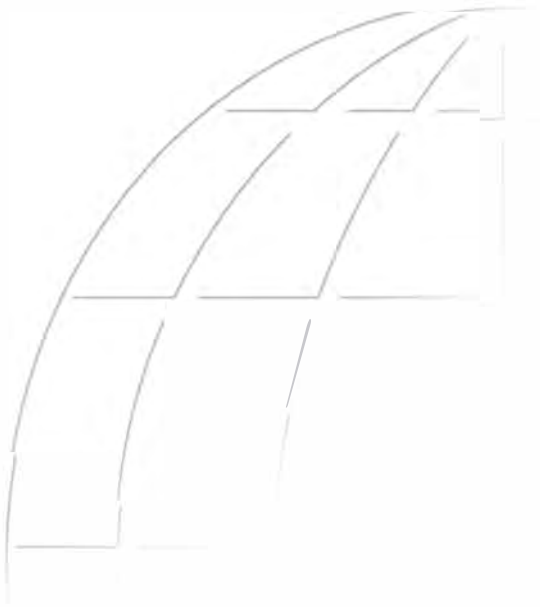
RAPORT SGH
I FORUM EKONOMICZNEGO
2021

SGH



Raport SGH i Forum Ekonomicznego 2021

Recenzje
dr hab. Bogusław Pahl, prof. UWM – Uniwersytet Warmińsko-Mazurski
dr hab. inż. Alicja Sekuła, prof. PG – Politechnika Gdańska
dr hab. Zbigniew Przygodzki, prof. UŁ – Uniwersytet Łódzki
prof. dr hab. Marian Gorynia – Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu
prof. dr hab. Iga Rudawska – Uniwersytet Szczeciński
prof. dr hab. Jerzy Cieślik – Akademia Leona Koźmińskiego w Warszawie
prof. dr hab. Leszek Dziawgo – Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu
dr hab. Zofia Szarota, prof. UW – Uniwersytet Warszawski
dr hab. Łukasz Arendt, prof. UŁ – Uniwersytet Łódzki
prof. dr hab. Aldona Glińska-Neweś – Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu
dr hab. Małgorzata Dziembała, prof. UEK – Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach

Komitet redakcyjny
dr hab. Agnieszka Chłoń-Domińczak, prof. SGH
dr hab. Roman Sobiecki, prof. SGH
dr Mariusz Strojny
dyr. Bartosz Majewski

Redakcja językowa
Patrycja Czarnecka

© Copyright by Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa 2021
Wszelkie prawa zastrzeżone. Kopiowanie, przedrukowywanie i rozpowszechnianie całości lub fragmentów niniejszej publikacji bez zgody wydawcy zabronione.

Wydanie I

ISBN 978-83-8030-469-7
DOI: 10.33119/978-83-8030-469-7.2021

Ofi yna Wydawnicza SGH – Szkoła Główna Handlowa w Warszawie
02-554 Warszawa, al. Niepodległości 162
www.wydawnictwo.sgh.waw.pl
e-mail: wydawnictwo@sgh.waw.pl
www.sgh.waw.pl

Projekt i wykonanie okładki
Marcin Flis

Skład i łamanie
DM Quadro

Druk i oprawa
volumina.pl Daniel Krzanowski
ul. Ks. Witolda 7–9
71–063 Szczecin
tel. 91 812 09 08
e-mail: druk@volumina.pl

Zamówienie 91/VIII/21

SPIS TREŚCI

Przedmowa **7**

Wstęp **9**

Mariusz Próchniak, Juliusz Gardawski, Maria Lissowska, Piotr Maszczyk, Ryszard Rapacki, Aleksander Sulejewicz, Rafał Towalski

Trajektorie rozwojowe krajów Europy Środkowo-Wschodniej w latach 2015–2020 ..... **13**

Trajektorie rozwoju gospodarczego 17
Trajektorie rozwoju instytucjonalnego 28
Próba ratingu krajów EŚW-11 49
Podsumowanie 56

Ewa Gałecka-Burdziak, Jan Czarzasty, Iga Magda, Anna Ruzik-Sierdzińska, Paweł Strzelecki

Rynek pracy wobec wyzwań związanych z pandemią COVID-19 w krajach Europy Środkowo-Wschodniej **63**

Bezrobocie i wakaty 65
Rynek pracy w warunkach pandemii – perspektywa płci 69
Młodzi na rynku pracy w okresie pandemii 72
Pandemia a pracownicy 50+ 74
Migracje 75
Dialog społeczny i stosunki pracy 78
Podsumowanie 84

Anita Abramowska-Kmon, Paweł Kubicki, Jolanta Perek-Białas, Zofia Szweda-Lewandowska

Aktywne starzenie się w wybranych krajach Europy Środkowo-Wschodniej – uwarunkowania demograficzne a propozycje polityk **87**

Kontekst demograficzny idei aktywnego starzenia się 91
Aktywne starzenie się – omówienie koncepcji 94
Wskaźnik aktywnego starzenia się w krajach EŚW w latach 2010–2020 97
Krótki przegląd programów uwzględniających koncepcję aktywnego starzenia się w wybranych krajach EŚW 102
Podsumowanie 107

SPIS TREŚCI

Monika Raulinajtys-Grzybek, Barbara Więckowska

Ochrona zdrowia w krajach Europy Środkowo-Wschodniej w trakcie pandemii COVID-19 – wyjście z kryzysu czy początek trwałych zmian? **115**

Metodyka badawcza 119
Ocena rozmiarów pandemii 120
Instrumenty zarządzania kryzysowego zastosowane w systemie ochrony zdrowia 126
Podsumowanie – dyskusja dotycząca trwałości rozwiązań 141

Roman Sobiecki, Krzysztof Falkowski, Małgorzata Krasnodębska-Tomkiel, Jerzy W. Pietrewicz

Konkurencja na jednolitym rynku europejskim oraz w krajach Europy Środkowo-Wschodniej – szanse i zagrożenia dla polskich firm. Problemy ekonomiczno-prawne **149**

Makroekonomiczne aspekty konkurencji na jednolitym rynku europejskim i w wybranych krajach EŚW 152
Znaczenie kapitału ludzkiego i innowacji jako źródeł przewagi konkurencyjnej w wybranych krajach EŚW 163
Prawo konkurencji i jego rola w przeciwdziałaniu nieuczciwej konkurencji 173
Podsumowanie – konkluzje i rekomendacje 183

Dominik Gajewski, Piotr Karwat, Adam Olczyk, Aleksander Werner, Jarosław Wierzbicki

Reakcja polskiej polityki podatkowej na kryzys związany z pandemią na tle państw Grupy Wyszehradzkiej **189**

Polityka podatkowa w czasach kryzysu 194
Uwarunkowania polityki fiskalnej w UE i państwach V4 196
Zmiany w sferze opodatkowania sygnalizowane przez państwa grupy V4 w przededniu kryzysu 200
Polskie instrumenty z zakresu polityki podatkowej wdrożone w odpowiedzi na kryzys pandemiczny 206
Podsumowanie 216

SPIS TREŚCI

Hanna Godlewska-Majkowska, Paulina Legutko-Kobus,
Jacek Sierak

Innowacyjne tarcze lokalne – inicjatywy biznesu i samorządów 225

Geneza, istota i rodzaje innowacyjnej tarczy lokalnej 228
Innowacyjne tarcze lokalne w świetle przeprowadzonych badań 234
Wpływ pandemii na sytuację finansową miast 250
Przykłady innowacyjnych działań podejmowanych w czasie pandemii COVID-19 w zakresie współpracy międzynarodowej przez samorządy z krajów EŚW i innych państw europejskich 258
Podsumowanie 260

Adam Czerniak, Marcin Czaplicki, Mateusz Mokrogulski,
Paweł Niedziółka, Anna Szelągowska

Wpływ pandemii COVID-19 na sektor bankowy w Polsce i innych krajach Europy Środkowo-Wschodniej 269

Mechanizm wpływu pandemii na sektor bankowy 272
Osłonowa polityka gospodarcza a kondycja sektora bankowego 273
Zmiana kondycji sektora bankowego w gospodarkach EŚW w trakcie pandemii 282
Podsumowanie 292

Krzysztof Księżopolski, Grzegorz Maśloch, Dariusz Kotlewski

Nowe zielone otwarcie w energetyce Europy Środkowo-Wschodniej 297

Zjawiska zmieniające przyszłe uwarunkowania rozwoju sektora energetycznego w EŚW 299
Lekcja z pandemii dla sektora energetyki 300
Regulacje i środki unijne zielonym światłem dla OZE 309
Opóźnienia czasowe w rozwoju OZE w regionie EŚW 311
Wpływ pandemii na rozwój infrastruktury energetycznej 317
Wpływ pandemii na działalność przedsiębiorstw energetycznych w EŚW 329
Wojna hybrydowa i jej implikacje dla biznesu energetycznego 330
Podsumowanie 331

SPIS TREŚCI

Mariusz-Jan Radło, Mariusz Sagan

Awans krajów Europy Środkowo-Wschodniej w łańcuchach wartości przed pandemią i po jej wygaśnięciu – szanse i wyzwania na przyszłość 341

Kraje i przedsiębiorstwa EŚW w łańcuchach wartości 345
Szok pandemiczny i jego wpływ na pozycję EŚW w łańcuchach wartości 351
Awans w łańcuchach wartości – percepcja biznesu i instytucji okołobiznesowych 356
Jak wspierać awans w łańcuchach wartości? 363
Podsumowanie 370

Elena Pawęta, Rafał Kasprzak, Marcin Wojtysiak-Kotlarski, Albert Tomaszewski, Mariusz Strojny, Małgorzata Godlewska, Anna Masłoń-Oracz, Maria Pietrzak, Tomasz Pilewicz, Olga Pankiv, Bartosz Majewski, Mirosław Łukasiewicz, Hanna Rachoń, Kamil Flig, Anita Szuszkiewicz

Systemy wspierania startupów w krajach Europy Środkowo-Wschodniej 375

Metodyka badawcza systemów wspierania startupów w państwach EŚW 379
Czynniki systemów wspierania startupów w państwach EŚW 381
Syntetyczna ocena oraz ranking systemów wspierania startupów w państwach EŚW 402
Pandemia COVID-19 a gospodarka i świat startupów 404
Podsumowanie 406

PRZEDMOWA

Szanowni Państwo,

Celem tegorocznej, czwartej edycji raportu Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie i Forum Ekonomicznego jest oszacowanie skali wpływu pandemii COVID-19 na gospodarkę, społeczeństwo i biznes w Polsce oraz pozostałych krajach Europy Środkowo-Wschodniej, a także zaprezentowanie wypracowanych dotychczas sposobów i scenariuszy wychodzenia z tej trudnej sytuacji, w jakiej się znaleźliśmy.

Eksperci SGH od początku pandemii badają jej skutki. Rozważania prezentowane w bieżącym wydaniu raportu koncentrują się wokół wpływu pandemii na kluczowe zmienne ekonomiczne w krajach regionu EŚW, w tym ewolucję łańcuchów wartości, zmiany na rynku pracy oraz procesy starzenia się społeczeństw. Próbujemy także przewidzieć, jak będą wyglądać po pandemii wybrane obszary systemu ochrony zdrowia oraz kluczowe sektory gospodarki, takie jak bankowość i energetyka. Istotnym elementem obserwowanych zmian jest również sposób, w jaki rządy poszczególnych państw finansują zwiększone wydatki budżetowe związane z pandemią.

Mamy nadzieję, że niniejsze opracowanie stanowi nie tylko wszechstronną analizę zmian, jakie zaszły w naszej części Europy w ciągu tego krótkiego, ale jakże burzliwego okresu pandemii COVID-19, lecz także pozwala ustalić, czy i w jakim stopniu nauczyliśmy się radzić sobie w nowej rzeczywistości, charakteryzującej się wysoką zmiennością i nieprzewidywalnością otoczenia.

dr hab. Piotr Wachowiak, prof. SGH
rektor Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie

Zygmunt Berdychowski
przewodniczący Rady Programowej Forum Ekonomicznego

WSTĘP

Z wielką przyjemnością oddajemy w Państwa ręce czwartą edycję raportu SGH, przygotowaną specjalnie na tegoroczne Forum Ekonomiczne.

Trzy poprzednie wydania naszego raportu spotkały się z ogromnym zainteresowaniem i odzewem ze strony czytelników oraz mediów nie tylko w Polsce, ale również za granicą. Dlatego z wielką radością przystępowaliśmy do prac nad tegorocznym opracowaniem, mającym w założeniu stanowić pomost między trudnym 2020 r., kiedy gospodarki krajów Europy Środkowo-Wschodniej (EŚW) zostały boleśnie doświadczone przez pandemię COVID-19, a 2021 r., w którym to nadal uczymy się, jak funkcjonować w nowych realiach. Już dziś można jednak dostrzec symptomy poprawy sytuacji na poziomie zarówno mikro-, jak i makroekonomicznym. Szczególnie cieszą nas optymistyczne nastroje panujące wśród kadry menadżerskiej przedsiębiorstw w Polsce. Wskazuje na to nie tylko niniejszy raport, ale też opracowany przez ekspertów SGH we współpracy z Forum Ekonomicznym Wskaźnik Aktywności Gospodarczej (WAG), który został oficjalnie zaprezentowany w maju 2021 r. Jego bieżąca wartość wyniosła wówczas 0,13, co wskazuje na to, że więcej przedsiębiorstw planuje w najbliższych 12 miesiącach rozwijać swoją działalność, niż ją ograniczać. Co trzecia firma prognozuje w szczególności wzrost sprzedaży, zatrudnienia, inwestycji i eksportu[1].

Tegoroczny raport został podzielony na 11 rozdziałów. W pierwszym z nich (*Trajektorie rozwojowe krajów Europy Środkowo-Wschodniej w latach 2015–2020*) eksperci SGH wykazali, że wszystkie kraje Europy Środkowo-Wschodniej (EŚW-11) zmniejszyły swój dystans rozwojowy w stosunku do krajów „rdzenia" Unii Europejskiej (UE), a Polska należała do liderów wzrostu gospodarczego zarówno w grupie EŚW-11, jak i w całej UE w latach 1990–2019 oraz 2015–2019. Analizując zjawisko recesji gospodarczej

[1] Więcej informacji o wskaźniku WAG można znaleźć na stronie: https://gazeta.sgh.waw.pl/index.php/ludzie-i-wydarzenia/prognozy-gospodarcze-forum-ekonomicznego-i-sgh-wyniki-badania-wskaznikiem-aktywnosci-gospodarczej (dostęp: 12.07.2021).

wywołanej pandemią COVID-19, autorzy zauważają, że była ona w 2020 r. płytsza w krajach EŚW-11 niż w Europie Zachodniej. Poziom PKB obniżył się w tej grupie państw średnio o 4,3%, w UE-15 zaś o 6,9%. Najmniejszy spadek PKB zanotowała gospodarka Litwy. Stosunkowo płytka recesja (spadek PKB poniżej 3%) wystąpiła także w Polsce i Estonii.

Autorzy kolejnego rozdziału (*Rynek pracy wobec wyzwań związanych z pandemią COVID-19 w krajach Europy Środkowo-Wschodniej*) dowodzą, że kryzys związany z pandemią COVID-19 przyniósł znaczne zmiany na rynku pracy w EŚW-11. Chociaż bezrobocie wzrosło szczególnie wśród młodych, mniej wykształconych oraz samozatrudnionych osób, to (z wyjątkiem Bułgarii i Czech) nie przełożyło się to na spadek aktywności zawodowej. Ponadto zaobserwowano czasowe ograniczenie przepływów migracyjnych, których bezpośrednią przyczyną był spadek popytu na pracę wywołany przez rządowe restrykcje przeciwpandemiczne. W wybranych gałęziach gospodarki, takich jak np. ICT czy sektor finansowy, można było zaobserwować nawet wzrost zatrudnienia.

W trzecim rozdziale (*Aktywne starzenie się w wybranych krajach Europy Środkowo-Wschodniej – uwarunkowania demograficzne a propozycje polityk*) autorzy prezentują dane, z których wynika, że starzenie się ludności jest procesem globalnym i silnie zróżnicowanym regionalnie. Chociaż większość krajów EŚW można zaliczyć do młodszych w demograficznym sensie państw UE, to w ciągu kilku najbliższych dziesięcioleci zmiany struktury wieku ludności będą przebiegały w nich szybciej niż w innych częściach UE, co spowoduje, że za 30–40 lat będą stanowiły one grupę krajów najstarszych demograficznie, na co już dziś warto się przygotować.

W rozdziale *Ochrona zdrowia w krajach Europy Środkowo-Wschodniej w trakcie pandemii COVID-19 – wyjście z kryzysu czy początek trwałych zmian?* zespół specjalistów SGH dowodzi, że koniec każdego kryzysu powinien być początkiem przygotowań do kolejnego załamania. Trudna lekcja, jakiej doświadczyły wszystkie kraje EŚW, jest jednocześnie szansą na wyciągnięcie wniosków i wdrożenie trwałych zmian. Istotne przekształcenia można zaobserwować zwłaszcza na poziomie komunikacji pacjentów z medykami. Na znaczeniu zyskały również rozwiązania z zakresu telemedycyny. Zgodnie z przewidywaniami autorów w przyszłości powinniśmy spodziewać się też poprawy warunków pracy medyków.

Autorzy rozdziału *Konkurencja na jednolitym rynku europejskim oraz w krajach Europy Środkowo-Wschodniej – szanse i zagrożenia dla polskich firm. Problemy ekonomiczno-prawne* podkreślają, iż w wyniku akcesji do UE kraje EŚW stały się uczestnikami jednolitego rynku europejskiego, co, poza ułatwieniem ekspansji zagranicznej, spowodowało wzrost konkurencji na rodzimym rynku towarów i usług. Sytuacja ta rodzi jednak różne zagrożenia, związane np. z rosnącym nadużywaniem swojej pozycji przez dominujące firmy spoza Polski poprzez stosowanie m.in. umów wyłącznościowych i nieuczciwych praktyk cenowych. Jednocześnie, w miarę rozwoju gospodarczego, wyczerpują się możliwości korzystania przez kraje EŚW z tradycyjnych przewag konkurencyjnych w rodzaju niższych kosztów pracy.

Reakcja polskiej polityki podatkowej na kryzys związany z pandemią na tle państw Grupy Wyszehradzkiej to tytuł kolejnego rozdziału, w którym autorzy podkreślają, że zarówno samo zjawisko, jak i rozmiar podjętej przez władze publiczne odpowiedzi na pandemię COVID-19 stanowią istotne *novum* z zakresu polityki gospodarczej, a wydatki publiczne, dokonywane w ciężar jawnego i ukrytego deficytu i długu sektora publicznego, mogą w niedalekiej przyszłości rodzić konieczność zwiększenia wpływów budżetowych poprzez poprawę ściągalności danin publicznych, podwyższanie istniejących podatków oraz wprowadzanie nowych obciążeń. W każdym z państw z Grupy Wyszehradzkiej (V4) wzrósł znacząco dług publiczny. Po początkowym etapie obowiązywania szeregu ulg przyszedł czas na poszukiwanie nowych źródeł wpływów z danin publicznych.

Autorzy kolejnego rozdziału (*Innowacyjne tarcze lokalne – inicjatywy biznesu i samorządów*) dokonują interesującego spostrzeżenia, iż okres pandemii stanowi dla samorządów wyzwanie rozwojowe, szczególnie w zakresie innowacyjności rozumianej jako nowe, niestandardowe podejście do problemów i szybkie reagowanie na zmiany. W swoim opracowaniu eksperci SGH identyfikują, klasyfikują i oceniają wiele innowacji wdrażanych w okresie pandemii przez gminy we współpracy z interesariuszami (w tym z biznesem).

W rozdziale *Wpływ pandemii COVID-19 na sektor bankowy w Polsce i innych krajach Europy Środkowo-Wschodniej* dowiedziono, że mimo obniżenia w większości państw regionu wymogów kapitałowych wobec banków nie udało się powstrzymać spadku akcji kredytowej w pierwszych miesiącach pandemii. Jak się jednak okazało, banki były bardzo dobrze przygotowane na wypadek kryzysu. Sektor bankowy w żadnym kraju nie wymagał pomocy ze strony instytucji publicznych. Wręcz przeciwnie – banki były w stanie wesprzeć państwo przy udzielaniu pomocy dotkniętym pandemią działom gospodarki.

Autorzy rozdziału *Nowe zielone otwarcie w energetyce Europy Środkowo-Wschodniej* zauważają, że pandemia COVID-19 pokazała, iż odnawialne źródła energii (OZE) są znacznie bardziej odporne na zagrożenia i różne formy ryzyka niż tradycyjne źródła węglowe. W ich opinii istnieje nieograniczony potencjał do zwiększania dynamiki eksploatacji odnawialnych źródeł energii i takiej tendencji należy spodziewać się w przyszłości. Odejście od wykorzystania gazu na rzecz wodoru może stanowić remedium na wątpliwości związane z czerpaniem energii z wiatru i słońca.

Celem kolejnego rozdziału (*Awans krajów Europy Środkowo-Wschodniej w łańcuchach wartości przed pandemią i po jej wygaśnięciu – szanse i wyzwania na przyszłość*) było zaprezentowanie aktualnej oraz możliwej przyszłej pozycji krajów EŚW w łańcuchach wartości. Ponadto opisany został tu wpływ następstw związanych z rozprzestrzenianiem się pandemii COVID-19 na zmiany w tych łańcuchach, ze szczególnym uwzględnieniem nowych trendów. Wyjaśniono przy tym, w jaki sposób gospodarki i przedsiębiorstwa z EŚW mogą przesuwać się w górę łańcuchów wartości m.in. poprzez przechwytywanie działalności o wyższej wartości dodanej lub zdobywanie większej kontroli nad całym łańcuchem wartości.

Wreszcie w ostatnim rozdziale, zatytułowanym *Systemy wspierania startupów w krajach Europy Środkowo-Wschodniej*, przeanalizowano rozwiązania stosowane na potrzeby wspierania startupów w 13 krajach EŚW (Albania, Bułgaria, Chorwacja, Czechy, Estonia, Litwa, Łotwa, Polska, Rumunia, Słowacja, Słowenia, Węgry, Ukraina). Prezentowane opracowanie stanowi kontynuację analogicznych badań przeprowadzonych w 2019 i 2020 r. W tegorocznej edycji analiz liderami wspierania startupów w naszym regionie okazały się kolejno: Estonia, Litwa i Polska.

Komitet redakcyjny

Agnieszka Chłoń-Domińczak – doktor habilitowany nauk ekonomicznych, profesor uczelni oraz dyrektor Instytutu Statystyki i Demografii SGH. Obecnie pełni funkcję prorektora ds. nauki. Członkini Komitetu Nauk Demograficznych PAN. Kieruje również polskim zespołem Narodowych Rachunków Transferów. Jej zainteresowania naukowe obejmują kwestie dotyczące demografii, systemów emerytalnych, rynku pracy, polityki społecznej, zdrowia oraz edukacji. Obecnie bierze udział w realizacji dwóch międzynarodowych projektów badawczych.

Roman Sobiecki – doktor habilitowany nauk ekonomicznych, profesor uczelni oraz dyrektor Instytutu Rynków i Konkurencji SGH. W latach 2005–2012 prodziekan, a w latach 2012–2020 dziekan Kolegium Nauk o Przedsiębiorstwie. Obecnie pełni funkcję prorektora ds. rozwoju. Autor i współautor licznych publikacji z zakresu globalizacji, przedsiębiorczości, teorii i praktyki konkurencji. Członek Rady Naukowej Dyscypliny Ekonomia i Finanse. Związany z praktyką gospodarczą – od 2012 r. przewodniczący Rady Nadzorczej Makaronów Polskich SA.

Mariusz Strojny – doktor nauk ekonomicznych, adiunkt w Instytucie Zarządzania Wartością SGH oraz pełnomocnik rektora ds. transferu technologii. Redaktor naukowy *Raportu SGH i Forum Ekonomicznego*. Posiada ponad 20-letnie doświadczenie zawodowe w międzynarodowym doradztwie biznesowym. Obecnie, jako partner wiodącej na polskim rynku Kancelarii Patentowej Kluczewska–Strojny, doradza przedsiębiorstwom w zakresie ochrony własności przemysłowej, wyceny znaków towarowych i patentów, a także komercjalizacji i transferu technologii.

Bartosz Majewski – dyrektor Centrum Przedsiębiorczości i Transferu Technologii oraz współpracownik Instytutu Zarządzania SGH. Specjalizuje się w problematyce dotyczącej transferu technologii, zarządzania strategicznego, przedsiębiorczości oraz startupów.

TRAJEKTORIE ROZWOJOWE KRAJÓW EUROPY ŚRODKOWO-WSCHODNIEJ W LATACH 2015–2020

Mariusz Próchniak
Juliusz Gardawski
Maria Lissowska
Piotr Maszczyk
Ryszard Rapacki
Aleksander Sulejewicz
Rafał Towalski

Streszczenie

Opracowanie zawiera wyniki analizy i oceny trajektorii rozwojowych 11 nowych krajów członkowskich Unii Europejskiej (UE) z Europy Środkowo-Wschodniej (EŚW-11) w latach 2015–2020. Na ich podstawie autorzy podjęli próbę wyłonienia skupień, a następnie sporządzenia ratingu tych krajów. Badanie zostało przeprowadzone w trzech powiązanych ze sobą obszarach: osiąganych w okresie 2015–2019 wyników gospodarczych (trajektoria rozwojowa I), istniejącej architektury instytucjonalnej gospodarki (trajektoria rozwojowa II) oraz reakcji gospodarki w 2020 r. na negatywny szok zewnętrzny w postaci globalnej recesji wywołanej pandemią wirusa COVID-19. Analiza i ocena trajektorii rozwojowej I objęła trzy wymiary: a) wzrost gospodarczy, b) realną konwergencję dochodową, c) równowagę makroekonomiczną.

Analiza trajektorii rozwojowej II została przeprowadzona z wykorzystaniem autorskiej metody współczynników i sześciokątów podobieństwa (krajów EŚW-11 do krajów referencyjnych: Wielkiej Brytanii, Niemiec, Szwecji, Hiszpanii i Włoch), która uwzględnia pięć głównych obszarów instytucjonalnych: a) konkurencję na rynku produktów, b) rynek pracy i stosunki przemysłowe, c) system pośrednictwa finansowego, d) system zabezpieczenia społecznego oraz e) system tworzenia wiedzy.

Rating krajów EŚW-11 został sporządzony na podstawie następujących kryteriów: a) uzyskanych w latach 2015–2019 wyników gospodarczych składających się na szeroko rozumianą trajektorię rozwojową I; b) stanu architektury instytucjonalnej gospodarki (dominującego w nich modelu kapitalizmu, nazywanego przez nas kapitalizmem patchworkowym) na koniec 2019 r. Równocześnie w opracowaniu analizie zostały poddane zmiany trajektorii rozwojowej I w krajach EŚW-11 w 2020 r., co pozwoliło ocenić krótkookresową reakcję ich gospodarek na wybuch i rozwój pandemii COVID-19.

Z punktu widzenia kryterium dynamiki wzrostu gospodarczego i równowagi makroekonomicznej Polska (obok Czech) znalazła się w czołówce krajów wykazujących w latach 2015–2019 szybki i zrównoważony wzrost gospodarczy. Skalę jej konwergencji dochodowej do krajów Europy Zachodniej można natomiast ocenić jako średnią. Podsumowanie wyników uzyskanych we wszystkich wymiarach (wzrost – równowaga – konwergencja) daje Polsce (wraz z Czechami) trzecie miejsce w grupie EŚW-11.
Pod względem rozwoju architektury instytucjonalnej (trajektoria II) Polska (wraz z Bułgarią i Słowacją) znalazła się w klastrze krajów o relatywnie najmniejszym natężeniu cech „patchworku" wśród wszystkich państw regionu, a zaobserwowany w jej przypadku wariant kapitalizmu był stosunkowo najbardziej zbliżony do modelu śródziemnomorskiego.
Wywołana pandemią COVID-19 recesja gospodarcza w krajach EŚW była w 2020 r. płytsza niż w Europie Zachodniej. W Polsce odnotowano stosunkowo niewielki spadek PKB (poniżej 3%), w związku z czym proces realnej konwergencji dochodowej do średniego poziomu PKB *per capita* w Europie Zachodniej (UE-15) przebiegał tu w 2020 r., obok Litwy i Estonii, najszybciej wśród państw EŚW-11. Należy jednak zaznaczyć, że choć Polska znalazła się (wraz z Estonią, Litwą i Łotwą) w grupie krajów wykazujących stosunkowo płytką recesję, to równocześnie towarzyszyła temu znaczna skala pogorszenia równowagi makroekonomicznej.

DEVELOPMENT TRAJECTORIES OF CENTRAL AND EASTERN EUROPEAN COUNTRIES IN THE YEARS 2015–2020

Abstract

This chapter provides the results of a comparative analysis and assessment of development trajectories of the 11 new Member States of the European Union (EU) in Central and Eastern Europe (CEE-11) in 2015–2020. On this basis the authors have attempted to cluster and then rate the performance of these countries. The study was carried out in three interconnected domains: a) economic performance between 2015 and 2019 (development trajectory I), b) development of institutional structure in these countries (development trajectory II), and c) short-term reaction of the CEE-11 economies to an adverse external shock of the global recession triggered by the COVID-19 pandemic in 2020.
The analysis and assessment of development trajectory I encompassed three dimensions: a) economic growth, b) real income convergence, and c) macroeconomic equilibrium.
The study of development trajectory II was performed by means of an original, tailor-made method of coefficients and hexagons of similarity (of CEE-11 countries to the reference countries: Great Britain, Germany, Sweden, Spain, and Italy), and covered five principal institutional areas: a) product market competition, b) labour market and industrial relations, c) financial intermediation, d) social protection system, and e) knowledge system.
The CEE-11 countries were clustered and then rated according to the following criteria: a) economic performance in 2015–2019 which translates into the development trajectory I, b) development of institutional structure of their economies (or the model of capitalism prevailing in these countries, dubbed "patchwork capitalism" by the authors) as of end-2019. Simultaneously, the changes of development trajectory I in CEE-11 countries in 2020 were examined, so as to allow

for an assessment of their short-term reaction to the outbreak and subsequent spread of the COVID-19 pandemic.

From the perspective of economic growth rate and macroeconomic equilibrium, Poland (together with Czechia) was the best performer in the CEE-11 group, exhibiting both fast and balanced economic growth during 2015–2019 period. At the same time though, its income convergence to the Western European countries (EU-15) can be assessed as moderate. When it comes to the combined results of comparative performance in all three dimensions (growth – equilibrium – convergence), Poland was ranked 3rd (jointly with Czechia) in the CEE-11 group.

In terms of development of its institutional structure (trajectory II), Poland (together with Bulgaria and Slovakia) was found in the cluster of countries displaying the lowest intensity of "patchwork" capitalism features among all the countries of the region, and its model of capitalism was relatively most similar to the Mediterranean one.

The economic recession unleashed by the COVID-19 pandemic in 2020 was less severe in the CEE countries than in Western Europe. In Poland, recession was relatively mild (GDP plummeted by less than 3%), which made the process of its real convergence to the average level of GDP per capita in Western Europe (EU-15) in 2020 one of the fastest in CEE-11, along with Lithuania and Estonia. Yet, in terms of macroeconomic equilibrium, Poland's performance placed it (together with Estonia, Latvia, and Lithuania) in the cluster of those CEE countries that experienced a small GDP contraction, accompanied by substantial worsening of macroeconomic balances.

Autorzy/Authors

Mariusz Próchniak – dr hab., profesor uczelni i kierownik Katedry Ekonomii II SGH. Od 2020 r. pełni również funkcję dziekana Kolegium Gospodarki Światowej. Jego zainteresowania badawcze koncentrują się wokół zagadnień z zakresu makroekonomii, a w szczególności na wzroście gospodarczym i realnej konwergencji oraz różnorodności form współczesnego kapitalizmu.

Juliusz Gardawski – prof. dr hab., były dyrektor Instytutu Filozofii, Socjologii i Socjologii Ekonomicznej SGH. W pracy naukowej zajmuje się strukturą społeczną, instytucjami z zakresu stosunków przemysłowych (związki zawodowe, dialog społeczny) i świadomością ekonomiczną. Uczestniczył i uczestniczy w wielu badaniach empirycznych.

Maria Lissowska – prof. dr hab., jest profesorem w Katedrze Ekonomii II SGH, do której powróciła po wielu latach pracy w Komisji Europejskiej, gdzie zajmowała się ochroną konsumentów na rynkach finansowych. Specjalizuje się głównie w dziedzinie ekonomii instytucjonalnej i mikrofinansów.

Piotr Maszczyk – dr, jest adiunktem w Katedrze Ekonomii II SGH. Pełni również funkcję prodziekana Studium Magisterskiego uczelni. Autor i współautor blisko 40 artykułów i opracowań naukowych, a także licznych ekspertyz. Były pracownik Ministerstwa Finansów i Ministerstwa Rozwoju Regionalnego w randze radcy ministra. Stały komentator ekonomiczny radia Tok FM i RDC.

Ryszard Rapacki – prof. dr hab., jest byłym kierownikiem Katedry Ekonomii II SGH. Jego zainteresowania badawcze obejmują makroekonomię i nową ekonomię instytucjonalną, w tym zwłaszcza problematykę wzrostu gospodarczego i realnej konwergencji oraz badań porównawczych nad współczesnym kapitalizmem.

Aleksander Sulejewicz – dr hab., jest profesorem uczelni w Katedrze Ekonomii II SGH. W pracy badawczej koncentruje się w szczególności na ekonomii rozwoju, porównawczej ekonomii politycznej oraz filozofii i metodologii ekonomii. Pełnił funkcje prodziekana, dyrektora programu MBA, a obecnie jest ekspertem ONZ w dziedzinie ekonomii przemysłowej.

Rafał Towalski – dr, jest adiunktem w Instytucie Filozofii, Socjologii i Socjologii Ekonomicznej SGH. Jego zainteresowania naukowe obejmują zagadnienia z zakresu nowej ekonomii instytucjonalnej, w tym przede wszystkim problematykę rynku pracy i stosunków przemysłowych oraz kulturowe uwarunkowania rozwoju kapitalizmu. Jest autorem kilkudziesięciu opracowań naukowych opublikowanych w Belgii, Francji, Polsce i Wielkiej Brytanii.

Celem niniejszego opracowania jest analiza i ocena trajektorii rozwojowych 11 nowych krajów członkowskich Unii Europejskiej (UE) z Europy Środkowo-Wschodniej (EŚW-11) i stworzenie na ich podstawie ratingu (klasyfikacji) tych krajów. Badanie zostało przeprowadzone w trzech powiązanych ze sobą obszarach: osiąganych wyników gospodarczych (trajektoria rozwojowa I), istniejącej architektury instytucjonalnej gospodarki (trajektoria rozwojowa II) oraz reakcji gospodarki na negatywny szok zewnętrzny w postaci globalnej recesji wywołanej pandemią wirusa COVID-19.

Ramy czasowe badania obejmują lata 2015–2020. Analiza i ocena trajektorii rozwojowej I zostały przeprowadzone w trzech wymiarach: a) wzrostu gospodarczego, b) realnej konwergencji dochodowej, c) równowagi makroekonomicznej. W ramach tego obszaru przedstawiliśmy ścieżki wzrostu gospodarczego krajów EŚW-11 oraz proces domykania luki dochodowej względem krajów UE-15, a także dokonaliśmy oceny makroekonomicznej kondycji ich gospodarek. Do osiągnięcia tego ostatniego celu wykorzystaliśmy narzędzie graficzne w postaci pięciokątów, które składają się z następujących zmiennych: tempa wzrostu PKB, stopy bezrobocia, stopy inflacji, salda sektora finansów publicznych i salda obrotów bieżących.

Analiza trajektorii rozwojowej II została przeprowadzona z zastosowaniem autorskiej metody współczynników i sześciokątów podobieństwa (kraje EŚW-11 – kraje referencyjne), która uwzględnia najważniejsze, starannie dobrane wskaźniki charakteryzujące pięć głównych obszarów instytucjonalnych (filarów architektury instytucjonalnej gospodarki): a) konkurencję na rynku produktów, b) rynek pracy i stosunki przemysłowe, c) system pośrednictwa finansowego, d) system zabezpieczenia społecznego oraz e) system tworzenia wiedzy. Kraje EŚW-11 porównane zostały do pięciu krajów „starej" Unii Europejskiej, reprezentujących cztery modele zachodnioeuropejskiego kapitalizmu (Wielka Brytania, Niemcy, Szwecja oraz Hiszpania i Włochy).

Rating krajów EŚW-11 został sporządzony na podstawie następujących kryteriów: a) uzyskanych w latach 2015–2019 wyników gospodarczych składających się na sze-

roko rozumianą trajektorię rozwojową I, b) stanu architektury instytucjonalnej gospodarki (dominującego w nich modelu kapitalizmu, nazywanego przez nas kapitalizmem patchworkowym) na koniec 2019 r. wyznaczającego trajektorię rozwojową II. Sporządzony rating pozwala na ocenę krajów EŚW-11 pod względem dynamiki i struktury ich rozwoju gospodarczego i instytucjonalnego w średnim okresie. W opracowaniu analizie poddaliśmy również zmiany trajektorii rozwojowej I w 2020 r., aby ocenić krótkookresową reakcję poszczególnych gospodarek na wybuch i rozwój pandemii COVID-19.

Trajektorie rozwoju gospodarczego

Przedmiotem oceny w tym podrozdziale jest przebieg trajektorii rozwoju gospodarczego w 11 krajach Europy Środkowo-Wschodniej w latach 2015–2020, analizowany w trzech powiązanych ze sobą wymiarach. Pierwsze dwa wymiary obejmują wzrost gospodarczy i wynikający z niego proces realnej konwergencji dochodowej, tj. zmniejszania historycznego dystansu w poziomie rozwoju gospodarczego krajów EŚW-11 względem Europy Zachodniej. Trzeci wymiar to szeroko rozumiana ogólna kondycja gospodarki albo inaczej – równowaga makroekonomiczna, której wyznacznikami są takie zmienne jak: stopa inflacji, stopa bezrobocia, saldo sektora finansów publicznych i saldo obrotów bieżących.

Wzrost gospodarczy i realna konwergencja

Przedstawiony w tym punkcie obraz ścieżek wzrostu gospodarczego w krajach EŚW-11 obejmuje okres 2015–2020, ze szczególnym uwzględnieniem 2020 r., w którym ujawniły się pierwsze makroekonomiczne skutki pandemii COVID-19. Punktem odniesienia w ocenie przebiegu procesu realnej konwergencji dochodowej są kraje Europy Zachodniej, reprezentowanej przez 15 „starych" państw członkowskich Unii Europejskiej (UE-15)[1]. Dodatkowo, w celu wzbogacenia uzyskanego obrazu, w naszej analizie bierzemy pod uwagę także dynamikę rozwojową krajów EŚW-11 w całym okresie po rozpoczęciu transformacji ustrojowej w 1990 r. oraz początkowy dystans w poziomie ich rozwoju gospodarczego w stosunku do Europy Zachodniej w 1989 r.

Tabela 1 zawiera dane ilustrujące przebieg trajektorii wzrostu gospodarczego w EŚW-11 na tle Europy Zachodniej (średniej dla UE-15), z uwzględnieniem skutków recesji zaobserwowanej w 2020 r. w związku z pandemią COVID-19.

---

1 W celu zapewnienia porównywalności analizowanych szeregów czasowych w naszym opracowaniu Wielką Brytanię traktujemy jako kraj członkowski UE w 2020 r. mimo brexitu, który nastąpił 1 lutego 2020 r.

Tabela 1
Wzrost gospodarczy w krajach EŚW-11 w latach 1990–2020 (PKB w cenach stałych)

Kraj	Średnia roczna stopa wzrostu 1990–2019**	2015	2016	2017	2018	2019	2020*	Średnia roczna stopa wzrostu w latach 2015–2019	Pozycja
Polska	**3,2**	**4,2**	**3,1**	**4,8**	**5,4**	**4,5**	**–2,7**	**4,4**	**2**
Bułgaria	0,9	4,0	3,8	3,5	3,1	3,7	–4,2	3,6	6
Chorwacja	0,5	2,4	3,5	3,4	2,8	2,9	–8,4	3,0	11
Czechy	1,8	5,4	2,5	5,2	3,2	2,3	–5,6	3,7	5
Estonia	2,0	1,8	3,2	5,5	4,4	5,0	–2,9	4,0	3
Litwa	1,1	2,0	2,5	4,3	3,9	4,3	–0,8	3,4	8
Łotwa	0,9	4,0	2,4	3,3	4,0	2,0	–3,6	3,1	10
Rumunia	1,7	3,0	4,7	7,3	4,5	4,1	–3,9	4,7	1
Słowacja	2,5	4,8	2,1	3,0	3,8	2,3	–5,2	3,2	9
Słowenia	1,9	2,2	3,2	4,8	4,4	3,2	–5,5	3,6	6
Węgry	1,7	3,8	2,1	4,3	5,4	4,6	–5,0	4,0	3
UE-15	1,3	2,0	1,8	2,6	1,8	1,3	–6,9	1,9	–

* Dane szacunkowe.
** Przy obliczaniu tempa wzrostu za lata 1990–2019 wykorzystano także historyczne dane EBOiR, odnoszące się do 1989 r.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu [2021] oraz European Commission [2019].

Analiza danych zamieszczonych tabeli skłania do sformułowania kilku spostrzeżeń. Po pierwsze, w rozpatrywanym tu okresie nastąpiło przyspieszenie tempa wzrostu gospodarczego w stosunku do średniej wieloletniej (1990–2019) we wszystkich krajach EŚW-11. Zmiany te były najbardziej spektakularne w przypadku Rumunii (3 p.p.), a następnie także Bułgarii, Chorwacji, Litwy, Łotwy i Węgier (ponad 2 p.p.). Po drugie, Polska należała do liderów wzrostu gospodarczego zarówno w całym analizowanym okresie 1990–2019, jak i w latach 2015–2019. Po trzecie, kraje EŚW-11 jako całość osiągnęły w tych dwóch przedziałach czasowych wyższe tempo wzrostu niż rozwinięte gospodarki zachodnioeuropejskie (UE-15). Na poziomie średnich stóp wzrostu PKB w obu grupach ta „nadwyżka wzrostu" w przypadku krajów EŚW-11 wyniosła 0,2 p.p. w całym analizowanym okresie 1990–2019 (odpowiednio 1,5% i 1,3% rocznie), a w latach 2015–2019 zwiększyła się do 1,8 p.p. (3,7% i 1,9% średnio rocznie). Warto jednocześnie podkreślić, że w tym pierwszym okresie od zarysowanego tu ogólnego wzorca odbiegały w dół aż 4 kraje EŚW-11 (Bułgaria, Chorwacja, Litwa i Łotwa), podczas gdy w latach 2015–2019 wzrost gospodarczy we wszystkich krajach EŚW-11 był szybszy niż przeciętnie w państwach UE-15.

Z danych zaprezentowanych w tabeli 1 wynika też, że wywołana pandemią COVID-19 recesja gospodarcza w krajach Europy Środkowo-Wschodniej była w 2020 r. płytsza niż

w Europie Zachodniej. Poziom PKB w ubiegłym roku obniżył się w krajach EŚW-11 średnio o 4,3%, w krajach UE-15 zaś o 6,9%. Najmniejszy spadek PKB zanotowała gospodarka Litwy. Stosunkowo płytka recesja (spadek PKB poniżej 3%) wystąpiła także w Polsce i Estonii, najsilniej dotknęła ona natomiast gospodarki Chorwacji, Czech, Słowenii i Słowacji (powyżej 5%). Takie tendencje zmian oznaczają – paradoksalnie – że mimo załamania (a być może – odwrócenia) w 2020 r. dotychczasowych trajektorii rozwojowych w EŚW-11 ubiegły rok przyniósł kontynuację procesu realnej konwergencji dochodowej tej grupy gospodarek do średniego poziomu krajów UE-15. Spostrzeżenie to potwierdzają obliczenia przedstawione w tabeli 2.

Tabela 2
Luka rozwojowa w krajach EŚW-11 w stosunku do UE-15 w latach 1989–2020
(PKB *per capita* według PSN, UE-15 = 100)

Kraj	1989	2015	2016	2017	2018	2019	2020*	Konwergencja w latach 2015–2019 (p.p.)	Konwergencja w 2020 r. (p.p.)	Klaster (skala konwergencji w latach 2015–2019)**
Polska	**38**	**63**	**63**	**64**	**66**	**68**	**72**	**5**	**4**	**3**
Bułgaria	47	44	45	46	48	49	50	5	1	3
Chorwacja	51	55	56	58	59	61	60	6	–1	2
Czechy	75	81	81	84	85	86	87	5	1	3
Estonia	54	70	71	73	75	78	81	8	3	2
Litwa	55	68	69	72	76	78	83	10	5	1
Łotwa	52	59	60	62	64	64	66	5	2	3
Rumunia	34	52	55	59	61	65	67	13	2	1
Słowacja	59	71	66	64	66	65	66	–6	1	4
Słowenia	74	75	76	79	81	83	84	8	1	2
Węgry	56	64	63	64	66	68	69	4	1	3

* Dane szacunkowe.
** Klaster 1: ≥ 10 p.p., klaster 2: 6–9 p.p., klaster 3: 1–5 p.p., klaster 4: < 1 p.p.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych IMF [2005] za 1989 r. oraz Eurostatu [2021] i European Commission [2019] za lata 2015–2020.

Analiza zawartych w tabeli danych prowadzi do kilku wniosków. Po pierwsze, w całym dotychczasowym okresie transformacji systemowej proces konwergencji dochodowej EŚW-11 względem krajów „rdzenia" UE przebiegał zdecydowanie najszybciej w dwóch najmniej rozwiniętych przed 1990 r. byłych państwach socjalistycznych, tj. w Polsce i Rumunii. W latach 1989–2020 relatywny poziom rozwoju gospodarczego (PKB *per capita* według parytetu siły nabywczej, czyli PSN) zwiększył się w Polsce z 38% do 72% średniej dla krajów

UE-15, tj. o 34 p.p., zaś w Rumunii z 34% do 67%, tj. o 33 p.p. Z kolei najwolniej historyczny dystans rozwojowy do Europy Zachodniej odrabiały w tym czasie Bułgaria, Chorwacja, Słowacja i Słowenia (do 10 p.p.). Warto w tym kontekście wskazać, że poprawa relatywnej pozycji rozwojowej krajów EŚW-11 była pochodną nie tylko przeciętnie szybszego tempa wzrostu gospodarczego niż w krajach unijnej „piętnastki", ale także zróżnicowanych trendów demograficznych, skali i struktury migracji zarobkowej oraz kierunków i tempa zmian realnych kursów walutowych w poszczególnych krajach[2].

Po drugie, przedstawione wyżej tendencje spowodowały m.in. poprawę względnej pozycji rozwojowej Polski nie tylko w grupie EŚW-11, lecz także w UE. Obserwacja ta dotyczy przede wszystkim całego okresu 1989–2020, a także, choć w mniejszym stopniu, lat 2015–2020. Pod względem poziomu PKB *per capita* liczonego według PSN w 1989 r. Polska zajmowała przedostatnie (odpowiednio 10. i 27.) miejsce zarówno w grupie krajów EŚW-11, jak i w Unii Europejskiej (UE-28). Z kolei w 2015 r. nasz kraj przesunął się w górę tej klasyfikacji, zajmując odpowiednio 7. i 24. pozycję. Kolejna poprawa nastąpiła w latach 2015–2020 – na koniec 2020 r. w tak rozumianym rankingu rozwojowym Polska awansowała odpowiednio na 5. i 20. miejsce (w UE-28).

Po trzecie, w Polsce proces realnej konwergencji przebiegał najszybciej w stosunku do Wielkiej Brytanii i Włoch oraz Grecji i Portugalii. W odniesieniu do Grecji Polska całkowicie zamknęła lukę rozwojową w 2016 r., a w następnych latach wyprzedziła ją pod względem wysokości PKB *per capita*. Wydaje się, że podobny scenariusz powtórzy się również w stosunku do Portugalii. Jeśli potwierdzą się wstępne szacunki Eurostatu i MFW, będzie można stwierdzić, że w 2020 r. Polska doścignęła pod względem poziomu rozwoju gospodarczego kolejny kraj członkowski „starej" Unii[3].

Po czwarte, w latach 2015–2019 proces konwergencji dochodowej przebiegał najszybciej w Rumunii i Estonii, a stosunkowo najwolniej na Słowacji, Węgrzech i Łotwie oraz w Bułgarii, Czechach i Polsce. W przypadku Słowacji – jako jedynego kraju EŚW-11

---

2 Na przykład o ile liczba ludności w Polsce w latach 1989–2020 nieznacznie spadła (38 446 mln w porównaniu z 37 958 mln, tj. o 1,3%), o tyle w krajach UE-15 nastąpił spory przyrost naturalny (z 369 mln do 411 mln, tj. o ok. 11,3%). Takie tendencje demograficzne oznaczają większe różnice między stopami wzrostu PKB w przeliczeniu na 1 mieszkańca: w Polsce stopa ta wyniosła 3,3% rocznie, podczas gdy w krajach UE-15 średnio 1,1% rocznie. Z kolei w takich krajach jak Litwa, Łotwa czy Rumunia istotnym czynnikiem przyspieszającym proces realnej konwergencji była emigracja – tylko w latach 2010–2019 z Rumunii wyemigrowało ok. 2 mln osób, a liczba ludności zmniejszyła się o ponad 800 tys. (4%). W tym samym okresie w wyniku emigracji liczba ludności Litwy i Łotwy zmniejszyła się w obu przypadkach o ok. 8% [Eurostat, 2021].

3 Jak wynika z danych MFW, PKB *per capita* według PSN (w cenach bieżących) wyniósł w Polsce w 2019 r. 34 624 USD, w Portugalii zaś 36 400 USD [IMF, 2021]. Zgodnie z szacunkami tej organizacji z kwietnia 2021 r. jego wartość na koniec zeszłego roku miała wynieść 34 103 USD i być wyższa niż w Portugalii – 34 043 USD [IMF, 2021; zob. też Rapacki, Próchniak, 2021]. Zbliżony obraz wyłania się z danych Eurostatu: w 2019 r. PKB *per capita* według PSN wyniósł w Portugalii 24 494 EUR, w Polsce natomiast 23 184 EUR, co wskazywało na dystans rozwojowy względem Portugalii na poziomie ok. 5%. Według przybliżonych szacunków luka rozwojowa Polski w stosunku do Portugalii zmniejszyła się w 2020 r. o ok. 5 p.p., co może oznaczać, że praktycznie została już zamknięta (obliczenia własne na podstawie danych Eurostatu).

– mieliśmy do czynienia ze zjawiskiem realnej dywergencji, tj. zwiększenia się dystansu rozwojowego do Europy Zachodniej.

Po piąte wreszcie, wybuch i rozwój pandemii koronawirusa w 2020 r. wywołał recesję gospodarczą o zróżnicowanej skali, co przełożyło się z kolei na pewne zmiany w przebiegu procesu konwergencji w grupie krajów EŚW-11 w całym analizowanym w tym opracowaniu okresie, tj. w latach 2015–2020. Jak wskazywaliśmy już przy omawianiu danych zamieszczonych w tabeli 1, stosunkowo najpłytsza recesja – tak w grupie EŚW-11, jak na tle krajów UE-15 – wystąpiła na Litwie, a w dalszej kolejności także w Polsce i Estonii. Te trzy kraje odnotowały w warunkach recesji najszybszą konwergencję poziomów dochodu względem średniej dla UE-15 – odpowiednio o 5 p.p. (Litwa), 4 p.p. (Polska) i 3 p.p. (Estonia). Na drugim krańcu znalazły się Chorwacja i Słowacja – w pierwszym z tych krajów w 2020 r. odwrócił się dotychczasowy proces realnej konwergencji, drugi utrzymywał się natomiast nadal na ścieżce dywergencji.

Ocena ogólnej kondycji gospodarczej

Ocenę kondycji gospodarczej analizowanych krajów przeprowadzimy z uwzględnieniem pięciu zmiennych opisujących ich sytuację makroekonomiczną: a) tempa wzrostu PKB, b) stopy bezrobocia, c) stopy inflacji, d) salda sektora finansów publicznych (% PKB) oraz e) salda obrotów bieżących (% PKB). Pierwsza z nich mierzy wzrost wielkości produkcji, co można traktować jako przybliżenie dynamiki zmian poziomu rozwoju gospodarczego. Stopa inflacji i stopa bezrobocia stanowią ważne wskaźniki ogólnej równowagi makroekonomicznej. Czwarta zmienna określa stan finansów państwa i można ją traktować jako przybliżoną miarę równowagi wewnętrznej gospodarki, podczas gdy ostatnia, piąta zmienna związana jest z wymianą międzynarodową i odzwierciedla równowagę zewnętrzną.

Taki dobór mierników nie jest jedynym dostępnym rozwiązaniem. Możliwe jest rozszerzenie analizy o inne wskaźniki opisujące sytuację gospodarczą, związane np. z podażą pieniądza, rozwojem sektora finansowego, długiem publicznym, inwestycjami (w tym inwestycjami zagranicznymi), poziomem rozwoju gospodarczego itp. W wyborze zmiennych staraliśmy się osiągnąć kompromis między liczbą zmiennych a możliwością wyciągnięcia reprezentatywnych wniosków na temat kondycji gospodarczej poszczególnych krajów. Ponadto, taki zestaw wskaźników był też stosowany we wcześniejszych pracach autorów i pozwolił osiągnąć cel, do jakiego został stworzony[4].

Ocena kondycji gospodarczej zostanie przedstawiona w formie graficznej na pięciokątach, których osie reprezentują poszczególne zmienne. Punkty z każdej osi (czyli wartości

[4] Wybór wskaźników został zaproponowany przez Z. Matkowskiego w raportach z serii *Polska. Raport o konkurencyjności* [zob. np. Matkowski, Rapacki, 2007].

liczbowe danej zmiennej odnotowane w przypadku określonego kraju w danym roku) zostały połączone linią, a pole znajdujące się wewnątrz takiej figury wypełniono szarym tłem. Na jednym rysunku dla każdego kraju zostały wykreślone dwa pięciokąty – jeden obejmuje średnie dane z lat 2015–2019, a drugi dotyczy 2020 r.

Przy interpretacji wyników przyjęliśmy, że im wyższe są notowania zmiennej na danej osi, tym lepiej. Oznacza to, że sytuacja ekonomiczna jest tym lepsza, im wyższe tempo wzrostu gospodarczego, niższa stopa bezrobocia i stopa inflacji oraz większa nadwyżka sektora finansów publicznych i na rachunku obrotów bieżących. W efekcie im rozleglejszy obszar pokrywa figura oznaczona szarym tłem, tym lepsza jest kondycja gospodarcza danego kraju. Oczywiście do takiej interpretacji wyników należy podchodzić z pewną rezerwą i zdrowym rozsądkiem. Na przykład, nie jest do końca jasne, czy ujemna stopa inflacji (deflacja) oznacza w istocie lepszy wynik niż niska inflacja. Podobnie można podawać w wątpliwość, czy olbrzymie nadwyżki budżetowe w sektorze finansów publicznych oraz na rachunku obrotów bieżących są rzeczywiście pożądane. Innym czynnikiem utrudniającym jednoznaczną interpretację wyników jest występowanie zależności (różnego rodzaju) między wieloma zmiennymi. Na przykład zgodnie z krzywą Phillipsa istnieje związek (ujemny) między stopą bezrobocia a stopą inflacji. Z kolei recesja prowadzi do zmniejszenia się dochodów podatkowych, pogorszenia salda sektora finansów publicznych i jednoczesnej poprawy salda obrotów bieżących. O kwestiach tych trzeba pamiętać przy interpretacji wyników.

Prezentowana analiza została przeprowadzona w odniesieniu do EŚW-11 oraz w celach porównawczych dla grupy UE-15 jako całości. W przypadku przedziału czasowego obejmującego lata 2015–2019 uwzględniliśmy średnie notowania poszczególnych zmiennych i zestawiliśmy je z wynikami z 2020 r. Odpowiednie pięciokąty zostały przedstawione na rysunku 1. Porównanie zmian między okresem 2015–2019 a 2020 r. pozwoli na wstępną, przybliżoną ocenę wpływu pandemii COVID-19 na gospodarkę. Wartości zmiennych wykorzystanych przy konstruowaniu pięciokątów są przedstawione w aneksie.

W latach 2015–2019 sytuacja gospodarcza nowych państw członkowskich UE z regionu EŚW była, ogólnie rzecz biorąc, dobra pod względem wszystkich pięciu analizowanych kryteriów. Średnie roczne tempo wzrostu gospodarczego w latach 2015–2019 zawierało się w przedziale od 4,7% (w Rumunii) do 3,0% (w Chorwacji). Polska ze średniorocznym tempem wzrostu PKB wynoszącym 4,4% w okresie 2015–2019 znajdowała się na drugim miejscu – wyprzedzając nieco Węgry i Estonię (4,0%). Zadowalająca dynamika PKB w krajach EŚW-11 była efektem współoddziaływania szeregu czynników o charakterze zarówno krótkookresowym, jak i długookresowym. Należy tu wymienić przede wszystkim kontynuację reform instytucjonalnych, dalszą pomoc z UE w postaci funduszy strukturalnych, a także wzrostową fazę cyklu koniunkturalnego i brak wpływu zaobserwowanego przed laty kryzysu globalnego i kryzysu w strefie euro na gospodarkę. Tempo wzrostu gospodarczego w okresie 2015–2019 w krajach EŚW-11 było także wyższe niż w Europie Zachod-

niej. Grupa UE-15 jako całość zanotowała w latach 2015–2019 średni przyrost produkcji na poziomie 1,9% rocznie. Był to wynik znacznie gorszy niż w przypadku ostatniego w rankingu dynamiki produkcji państwa EŚW-11 (Chorwacji).

Stopa bezrobocia w krajach EŚW-11 była w latach 2015–2019 niska i w ujęciu średnim dla tego okresu kształtowała się na jednocyfrowym poziomie we wszystkich państwach regionu, z wyjątkiem Chorwacji. Najlepsze wyniki w tym zakresie osiągnęły Czechy, Węgry, Rumunia, Polska i Estonia, gdzie bez pracy pozostawało mniej niż 6% osób aktywnych zawodowo. Tak niskie stopy bezrobocia wskazują, że zjawisko bezrobocia w badanych krajach miało w większości charakter naturalny, a bezrobocie przymusowe było znikome. Ponadto w wielu krajach EŚW-11 wzrostowi produkcji w gałęziach pracochłonnych towarzyszyła duża imigracja pracowników. Dało się to zaobserwować zwłaszcza w Polsce, gdzie przed wybuchem pandemii koronawirusa w wielu branżach gospodarki (zwłaszcza w gastronomii, hotelarstwie i rolnictwie) dużą rolę odgrywali pracownicy zza wschodniej granicy.

Stopa inflacji w okresie 2015–2019 w EŚW-11 kształtowała się na poziomie poniżej 2,1%. Wynik ten był jednocześnie potwierdzeniem wysokiej skuteczności banków centralnych w realizacji celu inflacyjnego. W Polsce w latach 2015–2019 średnia stopa inflacji wyniosła 0,8%.

Kraje EŚW-11 wykazały w okresie 2015–2019 dobry stan finansów publicznych. Zanotowały one nadwyżkę lub deficyt nieprzekraczający 3% PKB. W Polsce deficyt sektora finansów publicznych wyniósł 1,5% PKB, co w przypadku naszego kraju należy uznać za spore osiągnięcie, biorąc pod uwagę duże wydatki państwa na cele społeczne i gospodarcze, związane m.in. z programem „500+" czy też olbrzymimi inwestycjami infrastrukturalnymi (np. modernizacja sieci kolejowej, kontynuacja budowy dróg ekspresowych i autostrad). Wiele z tych projektów jest współfinansowanych ze środków UE, ale nawet w tej sytuacji wkład kapitału krajowego pozostaje znaczący.

Pomyślnie są także wyniki osiągnięte przez kraje EŚW-11 w zakresie obrotów bieżących z zagranicą. Trzy państwa badanej grupy wykazały deficyt na rachunku obrotów bieżących w okresie 2015–2019 (Polska – 0,6% PKB, Słowacja – 2,3% PKB, Rumunia – 2,8% PKB). W pozostałych przypadkach rachunek obrotów bieżących z zagranicą zamknął się nadwyżką, przy czym najwyższa była ona w Słowenii (5,3% PKB).

Pomyślna sytuacja gospodarcza w krajach EŚW-11 w latach 2015–2019 jest widoczna na pięciokątach. Figury te w odniesieniu do okresu 2015–2019 charakteryzują się względnie dużym wypełnieniem, co oznacza dobrą kondycję gospodarek państw EŚW-11. Równocześnie pięciokąt opisujący sytuację Polski jest jednym z lepiej wypełnionych na tle pozostałych państw (pomijając oś związaną z wymianą zagraniczną), co oznacza korzystną pozycję naszego kraju w porównaniu z innymi członkami grupy EŚW-11.

W 2020 r. nastąpiła całkowita zmiana wcześniejszych trendów rozwojowych. Sytuacja makroekonomiczna wszystkich krajów EŚW-11 pogorszyła się w związku z wybuchem

i rozwojem pandemii koronawirusa. Można to dostrzec na rysunku 1, porównując pięciokąty dotyczące okresu 2015–2019 z analogicznymi figurami odnoszącymi się do 2020 r.

W 2020 r. wypełnienie pięciokątów w przypadku EŚW-11 zmniejszyło się, a poszczególne figury nabrały wysoce nieregularnych kształtów. Można zauważyć, że w 2020 r. nastąpiło duże spłaszczenie pięciokątów. Wynika to stąd, że gwałtowne pogorszenie się sytuacji makroekonomicznej dotyczyło przede wszystkim tempa wzrostu PKB (górny wierzchołek) oraz salda sektora finansów publicznych (lewy dolny wierzchołek). Jeśli chodzi o stopę inflacji i stopę bezrobocia, przedstawione na lewym i prawym wierzchołku, to ich zmiany w stosunku do okresu 2015–2019 nie były aż tak silne. W efekcie nastąpiło rozciągnięcie pięciokątów z lewej do prawej strony, przy jednoczesnym zmniejszeniu ich wysokości.

W 2020 r. wszystkie kraje EŚW-11 zanotowały recesję. Spadek PKB wyniósł od 0,8% (na Litwie) do 8,4% (w Chorwacji). Pod tym względem nasz kraj wypadł dobrze – ze spadkiem PKB na poziomie 2,7% zajęliśmy drugie miejsce w analizowanej grupie państw. Oprócz Litwy, we wszystkich badanych krajach recesja była głębsza niż w Polsce. Pod względem dynamiki produkcji kraje EŚW-11 wypadły dobrze na tle państw UE-15. Spadek PKB w 2020 r. w UE-15 wyniósł 6,9%. Jedynie Chorwacja zanotowała głębszą recesję. W pozostałych krajach EŚW-11 spadek produkcji był mniejszy.

Recesja nie doprowadziła do gwałtownego wzrostu bezrobocia. W 2020 r. w grupie EŚW-11 stopa bezrobocia utrzymywała się na jednocyfrowym poziomie. Polska z wynikiem 3,2% zajmowała drugie miejsce w grupie (po Czechach – 2,6%). Brak gwałtownego wzrostu bezrobocia w obliczu recesji wynikał z kilku przyczyn. Po pierwsze, wprowadzone zostały liczne programy pomocowe dla przedsiębiorstw z branż najbardziej dotkniętych pandemią koronawirusa, w przypadku których nastąpiło znaczne lub całkowite wstrzymanie działalności gospodarczej. Pracodawcy otrzymywali dofinansowanie ze strony rządu w zamian za utrzymanie miejsc pracy. W efekcie, mimo zaprzestania działalności, pracownicy zachowali dotychczasowe posady i bezrobocie nie rosło. Po drugie, wiele spośród tych gałęzi, które zostały zamknięte (gastronomia, hotelarstwo), odznaczało się uprzednio zatrudnianiem pracowników z zagranicy. Po wybuchu pandemii koronawirusa i utracie pracy (i w efekcie niemożności utrzymania się w kraju goszczącym) spora część tych osób wróciła do kraju macierzystego i nie została uwzględniona w statystykach dotyczących bezrobocia.

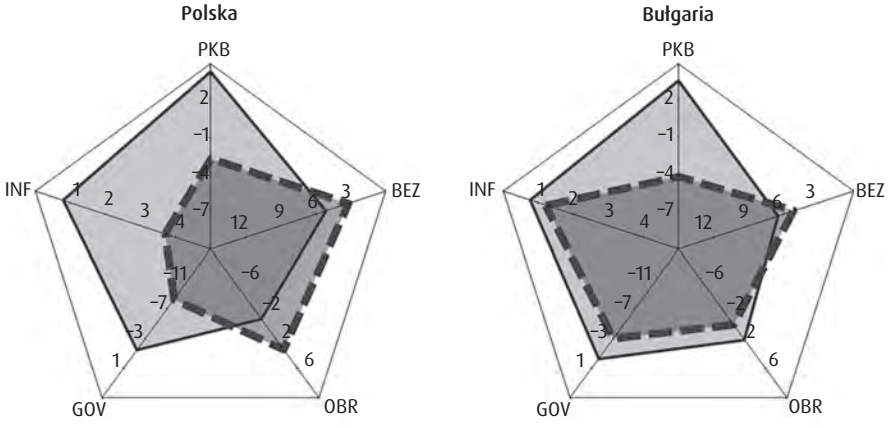
Również inflacja w 2020 r. utrzymywała się na niskim poziomie. Dwa kraje (Słowenia i Estonia) zanotowały w tym czasie niewielką deflację, a w pozostałych państwach inflacja nie przekroczyła 4%. Najwyższa była w Polsce (3,7%), na Węgrzech (3,4%) i w Czechach (3,3%).

Pandemia COVID-19 spowodowała, że kraje EŚW-11 wykazały w 2020 r. duży wzrost deficytu sektora finansów publicznych. Zgodnie z szacunkami MFW z kwietnia 2021 r. tylko w Bułgarii deficyt utrzymywał się na akceptowalnym poziomie (3,0% PKB). W pozo-

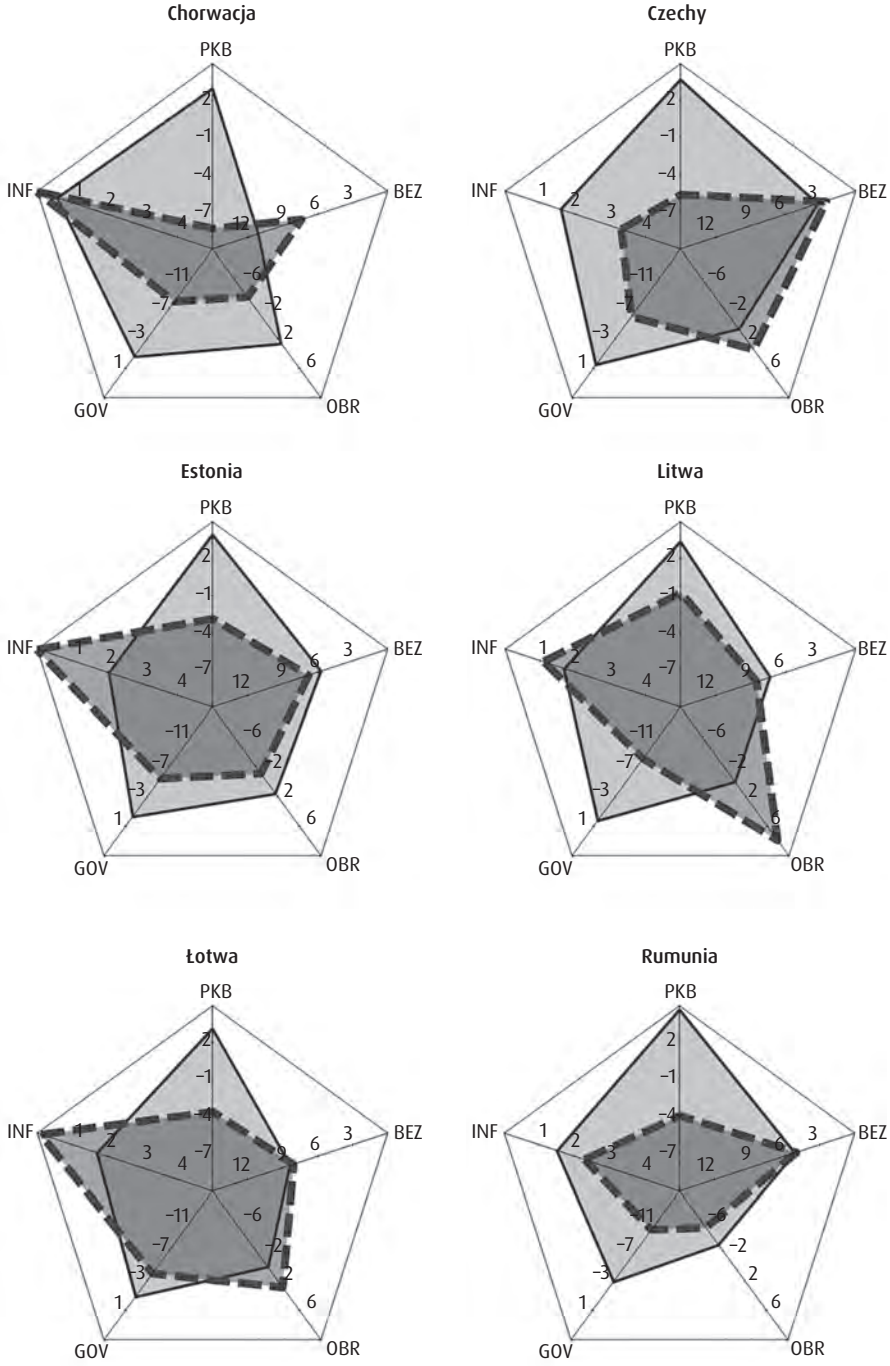
stałych państwach przekroczył on 3% PKB, a najwyższy był w Rumunii (prawie 10% PKB), na Węgrzech i w Słowenii (po 8,5% PKB). Polska zajęła czwarte miejsce od końca z deficytem na poziomie 8,2% PKB w 2020 r. Mimo że w momencie powstawania niniejszego rozdziału dokładne dane na temat deficytu nie były jeszcze znane, nie ulega wątpliwości, że pandemia koronawirusa doprowadziła do gwałtownego pogorszenia się stanu finansów publicznych w badanych krajach. Z jednej strony wynikało to ze zmniejszenia dochodów podatkowych na skutek ograniczenia bądź zaprzestania działalności gospodarczej w licznych branżach. Zamknięcie wielu gałęzi gospodarki oraz ograniczanie popytu konsumpcyjnego i inwestycyjnego w związku z wprowadzeniem rozmaitych restrykcji administracyjnych doprowadziło do znacznego zmniejszenia się dochodów podatkowych (pochodzących z podatków zarówno pośrednich, np. VAT, jak i bezpośrednich – PIT i CIT). Z drugiej strony rządy prowadziły ekspansywną politykę fiskalną – zasilały gospodarkę dużymi strumieniami pieniędzy w postaci różnych programów pomocowych dla branż dotkniętych pandemią (np. świadczenia postojowe w celu zrekompensowania utraconych przychodów z działalności gospodarczej), co znacznie zwiększyło wydatki państwa. W efekcie budżety wielu krajów EŚW-11 wykazały wysoki deficyt. Doprowadziło to także do znacznego wzrostu poziomu długu publicznego.

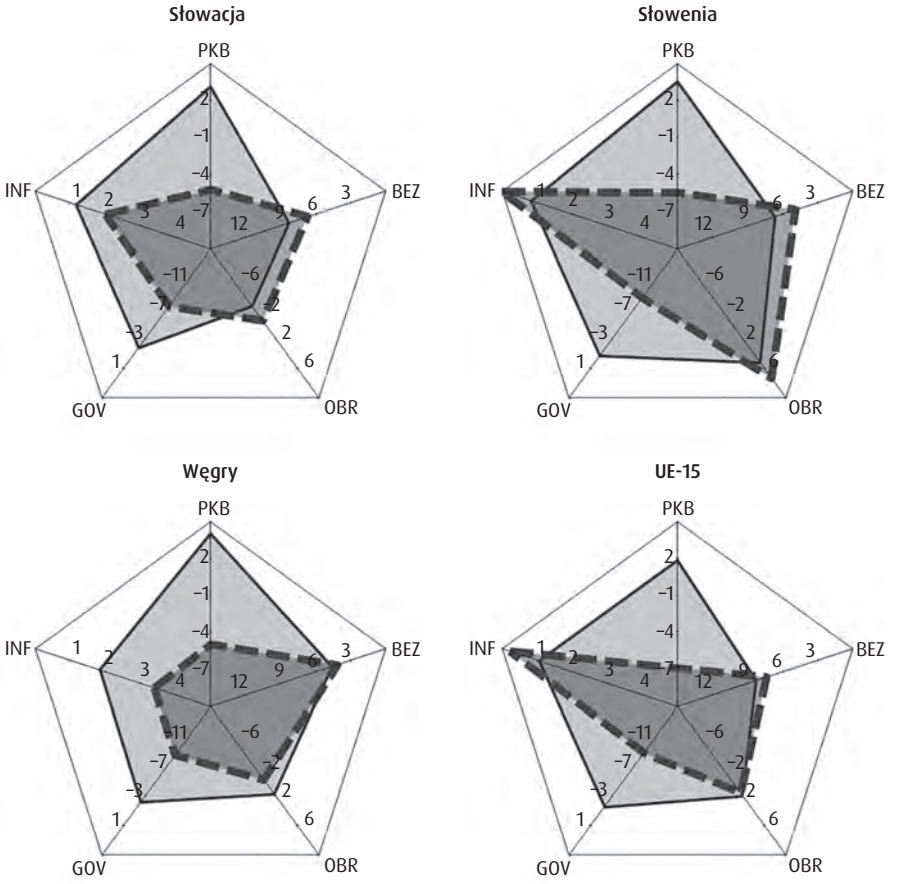
W zakresie obrotów bieżących z zagranicą sytuacja państw z regionu EŚW-11 jako całości jest dobra, ale widać duży rozrzut wyników uzyskiwanych przez poszczególne kraje. Zgodnie z szacunkami z kwietnia 2021 r. pięć państw EŚW-11 zanotowało w 2020 r. deficyt na rachunku obrotów bieżących (przy czym największy, w wysokości 5,1% PKB, wystąpił w Rumunii). Z kolei sześć pozostałych krajów wykazało nadwyżkę, a liderami były: Litwa (7,9% PKB), Słowenia (7,3%), Czechy i Polska (po 3,5%).

Rysunek 1
Kondycja gospodarcza krajów EŚW-11 w latach 2015–2020



cd. rysunku 1


Chorwacja
PKB
BEZ
OBR
GOV
INF
Czechy
PKB
BEZ
OBR
GOV
INF
Estonia
PKB
BEZ
OBR
GOV
INF
Litwa
PKB
BEZ
OBR
GOV
INF
Łotwa
PKB
BEZ
OBR
GOV
INF
Rumunia
PKB
BEZ
OBR
GOV
INF



Uwaga: pięciokąt wypełniony jasnoszarym tłem i otoczony cienką linią dotyczy średnich danych za lata 2015–2019. Ciemnoszary pięciokąt otoczony pogrubioną linią przerywaną przedstawia stan z 2020 r. W przypadku braku danych rocznych stopa bezrobocia została obliczona przez autorów jako średnia arytmetyczna stóp bezrobocia zaobserwowanych w poszczególnych miesiącach danego roku. W przypadku grupy UE-15 wykorzystano średnie ważone liczbą ludności.

Oznaczenia:
PKB – tempo wzrostu PKB (%),
INF – stopa inflacji (%),
BEZ – stopa bezrobocia (%),
GOV – saldo sektora finansów publicznych (% PKB),
OBR – saldo obrotów bieżących (% PKB).

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu (PKB, INF i BEZ) oraz MFW (GOV i OBR) [Eurostat, 2021; IMF, 2021].

Kondycja gospodarcza państw Europy Zachodniej w 2020 r. była, ogólnie rzecz biorąc, słaba. Oprócz głębokiej recesji, grupa UE-15 jako całość zanotowała też w tym czasie wysokie bezrobocie (7,4%) oraz duży deficyt finansów publicznych (8,8% PKB). Spośród pięciu analizowanych kryteriów kraje Europy Zachodniej wypadły stosunkowo najlepiej pod względem stabilności cen (stopa inflacji 0,2%).

Trajektorie rozwoju instytucjonalnego

Wprowadzenie

Analiza trajektorii rozwoju instytucjonalnego krajów EŚW-11 została przeprowadzona w nieco inny sposób niż przedstawiona wcześniej analiza dotycząca rozwoju gospodarczego. O ile w tym drugim przypadku przedmiotem oceny był *explicite* proces zmian wybranych wskaźników makroekonomicznych w latach 2015–2020, o tyle w tym podrozdziale oceniamy końcowy stan rozwoju instytucji w 2018 lub 2019 r., będący *implicite* efektem wcześniejszych zmian instytucjonalnych w poszczególnych krajach badanej próby. Analiza zaprezentowana w niniejszym podrozdziale objęła pięć obszarów instytucjonalnych wyodrębnionych przez Bruno Amable'a [2003] w badaniach nad modelami kapitalizmu, stanowiących filary konstrukcyjne architektury instytucjonalnej kraju:

- konkurencję na rynku produktów,
- stosunki przemysłowe i rynek pracy,
- system pośrednictwa finansowego,
- system zabezpieczenia społecznego,
- system tworzenia wiedzy.

W ramach każdego z wymienionych wyżej obszarów porównaliśmy kraje EŚW-11 do czterech modeli kapitalizmu występujących w Europie Zachodniej: anglosaskiego (reprezentowanego przez Wielką Brytanię), nordyckiego (Szwecja), kontynentalnego (Niemcy) i śródziemnomorskiego (reprezentowanego przez Włochy i Hiszpanię). W przypadku modelu śródziemnomorskiego przyjęliśmy dwa kraje odniesienia w zależności od dostępności danych oraz tego, który kraj jest bardziej typowym reprezentantem tego modelu w danym obszarze.

Podobieństwo zostało każdorazowo obliczone na podstawie sześciu wskaźników. Trzy z nich reprezentują uwarunkowania instytucjonalne danego obszaru (tzw. zmienne wejściowe), a trzy pozostałe odzwierciedlają wyniki osiągnięte w danym obszarze (zmienne wyjściowe, które reprezentują efekty funkcjonowania architektury instytucjonalnej).

Do obliczania podobieństwa wykorzystaliśmy autorską koncepcję współczynników i sześciokątów podobieństwa. Metoda ich opracowywania została dokładniej przedstawiona w naszych wcześniejszych pracach z tego zakresu [zob. np. Próchniak i in., 2016; Rapacki i in., 2019b]. Najogólniej rzecz biorąc, współczynnik podobieństwa jest równy 100, jeśli wartość danej zmiennej w kraju EŚW-11 i kraju odniesienia jest taka sama (co oznacza pełne podobieństwo). Z kolei wartość 0 występuje wówczas, gdy różnica między krajem EŚW-11 a państwem odniesienia przekracza 3 odchylenia standardowe zróżnicowania danej zmiennej w grupie 15 badanych państw (EŚW-11 i cztery państwa Europy Zachodniej).

Jeśli różnica jest mniejsza niż 3 odchylenia standardowe, to współczynnik podobieństwa jest obliczany proporcjonalnie. W efekcie im wyższy jest współczynnik podobieństwa, tym większa staje się bliskość instytucjonalna. Trzeba podkreślić, że przy obliczaniu współczynnika podobieństwa nie ma znaczenia kierunek odchyleń – liczy się tylko wartość bezwzględna różnic. Zagregowane współczynniki podobieństwa w przypadku poszczególnych obszarów i krajów EŚW-11 zostały obliczone jako średnie arytmetyczne wartości odpowiednich współczynników dotyczących sześciu wskaźników obszarowych.

Przy interpretacji wyników przyjęliśmy, że jeśli jakiś kraj EŚW-11 wykazuje równoczesne podobieństwo do więcej niż jednego modelu zachodnioeuropejskiego kapitalizmu (przy współczynniku przekraczającym 50), to oznacza to występowanie policentrycznego wzorca podobieństwa i stanowi przesłankę do wnioskowania o powstaniu w tym kraju patchworkowego modelu kapitalizmu, potwierdzającego wyniki naszych wcześniejszych badań [Próchniak i in., 2016; Rapacki, Czerniak, 2018; Rapacki, 2019a; Rapacki i in., 2019b].

Konkurencja na rynku produktów

Analiza instytucjonalna w obszarze konkurencji na rynku produktów została przeprowadzona na podstawie sześciu wskaźników:

1) kosztu procedur niezbędnych do rozpoczęcia działalności gospodarczej (% DNB *per capita*) [COST];
2) czasu potrzebnego do rozpoczęcia działalności gospodarczej (w dniach) [TIME];
3) wolności prowadzenia działalności gospodarczej [BF];
4) liczby przedsiębiorstw w gospodarce, z wyłączeniem sektora finansowego i ubezpieczeniowego (na milion mieszkańców) [FIR];
5) wskaźnika konkurencyjności (Global Competitiveness Index) [GCI];
6) konkurencji na rynku krajowym [COM].

Trzy pierwsze wskaźniki (tzw. zmienne wejściowe) przedstawiają uwarunkowania instytucjonalne rozwoju konkurencji na rynku produktów, a trzy kolejne (tzw. zmienne wyjściowe) – efekty konkurencji. Dane pochodzą z czterech źródeł: Heritage Foundation [BF], World Economic Forum [GCI, COM], World Bank [COST, TIME] oraz Eurostat [FIR]. Zmienna COM jest opracowywana na podstawie badań ankietowych i odzwierciedla odpowiedzi respondentów na pytania o to, jak podatki i subsydia zniekształcają konkurencję, na ile skoncentrowana jest działalność gospodarcza oraz jak silna konkurencja występuje w wybranych gałęziach gospodarki (takich jak np. usługi prawne, księgowe, inżynieryjne, handel detaliczny, telekomunikacja, usługi komunalne, poczta, transport). Dane na temat liczby przedsiębiorstw dotyczą 2018 r., wartości pozostałych wskaźników obejmują zaś 2019 r. Wyniki analizy zostały przedstawione w tabeli 3 i na rysunku 2.

Na poziomie średniej dotyczącej całej grupy EŚW-11 widać wyraźne zbliżenie instytucjonalne względem Hiszpanii, reprezentującej śródziemnomorski model kapitalizmu. Współczynnik podobieństwa w stosunku do tego kraju odniesienia (69,3) był wyraźnie wyższy niż w odniesieniu do Szwecji (53,7), Wielkiej Brytanii (46,9) i Niemiec (44,2). Mimo że współczynnik podobieństwa do Szwecji przekroczył graniczną wartość 50, to uprawniony jest wniosek, że w obszarze konkurencji na rynku produktów grupa EŚW-11 jako całość wykazywała monocentryczny wzorzec podobieństwa do jednego zachodnioeuropejskiego modelu kapitalizmu (różnica między odpowiednimi współczynnikami dla Hiszpanii i Szwecji przekraczała 10%), choć istniały też pewne odstępstwa od tego wzorca. W przypadku EŚW-11 największe podobieństwo do wzorca śródziemnomorskiego występowało po stronie zmiennych zarówno wejściowych (70,6), jak i wyjściowych (68,0).

Monocentryczny wzorzec podobieństwa cechował także większość krajów badanej grupy. W przypadku Bułgarii, Chorwacji, Czech, Polski, Rumunii, Słowacji i Węgier największe pokrewieństwo instytucjonalne w obszarze konkurencji na rynku produktów zachodziło w stosunku do Hiszpanii (współczynniki podobieństwa powyżej 60, a niekiedy nawet 70). W odniesieniu do pozostałych krajów referencyjnych żaden z zagregowanych współczynników podobieństwa w tych państwach nie przekroczył wartości 50 (z wyjątkiem Czech, które wykazały także pewną bliskość instytucjonalną względem Szwecji; z uwagi jednak na relatywnie niską wartość współczynnika podobieństwa na poziomie 51,7 wnioskowanie o monocentrycznym wzorcu podobieństwa jest uprawnione). Policentryczny wzorzec podobieństwa do jednocześnie dwóch lub więcej krajów referencyjnych, stanowiący przesłankę naszej hipotezy o patchworkowej naturze kapitalizmu powstałego w regionie EŚW-11, wystąpił natomiast w państwach bałtyckich i Słowenii. Kraje bałtyckie wykazały też, co prawda, największą zbieżność w stosunku do Hiszpanii, ale bliskość ze Szwecją, Wielką Brytanią, a także – w przypadku Estonii oraz Łotwy – Niemcami była również silna. Z kolei Słowenia upodobniła się najbardziej do modelu skandynawskiego, reprezentowanego przez Szwecję, chociaż pokrewieństwo z modelem śródziemnomorskim, anglosaskim i kontynentalnym było także znaczące (współczynniki podobieństwa powyżej 50).

W siedmiu krajach charakteryzujących się monocentrycznym wzorcem podobieństwa największą zbieżność z modelem śródziemnomorskim można było zaobserwować po stronie zmiennych zarówno wejściowych, jak i wyjściowych. Interesująca była natomiast sytuacja państw bałtyckich i Słowenii. O ile w tych krajach największa bliskość instytucjonalna ze Szwecją miała miejsce po stronie zmiennych wejściowych, o tyle pod względem wyników kraje te przypominały już model śródziemnomorski. Można zatem wysunąć wniosek, że nawet jeśli instytucje działające w obszarze konkurencji na rynku produktów przypominały te występujące w modelu nordyckim, to ich efektywność była jednak zupełnie inna i w zakresie zmiennych wyjściowych podobieństwo do modelu nordyckiego już nie występowało.

Tabela 3
Współczynniki podobieństwa – konkurencja na rynku produktów w 2018/2019 r.

	Niemcy		Hiszpania		Szwecja		Wielka Brytania	
	zmienne wejściowe	zmienne wyjściowe	zmienne wejściowe	zmienne wyjściowe	zmienne wejściowe	zmienne wyjściowe	zmienne wejściowe	zmienne wyjściowe
Bułgaria	38,2		72,3		49,2		44,1	
	40,6	35,9	73,1	71,5	52,2	46,2	41,6	46,6
Chorwacja	45,3		61,5		28,8		30,9	
	60,6	30,1	77,1	45,8	36,0	21,5	27,6	34,3
Czechy	34,9		65,5		51,7		39,9	
	49,9	19,9	70,0	60,9	60,8	42,6	50,2	29,7
Estonia	59,0		78,3		76,0		68,9	
	66,8	51,1	70,0	86,6	79,6	72,5	75,9	61,8
Litwa	47,4		71,4		68,6		57,9	
	67,3	27,5	70,7	72,1	83,5	53,7	77,6	38,2
Łotwa	56,6		78,0		71,7		63,6	
	73,3	39,9	71,7	84,4	82,6	60,7	76,6	50,6
Polska	37,0		63,4		33,4		29,3	
	29,2	44,9	43,0	83,7	8,4	58,4	3,0	55,6
Rumunia	41,3		65,9		44,5		48,7	
	42,1	40,6	74,6	57,1	57,2	31,8	47,9	49,5
Słowacja	24,1		61,4		41,8		29,5	
	40,8	7,3	73,3	49,6	52,4	31,2	43,3	15,7
Słowenia	58,1		73,3		78,7		67,4	
	73,0	43,2	67,4	79,1	88,1	69,4	80,9	53,9
Węgry	43,9		71,4		46,6		36,0	
	67,4	20,5	85,2	57,7	55,8	37,4	48,1	23,9
Średnia	**44,2**		**69,3**		**53,7**		**46,9**	
	55,5	**32,8**	**70,6**	**68,0**	**59,7**	**47,8**	**52,1**	**41,8**

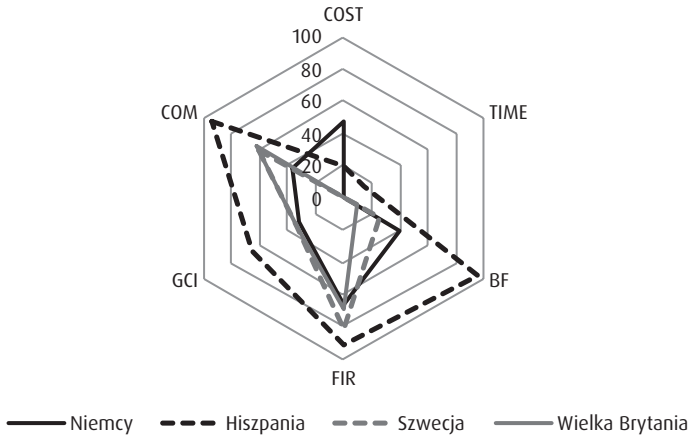
Uwaga: ciemnoszary kolor komórek oznacza najwyższy współczynnik podobieństwa w każdym kraju EŚW-11; kolor jasnoszary wskazuje na równoczesne podobieństwo danego kraju do innych państw referencyjnych na poziomie powyżej 50; kolorem żółtym zaznaczono najwyższe wartości podobieństwa dotyczące zmiennych wejściowych i wyjściowych.

Źródło: opracowanie własne.

Analizując sześciokąt podobieństwa dotyczący Polski, dochodzimy do dwóch wniosków. Po pierwsze, widać wyraźnie monocentryczny wzorzec podobieństwa i największą bliskość instytucjonalną względem Hiszpanii. Po drugie, krzywa reprezentująca Hiszpanię jest niesymetryczna i wyraźnie przesunięta w lewo. Oznacza to, że pokrewieństwo instytucjonalne z Hiszpanią w obszarze konkurencji na rynku produktów miało miejsce

przede wszystkim w zakresie zmiennych wyjściowych. W przypadku zmiennych wejściowych nie było ono aż tak silne (chociaż i tak silniejsze niż w stosunku do pozostałych państw odniesienia).

Rysunek 2
Porównanie Polski z krajami odniesienia w obszarze konkurencji na rynku produktów w 2018/2019 r.



Źródło: opracowanie własne.

Stosunki przemysłowe i rynek pracy

Identyfikacja i analiza specyfiki instytucjonalnej konstrukcji systemu stosunków przemysłowych i rynku pracy w każdym z krajów badanej próby została przeprowadzona na podstawie sześciu wskaźników, z których trzy pierwsze traktujemy jako zmienne wejściowe, odzwierciedlające uwarunkowania instytucjonalne, a trzy kolejne to zmienne wyjściowe, pozwalające zobrazować efekty przyjętych rozwiązań:

1) dominujący szczebel negocjacji płacowych (1 – szczebel przedsiębiorstwa/lokalny, …, 5 – szczebel krajowy/wielobranżowy) [LEVEL];
2) stopień zaangażowania partnerów społecznych w decyzje rządu dotyczące polityk społeczno-gospodarczych (0 – brak współpracy, …, 2 – pełna współpraca) [RI];
3) poziom uzwiązkowienia (%) [UD];
4) stopa bezrobocia (%) [UNEMP];
5) wydajność pracy w porównaniu ze średnią dla UE-27 [WEF];
6) udział zatrudnionych w niepełnym wymiarze czasu pracy w ogólnej liczbie zatrudnionych (%) [PARTEMP].

Dane pochodzą z następujących źródeł: Jelle Visser, ICTWSS Database (ver. 6.1), Amsterdam Institute for Advanced Labour Studies AIAS (październik 2019 r.) – dla

wskaźników reprezentujących stosunki przemysłowe, czyli zmiennych wejściowych; Eurostat (TPS00203, TESEM160, TPS00159) – dla wskaźników rynku pracy, tj. zmiennych wyjściowych.

Tabela 4 zawiera wartości współczynników podobieństwa w obszarze stosunków przemysłowych i rynku pracy z 2018/2019 r.

Tabela 4
Współczynniki podobieństwa – stosunki przemysłowe i rynek pracy w 2018/2019 r.

	Niemcy		Hiszpania		Szwecja		Wielka Brytania	
	zmienne wejściowe	zmienne wyjściowe	zmienne wejściowe	zmienne wyjściowe	zmienne wejściowe	zmienne wyjściowe	zmienne wejściowe	zmienne wyjściowe
Bułgaria	64,5		41,1		23,9		56,0	
	83,0	46,0	74,0	8,2	25,0	22,9	72,4	39,5
Chorwacja	65,4		47,6		31,7		61,2	
	83,0	47,8	69,4	25,7	25,0	38,4	78,3	44,0
Czechy	72,8		51,1		40,0		54,4	
	74,1	71,6	65,1	37,0	49,8	30,3	46,6	62,2
Estonia	74,2		55,1		35,4		72,1	
	73,4	74,9	64,5	45,7	22,2	48,5	68,5	75,7
Litwa	59,6		42,9		41,4		55,3	
	59,3	60,0	50,3	35,5	38,5	44,3	54,4	56,2
Łotwa	59,9		43,2		40,9		55,5	
	60,8	58,9	51,8	34,5	38,5	43,2	55,9	55,1
Polska	74,9		51,4		26,1		68,6	
	78,7	71,2	69,7	33,0	20,7	31,5	73,8	63,4
Rumunia	63,8		39,1		17,3		78,6	
	64,0	63,6	50,4	27,9	5,8	28,7	97,3	59,9
Słowacja	71,4		52,8		35,0		54,4	
	91,2	51,6	82,2	23,4	34,8	35,3	60,9	47,8
Słowenia	80,5		72,6		52,0		66,6	
	85,6	75,3	94,6	50,5	50,3	53,8	53,1	80,1
Węgry	59,7		36,4		14,9		70,1	
	60,1	59,3	51,1	21,6	5,8	24,0	87,9	52,4
Średnia	**67,9**		**48,5**		**32,6**		**63,0**	
	73,9	**61,8**	**65,8**	**31,2**	**28,8**	**36,4**	**68,1**	**57,8**

Uwaga: objaśnienia jak przy tabeli 3.
Źródło: opracowanie własne.

Analiza poziomu średnich, zagregowanych współczynników podobieństwa w przypadku całej zbiorowości EŚW-11 pozwala wyodrębnić dwie grupy krajów – w jednej z nich znajdują się kraje podobne do Niemiec, a w drugiej do Wielkiej Brytanii. Najwyższa wartość zagregowanego współczynnika podobieństwa występowała natomiast w stosunku do Niemiec (67,9), a w dalszej kolejności do Wielkiej Brytanii (63,0). Ten ostatni rezultat oznacza, iż badana zbiorowość przejawiała symptomy występowania dwubiegunowego (bicentrycznego) wzorca podobieństwa do dwóch jednocześnie różnych modeli kapitalizmu (kontynentalnego i anglosaskiego) – wchodzące w grę współczynniki różnią się od siebie o mniej niż 10%. Podobny wzorzec zidentyfikowano też na poziomie krajów (Chorwacja, kraje bałtyckie, Polska i Słowenia).

Wspomniany wyżej podział na dwie grupy krajów znajduje również potwierdzenie w wynikach analizy współczynników podobieństwa liczonych osobno dla zmiennych wejściowych i wyjściowych. Najwyższe wartości tych współczynników uzyskano w stosunku do Niemiec (odpowiednio 73,9 i 61,8) oraz Wielkiej Brytanii (odpowiednio 68,1 i 57,8). Odnotowano także podobieństwo do Hiszpanii, jednak wyłącznie w przypadku zmiennych wyjściowych.

Zwraca uwagę fakt, że zdecydowana większość krajów EŚW-11 wykazywała największe podobieństwo do Niemiec. Tylko w przypadku Rumunii i Węgier współczynnik podobieństwa był wyższy w stosunku do Wielkiej Brytanii. W obu przypadkach o podobieństwie do tego państwa zadecydowały wartości odpowiednich współczynników dla zmiennych wejściowych, natomiast na poziomie zmiennych wyjściowych w obu tych krajach ujawniła się największa zbieżność z modelem niemieckim.

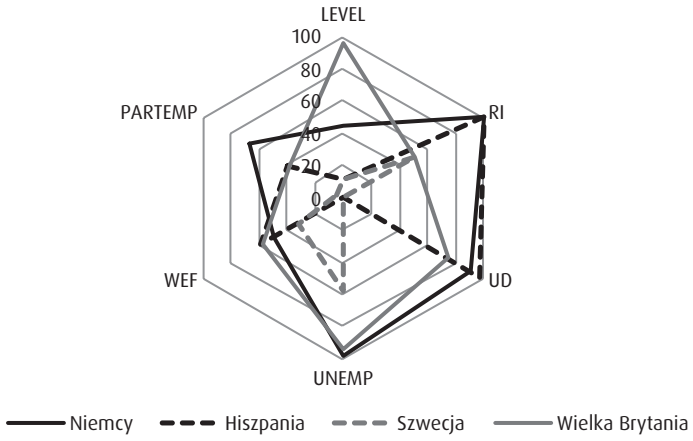
Lustrzanym odbiciem obu wymienionych krajów jest Estonia, w odniesieniu do której wartość zagregowanego współczynnika potwierdziła podobieństwo do Niemiec, o czym przesądziły zmienne wyjściowe. Z kolei w przypadku zmiennych wejściowych Estonia wykazywała relatywnie większe pokrewieństwo instytucjonalne z Wielką Brytanią.

Osobnym przypadkiem jest Słowenia, w której wartość zagregowanego współczynnika podobieństwa świadczyła o stosunkowo największym podobieństwie do Niemiec. Jeśli wziąć jednak pod uwagę najwyższe wartości w podziale na zmienne wejściowe i wyjściowe, to okaże się, że w podobszarze stosunków przemysłowych Słowenia wykazywała podobieństwo do Hiszpanii, a w podobszarze rynku pracy – do Wielkiej Brytanii.

W przypadku Polski (i Słowenii) można mówić raczej o procesie „upodabniania się", a nie „podobieństwie" do Niemiec. W 2015 r. wartość współczynnika podobieństwa wskazywała na największą bliskość instytucjonalną w stosunku do Wielkiej Brytanii, o czym zadecydowały zmienne wejściowe, ponieważ pod względem zmiennych wyjściowych Polska była bardziej zbliżona do Niemiec. Z kolei wedle danych z 2018/2019 r. Polska zdecydowanie upodobniła się do modelu kontynentalnego, reprezentowanego przez Niemcy (rysunek 3).

Jeśli analizować wpływ poszczególnych zmiennych na wysoki stopień podobieństwa do Niemiec w podziale na zmienne wejściowe i wyjściowe, to wśród tych pierwszych główną rolę odegrały „poziom uzwiązkowienia" i „poziom zaangażowania partnerów społecznych" w procesy decyzyjne dotyczące kwestii społeczno-ekonomicznych. W przypadku zmiennych wyjściowych podobne znaczenie miała zmienna „udział zatrudnionych w niepełnym wymiarze czasu pracy". Warto również zwrócić uwagę na zmienne „szczebel negocjacji" i „wydajność pracy", które mogły wpłynąć na relatywnie wysoką wartość współczynnika podobieństwa do modelu anglosaskiego (Wielka Brytania – 68,6).

Rysunek 3
Porównanie Polski z krajami odniesienia w obszarze stosunków przemysłowych i rynku pracy w 2018/2019 r.



Źródło: opracowanie własne.

System pośrednictwa finansowego

Jako zmienne charakteryzujące architekturę instytucjonalną systemu pośrednictwa finansowego wykorzystaliśmy:

1) kredyt krajowy dla sektora prywatnego (% PKB)[5] [DCPS];
2) bezpośrednie inwestycje zagraniczne (wartość wskaźnika jest różnicą między średnimi wpływami i średnimi odpływami, kolejno z lat 2013–2015 oraz 2017–2019, wyrażaną w % PKB)[6] [FDI];

5 Na podstawie danych World Bank [2021].
6 Bazowe wartości wskaźników pochodzą z World Bank [2021]; obliczenia własne.

3) sumę aktywów funduszy inwestycyjnych, firm ubezpieczeniowych oraz funduszy emerytalnych (w % PKB)[7] [MIPFA] – dane dostępne do 2017 r.;
4) aktywa kapitałowe brutto (akcje i inne właścicielskie papiery wartościowe; wyrażone w % PKB)[8] [GPEA] – dane dostępne do 2017 r.;
5) kapitalizację rynku akcji (w % nominalnego PKB)[9] [MCAP];
6) aktywa pięciu największych banków w relacji do aktywów wszystkich banków[10] [BAC-5] – dane dostępne do 2017 r.

Trzy pierwsze wskaźniki, tj. [DCPS], [FDI], [MIPFA], są traktowane jako zmienne wejściowe, pozostałe trzy zaś, tj. [GPEA], [MCAP] oraz [BAC-5], to zmienne wyjściowe (wynikowe). Reprezentują one zarówno zasoby, jak i strumienie finansowe pojawiające się w analizowanych krajach. Wskaźniki wejściowe określają źródła finansowania gospodarki, z kolei wskaźniki wynikowe opisują znaczenie rynku kapitałowego, strukturę aktywów sektora bankowego i strukturę właścicielską podmiotów gospodarczych. Kierując się kryterium kompletności dostępnych danych, w badaniu wykorzystaliśmy jedynie bazy danych World Bank [DCPS, FDI, MIPFA, GPEA, BAC-5], a w jednym przypadku CEIC [MCAP] (www.ceicdata.com).

Na poziomie średniej obliczonej dla grupy EŚW-11 (tabela 5) widać bliskość instytucjonalną względem Hiszpanii oraz Niemiec w 2019 r. Współczynnik podobieństwa do Hiszpanii wyniósł 64,8, w przypadku Niemiec zaś 61,3. Otrzymane wyniki były wyraźnie wyższe od podobnych wskaźników dla Szwecji (27,9) oraz Wielkiej Brytanii (33,7). Pod względem konstrukcji i wyników systemu pośrednictwa finansowego grupa EŚW-11 jako całość wykazywała raczej bicentryczny wzorzec podobieństwa do dwóch zachodnioeuropejskich modeli kapitalizmu, z przewagą wzorca śródziemnomorskiego. W przypadku całej grupy EŚW-11 największe podobieństwo do wzorca śródziemnomorskiego występowało po stronie zmiennych zarówno wejściowych (59,3), jak i wyjściowych (70,3).

Wspomniany, przeważająco bicentryczny wzorzec podobieństwa występował we wszystkich krajach badanej grupy. Równocześnie w siedmiu z nich (Bułgarii, Chorwacji, Estonii, Litwie, Słowacji, Słowenii i na Węgrzech) współczynnik podobieństwa przekroczył poziom 60 także w odniesieniu do Niemiec, choć w żadnym przypadku nie stanowił on wartości najwyższej. Jednocześnie w siedmiu krajach EŚW-11, niekoniecznie tych samych, podobieństwo do modelu niemieckiego było wyraźniej widoczne po stronie zmiennych wyjściowych (wskaźniki wyższe od średniej krajowej) niż wejściowych.

Analiza sześciokąta podobieństwa dotyczącego Polski (rysunek 4) potwierdza bicentryczny wzorzec podobieństwa i niemal jednakową bliskość instytucjonalną względem

7 Jak wyżej.
8 Jak wyżej.
9 Na podstawie danych EIC [2021].
10 Na podstawie danych World Bank [2021].

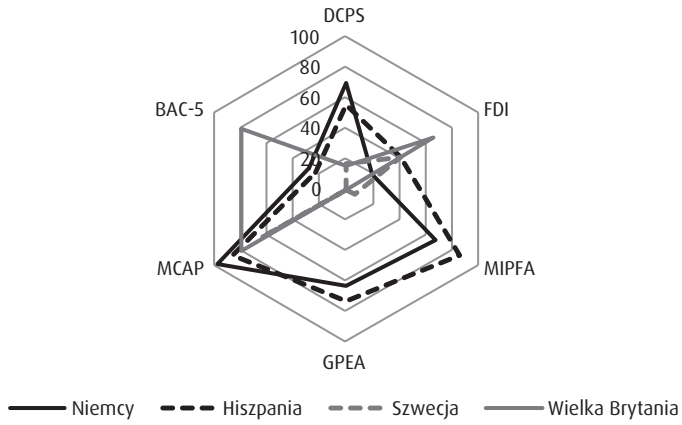
Hiszpanii i Niemiec. W pierwszym przypadku nieco wyższy wynik zaobserwowano na poziomie zmiennych wejściowych, w drugim zaś w kategorii zmiennych wyjściowych. W odniesieniu do dwóch zmiennych (jednej wejściowej – FDI, i jednej wyjściowej – BAC-5) zaznaczyła się także stosunkowo duża bliskość instytucjonalna względem wzorca brytyjskiego.

Tabela 5
Współczynniki podobieństwa – system pośrednictwa finansowego w 2017/2019 r.

	Niemcy		Hiszpania		Szwecja		Wielka Brytania	
	zmienne wejściowe	zmienne wyjściowe	zmienne wejściowe	zmienne wyjściowe	zmienne wejściowe	zmienne wyjściowe	zmienne wejściowe	zmienne wyjściowe
Bułgaria	61,5		64,7		25,2		41,7	
	53,2	69,8	62,1	67,3	22,4	28,0	28,8	54,6
Chorwacja	68,4		71,6		32,1		39,1	
	56,4	80,4	65,3	77,9	25,6	38,6	31,2	47,0
Czechy	54,9		60,1		26,8		31,8	
	61,4	48,5	70,3	50,0	30,6	23,1	36,5	27,1
Estonia	61,8		62,9		30,5		20,2	
	48,7	74,8	50,2	75,5	10,6	50,4	9,9	30,5
Litwa	60,5		65,3		32,9		26,7	
	51,2	69,9	60,0	70,6	20,4	45,4	27,9	25,6
Łotwa	57,9		61,1		21,1		34,4	
	41,8	74,0	50,7	71,6	11,2	31,1	18,6	50,2
Polska	57,7		60,9		21,3		40,1	
	52,2	63,2	61,1	60,8	21,4	21,2	27,3	52,9
Rumunia	57,7		60,9		23,8		30,3	
	36,7	78,8	45,5	76,4	9,4	38,2	17,7	43,0
Słowacja	64,0		68,8		36,4		29,3	
	54,6	73,2	63,6	74,0	24,0	48,8	29,6	28,9
Słowenia	66,6		69,8		29,8		36,9	
	52,5	80,7	61,4	78,3	21,7	37,8	27,3	46,4
Węgry	63,3		66,5		26,8		40,3	
	53,0	73,7	61,9	71,2	22,8	30,9	28,7	51,8
Średnia	**61,3**		**64,8**		**27,9**		**33,7**	
	51,1	**71,6**	**59,3**	**70,3**	**20,0**	**35,8**	**25,8**	**41,6**

Uwaga: objaśnienia jak przy tabeli 3.
Źródło: opracowanie własne.

Rysunek 4
Porównanie Polski z krajami odniesienia w obszarze pośrednictwa finansowego w 2017/2019 r.



Źródło: opracowanie własne.

System zabezpieczenia społecznego

Identyfikacja i analiza specyfiki architektury instytucjonalnej systemu zabezpieczenia społecznego w każdym z krajów wchodzących w skład badanej próby została przeprowadzona na podstawie sześciu wskaźników, z których trzy pierwsze stanowią zmienne wejściowe, odzwierciedlające uwarunkowania instytucjonalne (reguły gry), a trzy kolejne – zmienne wyjściowe, mierzące skuteczność (efekty) przyjętych rozwiązań. Do analizy zostały wybrane następujące wskaźniki (źródłem wszystkich danych jest Eurostat):

1) udział transferów w PKB (%) [BtGDP] – dane z 2019 r.;
2) udział wydatków publicznych ukierunkowanych na rodziny/dzieci w całości wydatków publicznych (%) [GFtE] – dane z 2018 r.;
3) udział wydatków publicznych na zdrowie w całości wydatków publicznych (%) [GHtE] – dane z 2019 r.;
4) współczynnik Giniego [GC] – dane z 2019 r.;
5) współczynnik dzietności [FR] – dane z 2018 r.;
6) oczekiwana długość życia w zdrowiu (w latach) w przypadku osób w wieku 65 lat [HLY65] – dane z 2018 r.

Uzyskane w naszym badaniu wartości średnich, zagregowanych współczynników podobieństwa w odniesieniu do całej grupy EŚW-11, obliczonych na podstawie danych z 2018 i 2019 r., potwierdzają hipotezę o patchworkowym modelu kapitalizmu (tabela 6). Najwyższa wartość współczynnika podobieństwa wystąpiła w stosunku do Niemiec (64,2), podczas gdy w przypadku Szwecji wskaźnik ten osiągnął 62,1, a w odniesieniu

do Wielkiej Brytanii – 60. Wskazuje to na policentryczny wzorzec podobieństwa w analizowanym obszarze. Wniosek ten wzmacnia analiza kształtowania się współczynników podobieństwa liczonych osobno na poziomie zmiennych wejściowych i wyjściowych. Najwyższa wartość tego współczynnika liczona wyłącznie dla zmiennych wejściowych została odnotowana w stosunku do Szwecji (77,3), podczas gdy w przypadku zmiennych wyjściowych względem Niemiec (64,4).

Tabela 6
Współczynniki podobieństwa – system zabezpieczenia społecznego w 2018/2019 r.

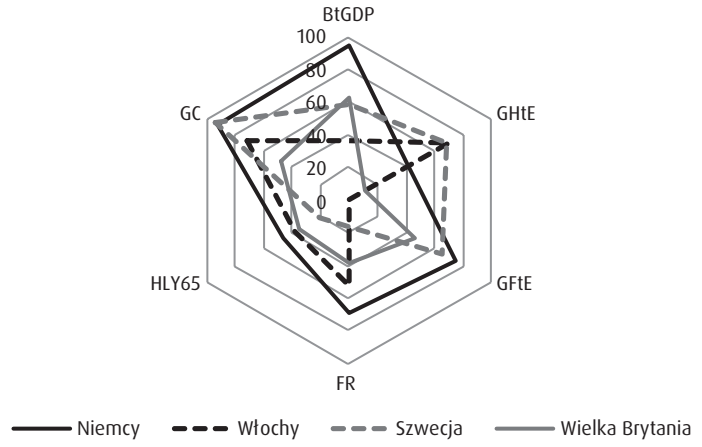
	Niemcy		Włochy		Szwecja		Wielka Brytania	
	zmienne wejściowe	zmienne wyjściowe	zmienne wejściowe	zmienne wyjściowe	zmienne wejściowe	zmienne wyjściowe	zmienne wejściowe	zmienne wyjściowe
Bułgaria	58,4		35,2		56,7		60,5	
	61,5	55,2	34,7	35,6	88,9	24,5	64,9	56,1
Chorwacja	64,9		44,6		60,9		54,5	
	66,1	63,6	42,2	46,9	85,5	36,2	73,8	35,2
Czechy	64,3		28,4		71,5		75,6	
	65,4	63,2	23,2	33,5	75,2	67,8	96,1	55,1
Estonia	62,7		36,8		67,2		56,6	
	54,0	71,4	32,1	41,6	75,2	59,2	48,3	65,0
Litwa	64,5		27,6		59,7		77,6	
	71,7	57,4	19,4	35,9	81,5	37,8	89,8	65,4
Łotwa	57,1		29,9		56,7		56,6	
	53,5	60,6	20,7	39,1	78,0	35,5	51,1	62,1
Polska	69,8		45,0		54,0		40,4	
	70,5	69,1	35,7	54,3	64,3	43,8	40,0	40,7
Rumunia	60,0		40,5		76,0		69,4	
	63,3	56,7	35,5	45,4	90,8	61,2	67,5	71,3
Słowacja	64,4		29,5		53,7		60,3	
	70,1	58,7	29,9	29,0	70,1	37,3	90,3	30,2
Słowenia	78,8		46,7		66,7		62,3	
	79,6	77,9	50,6	42,7	71,3	62,1	69,6	55,0
Węgry	61,3		29,7		60,3		46,0	
	48,2	74,4	16,5	42,8	69,4	51,2	46,1	45,9
Średnia	**64,2**		**35,8**		**62,1**		**60,0**	
	64,0	**64,4**	**31,0**	**40,6**	**77,3**	**47,0**	**67,1**	**52,9**

Uwaga: objaśnienia jak przy tabeli 3.
Źródło: opracowanie własne.

Wniosek o policentrycznym wzorcu podobieństwa cechującym analizowaną grupę krajów potwierdzają również inne wyniki naszego badania, w tym ustalenie, że tylko dla sześciu krajów EŚW-11 (Chorwacja, Łotwa, Polska, Słowacja, Słowenia i Węgry) współczynnik podobieństwa był najwyższy względem Niemiec. W przypadku Bułgarii, Czech i Litwy najbliższym instytucjonalnie punktem odniesienia była Wielka Brytania, z relatywnie wysoką wartością współczynnika w Czechach i na Litwie (powyżej 70). Równocześnie w tych dwóch krajach wskaźnik podobieństwa do Niemiec kształtował się na poziomie przekraczającym 60. Z kolei w przypadku Estonii i Rumunii współczynniki podobieństwa były najwyższe względem Szwecji (odpowiednio 67 i 76). Ciekawie kształtowała się sytuacja na Łotwie i Węgrzech, gdzie występowały bardzo zbliżone wartości współczynników podobieństwa do dwóch (Węgry), a nawet trzech krajów-reprezentantów modeli „idealno-typowych" (Łotwa).

Warto również zauważyć, że tylko w trzech krajach EŚW-11 (Litwa, Polska i Słowenia) współczynniki podobieństwa w 2018/2019 r., liczone osobno w odniesieniu do zmiennych wejściowych i wyjściowych, były najwyższe w stosunku do tego samego kraju referencyjnego, co w przypadku wskaźnika ogólnego. Dodatkowo, o ile na poziomie zmiennych wyjściowych analizowana grupa krajów wykazywała relatywnie największą bliskość instytucjonalną względem Niemiec (6 krajów, czyli podobnie jak w przypadku wskaźnika zagregowanego), o tyle już na poziomie zmiennych wejściowych bliskość ta dotyczyła Szwecji (również 6 krajów).

Rysunek 5
Porównanie Polski z krajami odniesienia w obszarze zabezpieczenia społecznego w 2018/2019 r.



Źródło: opracowanie własne.

Analizując odpowiednie wartości współczynników podobieństwa dla Polski można sformułować dwa wnioski (rysunek 5). Po pierwsze, architektura instytucjonalna w obszarze zabezpieczenia społecznego wykazywała w 2018/2019 r. największą zbieżność z kontynentalnym modelem kapitalizmu. Współczynnik podobieństwa Polski do Niemiec wynosił 69,8, a w przypadku Szwecji, Włoch i Wielkiej Brytanii było to odpowiednio 54; 45 i 40,4. Po drugie, relatywnie duże różnice w wartości współczynników podobieństwa względem kraju-reprezentanta modelu kontynentalnego i pozostałych krajów odniesienia wskazują – w przeciwieństwie do obrazu uzyskanego w przypadku całej badanej zbiorowości – na monocentryczny wzorzec bliskości instytucjonalnej w rozpatrywanym obszarze. Wniosek ten zostanie jeszcze wzmocniony, jeśli analizie poddamy współczynniki podobieństwa liczone osobno dla strony „wyjściowej" i „wejściowej". Najwyższa wartość obu tych grup wskaźników charakteryzowała bowiem relacje Polski z Niemcami, co było przede wszystkim konsekwencją zbliżonych wartości współczynnika Giniego (zmienne wyjściowe) i udziału transferów w PKB (zmienne wejściowe) w obu krajach.

System tworzenia wiedzy

Analiza architektury instytucjonalnej systemu tworzenia wiedzy w każdym z krajów badanej próby została przeprowadzona na podstawie sześciu wskaźników, z których trzy pierwsze stanowią zmienne wejściowe, odzwierciedlające uwarunkowania instytucjonalne (reguły gry i cechy strukturalne), a trzy kolejne – zmienne wyjściowe, mierzące skuteczność (efekty) przyjętych rozwiązań. Do analizy zostały wybrane następujące zmienne:

1) wydatki na badania i rozwój jako odsetek PKB [RDEX] – dane z 2018 r.;
2) zasoby ludzkie w sektorze nauki i techniki jako odsetek populacji aktywnej zawodowo [HRST] – dane z 2018 r.;
3) liczba nauczycieli (poza nauczycielami przedszkoli) jako odsetek ludności czynnej zawodowo [TEAH] – dane z 2018 r.;
4) udział zatrudnienia w sektorach wysokiej technologii [EHTS] – dane z 2018 r.;
5) wartość eksportu produktów wysokiej techniki jako odsetek całkowitej wartości eksportu [HTE] – dane z 2018 r.;
6) liczba zgłoszeń patentowych do EPO na 1 mln mieszkańców [PATE] – dane z 2017 r.

Na poziomie średnich zagregowanych współczynników podobieństwa liczonych w odniesieniu do całej grupy EŚW-11 najwyższą wartość odnotowano w przypadku Hiszpanii (77,6) (tabela 7). Wskaźniki bliskości instytucjonalnej względem innych krajów referencyjnych były dużo niższe (54,2 dla Wielkiej Brytanii oraz 44,8 dla Niemiec), co wskazywałoby na przeważająco monocentryczny wzorzec podobieństwa. Potwierdzają to wysokie średnie współczynniki podobieństwa do Hiszpanii na poziomie zmiennych wejściowych (75,7) i wyjściowych (79,6).

Tabela 7
Współczynniki podobieństwa – system tworzenia wiedzy w 2017/2018 r.

	Niemcy		Hiszpania		Szwecja		Wielka Brytania	
	zmienne wejściowe	zmienne wyjściowe	zmienne wejściowe	zmienne wyjściowe	zmienne wejściowe	zmienne wyjściowe	zmienne wejściowe	zmienne wyjściowe
Bułgaria	26,5		76,9		17,8		43,7	
	28,8	24,1	69,3	84,4	17,6	18,1	61,3	26,1
Chorwacja	35,3		77,0		30,0		39,3	
	28,5	42,0	67,0	87,1	26,7	33,3	34,6	43,9
Czechy	58,0		63,5		34,5		77,5	
	60,5	55,6	61,8	65,3	47,5	21,5	88,3	66,6
Estonia	57,2		85,9		44,3		62,0	
	57,8	56,6	93,1	78,7	44,8	43,8	65,5	58,6
Litwa	44,6		86,1		39,2		48,6	
	49,0	40,2	83,1	89,2	47,1	31,2	55,1	42,2
Łotwa	44,2		78,2		39,2		47,9	
	41,0	47,4	78,7	77,7	40,5	37,9	46,4	49,4
Polska	42,6		84,8		36,4		46,6	
	47,2	37,9	85,7	84,0	45,4	27,4	53,3	39,8
Rumunia	18,0		58,4		17,8		39,2	
	16,0	19,9	50,8	66,1	10,4	25,1	45,6	32,7
Słowacja	39,4		79,4		28,6		56,7	
	35,0	43,9	75,5	83,2	22,7	34,5	67,5	45,8
Słowenia	63,3		84,4		50,7		65,4	
	82,2	44,4	75,9	93,0	70,0	31,4	84,5	46,4
Węgry	64,1		79,0		43,3		69,5	
	64,4	63,8	91,4	66,6	55,1	31,6	70,5	68,6
Średnia	**44,8**		**77,6**		**34,7**		**54,2**	
	46,4	**43,3**	**75,7**	**79,6**	**38,9**	**30,5**	**61,1**	**47,3**

Uwaga: objaśnienia jak przy tabeli 3.
Źródło: opracowanie własne.

Spośród jedenastu analizowanych krajów dziesięć (poza Czechami) wykazywało największą bliskość instytucjonalną w stosunku do Hiszpanii. Czechy pod względem swej architektury instytucjonalnej w badanym obszarze najbardziej przypominały Wielką Brytanię, ale współczynnik podobieństwa do Hiszpanii był także wysoki (63,5). Interesującymi przypadkami są Słowenia i Węgry, w których podobieństwo do Hiszpanii było co prawda najwyższe (odpowiednio 84,4 i 79), ale wartość tego współczynnika w stosunku do Niemiec, Wielkiej Brytanii oraz – w przypadku Słowenii – Szwecji kształtowała się

powyżej 50. Można zatem powiedzieć, że te dwa kraje wykazywały raczej policentryczny wzorzec podobieństwa do zachodnioeuropejskich modeli kapitalizmu. Z kolei Rumunia przejawiała niskie podobieństwo względem wszystkich krajów-reprezentantów (współczynnik podobieństwa powyżej 50 tylko w stosunku do Hiszpanii).

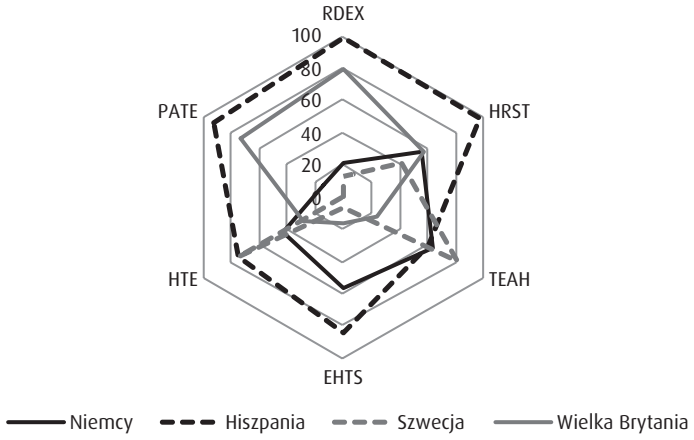
Dodatkowo w przypadku wszystkich analizowanych krajów współczynniki podobieństwa, liczone osobno dla zmiennych wejściowych i wyjściowych, przyjmowały systematycznie najwyższe wartości w stosunku do tego samego państwa, do którego dany kraj EŚW-11 był najbardziej zbliżony instytucjonalnie na poziomie wskaźników zagregowanych. Inaczej wyglądała sytuacja w Słowenii, która – mimo najwyższego wskaźnika podobieństwa do Hiszpanii w ujęciu zagregowanym (ale też ze stosunkowo wysokimi współczynnikami podobieństwa do Niemiec i Wielkiej Brytanii) – wykazywała najbliższe pokrewieństwo instytucjonalne z Wielką Brytanią – pod względem średniej wartości zmiennych wejściowych (84,5) – oraz Hiszpanią – pod względem wartości zmiennych wyjściowych (93,0). Z kolei Węgry, na poziomie średnich wskaźników najbardziej przypominające Hiszpanię (choć jednocześnie notujące wysokie współczynniki podobieństwa do Niemiec i Wielkiej Brytanii – powyżej 50), pod względem swej architektury instytucjonalnej okazały się najbardziej zbliżone do Hiszpanii – od strony zmiennych wejściowych (91,4) – i zarazem Wielkiej Brytanii – w kategorii zmiennych wyjściowych (68,6).

Kolejną ciekawą cechą badanej próby jest relacja między średnimi współczynnikami podobieństwa, liczonymi osobno w przypadku zmiennych wejściowych i wyjściowych. We wszystkich krajach – poza Estonią, Łotwą, Polską i Węgrami – podobieństwo do Hiszpanii pod względem wartości zmiennych wyjściowych było wyższe aniżeli pod względem zmiennych wejściowych. Może to wskazywać, że na wpływ warunków instytucjonalnych i strukturalnych (które mogły, zgodnie z wolą władzy państwowej, upodabniać się do wzorców istniejących w krajach o wyższej innowacyjności) nakładały się inne czynniki powodujące, że ocena analizowanego tu obszaru w postaci osiągniętego poziomu wiedzy i innowacyjności w krajach EŚW-11 była taka sama jak w krajach śródziemnomorskich. Natomiast jeśli chodzi o relację między podobieństwem zmiennych wejściowych i wyjściowych do Wielkiej Brytanii, to w przypadku Czech była ona odwrotna (wyższe podobieństwo zaobserwowano na poziomie zmiennych wejściowych niż zmiennych wyjściowych). Podobna prawidłowość występowała w przypadku Estonii, Litwy, Polski, Rumunii, Słowacji, Słowenii i Węgier w odniesieniu do Wielkiej Brytanii. Obserwacja ta potwierdza dodatkowo sformułowany wyżej wniosek dotyczący pozainstytucjonalnych barier rozwoju sektora wiedzy w większości krajów EŚW-11.

Polska była zdecydowanie najbardziej zbliżona instytucjonalnie do Hiszpanii (współczynnik 84,8 dla całego zestawu zmiennych; zob. rysunek 6). Podobieństwo do pozostałych krajów odniesienia było znacznie niższe, poniżej 50. O występowaniu monocentrycznego wzorca podobieństwa systemu tworzenia wiedzy w Polsce do krajów reprezentujących

cztery zachodnioeuropejskie modele kapitalizmu świadczy też fakt, że w przypadku zmiennych zarówno wejściowych, jak i wyjściowych najbliższym punktem odniesienia na mapie podobieństwa była Hiszpania (odpowiednio 85,7 i 84,0).

Rysunek 6
Porównanie Polski z krajami odniesienia w obszarze tworzenia wiedzy w 2017/2018 r.



Źródło: opracowanie własne.

Trajektorie rozwoju instytucjonalnego – najważniejsze ustalenia i wnioski

Przeprowadzona w poprzednich punktach analiza pięciu obszarów tworzących architekturę instytucjonalną krajów EŚW-11 pozwala uzyskać ogólny obraz trajektorii rozwojowej II w badanym okresie. Syntetycznym podsumowaniem wyników analizy są średnie współczynniki podobieństwa każdego z krajów EŚW-11 do państw referencyjnych oraz podobne współczynniki odnoszące się do poszczególnych obszarów instytucjonalnych, obliczone w tabelach 8 i 9.

Tabela 8
Średnie współczynniki podobieństwa krajów EŚW-11 do krajów referencyjnych w 2018/2019 r.

	Niemcy		Hiszpania/Włochy		Szwecja		Wielka Brytania	
	zmienne wejściowe	zmienne wyjściowe	zmienne wejściowe	zmienne wyjściowe	zmienne wejściowe	zmienne wyjściowe	zmienne wejściowe	zmienne wyjściowe
Bułgaria	49,8		58,0		34,6		49,2	
	52,9	46,2	62,6	53,4	41,2	27,9	53,8	44,6
Chorwacja	55,9		60,5		36,7		45,0	
	58,9	52,8	64,2	56,7	39,8	33,6	49,1	40,9

	Niemcy		Hiszpania/Włochy		Szwecja		Wielka Brytania	
	zmienne wejściowe	zmienne wyjściowe	zmienne wejściowe	zmienne wyjściowe	zmienne wejściowe	zmienne wyjściowe	zmienne wejściowe	zmienne wyjściowe
Czechy	57,0		53,7		44,9		55,8	
	62,3	51,6	58,1	49,3	52,8	37,1	63,5	48,1
Estonia	63,0		63,8		50,7		56,0	
	60,1	65,8	62,0	65,6	46,5	54,9	53,6	58,3
Litwa	55,3		58,7		48,4		53,2	
	59,7	51,0	56,7	60,7	54,2	42,5	61,0	45,5
Łotwa	55,1		58,1		45,9		51,6	
	54,1	56,1	54,7	61,5	50,2	41,6	49,7	53,5
Polska	56,4		61,1		34,2		45,0	
	55,6	57,2	59,0	63,2	32,0	36,4	39,5	50,5
Rumunia	49,2		53,0		35,9		53,2	
	44,4	54,0	51,4	54,6	34,7	37,1	55,2	51,2
Słowacja	52,7		58,4		39,1		46,0	
	58,3	47,1	64,9	51,9	40,8	37,4	58,3	33,7
Słowenia	69,5		69,4		55,6		59,7	
	74,6	64,4	70,0	68,8	60,3	50,9	63,1	56,3
Węgry	58,5		56,6		38,4		52,4	
	58,6	58,4	61,2	52,0	41,7	35,1	56,3	48,5
Średnia	**56,6**		**59,2**		**42,2**		**51,6**	
	58,2	**54,8**	**60,5**	**57,9**	**44,9**	**39,5**	**54,8**	**48,3**

Uwaga: objaśnienia jak przy tabeli 3.

Źródło: opracowanie własne.

Tabela 9
Współczynniki podobieństwa grupy krajów EŚW-11 do krajów referencyjnych według obszarów instytucjonalnych w 2018/2019 r.

	Niemcy		Hiszpania/Włochy		Szwecja		Wielka Brytania	
	zmienne wejściowe	zmienne wyjściowe	zmienne wejściowe	zmienne wyjściowe	zmienne wejściowe	zmienne wyjściowe	zmienne wejściowe	zmienne wyjściowe
Rynek produktów	44,2		69,3		53,7		46,9	
	55,5	32,8	70,6	68,0	59,7	47,8	52,1	41,8
Rynek pracy i stosunki przemysłowe	67,9		48,5		32,6		63,0	
	73,9	61,8	65,8	31,2	28,8	36,4	68,1	57,8
Pośrednictwo finansowe	61,3		64,8		27,9		33,7	
	51,1	71,6	59,3	70,3	20,0	35,8	25,8	41,6

cd. tabeli 9

	Niemcy		Hiszpania/Włochy		Szwecja		Wielka Brytania	
	zmienne wejściowe	zmienne wyjściowe	zmienne wejściowe	zmienne wyjściowe	zmienne wejściowe	zmienne wyjściowe	zmienne wejściowe	zmienne wyjściowe
System zabezpieczenia społecznego	64,2		35,8		62,1		60,0	
	64,0	64,4	31,0	40,6	77,3	47,0	67,1	52,9
System tworzenia wiedzy	44,8		77,6		34,7		54,2	
	46,4	43,3	75,7	79,6	38,9	30,5	61,1	47,3
Średnia	**56,5**		**59,2**		**42,2**		**51,6**	
	58,2	**54,8**	**60,5**	**57,9**	**44,9**	**39,5**	**54,8**	**48,3**

Uwaga: ciemnoszary kolor komórek oznacza najwyższy współczynnik podobieństwa w każdym obszarze instytucjonalnym; kolor jasnoszary wskazuje na równoczesne podobieństwo danego obszaru instytucjonalnego do innych państw referencyjnych na poziomie powyżej 50; kolorem żółtym zaznaczono najwyższe wartości podobieństwa dotyczące zmiennych wejściowych i wyjściowych.

Źródło: opracowanie własne.

Najważniejsze wnioski, do jakich prowadzi analiza danych z obu tabel, można ująć w następujących punktach.

1. **Policentryczne wzorce podobieństwa krajów EŚW-11 do krajów referencyjnych**. Oznacza to, że zarówno cała badana grupa, jak i pojedyncze kraje EŚW-11, a także poszczególne obszary instytucjonalne wykazywały liczne przejawy instytucjonalnej bliskości do równocześnie więcej niż jednego modelu kapitalizmu (bardzo niewielkie różnice odpowiednich współczynników podobieństwa). Na poziomie obszarów instytucjonalnych odnosi się to do rynku pracy i stosunków przemysłowych, pośrednictwa finansowego, a zwłaszcza systemu zabezpieczenia społecznego, gdzie istniejąca architektura instytucjonalna upodabniała analizowane kraje niemal w równym stopniu do dwóch bądź nawet trzech modeli kapitalizmu – śródziemnomorskiego, kontynentalnego i anglosaskiego (rynek pracy i system zabezpieczenia społecznego), przy współczynnikach podobieństwa przekraczających 60. Na poziomie krajów wystąpiły dwa przypadki (Estonia i Słowenia) równoczesnego podobieństwa do czterech różnych modeli kapitalizmu, a w czterech innych państwach mieliśmy do czynienia z porównywalną bliskością instytucjonalną względem trzech modeli zachodnioeuropejskiego kapitalizmu.
2. Wyniki te potwierdzają ustalenia z naszych wcześniejszych badań nad trajektoriami rozwoju instytucjonalnego w Europie Środkowo-Wschodniej [Próchniak i in., 2016; Rapacki, Czerniak, 2018; Rapacki, 2019a; Rapacki i in., 2019b], obejmujących lata 2005–2014, i stanowią silną przesłankę wniosku o **patchworkowej naturze powstałego w krajach EŚW-11 kapitalizmu**.
3. **Pojęcie kapitalizmu patchworkowego** oznacza szczególny rodzaj architektury instytucjonalnej łączącej w sobie – dość luźno powiązane – elementy konstrukcyjne pochodzące

z różnych porządków instytucjonalnych, ze szczególnym uwzględnieniem składników zapożyczonych z kilku współistniejących współcześnie modeli zachodnioeuropejskiego kapitalizmu. Kształt owej architektury jest jednocześnie efektem zależności ścieżkowej, tj. spuścizny historycznej po czasach protokapitalistycznych i okresie realnego socjalizmu. Takie połączenie skutkuje daleko idącą niespójnością tej architektury, jej niejednoznacznością (niedookreślonością) i wyraźnym deficytem komplementarności między jej poszczególnymi częściami składowymi. Niejednoznaczność instytucjonalna występuje na czterech różnych poziomach: a) całej gospodarki, b) w obrębie poszczególnych obszarów instytucjonalnych i między nimi, c) między zmiennymi opisującymi stronę wejścia i wyjścia architektury instytucjonalnej, a także d) między instytucjami formalnymi, importowanymi głównie z zachodnioeuropejskich modeli rozwiniętego kapitalizmu, i tzw. „głębokimi" instytucjami nieformalnymi odziedziczonymi z przeszłości. O istocie kapitalizmu patchworkowego decyduje w dużej mierze brak wyraźnej „osnowy instytucjonalnej", tj. zasady określającej jego prawa ruchu czy też mechanizm koordynacji podejmowanych działań i decyzji.

4. W kontekście przyjętych w tym opracowaniu punktów odniesienia wyłaniający się w Polsce model kapitalizmu był stosunkowo najbardziej zbliżony do wzorca śródziemnomorskiego, reprezentowanego przez Hiszpanię i Włochy. Podobną prawidłowość można zaobserwować na poziomie średniej dotyczącej całej badanej grupy państw, większości krajów EŚW-11 (z wyjątkiem Rumunii, Słowenii i Węgier) oraz trzech z pięciu obszarów instytucjonalnych (konkurencji na rynku produktów, pośrednictwa finansowego i systemu tworzenia wiedzy).
5. Jak wynika jednak z danych zamieszczonych w tabeli 8 oraz rezultatów bardziej szczegółowych analiz „obszarowych", przebieg trajektorii rozwojowych II w krajach EŚW-11 wskazuje także na występowanie porównywalnego co do skali, równoczesnego podobieństwa instytucjonalnego tych krajów do kontynentalnego modelu kapitalizmu, reprezentowanego przez Niemcy, oraz modelu anglosaskiego, ucieleśnianego przez Wielką Brytanię. Na poziomie pojedynczych państw tendencja ta szczególnie silnie zaznaczyła się w Rumunii, Słowenii i na Węgrzech, zaś w przypadku obszarów instytucjonalnych dotyczyła ona zwłaszcza rynku pracy i stosunków przemysłowych oraz systemu zabezpieczenia społecznego.
6. Ciekawe wyniki przynosi osobna analiza rozkładu wartości przyjmowanych przez zmienne wejściowe i wyjściowe. Okazuje się, po pierwsze, że wspomniany wyżej policentryczny wzorzec jednoczesnego podobieństwa krajów EŚW-11 do kilku zachodnioeuropejskich modeli kapitalizmu znacznie silniej determinuje strona „wejścia" architektury instytucjonalnej niż jej strona „wyjścia" (osiągane wyniki). Po drugie, z kilkoma wyjątkami (obejmującymi niektóre obszary instytucjonalne oraz część krajów, w tym Polskę), wartość średnich współczynników podobieństwa w przypadku

zmiennych wejściowych jest też stosunkowo wyższa niż w odniesieniu do zmiennych wyjściowych. Po trzecie, analiza ta pozwala dostrzec symptomy patchworkowej natury architektury instytucjonalnej na poziomie krajów należących do badanej próby – w sześciu z jedenastu państw EŚW-11 zmienne wejściowe wskazują na inną kolejność krajów odniesienia na mapie podobieństwa niż zmienne wyjściowe i średnie współczynniki podobieństwa. Wreszcie po czwarte, z perspektywy obszarów instytucjonalnych symptomy te szczególnie silnie ujawniają się w przypadku systemu zabezpieczenia społecznego – obszar ten wykazuje zupełnie inny wektor konwergencji instytucjonalnej na poziomie średniego współczynnika podobieństwa (Niemcy) niż w kontekście zmiennych wyjściowych (odpowiednio Szwecja i Wielka Brytania).

7. Należy mieć jednak świadomość, że średnie wartości wskaźników podobieństwa dla całej grupy krajów EŚW-11 mogą nieco zniekształcać rzeczywisty obraz ewolucji architektury instytucjonalnej w poszczególnych krajach i obszarach instytucjonalnych. Między rokiem początkowym (2015) i końcowym badania (2018/2019) w poszczególnych krajach miały bowiem miejsce spore zmiany odpowiednich współczynników podobieństwa do krajów odniesienia, zachodzące często w przeciwnych kierunkach. Na przykład o ile niektóre kraje oddaliły się instytucjonalnie od modelu śródziemnomorskiego, o tyle w innych państwach wystąpił proces silniejszego upodabniania się do tego wzorca. Podobne prawidłowości można zaobserwować także na poziomie obszarów instytucjonalnych. Zmiany średnich współczynników podobieństwa do krajów referencyjnych w poszczególnych obszarach wahały się w dość szerokim przedziale i przebiegały w różnych kierunkach. Niemniej poczynione tu ustalenia nie zmieniają zasadniczo ogólnego obrazu kierunków ewolucji architektury instytucjonalnej w Polsce i pozostałych krajach EŚW-11, jako że przedstawione wyżej zmiany miały w zbliżonych proporcjach odwrotne znaki i w większości wzajemnie się znosiły.
8. Na zakończenie warto sformułować jeszcze jeden wniosek, jaki nasuwa się po bardziej wnikliwej analizie danych opisujących kluczowy filar architektury instytucjonalnej krajów EŚW-11, tj. obszar stosunków przemysłowych i rynku pracy. Osobne spojrzenie na zmienne wejściowe (stosunki przemysłowe) i zmienne wyjściowe (rynek pracy) wskazuje na występowanie dwóch światów równoległych – stosunków przemysłowych zbliżonych do rozwiązań kontynentalnych oraz rynku pracy rozwijającego się na modłę anglosaską. Wydaje się, że w krajach EŚW-11 szybko zorientowano się, że „oprogramowanie" rynku pracy (w postaci instytucji ze sfery stosunków pracy) jest przestarzałe i nie pasuje do nowego otoczenia. Osnowa instytucjonalna, jaką są stosunki przemysłowe, powstała w innych czasach i wówczas doskonale spełniała swoją funkcję. „Złota epoka kapitalizmu" przeminęła bezpowrotnie, a świat pracy, który najpierw musiał zmierzyć się z robotyzacją, a następnie rozwojem sztucznej inteligencji oraz wyzwaniami ekologicznymi, boleśnie doświadcza teraz skutków pandemii COVID-19. Odpowiedzią

są kolejne „nakładki" na przestarzały system operacyjny (rozszerzenie prawa do rokowań na samozatrudnionych, ustawy o pracy zdalnej, możliwość wejścia związków na teren zakładów „nieuzwiązkowionych"). Są to rozwiązania krótkotrwałe i fragmentaryczne. Wielu młodych, sprekaryzowanych pracowników może odnieść wrażenie, że ma do czynienia z sytuacją, którą trafnie opisali autorzy najnowszego opracowania Europejskiego Instytutu Związków Zawodowych w Brukseli [ETUI, 2021], parafrazując słowa Georga Orwella: „wszyscy pracownicy są równi, ale niektórzy równiejsi od pozostałych". Dokonujące się w poszczególnych sferach zmiany zaszły już za daleko i trzeba w związku z tym na nowo opisać matrycę stosunków przemysłowych. Dopóki tak się jednak nie stanie, ścieżki stosunków przemysłowych i rynku pracy będą się rozchodziły.

Próba ratingu krajów EŚW-11

Przedstawiony w tym podrozdziale rating krajów EŚW-11 został stworzony na podstawie oceny dwóch trajektorii rozwojowych: uzyskanych w latach 2015–2019 wyników gospodarczych składających się na szeroko rozumianą trajektorię rozwojową I oraz stanu architektury instytucjonalnej tych gospodarek (istniejącego w tych krajach modelu kapitalizmu) na koniec 2019 r., stanowiącego czynnik warunkujący trajektorię rozwojową II. W ostatnim punkcie podrozdziału sporządziliśmy także (ale już nie w kategoriach ratingu) porównawcze zestawienie krajów EŚW-11 pod względem siły reakcji ich gospodarek na pandemię koronawirusa.

Trajektoria rozwojowa I – wyniki gospodarcze osiągane w latach 2015–2019

W ramach oceny trajektorii rozwojowej I dokonaliśmy dwukrotnej statystycznej analizy skupień w grupie krajów EŚW-11, biorąc pod uwagę – po pierwsze – tempo i charakter wzrostu gospodarczego (zrównoważony bądź niezrównoważony) oraz – po drugie – skalę realnej konwergencji dochodowej wobec UE-15.

W pierwszym przypadku zostały zastosowane następujące kryteria:

1) średnie tempo wzrostu gospodarczego każdego kraju EŚW-11 w latach 2015–2019 odniesione do mediany wyników dotyczącej całej grupy; kraje, których tempo wzrostu przekraczało wartość mediany (jak np. Polska, Bułgaria i Słowenia), zostały wpisane do kolumny „powyżej mediany", zaś te, w których tempo wzrostu było niższe niż wartość środkowa (jak np. Chorwacja, Litwa i Słowacja), znalazły się w kolumnie „poniżej mediany";
2) charakter wzrostu – zrównoważony bądź niezrównoważony; charakter wzrostu oceniliśmy z uwzględnieniem czterech wskaźników – stopy bezrobocia, stopy inflacji, salda

sektora finansów publicznych w relacji do PKB (%) i salda obrotów bieżących (również jako odsetek PKB); średnią wartość tych zmiennych w latach 2015–2019 w każdym kraju EŚW-11 odnieśliśmy do następujących przedziałów referencyjnych (wszystkie obustronnie domknięte):

- stopy bezrobocia: ⟨1,2%; 5,2%⟩,
- inflacji: ⟨0%; 2%⟩,
- salda sektora finansów publicznych: ⟨–1%; 1%⟩,
- salda obrotów bieżących: ⟨–1%; 1%⟩.

Następnie sprawdziliśmy, ile zmiennych „równowagowych" w każdym kraju mieściło się w poszczególnych przedziałach referencyjnych. W dalszej kolejności przyjęliśmy zaś, że jeśli wartość co najmniej trzech zmiennych w danym kraju zawiera się w przedziale referencyjnym, to odnotowany tam wzrost ma charakter zrównoważony, co pozwoliło nam wpisać ten kraj do wiersza „TAK" w tabeli 10. W przeciwnym wypadku (wartość dwóch lub więcej zmiennych równowagowych w analizowanym kraju wykraczała poza granice przedziału referencyjnego) uznaliśmy, że wzrost ma charakter niezrównoważony, w związku z czym umieszczaliśmy dany kraj w wierszu „NIE". W efekcie uzyskaliśmy cztery skupienia (tabela 10).

Tabela 10
Wyniki analizy skupień – tempo i charakter wzrostu gospodarczego w krajach EŚW-11 w latach 2015–2019

		Tempo wzrostu gospodarczego	
		Powyżej mediany	Poniżej mediany
Równowaga	TAK	Czechy, Polska	Litwa, Łotwa
	NIE	Bułgaria, Estonia, Rumunia, Słowenia, Węgry	Chorwacja, Słowacja

Źródło: opracowanie własne.

Druga analiza skupień dotyczyła skali zmniejszenia luki rozwojowej względem państw UE-15 w poszczególnych krajach EŚW-11 w latach 2015–2019. Jej wyniki zostały przedstawione w tabeli 2, gdzie *explicite* dokonaliśmy podziału krajów na klastry, uwzględniającego właśnie to kryterium.

Rating – trajektoria rozwojowa I

Na podstawie dwóch przeprowadzonych analiz skupień sporządziliśmy rating krajów EŚW-11, obejmujący ocenę osiągniętych przez nie wyników w zakresie trajektorii rozwojowej I. Punkty decydujące o pozycji każdego kraju w tym ratingu zostały przydzielone w następujący sposób:

- kraj mógł otrzymać 5 punktów, jeśli tempo wzrostu notowane w latach 2015–2019 kształtowało się powyżej mediany dla całej grupy EŚW-11, i 0 punktów, jeśli tempo wzrostu było niższe od mediany;
- kraj mógł otrzymać 5 punktów, jeśli charakter wzrostu został przez nas określony jako „zrównoważony", i 0 punktów, jeśli wzrost miał charakter niezrównoważony;
- kraj mógł otrzymać 10 punktów, jeśli – biorąc pod uwagę skalę realnej konwergencji – znalazł się w pierwszym klastrze, 6 punktów – jeśli został umieszczony w skupieniu drugim, 3 punkty – gdy znalazł się w klastrze trzecim, i 0 punktów – jeśli umieściliśmy go w skupieniu czwartym.

  Tabela 11 zawiera wyniki punktowe tak skonstruowanego ratingu krajów EŚW-11.

Tabela 11
Rating krajów EŚW-11 – trajektoria rozwojowa I

Kraj	Trajektoria rozwojowa I
Litwa	15
Rumunia	15
Czechy	13
Polska	13
Estonia	11
Słowenia	11
Bułgaria	8
Łotwa	8
Węgry	8
Chorwacja	6
Słowacja	0

Źródło: opracowanie własne.

Trajektoria rozwojowa II – stan architektury instytucjonalnej gospodarki na koniec 2019 r.

W przypadku trajektorii rozwojowej II rating został sporządzony na podstawie analizy skupień, z wykorzystaniem dokonanej przez nas oceny stopnia patchworkowości krajowych wariantów modelu kapitalizmu zidentyfikowanych w EŚW-11.

Stopień patchworkowości konkretnych, krajowych wariantów modelu kapitalizmu oceniliśmy przy zastosowaniu sześciu kryteriów. Im więcej kryteriów zostało spełnionych przez dany kraj, tym większy był stopień patchworkowości funkcjonującego w nim wariantu modelu kapitalizmu.

1. **Średnia wartość współczynnika podobieństwa w odniesieniu do pięciu obszarów instytucjonalnych**. Jako poziom referencyjny przyjęliśmy wartość tego współczynnika równą 50. Kraj spełniał pierwsze kryterium patchworku, jeśli średnia wartość współczynnika podobieństwa była wyższa od 50 względem więcej niż jednego kraju-reprezentanta. Jeśli w danym przypadku średnia wartość tego współczynnika przekraczała natomiast 50 w stosunku do jednego tylko kraju-reprezentanta, analizowane państwo nie spełniało tego kryterium patchworkowości. Jak wynika z danych przedstawionych w tabeli 8, jedynym takim krajem w całej grupie EŚW-11 była Bułgaria.
2. **Różnice w wartości średnich współczynników podobieństwa w odniesieniu do pięciu obszarów**. Kraj spełniał drugie kryterium patchworku, jeśli różnica między dwoma najwyższymi średnimi współczynnikami podobieństwa była mniejsza niż 10% wartości wyższego z nich; w przeciwnym wypadku, gdy różnica ta wynosiła co najmniej 10%, kryterium to nie znajdowało zastosowania. Tak zdefiniowane kryterium patchworku spełniały wszystkie kraje analizowanej grupy, z wyjątkiem Bułgarii.
3. **Najwyższa wartość współczynników podobieństwa policzonych w odniesieniu do pięciu obszarów**. Kraj spełniał trzecie kryterium patchworku, jeśli wartość współczynnika podobieństwa w każdym z pięciu obszarów była najwyższa w stosunku do więcej niż dwóch krajów-reprezentantów. Odwrotna sytuacja miała miejsce wówczas, gdy w każdym z pięciu obszarów najwyższa wartość tego współczynnika została osiągnięta w stosunku do dwóch lub mniej krajów-reprezentantów. W ten sposób ustalono, że kryterium to spełniały: Bułgaria, Czechy, Estonia, Litwa, Rumunia, Słowenia i Węgry, natomiast nie spełniały go: Chorwacja, Łotwa, Polska i Słowacja.
4. **Wartości współczynników podobieństwa w każdym z obszarów instytucjonalnych**. Jako poziom referencyjny przyjęliśmy wartość tego współczynnika równą 50. Kraj spełniał czwarte kryterium patchworku, jeśli w co najmniej dwóch obszarach instytucjonalnych wartość współczynników podobieństwa przekroczyła poziom referencyjny w stosunku do dwóch lub więcej krajów-reprezentantów. Natomiast jeśli współczynnik ten był wyższy od 50 dla więcej niż jednego kraju-reprezentanta tylko w jednym obszarze instytucjonalnym, to analizowane państwo nie spełniało wskazanego kryterium. Jak wynika z danych przedstawionych w tabelach 3–7, opisaną cechę patchworkowego modelu kapitalizmu można było zaobserwować we wszystkich krajach EŚW-11.
5. **Różnice w wartości współczynników podobieństwa w każdym z obszarów instytucjonalnych**. Kraj spełniał piąte kryterium patchworku, jeśli co najmniej w dwóch obszarach instytucjonalnych wartość dwóch najwyższych współczynników podobieństwa różniła się o mniej niż 10% wartości wyższego z nich. W przeciwnym razie, jeśli podobna różnica (<10%) między dwoma najwyższymi współczynnikami podobieństwa występowała w co najwyżej jednym obszarze instytucjonalnym, kryterium to pozo-

stawało niespełnione. Podobnie jak we wcześniejszym przypadku, cechę tę zaobserwowano wśród wszystkich krajów z analizowanej grupy.

6. **Wartości współczynników podobieństwa policzonych osobno dla zmiennych wejściowych i wyjściowych**. Kraj spełniał szóste kryterium patchworku, jeśli w co najmniej dwóch obszarach instytucjonalnych najwyższa wartość zagregowanego, „obszarowego" współczynnika podobieństwa nie pokrywała się (czyli nie dotyczyła tego samego kraju-reprezentanta) z najwyższą wartością współczynników liczonych osobno w przypadku zmiennych wejściowych i wyjściowych. Kryterium to pozostawało natomiast niespełnione, jeśli taka sytuacja wystąpiła w co najwyżej jednym obszarze instytucjonalnym. Analizując dane zawarte w tabelach 3–7, można stwierdzić, że temu kryterium patchworku odpowiadały: Bułgaria, Chorwacja, Estonia, Łotwa, Rumunia, Słowenia i Węgry, a nie spełniały go: Czechy, Litwa, Polska i Słowacja.

Przeprowadzona analiza rozkładu poszczególnych cech (kryteriów) kapitalizmu patchworkowego pozwoliła wyłonić trzy skupienia krajów EŚW-11 (tabela 12).

Tabela 12
Wyniki analizy skupień – stopień patchworkowości wariantów modelu kapitalizmu zidentyfikowanych w krajach EŚW-11

Stopień patchworkowości modelu kapitalizmu		
Spełnione cztery kryteria	Spełnionych pięć kryteriów	Spełnionych sześć kryteriów
Bułgaria, Polska, Słowacja	Chorwacja, Czechy, Litwa, Łotwa	Estonia, Rumunia, Słowenia, Węgry

Źródło: opracowanie własne.

Rating – trajektoria rozwojowa II

Wykorzystując wyniki przeprowadzonej wyżej analizy skupień, sporządziliśmy odrębny rating krajów EŚW-11 uwzględniający przebieg trajektorii rozwoju II. Punkty przesądzające o pozycji każdego kraju w tym ratingu zostały przyznane w następujący sposób: kraj mógł otrzymać 10 punktów, jeśli zidentyfikowany w nim wariant patchworkowego modelu kapitalizmu spełniał cztery z przyjętych przez nas kryteriów, 5 punktów – w przypadku zidentyfikowania pięciu cech, i 0 punktów, jeśli udało się potwierdzić wszystkie kryteria patchworku.

Tabela 13 zawiera pełne zestawienie wyników tak sporządzonego ratingu krajów EŚW-11.

Tabela 13
Rating krajów EŚW-11 – trajektoria rozwojowa II

Kraj	Trajektoria rozwojowa II
Bułgaria	10
Polska	10
Słowacja	10
Czechy	5
Litwa	5
Łotwa	5
Chorwacja	5
Rumunia	0
Estonia	0
Słowenia	0
Węgry	0

Źródło: opracowanie własne.

Reakcja gospodarki na pandemię wirusa COVID-19 w 2020 r.

Badając reakcje gospodarek z EŚW-11 na negatywny, asymetryczny szok zewnętrzny w postaci globalnej recesji wywołanej pandemią wirusa COVID-19, przeprowadziliśmy, podobnie jak poprzednio, statystyczną analizę skupień z uwzględnieniem dwóch kryteriów.

Pierwszym z nich była głębokość recesji, do jakiej doszło w 2020 r. W tym celu porównaliśmy skalę spadku PKB w 2020 r. w każdym z krajów z medianą jego wartości w całej analizowanej grupie (–4,1%; zob. tabela 1). Pozwoliło to wyróżnić w niej dwa skupienia. Pierwsze z nich tworzą kraje, gdzie skala spadku była równa lub mniejsza od mediany, w drugim zaś znalazły się gospodarki, w których spadek PKB w 2020 r. był głębszy niż mediana dla EŚW-11. Skupienia te nazwaliśmy odpowiednio: „relatywnie niska skala spadku PKB" i „relatywnie wysoka skala spadku PKB". Do pierwszej kategorii zakwalifikowały się: Polska (–2,7%), Bułgaria (–2,9%), Estonia (–2,9%), Litwa (–0,8%), Łotwa (–3,6%) i Rumunia (–4,1%), w drugiej znalazły się natomiast: Chorwacja (–8,4%), Czechy (–5,6%), Słowacja (–5,2%), Słowenia (–5,5%) i Węgry (–5,0%).

Kolejnym rozpatrywanym kryterium była skala zmniejszenia równowagi makroekonomicznej. Zmierzyliśmy ją w ten sposób, że dla wszystkich krajów EŚW-11 obliczyliśmy zmianę wartości czterech wskaźników „równowagowych" między 2019 i 2020 r., a następnie policzyliśmy medianę wartości zmian każdego z nich w obrębie całej badanej grupy (zob. tabela w aneksie). W kolejnym kroku zbadaliśmy, dla ilu zmiennych „równowagowych" delta ich wartości w każdym kraju różniła się od mediany dla całej grupy i jaki był

poziom każdej ze zmiennych w 2020 r. Następnie, podobnie jak w przypadku trajektorii rozwojowej I, arbitralnie przyjęliśmy, jaką skalę zmian i jakie wartości poszczególnych wskaźników ocenimy jako znaczną i nieznaczną skalę zmniejszenia cząstkowej równowagi makroekonomicznej. I tak:

- stopa bezrobocia – mediana jej zmiany wyniosła 0,9 p.p., co oznacza, że każdy kraj, w którym bezrobocie wzrosło o więcej niż 0,9 p.p., zaklasyfikowaliśmy do grupy, w której znacznie zmniejszyła się skala równowagi makroekonomicznej w tym obszarze (Estonia, Litwa, Łotwa, Rumunia);
- inflacja – mediana zmian tego wskaźnika wyniosła 1,3 p.p.; wartość ta pozwoliła wyselekcjonować kraje, w których stopa inflacji zmieniła się o więcej niż 1,3 p.p. (Polska, Estonia, Łotwa, Rumunia i Słowenia); następnie sprawdziliśmy kierunek zmian stopy inflacji w tych krajach oraz jej poziom w 2020 r.; uwzględniając przedziały referencyjne przyjęte wcześniej w ratingu obejmującym trajektorię rozwojową I, ustaliliśmy, że ze znacznym zmniejszeniem skali równowagi makroekonomicznej w tym obszarze mieliśmy do czynienia jedynie w Polsce (wzrost inflacji o 1,6 p.p., do poziomu 3,7%), Estonii (spadek inflacji o 2,9 p.p. i deflacja w wysokości 0,6%) i Słowenii (spadek inflacji o 2 p.p. i deflacja na poziomie 0,3%); w przypadku Łotwy i Rumunii, gdzie spadek stopy inflacji był głębszy niż mediana jej zmiany w całej grupie EŚW-11, uznaliśmy, że kierunek tej zmiany wskazywał na rosnącą równowagę w tym obszarze;
- saldo sektora finansów publicznych – mediana jego zmiany wyniosła –6,17 p.p. w stosunku do PKB, co oznacza, że każdy kraj, w którym saldo sektora finansów publicznych pogorszyło się o więcej niż 6,17 p.p. w stosunku do produktu krajowego (Polska, Chorwacja, Litwa, Słowenia i Węgry), odnotował znacznie niższą skalę równowagi makroekonomicznej w tym obszarze;
- saldo obrotów bieżących – mediana zmian tego wskaźnika wyniosła 2,97 p.p. w stosunku do PKB; na podstawie tych ustaleń zidentyfikowaliśmy kraje, w których saldo obrotów bieżących zmieniło się o więcej niż 2,97 p.p. w stosunku do PKB (Polska, Chorwacja, Czechy, Litwa, Łotwa), co w ich przypadku implikuje znaczną skalę spadku cząstkowej równowagi makroekonomicznej.

Następnie założyliśmy, że jeśli w jakimś kraju doszło do zdefiniowanego przez nas znacznego pogorszenia się cząstkowej równowagi makroekonomicznej w zakresie co najmniej dwóch opisujących ją wskaźników, to można wówczas mówić o **znacznej** skali zmniejszenia równowagi makroekonomicznej. W odwrotnej sytuacji (gdy zmniejszenie skali cząstkowej równowagi wystąpiło w przypadku tylko jednego parametru) skala ta była **nieznaczna**.

Przeprowadzona na podstawie tak zdefiniowanych kryteriów analiza pozwoliła przyporządkować każdy z krajów EŚW-11 do jednego z pól tabeli 14 i zidentyfikować w ten sposób cztery klastry.

Tabela 14
Wyniki analizy skupień – reakcja gospodarek krajów EŚW-11 na pandemię wirusa COVID-19 w 2020 r.

		Skala spadku PKB w 2020 r.	
		Relatywnie niska	Relatywnie wysoka
Skala zmniejszenia równowagi makroekonomicznej	nieznaczna	Bułgaria (10), Rumunia (0)	Czechy (5), Słowacja (10), Węgry (0)
	znaczna	Polska (10), **Estonia (0)**, Litwa (5), Łotwa (5)	**Chorwacja (5)**, Słowenia (0),

Uwaga: w nawiasach podano wartości przyznane w ratingu „instytucjonalnym". Pogrubiona czcionka wskazuje kraje, które zajmowały określoną pozycję w analogicznym miejscu zestawienia zawierającego skupienia „makroekonomiczne".

Źródło: opracowanie własne.

Podsumowanie

Najważniejsze ustalenia wynikające z przedstawionego w tym opracowaniu badania można syntetycznie ująć w następujących punktach, w podziale na trzy objęte nim obszary: a) trajektorie rozwoju gospodarczego, b) trajektorie rozwoju instytucjonalnego i c) reakcję gospodarek krajów EŚW-11 na pandemię COVID-19. Poniższe zestawienie zawiera także wyniki analizy skupień oraz sporządzonego na ich podstawie ratingu krajów EŚW-11 w odniesieniu do każdego z tych obszarów.

Trajektorie rozwoju gospodarczego

1. W latach 2015–2019 nastąpiło przyspieszenie wzrostu gospodarczego w stosunku do średniej wieloletniej (1990–2019) we wszystkich krajach EŚW-11. Polska należała do liderów wzrostu gospodarczego zarówno w grupie EŚW-11, jak i w całej Unii Europejskiej. Dotyczyło to całego okresu 1990–2019, a także lat 2015–2019.
2. Kraje EŚW-11 jako całość osiągnęły w tych dwóch przedziałach czasowych przeciętnie wyższe tempo wzrostu niż państwa UE-15. Ta „nadwyżka wzrostu" krajów EŚW-11 zwiększyła się z 0,2 p.p. w całym okresie 1990–2019 do 1,8 p.p. (3,7% i 1,9% średnio rocznie) w latach 2015–2019, kiedy to wzrost gospodarczy we wszystkich krajach EŚW-11 był przy tym szybszy niż średnio w państwach UE-15.
3. W okresie 1990–2019 wszystkie kraje EŚW-11 zmniejszyły też swój dystans rozwojowy do krajów „rdzenia" Unii Europejskiej. Proces konwergencji dochodowej przebiegał najszybciej w Rumunii i w Polsce, tj. w dwóch najsłabiej rozwiniętych przed 1990 r. krajach tej grupy.
4. Z kolei w latach 2015–2019 proces realnej konwergencji był najszybszy w Rumunii i na Litwie; na tle całej grupy EŚW-11 Polska plasuje się w „strefie stanów średnich".

Na podkreślenie zasługuje jednak fakt, że w tym okresie wyprzedziła ona pod względem poziomu rozwoju gospodarczego pierwszy kraj „starej" Unii, tj. Grecję, i doścignęła kolejny kraj unijnego „rdzenia" – Portugalię. Warto przy tym wskazać, że różna skala zmian względnej pozycji rozwojowej krajów EŚW-11 była pochodną nie tylko szybszego tempa wzrostu gospodarczego niż w krajach unijnej „piętnastki", ale także zróżnicowanych trendów demograficznych, skali i struktury migracji zarobkowej oraz kierunków i tempa zmian realnych kursów walutowych w poszczególnych krajach. Uwaga ta dotyczy też zróżnicowanego przebiegu ścieżek wzrostu gospodarczego i realnej konwergencji wewnątrz samej grupy EŚW-11.

5. Stosunkowo szybki wzrost gospodarczy w krajach EŚW-11 w latach 2015–2019 miał miejsce w warunkach względnie dużej stabilizacji (równowagi) makroekonomicznej. Jak wynika z analizy pięciokątów kondycji gospodarki, w większości tych krajów wzrost miał charakter w miarę zrównoważony, tj. towarzyszyły mu dość niska stopa bezrobocia, niska stopa inflacji oraz niewielkie deficyty bądź nadwyżki sektora finansów publicznych oraz obrotów bieżących.
6. Osiągnięte w latach 2015–2019 wyniki w zakresie wzrostu gospodarczego i równowagi makroekonomicznej, współwyznaczających trajektorię rozwoju gospodarczego (trajektorię I), stanowiły podstawę analizy klastrów występujących w badanej zbiorowości krajów EŚW-11. Pozwoliła ona wyłonić w całej grupie cztery skupienia:
   - klaster 1: Czechy i Polska – kraje wykazujące szybki i zrównoważony wzrost gospodarczy;
   - klaster 2: Bułgaria, Estonia, Słowenia i Węgry – szybki i niezrównoważony wzrost;
   - klaster 3: Litwa i Łotwa – wolny i zrównoważony wzrost;
   - klaster 4: Chorwacja i Słowacja – wolny i niezrównoważony wzrost gospodarczy.
7. Drugą składową trajektorii rozwoju gospodarczego były wyniki uzyskane przez kraje EŚW-11 w procesie realnej konwergencji. Ich ocena, dokonana w podobny sposób jak w przypadku wzrostu gospodarczego, umożliwiła zidentyfikowanie w grupie EŚW-11 czterech skupień (tabela 2): a) krajów wykazujących bardzo szybką, dwucyfrową konwergencję (Rumunia i Litwa); b) krajów o stosunkowo szybkiej konwergencji (Chorwacja, Estonia i Słowenia); c) krajów notujących umiarkowaną konwergencję (Polska, Bułgaria, Czechy, Łotwa i Węgry) i d) krajów wykazujących realną dywergencję (Słowacja).
8. Wyniki analizy klastrów umożliwiły z kolei sporządzenie ratingu krajów EŚW-11, stanowiącego syntetyczne, wyrażone w punktach podsumowanie wyników uzyskanych we wszystkich wymiarach (wzrost – równowaga – konwergencja) składających się na trajektorię rozwojową I. Na czele tego zestawienia znalazły się kolejno Litwa i Rumunia (po 15/20), Polska i Czechy (po 13/20) oraz Estonia i Słowenia (po 11/20), które uzyskały ponad połowę możliwych do zdobycia punktów.

Trajektorie rozwoju instytucjonalnego

1. Badaną grupę charakteryzowały policentryczne wzorce instytucjonalnego podobieństwa do krajów referencyjnych. Oznacza to, że zarówno cała zbiorowość, jak i pojedyncze kraje EŚW-11, a także poszczególne obszary instytucjonalne wykazywały liczne przejawy instytucjonalnej bliskości do równocześnie więcej niż jednego modelu kapitalizmu.
2. Ustalenie to wpisuje się w wyniki naszych wcześniejszych badań nad trajektoriami rozwoju instytucjonalnego w EŚW, obejmujących lata 2005–2014, i potwierdza nasz wniosek o patchworkowej naturze powstałego w krajach EŚW-11 kapitalizmu. Pełną definicję opisującą unikalną istotę i najważniejsze cechy tego modelu kapitalizmu można znaleźć w części podsumowującej trajektorie rozwoju instytucjonalnego.
3. Powstały w Polsce wariant kapitalizmu był stosunkowo najbardziej zbliżony do modelu śródziemnomorskiego, reprezentowanego przez Hiszpanię i Włochy. Podobną prawidłowość można było zaobserwować na poziomie średniej dla całej badanej grupy, większości krajów EŚW-11 oraz trzech z pięciu obszarów instytucjonalnych.
4. Równocześnie przebieg trajektorii rozwojowych II w krajach EŚW-11 wskazuje także na występowanie w nich porównywalnych podobieństw instytucjonalnych do kontynentalnego modelu kapitalizmu, reprezentowanego przez Niemcy, oraz modelu anglosaskiego, ucieleśnianego przez Wielką Brytanię. Na poziomie pojedynczych krajów tendencja ta zaznaczyła się zwłaszcza w Rumunii, Słowenii i na Węgrzech, w przypadku obszarów instytucjonalnych dotyczyła zaś rynku pracy i stosunków przemysłowych oraz systemu zabezpieczenia społecznego.
5. Oddzielna analiza rozkładu wartości zmiennych wejściowych i wyjściowych dowodzi, po pierwsze, że policentryczny wzorzec jednoczesnego podobieństwa krajów EŚW-11 do kilku zachodnioeuropejskich modeli kapitalizmu znacznie silniej determinuje strona „wejścia" architektury instytucjonalnej niż jej strona „wyjścia" (osiągane wyniki). Po drugie, z kilkoma wyjątkami (obejmującymi niektóre obszary instytucjonalne oraz część krajów, w tym Polskę) wartość średnich współczynników podobieństwa pod względem zmiennych wejściowych jest też zasadniczo wyższa niż w przypadku zmiennych wyjściowych. Po trzecie – i najważniejsze, analiza ta pozwala dostrzec symptomy patchworkowej natury kapitalizmu na poziomie badanej próby – w sześciu z jedenastu państw EŚW-11 zmienne wejściowe wskazują na inną kolejność krajów odniesienia na mapie podobieństwa niż zmienne wyjściowe i średnie współczynniki podobieństwa.
6. Dokonana ocena przebiegu trajektorii rozwoju II i stanu architektury instytucjonalnej w krajach EŚW-11 w 2019 r. pozwoliła pogrupować je, na podstawie stopnia spełnienia sześciu kryteriów „patchworkowości" powstałego w tych krajach modelu kapitalizmu, w trzy skupienia (klastry) w obrębie badanej próby:

- klaster 1: Bułgaria, Polska i Słowacja – kraje, w których istniejący model kapitalizmu cechował się stosunkowo najmniejszym natężeniem „patchworkowości" w całej grupie (spełniające 4 z 6 kryteriów);
- klaster 2: Chorwacja, Czechy, Litwa, Łotwa – klaster grupujący kraje o wyższym poziomie „patchworkowości" (występowanie 5 z 6 cech);
- klaster 3: Estonia, Rumunia, Słowenia i Węgry – skupienie krajów wykazujących najwyższe natężenie cech (6/6) kapitalizmu patchworkowego.

7. Ostatnim etapem tej części badania było sporządzenie ratingu krajów EŚW-11 pozwalającego syntetycznie skwantyfikować przebieg trajektorii rozwojowej II. W tak skonstruowanym ratingu najlepsze, maksymalne wyniki osiągnęły Polska, Bułgaria i Słowacja (10/10), których architektura instytucjonalna wykazywała stosunkowo najmniejsze natężenie cech kapitalizmu patchworkowego.
8. Gdyby przeprowadzić ćwiczenie intelektualne polegające na połączeniu dwóch odrębnych ratingów krajów EŚW-11, podsumowujących przebieg obu trajektorii rozwojowych, i stworzyć jeden hipotetyczny, łączny ranking, najlepsze wyniki uzyskałaby w nim Polska (23 punkty na 30 możliwych), a następnie Litwa (20/30) oraz Bułgaria i Czechy (18/30). Z kolei ostatnie miejsca w takim zestawieniu zajęłyby Węgry (8/30) i Słowacja (10/30). Należy jednak wyraźnie podkreślić, że przesłanką logiczną powstania takiego rankingu byłoby udokumentowane istnienie związku przyczynowego między modelem kapitalizmu (kształtem architektury instytucjonalnej) w danym kraju, w tym zwłaszcza stopniem jego „patchworkowości", a osiąganymi wynikami gospodarczymi. Choć występowanie takiej zależności jest zasadniczo wysoce prawdopodobne, to dokładne określenie jej siły, struktury i głównych sposobów (kanałów) przejawiania się wymaga naukowej weryfikacji tej hipotezy i znacznie bardziej pogłębionych badań.

Reakcja poszczególnych gospodarek na pandemię w 2020 r.

1. Wywołana pandemią COVID-19 recesja gospodarcza w krajach Europy Środkowo-Wschodniej była w 2020 r. płytsza niż w Europie Zachodniej. Poziom PKB obniżył się w tej grupie krajów średnio o 4,3%, w UE-15 zaś o 6,9%. Najmniejszy spadek PKB zanotowała gospodarka Litwy. Stosunkowo płytka recesja (spadek PKB poniżej 3%) wystąpiła także w Polsce i Estonii, najsilniej dotknęła ona natomiast gospodarki Chorwacji, Czech, Słowenii i Słowacji (powyżej 5%).
2. Takie tendencje w zakresie zmian oznaczają, że mimo zaobserwowanego w 2020 r. załamania dotychczasowych trajektorii wzrostu gospodarczego ubiegły rok przyniósł w większości krajów EŚW-11 kontynuację procesu realnej konwergencji dochodowej do średniego poziomu PKB *per capita* w Europie Zachodniej (UE-15). Najszybszą konwergencję wykazały Litwa, Polska i Estonia – odpowiednio o 5, 4 i 3 p.p. Na drugim

krańcu znalazły się Chorwacja i Słowacja – w pierwszym z tych krajów w 2020 r. odwrócił się dotychczasowy proces realnej konwergencji, drugi utrzymywał się natomiast nadal na ścieżce dywergencji.

3. Spadkowi PKB w 2020 r. w krajach EŚW-11 towarzyszyło równocześnie pojawienie się w niektórych analizowanych obszarach nierównowagi makroekonomicznej. Przejawiała się ona przede wszystkim znacznym zwiększeniem deficytu budżetowego, przyspieszeniem inflacji oraz niewielkim wzrostem stopy bezrobocia.
4. Przedstawiona w opracowaniu ilościowa ocena siły i struktury reakcji gospodarek poszczególnych krajów EŚW-11 na recesję wywołaną pandemią COVID-19 w 2020 r. pozwoliła sporządzić kolejną klasyfikację łączącą w sobie dwa wymiary – wielkość spadku PKB i skalę zmniejszenia się równowagi makroekonomicznej. W ten sposób wyłoniono w badanej grupie cztery skupienia krajów:
   - klaster 1: Bułgaria i Rumunia – niewielki spadek PKB połączony z nieznacznym pogorszeniem równowagi makroekonomicznej;
   - klaster 2: Polska, Estonia, Litwa i Łotwa – niewielki spadek PKB oraz znaczne pogorszenie równowagi makroekonomicznej;
   - klaster 3: Czechy, Słowacja i Węgry – duży spadek PKB połączony z nieznacznym pogorszeniem równowagi makroekonomicznej;
   - klaster 4: Chorwacja i Słowenia – duży spadek PKB połączony ze znacznym pogorszeniem równowagi makroekonomicznej.

ANEKS

Tabela A1
Wartości wybranych zmiennych makroekonomicznych w krajach EŚW-11 i grupie UE-15

Kraj i okres	Tempo wzrostu PKB (%)	Stopa inflacji (%)	Stopa bezrobocia (%)	Saldo obrotów bieżących (% PKB)	Saldo finansów publicznych (% PKB)
Polska 2015–2019	4,4	0,8	5,2	–0,6	–1,5
Polska 2019	4,5	2,1	3,3	0,5	–0,7
Polska 2020	–2,7	3,7	3,2	3,5	–8,2
Polska delta (2020 minus 2019)	–7,2	1,6	–0,1	3,0	–7,5
Bułgaria 2015–2019	3,6	0,8	6,5	2,2	–0,3
Bułgaria 2019	3,7	2,5	4,2	3,0	–1,0
Bułgaria 2020	–4,2	1,2	5,1	0,1	–3,0

Kraj i okres	Tempo wzrostu PKB (%)	Stopa inflacji (%)	Stopa bezrobocia (%)	Saldo obrotów bieżących (% PKB)	Saldo finansów publicznych (% PKB)
Bułgaria delta (2020 minus 2019)	−7,9	−1,3	0,9	−2,9	−2,0
Chorwacja 2015–2019	3,0	0,6	11,1	2,7	−0,6
Chorwacja 2019	2,9	0,8	6,6	2,8	0,4
Chorwacja 2020	−8,4	0,0	7,4	−3,5	−8,0
Chorwacja delta (2020 minus 2019)	−11,3	−0,8	0,8	−6,3	−8,4
Czechy 2015–2019	3,7	1,6	3,2	0,8	0,6
Czechy 2019	2,3	2,6	2,0	−0,3	0,3
Czechy 2020	−5,6	3,3	2,6	3,5	−5,9
Czechy delta (2020 minus 2019)	−7,9	0,7	0,6	3,8	−6,2
Estonia 2015–2019	4,0	2,1	5,7	1,6	−0,2
Estonia 2019	5,0	2,3	4,4	2,0	0,0
Estonia 2020	−2,9	−0,6	6,8	−1,0	−5,4
Estonia delta (2020 minus 2019)	−7,9	−2,9	2,4	−3,0	−5,4
Litwa 2015–2019	3,4	1,7	7,3	0,1	0,3
Litwa 2019	4,3	2,2	6,3	3,3	0,3
Litwa 2020	−0,8	1,1	8,5	7,9	−8,0
Litwa delta (2020 minus 2019)	−5,1	−1,1	2,2	4,6	−8,3
Łotwa 2015–2019	3,1	1,7	8,4	0,3	−0,8
Łotwa 2019	2,0	2,7	6,3	−0,6	−0,4
Łotwa 2020	−3,6	0,1	8,1	3,0	−3,9
Łotwa delta (2020 minus 2019)	−5,6	−2,6	1,8	3,6	−3,5
Rumunia 2015–2019	4,7	1,5	5,1	−2,8	−2,8
Rumunia 2019	4,1	3,9	3,9	−4,7	−4,6
Rumunia 2020	−3,9	2,3	5,0	−5,1	−9,7
Rumunia delta (2020 minus 2019)	−8,0	−1,6	1,1	−0,4	−5,1
Słowacja 2015–2019	3,2	1,2	8,3	−2,3	−1,7
Słowacja 2019	2,3	2,8	5,8	−2,7	−1,4
Słowacja 2020	−5,2	2,0	6,7	−0,4	−7,3
Słowacja delta (2020 minus 2019)	−7,5	−0,8	0,9	2,3	−5,9
Słowenia 2015–2019	3,6	0,8	6,6	5,3	−0,7
Słowenia 2019	3,2	1,7	4,5	5,6	0,5
Słowenia 2020	−5,5	−0,3	4,9	7,3	−8,5
Słowenia delta (2020 minus 2019)	−8,7	−2,0	0,4	1,7	−9,0
Węgry 2015–2019	4,0	1,8	4,6	1,8	−2,1
Węgry 2019	4,6	3,4	3,4	−0,2	−2,0
Węgry 2020	−5,0	3,4	4,1	−0,2	−8,5

cd. tabeli A1

Kraj i okres	Tempo wzrostu PKB (%)	Stopa inflacji (%)	Stopa bezrobocia (%)	Saldo obrotów bieżących (% PKB)	Saldo finansów publicznych (% PKB)
Węgry delta (2020 minus 2019)	−9,6	0,0	0,7	0,0	−6,5
UE-15 2015–2019	1,9	1,1	8,3	2,0	−1,5
UE-15 2019	1,3	1,3	6,9	2,1	−1,0
UE-15 2020	−6,9	0,2	7,4	1,6	−8,8
UE-15 delta (2020 minus 2019)	−8,2	−1,1	0,5	−0,5	−7,8

Źródło: jak przy rysunku 1.

Bibliografia

Amable, B. (2003). *The Diversity of Modern Capitalism*. Oxford: Oxford University Press.

ETUI (2021). *Non-standard Workers and the Self-employed in the EU: Social Protection During the COVID-19 Pandemic*, https://www.etui.org/publications/non-standard-workers-and-self-employed-eu (dostęp: 9.06.2021).

European Commission (2019). *Statistical Annex of European Economy*, Autumn.

Eurostat (2021). *Database*, ec.europa.eu/Eurostat (dostęp: 9.06.2021).

IMF (2005). *World Economic Outlook Database*, September.

IMF (2021). *World Economic Outlook Database*, April.

Matkowski, Z., Rapacki, R. (2007). Analiza porównawcza wyników gospodarczych. W: *Polska. Raport o konkurencyjności 2007. Rola zagranicznych inwestycji bezpośrednich w kształtowaniu przewag konkurencyjnych* (s. 17–35), M.A. Weresa (red.). Warszawa: Instytut Gospodarki Światowej, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie.

Próchniak, M., Rapacki, R., Gardawski, J., Czerniak, A., Horbaczewska, B., Karbowski, A., Maszczyk, P., Towalski, R. (2016). Emerging Varieties of Capitalism in CEE-11 Countries – a Tentative Comparison with Western Europe, *Warsaw Forum of Economic Sociology*, 2(14), s. 7–70.

Rapacki, R., Czerniak, A. (2018). Emerging Models of Patchwork Capitalism in Central and Eastern Europe: Empirical Results of Subspace Clustering, *International Journal of Management and Economics*, 54(4), s. 251–268.

Rapacki, R. (Ed., in collaboration with A. Czerniak) (2019a). *Diversity of Patchwork Capitalism in Central and Eastern Europe*. Abingdon–New York: Routledge.

Rapacki, R. (red.), Próchniak, M., Czerniak, A., Gardawski, J., Horbaczewska, B., Karbowski, A., Maszczyk, P., Towalski, R. (2019b). *Kapitalizm patchworkowy w Polsce i krajach Europy Środkowo-Wschodniej*. Warszawa: PWE.

Rapacki, R., Próchniak, M. (2021). Rozwój gospodarki polskiej w latach 2010–2020 na tle innych krajów UE i wybranych partnerów gospodarczych Polski. W: *Polska. Raport o konkurencyjności 2021* (s. 29–47), A.M. Kowalski, M.A. Weresa (red.). Warszawa: Oficyna Wydawnicza SGH.

RYNEK PRACY WOBEC WYZWAŃ ZWIĄZANYCH Z PANDEMIĄ COVID-19 W KRAJACH EUROPY ŚRODKOWO-WSCHODNIEJ

Ewa Gałecka-Burdziak
Jan Czarzasty
Iga Magda
Anna Ruzik-Sierdzińska
Paweł Strzelecki

Streszczenie

Celem opracowania była analiza wpływu zmian zaobserwowanych na rynku pracy w 2020 r. w związku z pandemią COVID-19 na sytuację uczestników tego rynku w 11 krajach Europy Środkowo-Wschodniej (EŚW-11). W badaniach uwzględniono w szczególności dostosowania w zakresie wielkości zatrudnienia i czasu pracy, nasilenie zjawiska chomikowania pracy przez firmy, a także zmiany aktywności zawodowej i bezrobocia z perspektywy płci oraz w dwóch grupach wiekowych: 15–24 lata (najbardziej dotkniętej spowolnieniem) i 50–64 lata. Ustalono, że w krajach EŚW pandemia czasowo ograniczyła przepływy migracyjne, choć popyt na pracę imigrantów pozostał wysoki. Opisane zostały także zmiany w stosunkach pracy i dialogu społecznym, w tym rola dialogu społecznego oraz udział partnerów społecznych w kształtowaniu antykryzysowej polityki publicznej w okresie pandemii.

LABOUR MARKET IN THE FACE OF THE CHALLENGES CAUSED BY THE COVID-19 PANDEMIC

Abstract

The aim of the study was to analyze the impact of COVID-19 pandemic on the situation of labor market participants in 11 countries of the Central and Eastern Europe (CEE-11). The authors present adjustments in the size of employment and working time, intensification of labour hoarding

by firms, as well as changes in labour force participation and unemployment from the perspective of gender and in two age groups: 15–24 (most affected by the economic slowdown) and 50–64. We also found that in CEE countries the pandemic has temporarily reduced migration flows, but the demand for immigrant labor has remained high. Changes in labour relations and social dialogue are also described, including the role of social dialogue and the participation of social partners in shaping anti-crisis public policies during the pandemic.

Autorzy/Authors

Ewa Gałecka-Burdziak – dr hab., adiunkt w Katedrze Ekonomii I SGH. Jej zainteresowania naukowe koncentrują się wokół zagadnień z zakresu ekonomii pracy, w szczególności problematyki bezrobocia i wakatów, a także aktywnej i pasywnej polityki rynku pracy.

Jan Czarzasty – dr, adiunkt w Instytucie Filozofii, Socjologii i Socjologii Ekonomicznej SGH, korespondent Europejskiej Fundacji na rzecz Poprawy Warunków Życia i Pracy (Eurofound). W pracy naukowej zajmuje się przede wszystkim indywidualnymi i zbiorowymi stosunkami pracy, dialogiem społecznym oraz porównawczymi studiami nad współczesnym kapitalizmem.

Iga Magda – dr hab., profesorka uczelni w Katedrze Ekonomii I SGH, wiceprezeska Instytutu Badań Strukturalnych. W przeszłości pracowała w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej. Zajmuje się problematyką rynku pracy, polityką rodzinną i edukacyjną, zagadnieniami nierówności płci w zatrudnieniu i dochodach, dialogiem społecznym i oceną efektywności polityki rynku pracy skierowanej do osób młodych.

Anna Ruzik-Sierdzińska – dr hab., profesorka uczelni w Katedrze Ekonomii I SGH. W pracy naukowej zajmuje się systemami zabezpieczenia społecznego, polityką społeczną i rynkiem pracy.

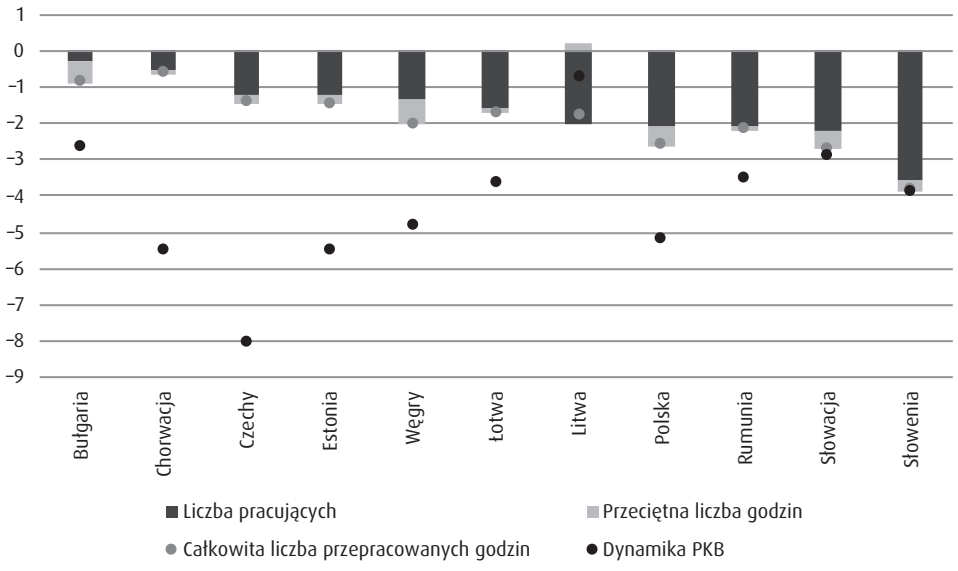
Paweł Strzelecki – dr, adiunkt w Instytucie Statystyki i Demografii SGH. Jest ekspertem ekonomicznym w Narodowym Banku Polskim. Jego zainteresowania naukowe dotyczą zagadnień z zakresu analiz rynku pracy, konsekwencji przepływów migracyjnych, prognozowania liczby i struktury ludności oraz modelowania systemów emerytalnych.

Celem niniejszego opracowania jest przedstawienie zmian zaobserwowanych na rynku pracy w trakcie pandemii COVID-19 w 11 państwach Europy Środkowo-Wschodniej (EŚW-11): Bułgarii, Chorwacji, Czechach, Estonii, Węgrzech, Łotwie, Litwie, Polsce, Rumunii, Słowacji, Słowenii. W ramach prezentowanej analizy odnosimy się do popytu i podaży pracy w wybranych przekrojach, w tym np. wieku i płci, a także do dialogu społecznego.

Bezrobocie i wakaty

Dostosowania w wielkości zatrudnienia i średniego czasu pracy. Okres obniżonej aktywności gospodarczej spowodowany pandemią COVID-19 miał przełożenie na podstawowe agregaty ukazujące funkcjonowanie rynku pracy. Na rysunku 1 zobrazowano wpływ zmian wielkości zatrudnienia ogółem oraz zmiany czasu pracy w porównaniu ze zmianami PKB. W 2020 r. stopa zatrudnienia wzrosła względem 2019 r. tylko w Polsce – jedynym zarazem kraju, w którym odnotowano jednocześnie spadek stopy bezrobocia. Co istotne, niższy poziom zatrudnienia nie miał istotnego przełożenia na zmiany współczynnika aktywności zawodowej wśród ludzi. Jej spadek odnotowano w tym czasie w Bułgarii, Czechach, na Słowacji i w Słowenii. Z kolei wzrost przeciętnego czasu pracy odnotowano jedynie na Litwie, gdzie wyniósł on raptem 5 minut. Największy spadek tego wskaźnika, o blisko 15 minut, zaobserwowano zaś na Węgrzech, w Polsce i Estonii.

Rysunek 1
Dekompozycja dostosowań całkowitego wkładu pracy w godzinach na zmiany wielkości zatrudnienia i zmiany przeciętnego czasu pracy w 2020 r. w porównaniu ze zmianami PKB (%)

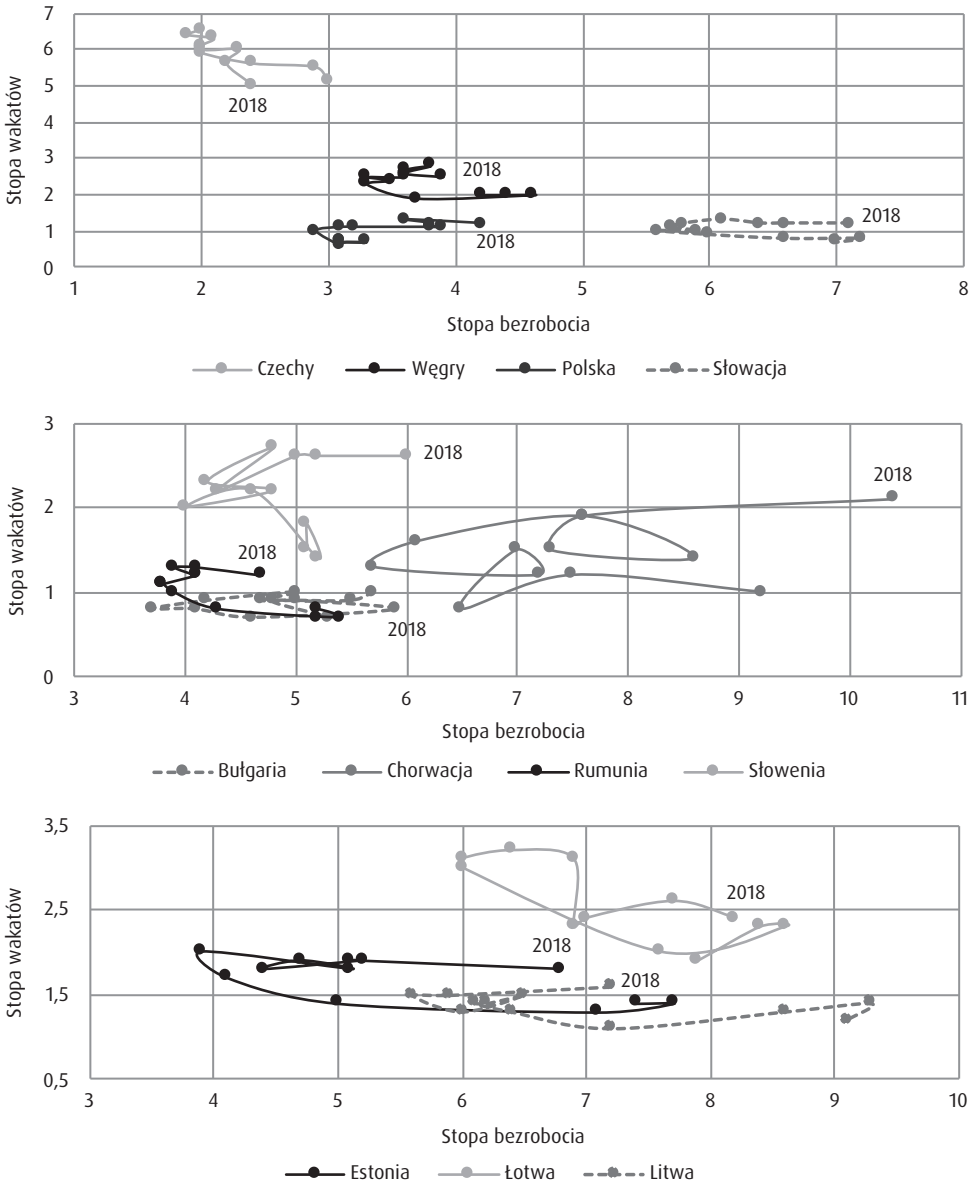


Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu.

Relatywnie większa zmienność bezrobocia przy stosunkowo małych wahaniach stopy wakatów. Sytuację na rynku pracy obrazuje zestawienie wartości stopy bezrobocia oraz wakatów. Koncepcja krzywej Beveridge'a pozwala na interpretację tych zmiennych

w kontekście zmian realokacyjnych lub wahań ogólnej aktywności gospodarki. Na rysunku 2 przedstawiono krzywe Beveridge'a dotyczące wybranych 11 państw, które podzielono na trzy grupy, aby zapewnić lepszą czytelność danych.

Rysunek 2
Krzywa Beveridge'a dla wybranych państw w latach 2018–2020

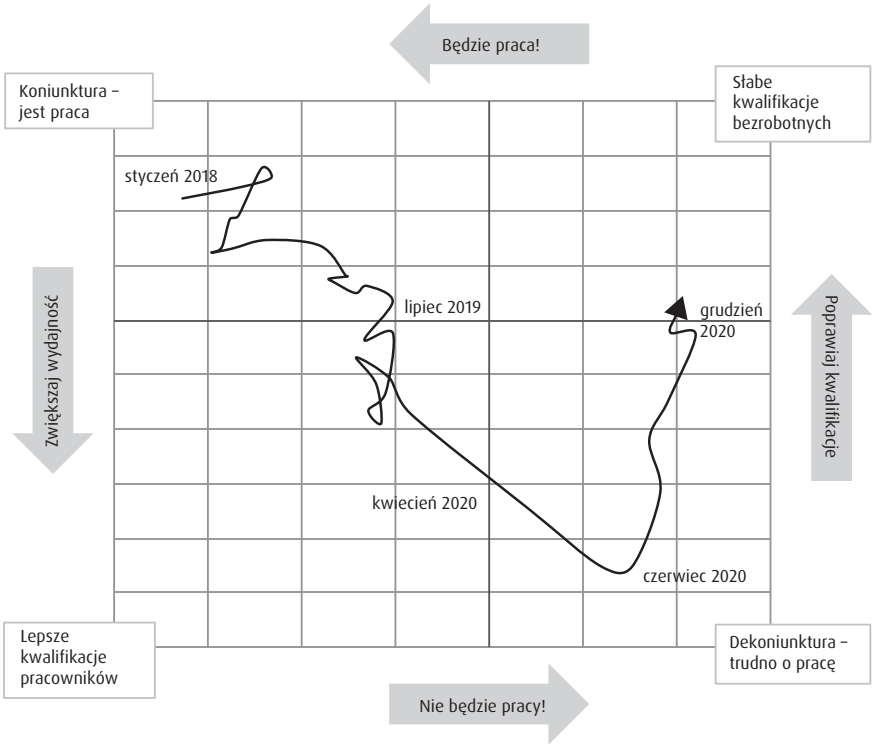


Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu.

Ramka 1
Zegar ofert rynku pracy w Polsce

Sytuację na rynku pracy można analizować, obserwując zmiany w liczbie publikowanych ofert pracy oraz wielkości bezrobocia. Na rysunku A1 prezentujemy zegar ofert rynku pracy, gdzie na osi poziomej przedstawione są różnice stopy bezrobocia w skali roku, a na osi pionowej – Barometr Ofert Pracy (BOP), który pokazuje zmiany w liczbie publikowanych w Internecie ogłoszeń o zatrudnieniu[1]. Zestawienie danych w ujęciu rocznym (względem analogicznego miesiąca roku poprzedniego) pozwala wskazać, jak rozwija się rynek pracy w kontekście szans zatrudnieniowych osób bezrobotnych. Od początku 2018 r. do połowy 2020 r. odnotowywano coraz wolniejsze spadki stopy bezrobocia, a od kwietnia 2020 r. – ponowne jej wzrosty. Z kolei zmiany BOP w ujęciu rocznym od stycznia 2018 r. do lipca 2019 r. były dodatnie, ale o malejącej tendencji. Od lipca 2019 r. sytuacja na rynku ofert pracy zaczęła się pogarszać, a punktem zwrotnym był czerwiec 2020 r. Pod koniec 2020 r. odnotowano zaś pierwsze wzrosty wielkości BOP w ujęciu rocznym. Analiza wskazań zegara na koniec 2020 r. (jednoczesne dodatnie zmiany wielkości bezrobocia oraz ofert pracy) sugeruje, iż w najbliższym czasie poszukujący pracy powinni skupić się na poprawie swoich kwalifikacji, by lepiej dopasować je do oczekiwań pracodawców. Trudno na razie oczekiwać spadku stopy bezrobocia w ujęciu rocznym.

Rysunek A1
Zegar rynku ofert pracy



Uwaga: wykres jest podzielony na cztery części, które obrazują stan rynku ofert pracy zinterpretowany na wykresie; na osi poziomej przedstawione są zmiany stopy bezrobocia w skali roku, a na osi pionowej – dane z Barometru Ofert Pracy. Strzałka na krzywej oznacza aktualną sytuację, a jej zwrot – przewidywany kierunek przyszłych zmian.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Katedry Ekonomii i Finansów WSIiZ w Rzeszowie oraz Biura Inwestycji i Cykli Ekonomicznych.

[1] Barometr Ofert Pracy (BOP) opracowuje Katedra Ekonomii i Finansów WSIiZ w Rzeszowie oraz Biuro Inwestycji i Cykli Ekonomicznych.

Każdorazowo prezentowane są wartości stopy bezrobocia oraz stopy wakatów w ujęciu kwartalnym za okres 2018–2020. W przypadku wszystkich państw postać wykresu wskazuje na ruch przeciwny do ruchu wskazówek zegara wokół hipotetycznej ujemnie nachylonej krzywej Beveridge'a, co jest zgodne z ujęciem modelowym [Pissarides, 2000]. Większy zakres zmian dotyczył w przeważającej mierze bezrobocia, stąd wykresy są bardziej płaskie niż pionowe. Wyjątek pod tym względem stanowiły Czechy, gdzie odnotowano większą zmienność stopy wakatów niż stopy bezrobocia.

Silne efekty chomikowania siły roboczej. Stosunkowo niewielkie wahania stopy wakatów oraz stopy zatrudnienia sugerują występowanie efektu chomikowania. Zgodnie z tą koncepcją zmiany w wielkości zatrudnienia dokonują się wolniej niż zmiany wielkości produkcji [Barth i in., 2017]. Przedsiębiorstwa kierują się wówczas dążeniem do maksymalizacji zysku w długim okresie jako celem działalności [Radlińska i in., 2020], a koszty rekrutacji i zwolnień wpływają na opóźnianie decyzji o redukcji liczby pracowników [Strzelecki, Wyszyński, Saczuk, 2009]. Powolne dostosowywanie wielkości zatrudnienia związane jest z występowaniem m.in. instytucji rynku pracy, w tym na przykład prawnej ochrony zatrudnienia [Radlińska i in., 2020]. Może ono wynikać również z nieadekwatnej wielkości lub struktury efektywnej podaży pracy.

Weryfikacji hipotezy o występowaniu efektu chomikowania pracy dokonaliśmy zgodnie z metodyką zaproponowaną przez Radlińską i in. [2020]. Dla szeregów obrazujących PKB, produktywność pracy na godzinę pracy (LPH) oraz produktywność pracy w przeliczeniu na pracownika (LPP) za okres 2000–2020 w ujęciu kwartalnym wyznaczyliśmy komponenty cykliczne, stosując filtr Christiano–Fitzgeralda. Następnie obliczyliśmy korelację Pearsona między poszczególnymi zmiennymi.

Radlińska i in. [2020] wskazują, iż efekt chomikowania pracy oznacza, że zmiany obserwowane w wyniku wahań ogólnej aktywności gospodarki odnoszą się do różnic w produktywności pracy (jako że zmiany dotyczące wielkości zatrudnienia dokonują się wolniej). Wówczas produktywność powinna zmieniać się analogicznie do wahań koniunktury. Efekt chomikowania występuje wówczas, gdy współczynnik korelacji jest nieujemny, a dokładnie rzecz biorąc – jego oddziaływanie ocenia się jako słabe, gdy wartość korelacji mieści się w przedziale $(0,0; 0,5\rangle$, średnie – na poziomie $(0,5; 0,7\rangle$, silne – przy $(0,7; 0,9\rangle$, i bardzo silne dla wartości $(0,9;1\rangle$.

Wyznaczone wartości współczynników korelacji wskazują, że w latach 2018–2020 mieliśmy do czynienia ze stosunkowo silnym efektem chomikowania. Dotyczyło to zwłaszcza cyklicznych zmian PKB i produktywności w przeliczeniu na pracownika, w mniejszym zaś stopniu PKB i produktywności pracy w ujęciu godzinowym. Od ogółu analizowanych państw odbiega w pewnym sensie Litwa – jej współczynnik korelacji względem produktywności pracy w przeliczeniu na pracownika był bowiem najmniejszy, a w przypadku produktywności pracy na godzinę pracy jako jedyny notował ujemne wartości. Porównanie

wyliczonych współczynników korelacji z uwzględnieniem dłuższego okresu (2000–2020) wskazuje, że w większości analizowanych państw doszło do nasilenia efektu chomikowania pracy w ostatnich latach.

Tabela 1
Współczynniki korelacji Pearsona między komponentami cyklicznymi PKB, produktywności pracy na godzinę pracy (LPH) i produktywności pracy na pracownika (LPP) w latach 2018–2020

Państwo	PKB *vs* LPH	PKB *vs* LPP
Bułgaria	0,822***	0,941***
Chorwacja	0,961***	0,989***
Czechy	0,677**	0,998***
Estonia	0,579**	0,899***
Litwa	–0,839***	0,751***
Łotwa	0,800**	0,978***
Polska	0,991***	0,985***
Rumunia	0,997***	0,993***
Słowacja	0,078*	0,971***
Słowenia	0,696**	0,982***
Węgry	0,750***	0,984***

* Oszacowanie istotne na poziomie 10%; ** oszacowanie istotne na poziomie 5%; *** oszacowanie istotne na poziomie 1%.

Uwaga: PKB (index 2010 = 100); LPH – realna produktywność pracy na godzinę pracy; LPP – realna produktywność pracy na pracownika (korelacja dotycząca komponentów cyklicznych poszczególnych szeregów).

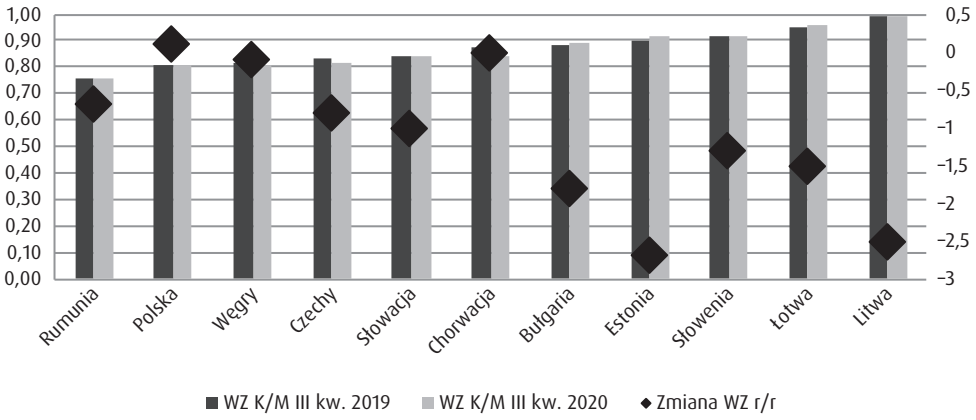
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu.

Rynek pracy w warunkach pandemii – perspektywa płci

Dostosowania zatrudnienia w krajach EŚW-11 w okresie pandemii były podobne wśród kobiet i mężczyzn mimo bardzo różnych zmian w zatrudnieniu w poszczególnych krajach (rysunek 3). Względne wskaźniki zatrudnienia w przypadku obu tych grup praktycznie nie zmieniły się (gdy porównamy III kw. 2019 r. i III kw. 2020 r.), z wyjątkiem nieznacznych różnic odnotowanych w Chorwacji, gdzie spadkowi zatrudnienia kobiet towarzyszyła stabilizacja zatrudnienia mężczyzn. W Polsce między III kw. 2019 r. i III kw. 2020 r. łączny wskaźnik zatrudnienia nie zmienił się ani wśród kobiet, ani w grupie mężczyzn w wieku 15–64 lata. Warte podkreślenia są utrzymujące się różnice we względnym zatrudnieniu kobiet między poszczególnymi krajami. W Rumunii wskaźnik zatrudnienia kobiet sięga zaledwie 76% wskaźnika zatrudnienia mężczyzn, podczas gdy na Litwie proporcje te są praktycznie równe. Polska także wyróżnia się bardzo niskim zatrudnieniem kobiet (81% wskaźnika zatrudnienia mężczyzn – druga najniższa wartość w krajach

EŚW-11). Niższy wkład pracy kobiet wynika też z godzinowego zaangażowania w pracę (wymiaru tzw. intensywności pracy) – kobiety zatrudnione w Polsce pracują przeciętnie o 3 godziny tygodniowo mniej niż mężczyźni i jest to największa różnica wśród krajów EŚW-11 (na równi z Czechami). Jednocześnie różnice w czasie pracy są w Polsce i innych krajach środkowo-europejskich mniejsze niż w Europe Zachodniej, co wynika przede wszystkim ze znacznie rzadszego korzystania z zatrudnienia w niepełnym wymiarze czasu pracy. Między III kw. 2019 r. i III kw. 2020 r. przeciętny czas pracy praktycznie się nie zmienił ani wśród kobiet, ani w grupie mężczyzn.

Rysunek 3
Wskaźnik zatrudnienia (WZ) w ujęciu względnym według płci (lewa oś, K – kobiety, M – mężczyźni) i zmiana łączna od III kw. 2020 r. do III kw. 2019 r. w krajach EŚW-11 (prawa oś)

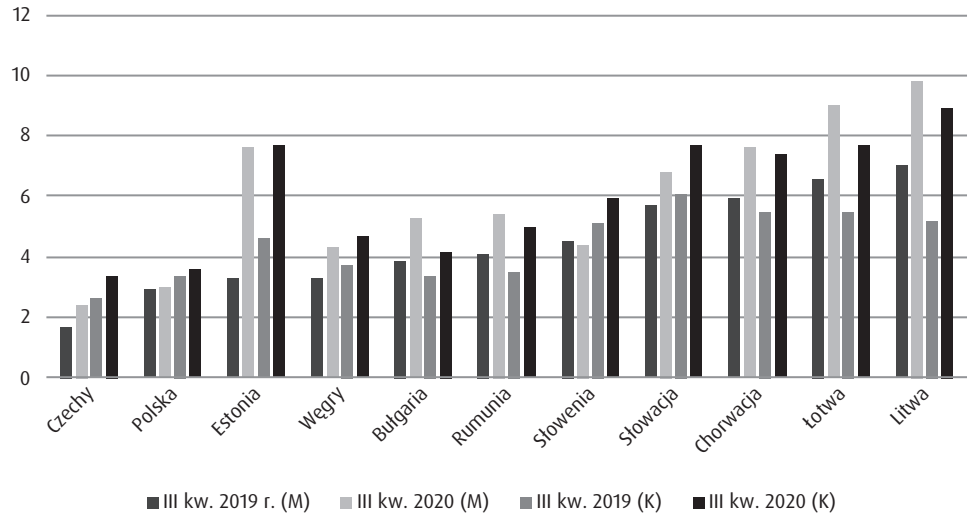


Źródło: Eurostat.

Polska, podobnie jak większość krajów w regionie, nie odnotowała też zmian w poziomie względnej aktywności zawodowej kobiet i mężczyzn, przy niewielkim wzroście tego współczynnika między III kw. 2019 r. i III kw. 2020 r., który dotyczył zarówno kobiet, jak i mężczyzn. Zmiany aktywności zawodowej były bardzo zróżnicowane między krajami regionu: jej wzrost odnotowano m.in. w Chorwacji oraz na Łotwie i Węgrzech, a spadek w Słowenii i Bułgarii.

Stopa bezrobocia wzrosła między III kw. 2019 r. i III kw. 2020 r. we wszystkich krajach EŚW-11 (rysunek 4), ale skala tych zmian była różna w przypadku kobiet i mężczyzn. W Polsce odnotowano niewielki wzrost bezrobocia, nieznacznie wyższy wśród kobiet – i był to najlepszy wynik w regionie. Również w III kw. 2020 r. nasz kraj zanotował jedną z najniższych w EŚW-11 stóp bezrobocia kobiet i mężczyzn, zaraz za Czechami. Wyraźnie wyższy wzrost bezrobocia w grupie kobiet dotyczył Litwy i Słowenii, podczas gdy w Bułgarii i Czechach bezrobocie wzrosło głównie wśród mężczyzn.

Rysunek 4
Stopa bezrobocia według płci (K – kobiety, M – mężczyźni) w III kw. 2020 r. i III kw. 2019 r. w krajach EŚW-11



Źródło: Eurostat.

Powyższe obserwacje sugerują, że **pandemia w podobnym stopniu dotknęła mężczyzn i kobiety w krajach EŚW-11**. Obraz ten wydaje się jednak niepełny: sytuacja różnych grup kobiet i mężczyzn jest zróżnicowana. Ograniczone dane wskazują, przykładowo, że kobiety w większym stopniu narażone są na ryzyko zakażenia wirusem z uwagi na charakter pracy (między innymi częstszy kontakt z innymi ludźmi, a także rzadszą możliwość pracy z domu) [Lewandowski, Lipowska, Magda, 2021]. Istnieją dowody na to, że w krajach Europy Zachodniej i w USA pandemia miała silniejszy wpływ na zatrudnienie kobiet niż mężczyzn [Alon i in., 2021].

Jednocześnie konieczne jest podkreślenie, że wiele danych i obserwacji wskazuje na większy wpływ pandemii na sytuację kobiet, nieodzwierciedloną (jeszcze) we wskaźnikach rynku pracy. Zamknięcie żłobków, przedszkoli i szkół ograniczyło możliwości pracy wśród kobiet, które, nawet jeśli formalnie utrzymały zatrudnienie, korzystały z różnego rodzaju świadczeń opiekuńczych, wypadając z rynku pracy lub próbując łączyć ją z życiem rodzinnym i edukacją zdalną – z mniejszym lub większym powodzeniem. Jak wynika z badań, kobiety częściej korzystają z zasiłków opiekuńczych (przypada na nie ok. 70% dni zasiłkowych) – i ta nierównowaga utrzymała się w czasie. Zamknięcie placówek edukacyjnych miało największy wpływ na samodzielnie pracujących rodziców, których gros stanowią kobiety. Ponadto, w Polsce – podobnie jak w większości innych krajów

EŚW-11 – spadek zatrudnienia dotyczył przede wszystkim osób zatrudnionych na umowy na czas określony, a praca tymczasowa w Polsce dotyczy częściej kobiet.

Warto też podkreślić, że wbrew obiegowym opiniom kobiety rzadziej (w porównaniu z mężczyznami) mają dostęp do elastycznego czasu pracy, z czym wiążą się także ograniczone możliwości realizowania swoich obowiązków w formie zdalnej. Zwiększa to ryzyko wystąpienia trudności w zakresie łączenia pracy zawodowej i życia rodzinnego, co zwiększa stres i prowadzi do obniżenia dobrostanu psychicznego. Pytanie o długookresowe konsekwencje obecnej sytuacji, w tym jej wpływ na aktywność zawodową kobiet i sytuację dzieci, pozostaje otwarte. Nieznany jest również długofalowy wpływ bieżących zmian na sytuację młodych kobiet, które pandemia dotknęła szczególnie. Istnieje ryzyko, że ich wycofanie się do bierności zawodowej przełoży się na dużo większe trudności z powrotem na rynek pracy, a także trwale niższe zarobki i dochody w przyszłości.

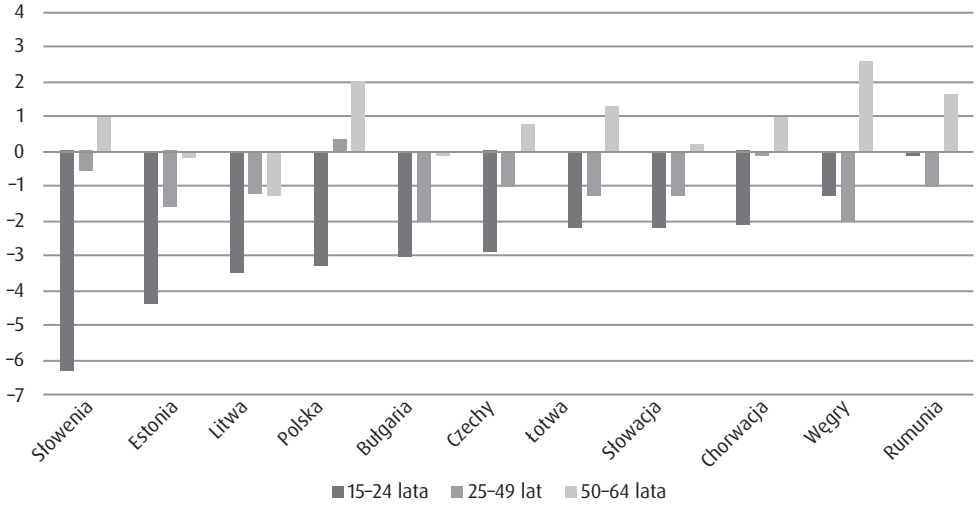
Z ostrożnością można wskazać **kilka pozytywnych aspektów pandemii w kontekście płci**. Oczekuje się powszechnie, że praca zdalna zmniejszy nierówne obciążenie obowiązkami domowymi wśród kobiet i mężczyzn, co wpłynie też na zmianę norm społecznych i postrzegania ról pełnionych przez matki i ojców. Utrata pracy i dochodu w przypadku jednego z partnerów pozwala z pewnością lepiej zrozumieć korzyści modelu rodziny z dwoma osobami zarabiającymi. Ponadto można oczekiwać, że przynajmniej część pracodawców zaczęła w bieżącej sytuacji dostrzegać zalety pracy zdalnej i przezwyciężać związane z tym obawy (dotyczące szczególnie obniżonej produktywności) – które do tej pory wydawały się większe w przypadku kobiet. W kontekście długofalowych zmian należy zauważyć, że większe zaangażowanie mężczyzn w opiekę nad dziećmi i prace domowe, wsparte większą elastycznością czasu pracy wśród kobiet, pozwoli zmniejszyć nierówności płci na rynku pracy – w tym nierówności płacowe, które w dużej mierze związane są z rodzicielstwem.

Młodzi na rynku pracy w okresie pandemii

Spowolnienie rozwoju gospodarczego wywołane pandemią w przypadku rynku pracy dotknęło głównie osoby młode. W porównaniu z innymi grupami wiekowymi zatrudnienie spadło tu najbardziej, chociaż w Rumunii spadek ten był minimalny i słabszy niż w grupie *prime age* (definiowanej w statystykach jako osoby w wieku 25–54 lata), podobnie jak na Węgrzech.

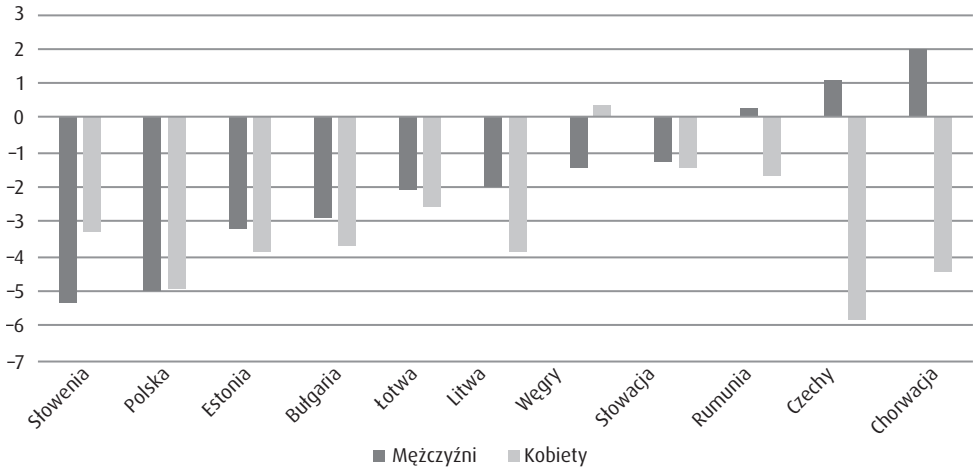
Spadek zatrudnienia następował równolegle ze wzrostem odsetka bezrobotnych wśród aktywnych zawodowo, łagodzonego w pewnej mierze przez obniżanie się aktywności zawodowej. W omawianych krajach w 2020 r. częściej z zasobów siły roboczej odchodziły młode kobiety, a w Czechach i Chorwacji odnotowano nawet wzrost aktywności zawodowej wśród mężczyzn do 24 r.ż. między III kw. 2019 r. a III kw. 2020 r.

Rysunek 5
Różnica we wskaźnikach zatrudnienia według wieku w EŚW-11 między 2020 a 2019 r. (p.p.)



Źródło: Eurostat.

Rysunek 6
Zmiana współczynnika aktywności zawodowej osób w wieku 15–24 lata w krajach EŚW-11 między III kw. 2020 r. a III kw. 2019 r. (p.p.)

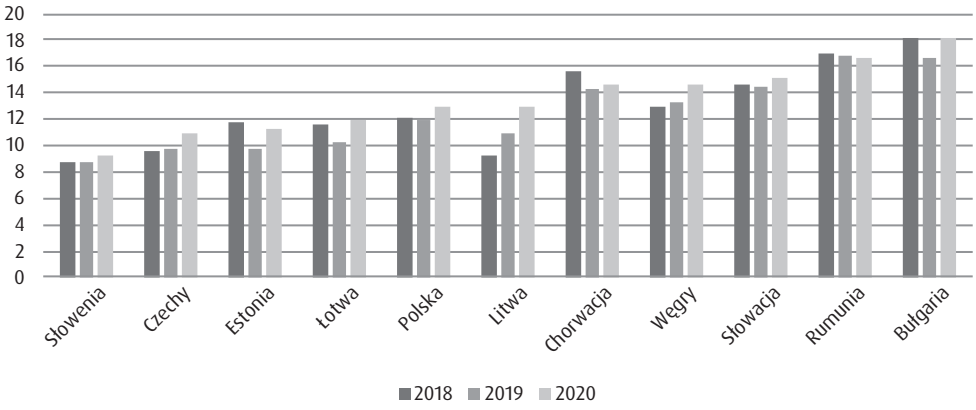


Źródło: Eurostat.

Gdyby (okresowe) odejście z rynku pracy wiązało się z podnoszeniem kwalifikacji, zjawisko to nie byłoby tak problematyczne jak jednoczesna bierność zawodowa i edukacyjna. Wskaźnikiem, który pokazuje wykorzystanie kapitału ludzkiego osób młodych, jest

NEET (*neither in employment, education nor training*), czyli odsetek tych, którzy nie uczą się ani nie pracują. Są to ludzie bezrobotni albo bierni zawodowo, nieuzupełniający swoich kwalifikacji. Udział NEET wzrósł w 2020 r. w większości analizowanych krajów w porównaniu z 2019 r., z wyjątkiem Rumunii, w której utrzymuje się jednak od lat na wysokim poziomie i dotyczy blisko 17% osób w wieku 15–29 lat.

Rysunek 7
Udział NEETs wśród osób w wieku 15–29 lat w 2018, 2019 i 2020 r. (%)

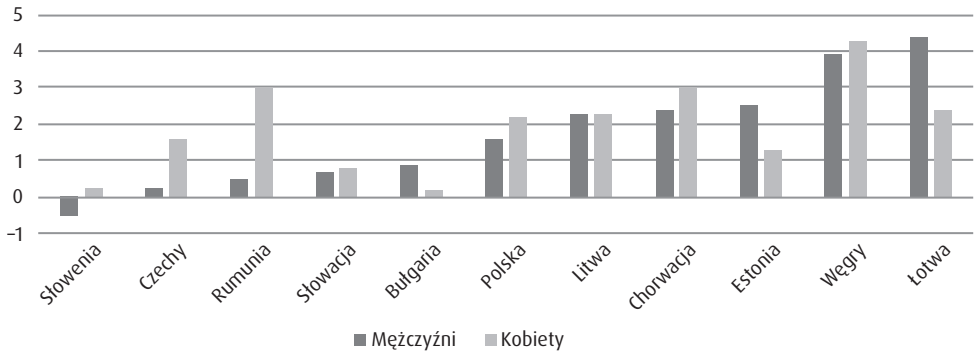


Źródło: Eurostat.

Pandemia a pracownicy 50+

Odwrotnie niż w przypadku osób młodych, **wśród pracowników po 50 r.ż. w EŚW-11 można było w 2020 r. dostrzec kontynuację trendu wzrostu zatrudnienia z poprzednich lat i relatywnie małe zagrożenie utratą pracy**. Badanie SHARE zrealizowane wśród osób w wieku 50+ w czerwcu 2020 r. pokazało, że co piąty pracownik w tym wieku stracił zatrudnienie lub musiał zawiesić swoją działalność (choćby okresowo) w pierwszym okresie pandemii. Co ciekawe, wśród państw najmniej dotkniętych bezrobociem starszych pracowników znalazły się przede wszystkim kraje z omawianego regionu: Czechy, Polska, Estonia, Chorwacja i Łotwa. Na rynkach pracy państw, w których spadek zatrudnienia był największy, pracę traciły częściej osoby starsze pracujące w zawodach „niekluczowych" (mało istotnych z perspektywy funkcjonowania gospodarki i najczęściej w branżach czasowo zamykanych), a także tych, których wykonywanie wiązało się z kontaktem z innymi osobami, czyli mniej bezpiecznymi dla starszych pracowników w czasie pandemii [Brugiavini, Buia, Simonetti, 2021].

Rysunek 8
Zmiana współczynnika aktywności zawodowej osób w wieku 55–64 lata między III kw. 2020 r. a III kw. 2019 r. (p.p.)



Źródło: Eurostat.

Jak wynika z danych, aktywność zawodowa osób w wieku 50+ rosła zarówno wśród kobiet, jak i mężczyzn (z wyjątkiem Słowenii), co oznacza, że spowolnienie gospodarcze nie zaowocowało w EŚW-11 odchodzeniem (lub „wypychaniem") pracowników na wcześniejsze emerytury. Warto zauważyć, że wpływ na to mogły mieć między innymi zmiany wieku emerytalnego wprowadzane w ostatniej dekadzie w omawianych krajach. We wszystkich państwach regionu – z wyjątkiem Polski, gdzie ograniczono możliwość przechodzenia na wcześniejszą emeryturę – stopniowo zrównywany dla obu płci i podnoszony jest powszechny wiek emerytalny, najczęściej do 65 lat [zob. MISSOC, 2021].

Migracje

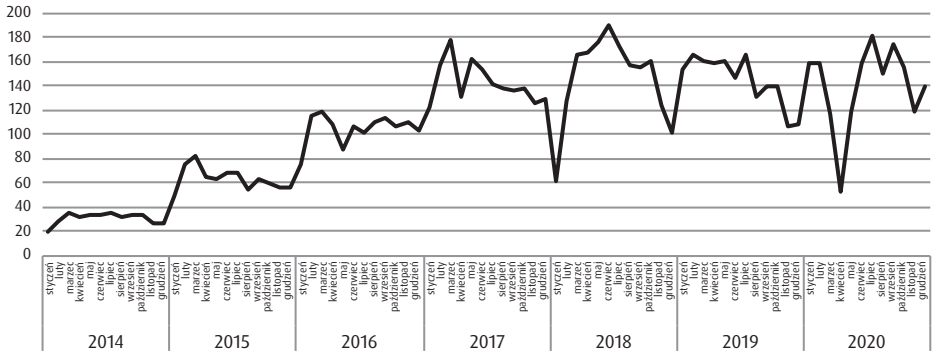
W skali globalnej pandemia COVID-19 znacznie ograniczyła napływ imigrantów do krajów rozwiniętych. Wstępne dane z pierwszej połowy 2020 r. wskazują, że trend wzrostu liczby migrantów obserwowany od początku XXI w. załamał się gwałtownie w związku z ograniczeniami wprowadzonymi w czasie pandemii, pogorszeniem sytuacji gospodarczej oraz obawami dotyczącymi bezpieczeństwa [OECD, 2020]. W krajach OECD spadek liczby nowych wiz i pozwoleń na pobyt wyniósł 46%, co stanowiło największy zarejestrowany dotychczas pod tym względem wynik. Należy przy tym zauważyć, że imigranci w krajach rozwiniętych pracowali zwykle w zawodach o zwiększonym ryzyku zakażenia oraz jako pierwsi odczuwali spadek popytu na pracę i zwolnienia [Scarpetta, Dumont, Liebig, 2020]. Ich trudną sytuację na rynku pracy mogły pogłębiać także ograniczone możliwości świadczenia pracy zdalnej w zawodach wykonywanych przez imigrantów.

W krajach EŚW-11 pandemia COVID-19 ograniczyła przepływy migracyjne jedynie czasowo i nieznacznie. Dostępne dane dotyczące Polski i Czech wskazują, że bezprecedensowe ograniczenia mobilności związane z COVID-19 zmniejszyły liczbę imigrantów z innych krajów regionu (głównie Ukrainy) jedynie w pierwszej połowie 2020 r. (ramka 2). Po pierwszym lockdownie liczba imigrantów ponownie wzrosła, co można tłumaczyć utrzymującym się wysokim popytem na pracę. W szczególności dane Eurostatu wskazują, że w krajach EŚW-11 stopa wakatów (relacja liczby niezapełnionych miejsc pracy do sumy zatrudnienia i niezapełnionych miejsc pracy) pozostawała na relatywnie stabilnym poziomie (rysunek 2). Wyraźniejszy spadek popytu na pracę nastąpił jedynie w usługach, choć wciąż utrzymywał się on powyżej poziomu obserwowanego jeszcze pięć lat przed szczytem koniunktury, który w zależności od kraju notowany był w 2018 lub 2019 r.

Ramka 2
Pandemia COVID-19 a dane o liczbie imigrantów w Polsce i Czechach

W Polsce i EŚW-11 pandemia COVID-19 ograniczyła migracje krótkoterminowe jedynie czasowo i relatywnie nieznacznie. Popyt na pracę imigrantów pozostaje wciąż silny. Krajowe dane na temat liczby imigrantów zarobkowych wskazują, że stosunkowo silny popyt na pracę w sektorze przemysłowym w okresie pandemii pozwolił na pozostanie w Polsce zdecydowanej większości imigrantów zarobkowych. Ograniczenia w zakresie mobilności przyczyniły się jednak do zahamowania migracji krótkoterminowej w pierwszym półroczu 2020 r., ale zainteresowanie zatrudnieniem wśród imigrantów krótkoterminowych wzrosło ponownie w miesiącach wakacyjnych i pozostawało wysokie do końca 2020 r.

Rysunek B1
Liczba wydawanych miesięcznie oświadczeń o zamiarze zatrudnienia oraz zezwoleń na pracę sezonową dla obywateli Ukrainy (tys.)

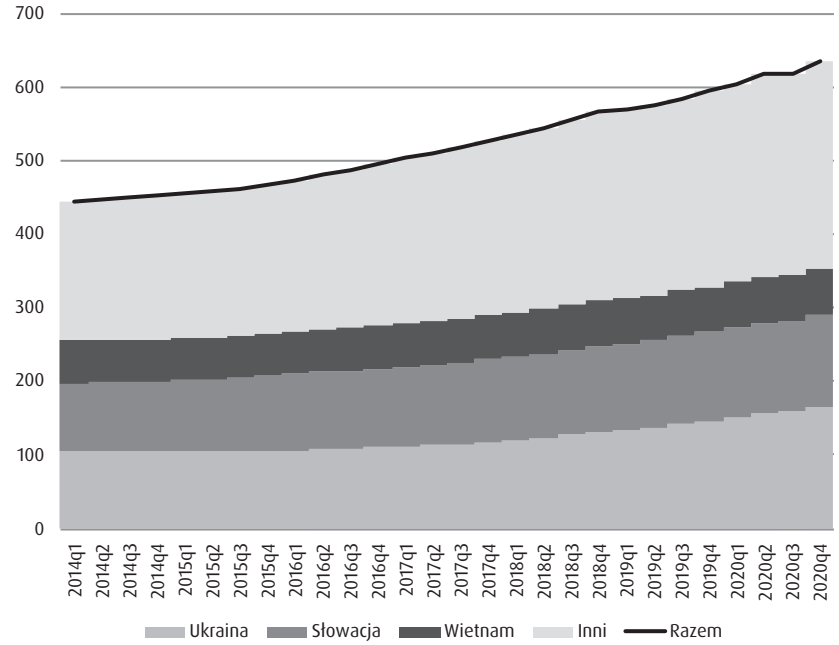


Źródło: opracowanie własne na podstawie danych MRPiT [2021].

Liczba imigrantów na terenie Czech nie wzrosła jedynie w III kwartale 2020 r., kiedy zdecydowanie pogorszyła się tam sytuacja epidemiczna.

cd. ramki 2

Rysunek B2
Liczba imigrantów według narodowości na terenie Czech



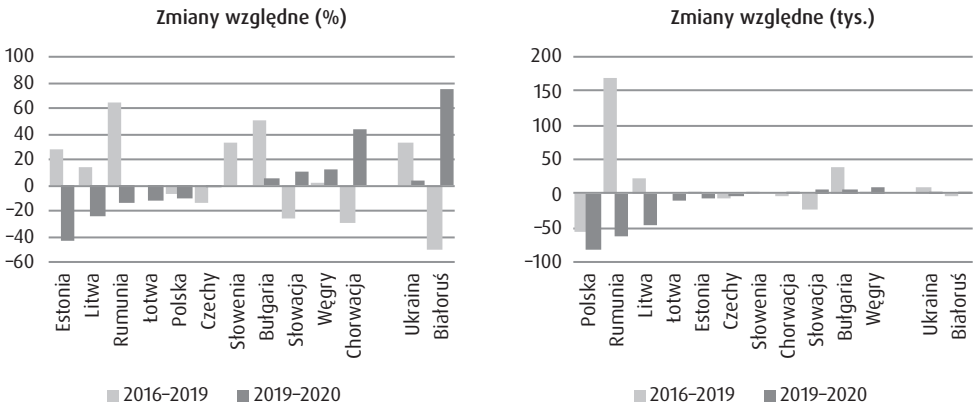
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Czeskiego Urzędu Statystycznego.

Skumulowany efekt pandemii i nadchodzącego brexitu wyraźnie zmniejszył w Wielkiej Brytanii liczebność najliczniejszych diaspór imigranckich z krajów EŚW-11. Rok 2020 był okresem bezpośrednio poprzedzającym wyjście Wielkiej Brytanii z Unii Europejskiej, które nastąpiło 1 stycznia 2021 r. Pandemia COVID-19 sprawiła, że znaczne ograniczenia związane z przekraczaniem granicy z Wielką Brytanią pojawiły się już w trakcie roku, a nie pod koniec grudnia. W tej sytuacji liczba imigrantów zarobkowych z EŚW-11 znacznie się zmniejszyła, szczególnie w przypadku Polski, Rumunii i Litwy, gdzie w pierwszych latach po wejściu tych krajów do Unii Europejskiej imigracja do Wielkiej Brytanii miała charakter masowy i opierała się w dużym stopniu na tzw. migracji cyrkulacyjnej. Taki typ migracji był w przeszłości stosunkowo dobrze wyjaśniany przez czynniki ekonomiczne [Simionescu i in., 2017], ale prowadził do powszechnego zjawiska *brain-waste*, czyli braku możliwości wykorzystania kapitału ludzkiego imigrantów w najczęściej wykonywanych przez nich zawodach niewymagających kwalifikacji [Chmielewska, Panuciak, Strzelecki, 2019]. Badania jakościowe zrealizowane wśród imigrantów w Wielkiej Brytanii [Szkudlarek, 2019] wskazują, że *brexit* dotknął przede wszystkim osoby stosujące do tej pory strategię „intencjonalnej nieprzewidywalności" i żyjące w zawieszeniu między Polską

a Wielką Brytanią. Część z nich może zdecydować się na powrót do kraju. Z drugiej strony, wśród emigrantów z Polski i w kilkanaście lat od fali napływu migracji na Wyspy Brytyjskie, w coraz większym stopniu obserwowana była zmiana charakteru migracji w kierunku migracji osiedleńczej, co wiązało się także z lepszą integracją imigrantów na rynku pracy w Wielkiej Brytanii. W ich przypadku nie należy oczekiwać decyzji o migracji powrotnej na skutek krótkoterminowych zjawisk. Dobre perspektywy polskiej gospodarki zwiększają jednak nawet wśród osiadłych imigrantów częstość deklaracji o możliwym powrocie do Polski w odległej perspektywie.

Do 2019 r., ale już po referendum, które zadecydowało o wyjściu Wielkiej Brytanii z UE, zmiany liczby imigrantów z poszczególnych krajów nie były jednokierunkowe. Paradoksalnie liczba imigrantów z krajów bałkańskich oraz Ukrainy wyraźnie wzrosła. Z kolei liczba obywateli Polski, Czech i Słowacji zmniejszała się. Należy jednak zaznaczyć, że do 2018 r. mimo znanego już wyniku referendum liczba imigrantów z Polski rosła, co można było tłumaczyć dążeniem części z nich, przemieszczających się wahadłowo między Polską i Wyspami Brytyjskimi, do uzyskania prawa stałego pobytu w Wielkiej Brytanii.

Rysunek 9
Zmiany liczby przybywających do Wielkiej Brytanii imigrantów pochodzących z krajów EŚW-11 w latach 2016–2019 oraz w 2020 r.



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych brytyjskiego Office for National Statistics.

Dialog społeczny i stosunki pracy

Nadejście pandemii i wywołane nią szybkie, na ogół improwizowane (przynajmniej w okresie wiosna–lato 2020), instytucjonalne procesy dostosowawcze, które można określić wspólnie jako lockdown, wywołały falę spekulacji dotyczących przyszłości stosunków

pracy i dialogu społecznego. Przed rokiem nierzadkie były obawy o zaostrzenie klimatu w stosunkach pracy, nasilenie konfliktów (spory zbiorowe, strajki, inne formy protestu) powodowanych realnymi lub spodziewanymi redukcjami zatrudnienia oraz pogarszaniem się warunków pracy pod względem zarówno „twardych" elementów środowiska pracy, dotyczących m.in. wynagrodzenia i czasu pracy, jak i tych „miękkich", związanych z zachwianiem równowagi między życiem prywatnym i pracą (*work-life balance*), wymuszonym masowym przechodzeniem na pracę zdalną. O ile wymienione wyżej czynniki faktycznie, choć z różną siłą, dały o sobie znać, o tyle kasandryczne przepowiednie co do skutków ich oddziaływania nie sprawdziły się. Ani na świecie, ani w Europie, ani w regionie będącym przedmiotem naszego zainteresowania, czyli państwach członkowskich UE z EŚW-11, w tym w Polsce, nie doszło do silnych protestów pracowniczych, a dialog społeczny nie wygasł, choć trudno jest zarazem mówić o jego rozkwicie [por. Guardiancich, Molina, 2020].

Ramka 3
Stosunki pracy i dialog społeczny

Stosunki pracy – stosunki społeczne łączące aktorów (podmioty) rynku pracy, tj. pracodawców, pracowników i władzę publiczną. Występują w wymiarze zarówno **indywidualnym**, w którym są relacjami dwustronnymi pracownika i pracodawcy, jak i **zbiorowym**, gdzie połączeni są aktorzy zbiorowi rynku pracy, czyli zorganizowane reprezentacje interesów grupowych pracowników, pracodawców i państwa.
Dialog społeczny – dyskusje, konsultacje, negocjacje i wspólne działania, w których uczestniczą organizacje reprezentujące strony stosunków pracy. W ujęciu podmiotowym przyjmuje dwie główne formy: dialogu **dwustronnego** (autonomicznego) organizacji pracodawców i pracowników oraz dialogu **trójstronnego**, obejmującego także władzę publiczną (państwo, rząd).

W tej części raportu przyjrzymy się zmianom w stosunkach pracy i dialogu społecznym w EŚW-11 (Bułgaria, Chorwacja, Czechy, Estonia, Litwa, Łotwa, Polska, Rumunia, Słowacja, Słowenia, Węgry) od wiosny 2020 r. do wiosny 2021 r. Szczególną uwagę poświęcimy roli dialogu społecznego oraz udziałowi partnerów społecznych w kształtowaniu antykryzysowej polityki publicznej.

Stosunki pracy czasu pandemii: więcej kooperacji niż konfliktu

W czasach kryzysu, stagnacji czy też po prostu niepewności w sferze gospodarki rzadko dochodzi do natychmiastowej eskalacji konfliktów w stosunkach pracy, chyba że są one wynikiem oporu pracowników przeciwko znaczącym redukcjom zatrudnienia lub wyrazem silnej społecznej desperacji z powodu drastycznej zapaści ekonomicznej i socjalnej. Nie są to natomiast warunki sprzyjające rewindykacji (np. żądaniu podwyżek). W ciągu roku od wybuchu pandemii COVID-19 nie wystąpiło dramatyczne załamanie gospodarcze, porównywalne z poprzednią serią wielkich kryzysów z lat 2007–2009. Silne poczucie niepewności – utrzymujące się nawet wobec realnej perspektywy uruchomienia wkrótce

Funduszu Odbudowy – nie przełożyło się na wzrost dynamiki protestu pracowniczego [Eurofound, 2021a]. Trzeba zaznaczyć, że statystyki konfliktów przemysłowych w poszczególnych krajach UE są opracowywane według różnej metodologii, a w niektórych państwach naszego regionu (np. Rumunii) w ogóle zaprzestano ich publikowania, stąd też nakreślenie spójnego obrazu opisywanego zjawiska jest trudne, ale dzięki zagregowanym danym Eurofound możliwe. To samo dotyczy dialogu społecznego.

Konflikt w stosunkach pracy w EŚW-11 pozostawał, ogólnie rzecz biorąc (wyłączywszy okresowe i lokalne epizody), na niskim poziomie od lat 90. zeszłego wieku i wcale nie nasilił się w zeszłym roku. Przyglądając się sytuacji panującej w poszczególnych krajach regionu, można zauważyć, że protestują tylko określone kategorie pracujących, a prawdopodobieństwo wystąpienia tego typu zdarzeń jest skorelowane z sektorem własności i branżą. Protestują więc pracownicy sektora publicznego, należący szczególnie to tych grup zawodowych, które uznawane są za „niezbędne" (*essential*), jak lekarze i personel medyczny, nauczyciele czy policjanci. Obok nich swoje niezadowolenie manifestują jednak także obywatele niebędący pracownikami w rozumieniu prawa pracy, którzy wszakże są nimi *de facto* z powodu pozostawania w pozycji podporządkowania względem swoich zleceniodawców. Chodzi tu o mikroprzedsiębiorców i samozatrudnionych, w tym także nowe kategorie pracujących, takie jak np. pracownicy platformowi (kurierzy). W Bułgarii nie odnotowano na tym tle znaczących konfliktów, chociaż dochodziło do protestów pracowników sektora publicznego, np. policjantów i pielęgniarek, przy czym wystąpienia te tylko częściowo wiązały się z COVID-19 (choć w przypadku pielęgniarek wzrost poziomu ryzyka zawodowego powodowany pandemią nie był bez znaczenia), wpisując się w wieloletni cykl protestów dotyczących płac i warunków pracy. Samozatrudnieni i reprezentanci sektora *small business* (zwłaszcza z branży turystycznej, restauracyjnej i hotelarskiej) także dawali czynny wyraz swojemu niezadowoleniu. Paradoksem jest to, że rząd przygotował adresowane do nich instrumenty wsparcia, ale wielu zatrudnionych nie mogło z nich skorzystać z powodu prowadzenia działalności w „szarej strefie". W Chorwacji nie odnotowano poważniejszych konfliktów w stosunkach pracy, choć rząd i związki zawodowe podpisały z wyprzedzeniem, w czerwcu 2020 r., protokół dodatkowy do układu zbiorowego dla pracowników sektora publicznego, w którym uzgodniono tymczasowe zamrożenie wzrostu płac. W Czechach także nie zaobserwowano wzmożenia protestów pracowniczych po wybuchu pandemii, co znajduje odzwierciedlenie w monitoringu sporów zbiorowych i strajków prowadzonym przez największą konfederację związkową w tym kraju – ČMKOS. W Estonii, w której poziom konfliktu w stosunkach pracy nigdy nie był wysoki, ryzyko wystąpienia protestów po nastaniu pandemii COVID-19 jeszcze bardziej zmalało, choć nie można mówić o jego całkowitym zaniku. Najistotniejszym obszarem sporu stały się wynagrodzenia w edukacji, które rząd planował zamrozić aż do 2024 r., co spotkało się z oporem i gotowością nauczycieli do rozpoczęcia strajku na początku 2021 r.

Choć do strajku nie doszło, problem pozostaje aktualny. Na Litwie protesty pracownicze i aktywność strajkowa nie przybrały na sile. Godne uwagi jest ogłoszenie w lipcu 2020 r. protestu przez tamtejsze stowarzyszenie kurierów, do którego dołączyli kierowcy pracujący dla Bolta w Wilnie. Organizatorzy określali protest mianem „strajku", choć w ujęciu prawa nie miało to uzasadnienia, jako że kurierzy (podobnie jak inni pracujący na elektronicznych platformach) formalnie nie są pracownikami najemnymi, a samozatrudnionymi. Na Łotwie najważniejsze konflikty dotyczyły także sektora edukacji. Co ciekawe, ich bezpośrednim motywem nie były płace, a warunki pracy i ich zmiana w konsekwencji przejścia na nauczanie zdalne. Niezadowolenie środowiska nauczycielskiego rząd usiłował łagodzić podwyżkami wynagrodzeń (o około 40 EUR – zresztą i tak już wcześniej planowanymi). Ponadto otwarcie protestował *small business* z branż najsurowiej dotkniętych lockdownem, jak np. usługi kosmetyczne. W Polsce w 2020 r. nie doszło do wzmożonych protestów pracowniczych, głównie dlatego, że nie wystąpiły zwolnienia grupowe na dużą skalę. Wskaźnik wyprzedzający, jakim jest liczba zawiadomień o planach zbiorowej redukcji etatów, sugeruje jednak, że sytuacja ta może niebawem (z chwilą ustania ochrony oferowanej przez rząd) zmienić się na gorsze. Otwarte protesty pracownicze były zjawiskiem rzadkim w 2020 r., kiedy to miało miejsce tylko 27 strajków. Warto zwrócić uwagę na fakt, że protestowali także samozatrudnieni oraz mikroprzedsiębiorcy, których frustracja związana z lockdownem znalazła wyraz w „Strajku Przedsiębiorców". W Rumunii szereg branż (energetyka nuklearna, ochrona zdrowia i pomoc społeczna, transport, radio i telewizja, usługi komunalne) został tymczasowo pozbawiony prawa do wszczynania lub kontynuacji sporów zbiorowych. Otwartych protestów nie było wiele. Na Słowacji w 2020 r. także odnotowano niski poziom konfliktów pracowniczych. Zanotowano tylko 26 sporów zbiorowych, mniej niż w 2019 r. Niezadowolenie manifestowano głównie w nielicznych protestach ulicznych jesienią 2020 r., organizowanych przez konfederację KOZ SR. Pracodawcy, w tym samozatrudnieni, nie inicjowali własnych protestów, lecz przyłączali się do demonstracji organizowanych z innych okazji. W Słowenii jednym z głównych punktów zapalnych były przepisy o minimalnym wynagrodzeniu. Strona pracodawców domagała się ich tymczasowego zawieszenia, tak aby płaca minimalna nie została podwyższona. W odpowiedzi związki zawodowe zagroziły strajkiem generalnym, co wystarczyło, żeby postulat pracodawców upadł. Na Węgrzech pole do aktywności strajkowej zostało ograniczone po zmianach prawa pracy z 2015 r. Tym niemniej pracownicy samorządowi ogłosili kilkudniowy strajk ostrzegawczy jesienią 2020 r. w proteście przeciw niesatysfakcjonującym płacom i warunkom pracy, zignorowany jednak przez rząd. W wielu lokalnych spółkach korporacji międzynarodowych zawieszono układy zbiorowe, warunki pracy uległy pogorszeniu, a nawet doszło do zwolnień grupowych, uzasadnianych przez pracodawców spadkiem zamówień w wyniku pandemii. Posunięcia te nie spotkały się ze skutecznym oporem związków zawodowych [Eurofound, 2021b].

Dialog społeczny w pandemii: nieobecny – rytualny – produktywny

W EŚW-11 podczas pandemii dialog społeczny rozgrywał się na polu, którego jedną granicę wyznaczał unilateralizm polityki państwa podejmującego szybkie decyzje w reakcji na rozwój pandemii, co nie sprzyjało negocjacjom trójstronnym. Drugą granicę wytyczało wprowadzanie rozwiązań antykryzysowych przez konsensus. Aktywny udział partnerów społecznych służył budowaniu poparcia dla polityki publicznej i łagodził jej negatywne skutki, takie jak np. ograniczanie czasu pracy czy przestoje w produkcji odbijające się na wysokości wynagrodzeń. Podsumowując miniony rok, można stwierdzić, że dialog społeczny sytuował się w praktyce bliżej pierwszej granicy, nie było jednak mowy o skrajnym wychyleniu wahadła.

W Bułgarii głosy na temat postawy rządu w dialogu trójstronnym były zróżnicowane. Pracodawcy i przedstawiciele części związków zawodowych wypowiadali się o nich pozytywnie, doceniając włączenie Narodowej Rady Współpracy Trójstronnej w proces opracowywania polityk antykryzysowych od samego początku pandemii. Część związków zawodowych była z kolei zawiedziona pominięciem ich propozycji w kontekście łagodzenia skutków kryzysu. W Chorwacji partnerzy społeczni uznali, że planów polityki antykryzysowej nie konsultowano z nimi dostatecznie często, ucieszył ich jednak fakt reaktywacji w marcu 2020 r. Rady Społeczno-Gospodarczej, stanowiącej centralne forum dialogu trójstronnego. W Czechach konsultacje trójstronne były początkowo wyrywkowe, co rząd tłumaczył brakiem czasu. W Estonii partnerzy społeczni narzekali, że ich uwagi i postulaty nie były w wystarczającym stopniu uwzględniane, podkreślając jednak, że negocjacje trójstronne prowadzone w cieniu epidemii pozwoliły wzmocnić wzajemne zaufanie stron. Na Litwie partnerzy społeczni dość surowo oceniali jakość negocjacji trójstronnych, krytykując skłonność rządu do zastępowania konsultacji formalnych, w ciałach dialogu, rozwiązaniami nieformalnymi. Na Łotwie krytyka ze strony partnerów społecznych dotyczyła wyłączenia ich z fazy decyzyjnej dialogu: przekazywano im informacje o planach rządu, który wysłuchiwał ich komentarzy i propozycji, lecz ostatecznie rzadko brał je pod uwagę. W Polsce cieniem na dialogu trójstronnym położyła się decyzja rządu o wprowadzeniu do tarczy antykryzysowej zapisu ograniczającego autonomię partnerów społecznych przez przyznanie premierowi prawa do odwoływania członków Rady Dialogu Społecznego. Polityki antykryzysowe w niewielkim stopniu były konsultowane z partnerami społecznymi w ramach RDS. W Rumunii dialog trójstronny przechodził kryzys jeszcze przed nastaniem pandemii, której wybuch zdaniem partnerów społecznych nie poprawił jego jakości, choć poskutkował pewnym zbliżeniem pracodawców i związków zawodowych. W Słowenii dwa pierwsze antykryzysowe pakiety legislacyjne w niewielkim stopniu poddano konsultacjom trójstronnym. Podobna sytuacja miała miejsce na Słowacji, gdzie wiosenne zmiany w prawie nie podlegały formalnym konsultacjom w Radzie

Społeczno-Gospodarczej. Na Węgrzech dialog społeczny już przed wybuchem pandemii znajdował się w stanie zapaści, która za sprawą COVID-19 i polityki antykryzysowej uległa jedynie pogłębieniu. Przyznanie wiosną 2020 r. rządowi prawa do wydawania dekretów odcisnęło piętno na dialogu społecznym poprzez umożliwienie pracodawcom uelastyczniania czasu pracy z pomijaniem postanowień układów zbiorowych, a nawet przepisów kodeksu pracy [Eurofound, 2021c].

Wnioski

Podsumowując zmiany w stosunkach pracy i dialogu społecznym, jakie zaobserwowano w EŚW-11 po wybuchu pandemii COVID-19, należy zwrócić uwagę przede wszystkim na to, że:

- pandemia i jej następstwa związane z lockdownem oraz jego negatywnymi skutkami społecznymi i gospodarczymi nie przyczyniły się do wzrostu napięć w stosunkach pracy, a – co za tym idzie – liczba sporów zbiorowych i strajków nie zwiększyła się;
- pandemia i lockdown przyczyniły się do nasilenia protestów wśród tych uczestników rynku pracy, którzy nie są ani pracownikami najemnymi, ani pracodawcami (zatrudniającymi pracowników) działającymi w skali większej niż mikro, a dokładniej rzecz biorąc wśród samozatrudnionych, freelancerów, pracujących na platformach internetowych oraz mikroprzedsiębiorców; protesty te nie są więc formalnie protestami pracowniczymi i nazywanie ich „strajkiem", jak w przypadku Litwy czy Polski, jest mylące, choć należy zauważyć, że stanowią one w stosunkach pracy zjawisko nowe i ważne, które nie jest chwilową anomalią i pozostanie z nami w przyszłości;
- dialog społeczny w okresie pandemii nie zamarł, a w niektórych państwach (Bułgaria, Chorwacja, Czechy, Estonia) zaczął przejawiać nawet pewne oznaki ożywienia; nie można jednak stwierdzić, że nastąpił jego renesans – być może dlatego, że sytuacja makroekonomiczna nie pogorszyła się na tyle głęboko, by powodować napięcia społeczne, wymagające ze strony sił rządzących budowania szerokich koalicji poparcia dla realizowanej polityki m.in. przez włączanie partnerów społecznych w procesy decyzyjne (instytucje trójstronne) i dążenie do zawierania paktów społecznych; zaobserwowaną w dialogu społecznym w minionym roku w krajach EŚW-11 prawidłowość można opisać w następujący sposób: informowanie – powszechne, konsultowanie – w wybranych przypadkach, współdecydowanie – rzadkie.

Podsumowanie

Spadek popytu na pracę zapoczątkowany w 2020 r. był nierównomierny – dotyczył przede wszystkim sektorów, na które pandemia i wprowadzane przez rządy ograniczenia w działalności miały duży wpływ, a zatem takich jak: hotelarstwo i gastronomia, kultura, częściowo także budownictwo i handel detaliczny. Jednocześnie w niektórych krajach można było zanotować wzrost zatrudnienia w wybranych branżach, w tym w ICT, sektorze finansowym i sektorze ubezpieczeniowym.

Zaobserwowane zmiany zaowocowały mniejszym wykorzystaniem zasobów pracy, w tym:

- spadkiem aktywności zawodowej w niektórych krajach – dane Eurostatu pokazują, że między IV kw. 2019 r. a IV kw. 2020 r. aktywność zawodowa w grupie wiekowej 15–64 lata w krajach EŚW-11 spadła nieznacznie w Bułgarii (o 0,3 p.p.) i Czechach (o 0,2 p.p.), pozostałe kraje zanotowały zaś niewielki wzrost aktywności zawodowej, wynoszący maksymalnie około 1 p.p. (Polska i Estonia);
- zmniejszeniem liczby godzin pracy – według Międzynarodowej Organizacji Pracy [ILO, 2021a] procentowy spadek liczby godzin pracy w 2020 r. w porównaniu z ostatnim kwartałem 2019 r. wyniósł w Europie Wschodniej[2] 7,4%, przy czym w największym stopniu dał się odczuć w II kw. 2020 r., potem sytuacja polepszyła się; redukcja czasu pracy odpowiadała za 73% spadku podaży pracy w IV kw. 2020 r. w porównaniu z IV kw. 2019 r., pozostałe 27% to zaś wynik przejścia ze stanu zatrudnienia do bezrobocia lub bierności zawodowej [ILO, 2021b]; skrócenie czasu pracy dotyczyło przede wszystkim tych zawodów, które nie mogły być wykonywane zdalnie [Eurofound, 2020];
- wzrostem bezrobocia, które w 2020 r. w nierównomierny sposób dotknęło różne grupy na rynku pracy – silniejszy wzrost stopy bezrobocia wystąpił wśród kobiet, osób młodych, z wykształceniem najwyżej średnim oraz tych, którzy przed pandemią pracowali na własny rachunek [Eurofound, 2020].

Jednocześnie na rynkach pracy poszczególnych państw można było zaobserwować zmiany mniej zauważalne na poziomie danych makroekonomicznych. Na przykład w Polsce część osób wykonujących pracę najemną przeszła do pracy w rolnictwie lub samozatrudnienia [Kukołowicz, 2021].

W skali globalnej pandemia ograniczyła znacznie napływ imigrantów do krajów rozwiniętych, przy czym w krajach EŚW-11 przepływy migracyjne spadły jedynie czasowo i nieznacznie. W odniesieniu do dialogu społecznego polityka prowadzona w 2020 r.

---

2 Obejmującej opisywane kraje – bez Litwy, Łotwy, Estonii i Słowenii, za to z Białorusią, Mołdawią, Rosją i Ukrainą.

w krajach EŚW w reakcji na pandemię tylko w wybranych przypadkach była konsultowana z partnerami społecznymi, rzadko zaś strona społeczna współdecydowała o kierunku podejmowanych działań.

Bibliografia

Alon, T., Coskun, S., Doepke, M., Koll, D., Tertilt, M. (2021). *From Mancession to Shecession: Women's Employment in Regular and Pandemic Recessions*, NBER Working Paper no. 28632. Cambridge: National Bureau of Economic Research.

Barth, E., Davis, J., Freeman, R., Kerr, S.P. (2017). Weathering the Great Recession: Variation in Employment Responses, by Establishments and Countries, *The Russell Sage Foundation Journal of the Social Sciences*, 3(3), s. 50–69.

Brugiavini, A., Buia, R.E., Simonetti, I. (2021). *Occupation and Working Outcomes during the Coronavirus Pandemic*, SHARE Working Paper Series no. 60–2021. Munich: Munich Center for the Economics of Aging (MEA). DOI: 10.17617/2.3291840.

Chmielewska, I., Panuciak, A., Strzelecki, P. (2019). *Polacy pracujący za granicą w 2018 r. Raport z badania ankietowego*, https://www.nbp.pl/publikacje/migracyjne/polacy_pracujacy_za_granica_2018.pdf (dostęp: 8.06.2021).

Eurofound (2020). *Living, Working and COVID-19*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

Eurofound (2021a). *Relative Calm on the Industrial Action Front in 2020*, https://www.eurofound.europa.eu/publications/article/2021/relative-calm-on-the-industrial-action-front-in-2020 (dostęp: 30.04.2021).

Eurofound (2021b). *Working Life in the COVID-19 Pandemic 2020. Country Highlights*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

Eurofound (2021c). *Involvement of Social Partners in Policymaking during the COVID-19 Outbreak*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

Guardiancich, I., Molina Romo, Ó. (2020). *The Effectiveness of National Social Dialogue Institutions: from Theory to Evidence*, ILO Working Paper no. 16. Geneva: International Labour Office.

ILO (2021a). *ILO Monitor: COVID-19 and the World of Work. Seventh Edition*, https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/briefingnote/wcms_767028.pdf (dostęp: 17.04.2021).

ILO (2021b). *World Employment and Social Outlook: Trends 2021*. Geneva: International Labour Office.

Kukołowicz, P. (2021). *Rynek pracy w czasie pandemii*. Warszawa: PIE.

Lewandowski, P., Lipowska, K., Magda, I. (2021). The Gender Dimension of Occupational Exposure to Contagion in Europe, *Feminist Economics*, 27(1–2), s. 48–65. DOI: 10.1080/13545701.2021.1880016.

MISSOC (2021). *Missoc Database*, https://www.missoc.org/missoc-database/ (dostęp: 20.02.2021).

MRPiT (2021). *Zatrudnianie cudzoziemców w Polsce*, https://psz.praca.gov.pl/rynek-pracy/statystyki-i-analizy/zatrudnianie-cudzoziemcow-w-polsce (dostęp: 10.04.2021).

OECD (2020). *COVID-19 Crisis Puts Migration and Progress on Integration at Risk*, https://www.oecd.org/migration/covid-19-crisis-puts-migration-and-progress-on-integration-at-risk.htm (dostęp: 20.03.2021).

Pissarides, C.A. (2000). *Equilibrium Unemployment Theory*, 2nd ed. Cambridge: The MIT Press.

Radlińska, K., Klonowska-Matynia, M., Jakubowska, A., Kwiatkowski, G. (2020). Labor Hoarding: An Old Phenomena in Modern Times? Case Study for EU Countries, *Journal of Business Economics and Managements*, 21(3), s. 872–889.

Scarpetta, S., Dumont, J., Liebig, T. (2020). *What is the Impact of the COVID-19 Pandemic on Immigrants and Their Children?*, https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/what-is-the-impact-of-the-covid-19-pandemic-on-immigrants-and-their-children-e7cbb7de/ (dostęp: 7.06.2021).

Simionescu, M., Bilan, Y., Smrčka, L., Vincúrová, Z. (2017). The Effects of European Economic Integration and the Impact of Brexit on the UK Immigrants from the CEE Countries, *E+M Ekonomie a Management*, 20(1), s. 29–47.

Strzelecki, P., Wyszyński, R., Saczuk, K. (2009). *Zjawisko chomikowania pracy w polskich przedsiębiorstwach po okresie transformacji*, "Bank i Kredyt", 40(6), s. 77–104.

Szkudlarek, A. (2019). *Brexit i co dalej? Dylematy polskich migrantów poakcesyjnych w Wielkiej Brytanii*, CMR Working Papers no. 117(175). Warszawa: Ośrodek Badań nad Migracjami Uniwersytetu Warszawskiego.

AKTYWNE STARZENIE SIĘ W WYBRANYCH KRAJACH EUROPY ŚRODKOWO-WSCHODNIEJ – UWARUNKOWANIA DEMOGRAFICZNE A PROPOZYCJE POLITYK

Anita Abramowska-Kmon
Paweł Kubicki
Jolanta Perek-Białas
Zofia Szweda-Lewandowska

Streszczenie

Celem opracowania było pokazanie, czy i w jakim zakresie kraje Europy Środkowo-Wschodniej (EŚW) są przygotowane do starzenia się ludności i w jakim stopniu realizują koncepcję aktywnego starzenia się. W rozdziale przedstawiona została sytuacja demograficzna panująca w regionie EŚW, wraz z odpowiadającymi poszczególnym państwom prognozami. Aby ocenić poziom wykorzystania potencjału i zasobów osób starszych w społeczeństwie, a także stopień przygotowania się do procesu starzenia się ludności w tych krajach, zastosowano syntetyczny wskaźnik aktywnego starzenia się (Active Ageing Index – AAI). Ponadto opisano przykładowe programy, jakie są w tym zakresie wdrażane w wybranych krajach EŚW (Czechy, Estonia, Polska, Słowacja, Węgry). Wyniki analiz pokazują, że rozpatrywane kraje różnią się zarówno pod względem stopnia zaawansowania procesu starzenia się ludności, jak i wskaźnika aktywnego starzenia się ludności, co odzwierciedla różny poziom realizowania programów aktywnego starzenia się. Ponadto, można stwierdzić, że działania strategiczne pięciu analizowanych krajów EŚW są podobne i bazują na tych samych założeniach teoretycznych, a przede wszystkim na wytycznych unijnych, których podstawę stanowi koncepcja aktywnego starzenia się.

ACTIVE AGEING IN SELECTED COUNTRIES OF CENTRAL AND EASTERN EUROPE – DEMOGRAPHIC CONDITIONS AND POLICY PROPOSALS

Abstract

The goal of this study is to verify whether and to what extent the countries of Central and Eastern Europe (CEE) are prepared to population ageing and how they implement the idea of active ageing. This chapter presents demographic situation in the CEE region, along with demographic projections. In order to assess the degree of use of the potential and resources of older people in a society, as well as the degree of preparation for the ageing of population in these countries, Active Ageing Index (AAI) was applied. In addition, example policies implemented in the analysed CEE countries (Czechia, Estonia, Poland, Slovakia and Hungary) with a brief reference to the impact of the pandemic on the implementation of the idea of active ageing were presented. The analyses show that the countries differ both in terms of advancement of the population ageing process and active ageing index, which reflects different stages of implementation of active ageing policies. Moreover, it can be concluded that strategic measures of the five analysed CEE countries are similar and are based on the same theoretical assumptions, and above all on EU guidelines deriving from the concept of active ageing.

Autorzy/Authors

Anita Abramowska-Kmon – dr, adiunkt w Instytucie Statystyki i Demografii SGH, gdzie od 2016 r. kieruje Zakładem Demografii. Od 2019 r. jest także redaktor naczelną czasopisma „Studia Demograficzne". Absolwentka European Doctoral School of Demography (EDSD) w Max Planck Institute for Demographic Research (MPIDR, Rostock) i Institute National d'Études Démographiques (INED, Paryż). Kierowała edycją EDSD w SGH (2013–2015). Członek m.in. European Association for Population Studies i Population Association of America, a także Rady Naukowej EDSD. Jej zainteresowania badawcze obejmują m.in. proces starzenia się ludności i jego społeczno-ekonomiczne konsekwencje, także w kontekście stanu zdrowia i jakości życia osób starszych.

Paweł Kubicki – dr hab., profesor uczelni, socjolog i ekonomista, kierownik Katedry Polityki Społecznej SGH. Specjalizuje się w projektowaniu i realizacji badań społecznych o charakterze zarówno jakościowym, jak i ilościowym. Autor publikacji poświęconych problematyce wykluczenia społecznego, starości, rynku pracy i niepełnosprawności.

Jolanta Perek-Białas – dr hab., profesor uczelni w Instytucie Socjologii Uniwersytetu Jagiellońskiego, kierownik Centrum Ewaluacji i Analiz Polityk Publicznych UJ. Pracownik Instytutu Statystyki i Demografii SGH. Jej zainteresowania badawcze dotyczą zagadnień z zakresu socjologii starzenia się (gerontologii) i ewaluacji polityk publicznych (w tym polityki senioralnej). Jest autorką opracowań nt. regionalnego wskaźnika aktywnego starzenia się w Polsce oraz ekspertką w zespole ds. Active Ageing Index (Komisja Europejska i UNECE). Koordynatorka i uczestniczka wielu międzynarodowych projektów związanych m.in. z aktywizacją osób star-

szych (w tym na rynku pracy), dyskryminacją starszych pracowników, wsparciem opiekunów osób starszych. Od lat współpracuje z międzynarodowymi (np. OECD, Bank Światowy), krajowymi, regionalnymi (Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej w Małopolsce) i lokalnymi (Urząd Miasta Krakowa) instytucjami oraz organizacjami (AGE Platform Europe) zajmującymi się m.in. polityką senioralną i politykami rynku pracy.

Zofia Szweda-Lewandowska – dr, absolwentka Informatyki i Ekonometrii oraz Socjologii Uniwersytetu Łódzkiego. Studiowała również na uniwersytetach w Poczdamie i Magdeburgu. Odbyła praktykę w Max Planck Institute for Demographic Research (Rostock). Uczestniczka Oxford Ageing Spring School (warsztaty dotyczące procesu starzenia), organizowanej przez Uniwersytet w Oksfordzie. Ukończyła studia doktoranckie w Szkole Nauk Społecznych Instytutu Filozofii i Socjologii PAN. Pracę doktorską w obszarze gerontologii obroniła w Szkole Głównej Handlowej w Warszawie. Odbyła staż w Organizacji Narodów Zjednoczonych w Nowym Jorku oraz w Komisji Europejskiej (DG Employment, Social Affairs & Inclusion). Uczestniczka I edycji Prezydenckiego Programu Eksperckiego „Laboratorium Idei". Kierownik grantu Narodowego Centrum Nauki „Opieka nad seniorami z perspektywy dwóch pokoleń – udzielających wsparcia i wspieranych. Implikacje dla systemu opieki nad osobami starszymi". Członek Polskiego Towarzystwa Gerontologicznego.

Starzenie się ludności, czyli wzrost liczby i udziału osób starszych w populacji, jest procesem globalnym i silnie zróżnicowanym regionalnie. Kraje europejskie, w tym kraje Europy Środkowo-Wschodniej (EŚW), różnią się znacząco pod względem stopnia zaawansowania zmian demograficznych, a także ich tempa. Obecnie większość krajów EŚW można zaliczyć do młodszych w demograficznym sensie państw Unii Europejskiej (UE) (z wyjątkiem Bułgarii), jednakże w ciągu kilku najbliższych dziesięcioleci zmiany struktury wieku ludności będą przebiegały w nich szybciej niż w innych częściach UE, co spowoduje, że za 30–40 lat będą one tworzyły grupę krajów najstarszych demograficznie. Opisanym przemianom w krajach EŚW towarzyszy też odmienna sytuacja społeczno-ekonomiczna, a także zdrowotna w porównaniu z państwami Europy Zachodniej czy Północnej. Należy w tym przypadku podkreślić zwłaszcza gorszy stan zdrowia ludności i trudniejszą sytuację ekonomiczną wśród osób starszych [Eurostat, European Commission, 2020]. Znajduje to odzwierciedlenie w większych wyzwaniach stojących przed rządami krajów tego regionu w zakresie przygotowania odpowiednich polityk publicznych, odpowiadających na potrzeby społeczne wynikające ze starzenia się ludności.

Znajomość (i świadomość) przyszłych trendów demograficznych pozwala na bardziej adekwatne przygotowanie się do tych zmian i ich potencjalnych konsekwencji z punktu widzenia zarówno całego społeczeństwa, jak i jednostek. Należy także podkreślić, że przewidywania dotyczące kształtowania się liczby osób w wieku 65+ w przyszłości można uznać za najbardziej wiarygodne, gdyż dotyczą one osób, które już się urodziły, co oznacza, że zbiorowość osób starszych będzie systematycznie rosła we wszystkich krajach tego regionu. Ponadto trzeba mieć na uwadze, że zbiorowość ta jest silnie zróżnicowana pod

wieloma względami: stanu zdrowia, sytuacji rodzinnej, poziomu wykształcenia czy sytuacji materialnej i dochodowej. Te różnice przekładają się z kolei na odmienne funkcjonowanie osób starszych w społeczeństwie – pod względem ich aktywności zawodowej i pozazawodowej oraz umiejętności cyfrowych i uczestnictwa w życiu społecznym. W tym kontekście niezwykle ważna jest wiedza na temat stopnia, w jakim wykorzystywany jest ich potencjał, oraz rodzaju rozwiązań stosowanych na poziomie polityki społecznej w celu zwiększenia aktywności osób starszych. Ponadto trwająca od wiosny 2020 r. pandemia COVID-19 nie tylko niesie za sobą poważne konsekwencje w zakresie sytuacji ekonomicznej, demograficznej i zdrowotnej ludności, lecz także – ze względu na różnorakie ograniczenia – przyczynia się do zmniejszenia aktywności osób starszych i ich uczestnictwa w życiu społecznym [UNECE, 2021b], co może wpływać negatywnie na przygotowanie danego kraju pod kątem starzenia się populacji.

W tym kontekście konieczna jest ocena stopnia, w jakim poszczególne kraje czy regiony i grupy społeczne są przygotowane (przygotowują się) do tej nieuchronnej zmiany demograficznej. W niniejszym opracowaniu zaprezentowano sytuację panującą w tym zakresie w państwach EŚW. Aby ocenić poziom wykorzystania potencjału i zasobów osób starszych w społeczeństwie, a także stopień przygotowania się do procesu starzenia się ludności w poszczególnych krajach z tego regionu, zastosowano syntetyczny wskaźnik aktywnego starzenia się (Acitve Ageing Index – AAI) [Zaidi, Harper, Howse, Lamura, Perek-Białas, 2013], który został pierwotnie obliczony dla państw UE. Miernik ten jest podstawą zaprezentowanych w niniejszym opracowaniu rozważań, które zostały rozszerzone o przedstawienie tego, w jaki sposób koncepcja aktywnego starzenia się jest uwzględniana w strategiach realizowanych przez kraje EŚW.

Poniżej zamieszczamy opis sytuacji demograficznej panującej w tym regionie w latach 2008–2018, aby móc powiązać go z okresem, w przypadku którego dostępne są szacunki wskaźnika aktywnego starzenia się[1]. W kolejnym podrozdziale prezentujemy tło demograficzne dla analizowanych kwestii, przedstawiając zmiany w strukturze wieku ludności w latach 2008–2018 oraz ich przewidywania na lata 2020–2050, a także kształtowanie się oczekiwanego dalszego trwania życia oraz oczekiwanego trwania życia w zdrowiu w rozpatrywanych krajach. W kolejnej części dokonujemy porównania wartości wskaźnika aktywnego starzenia się dla państw EŚW, a następnie prezentujemy przykładowe programy uwzględniające ideę aktywnego starzenia się zaproponowane w wybranych krajach z tego regionu.

[1] Należy podkreślić, iż indeksy AAI dla roku *t* zostały obliczone na podstawie danych za rok *t – 2* (np. AAI2020 bazuje na danych z 2018 r.). W celu zapewnienia porównywalności danych okres analizy dotychczasowych zmian demograficznych w niniejszym opracowaniu obejmuje zatem lata 2008–2018.

Kontekst demograficzny idei aktywnego starzenia się

Mimo że kraje EŚW są zasadniczo młodsze w demograficznym sensie niż państwa zlokalizowane w pozostałych częściach Europy, różnią się one znacząco między sobą pod względem stopnia zaawansowania procesu starzenia się ludności. W 2018 r., podobnie jak dekadę wcześniej, największy odsetek osób w wieku 65 lat lub więcej odnotowano w przypadku Bułgarii (21%), Łotwy (20,1%) oraz Chorwacji (20,1%) i był on wyższy niż analogiczny wskaźnik dla całej grupy 27 krajów UE[2] (UE-27; tabela 1). Natomiast najniższy udział osób starszych zaobserwowano na Słowacji (15,5%) i w Polsce (17,1%). Podobny obraz stopnia zaawansowania procesu starzenia się ludności można uzyskać, analizując współczynnik obciążenia demograficznego osobami starszymi oraz medianę wieku. W 2018 r. w Bułgarii na 100 osób w wieku 15–64 lata przypadało 32,5 osób w wieku co najmniej 65 lat. Kolejne miejsca zajęły w tym zestawieniu Chorwacja (30,7 osób) i Estonia (30,6 osób). Z kolei dla Słowacji miernik ten wyniósł 22,5 osób oraz 25,3 osób w przypadku Polski. W tym samym roku mediana wieku w Bułgarii wyniosła ponad 44,1 lat, na Litwie zaś 43,9 lat, w Słowenii – 43,8 lat, i 43,7 lat w Chorwacji. Podobnie jak wcześniej na drugim krańcu znalazły się Słowacja (40,2 lat) i Polska (40,6 lat). Należy także podkreślić, iż udział osób sędziwych (w wieku 80 lat lub więcej) w populacji jest stosunkowo niski we wszystkich analizowanych krajach i zarazem niższy niż wartość dla całej UE-27, co związane jest z różnicami w oczekiwanym dalszym trwaniu życia między poszczególnymi regionami Europy. W 2018 r. największy udział osób sędziwych (5,6%) odnotowano w przypadku Litwy, Estonii (5,5%) i Łotwy (5,4%), najniższy zaś dla Słowacji (3,2%) oraz Czech (4%). Analizując zmiany w strukturze wieku ludności, jakie zaszły w rozpatrywanym okresie w krajach EŚW, warto także wspomnieć o udziale osób na przedpolu starości (tj. w wieku 50–64 lata), które w najbliższych 15 latach będą zasilały zbiorowość osób starszych. Grupa ta stanowi ok. 1/5 ludności we wszystkich analizowanych krajach, przy czym w latach 2008–2018 jej udział w populacji niektórych państw nieznacznie zmalał, w innych zaś wzrósł.

W kontekście implementacji oraz realizacji programów aktywnego starzenia się warto przedstawić także przewidywania dotyczące zmiany liczby i struktury ludności według wieku. We wszystkich analizowanych krajach starzenie się populacji będzie nasilało się przy jednoczesnym ubytku liczby ludności, zróżnicowanym terytorialnie (tabela 2). W latach 2020–2050 największego spadku populacji można oczekiwać w przypadku Łotwy (–26,9%), Litwy (–23,5%) i Rumunii (–19,8%), najmniejszego zaś dla Czech (–1,5%) i Słowenii (–2,5%). Należy podkreślić, że znacznego zmniejszenia populacji trzeba spodziewać się też w Polsce

[2] W prezentowanych analizach demograficznych wartości podane w przypadku UE-27 odnoszą się do grupy krajów tworzących Wspólnotę według stanu na 2021 r. (bez Wielkiej Brytanii).

(–10,2%), Bułgarii (–18,7%) oraz Chorwacji (–16,4%). Udział osób starszych znacząco wzrośnie w krajach EŚW – w większości z nich osoby w wieku 65 lata i więcej będą stanowiły przynajmniej 30% ogółu populacji (Bułgaria, Chorwacja, Litwa, Łotwa, Polska, Rumunia, Słowenia). Najmniejszy udział osób starszych przewidywany jest na Węgrzech (27,7%). Znacząco wzrośnie również odsetek osób sędziwych – mniej więcej co dziesiąta osoba będzie w wieku co najmniej 80 lat. W wyniku zmian struktury wieku ludności we wszystkich analizowanych krajach wzrośnie także mediana, która w 2050 r. osiągnie poziom 48–50 lat. Największej mediany można spodziewać się w przypadku Litwy (51,5 lat), a także Polski (50,9 lat), Łotwy (50,3 lat) i Chorwacji (50,1 lat), najmniejszej zaś dla Czech (46,6 lat), Węgier (47,8 lat) i Estonii (48 lat). Współczynnik obciążenia demograficznego osobami starszymi również znacząco wzrośnie, sięgając niemal 57 osób w wieku 65 lat lub więcej na 100 osób w wieku 15–64 lata w przypadku Litwy i Łotwy, podczas gdy na drugim krańcu tego zestawienia znajdą się Węgry (47,5 osób), Estonia (49,1 osób) i Czechy (49,9 osób).

Tabela 1
Mierniki starzenia się ludności w krajach EŚW w 2008 i 2018 r.

	Udział osób w wieku 65+ (%)		Udział osób w wieku 80+ (%)		Udział osób w wieku 50–64 lata (%)		Współczynnik obciążenia demograficznego osobami starszymi*		Mediana wieku	
	2008	2018	2008	2018	2008	2018	2008	2018	2008	2018
Bułgaria	17,8	21,0	3,7	4,8	21,1	20,3	44,8	32,5	41,9	44,1
Chorwacja	17,8	20,1	3,4	5,2	19,7	21,7	50,0	30,7	39,3	43,7
Czechy	14,6	19,2	3,4	4,0	21,4	19,0	40,6	29,6	39,8	42,3
Estonia	17,5	19,6	3,7	5,5	18,4	19,4	47,7	30,6	41,5	42,0
Litwa	17,0	19,6	3,6	5,6	17,1	21,7	48,1	30,1	39,9	43,9
Łotwa	17,6	20,1	3,6	5,4	17,9	20,8	46,2	31,4	39,6	43,3
Polska	13,5	17,1	3,0	4,3	19,6	20,1	40,7	25,3	39,4	40,6
Rumunia	15,4	18,2	3,0	4,5	18,9	19,1	46,6	27,5	37,3	42,1
Słowacja	12,1	15,5	2,6	3,2	18,9	19,9	38,9	22,5	38,7	40,2
Słowenia	16,3	19,4	3,6	5,2	19,9	21,8	43,3	29,6	41,0	43,8
Węgry	16,2	18,9	3,7	4,4	20,4	19,7	45,3	28,5	36,3	42,6
UE-27	17,3	20,0	4,4	5,7	18,7	20,6	48,7	30,8	40,6	43,4

* Liczba osób w wieku 65 lat lub więcej przypadająca na 100 osób w wieku 15–64 lata.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu.

Kraje EŚW są silnie zróżnicowane pod względem stopnia zaawansowania zmian struktury wieku ludności i ich tempa, co dotyczy szczególnie takich państw jak Litwa, Łotwa, Polska, Rumunia, Chorwacja i Bułgaria – doświadczających największego ubytku ludności

przy jednocześnie szybkim tempie starzenia się ludności. Zmiany te wymagają niewątpliwie zdecydowanych działań z punktu widzenia zarówno jednostki, jak i całego społeczeństwa [por. Vanhuysse, Perek-Białas, 2021].

Tabela 2
Zmiany liczby ludności oraz mierniki starzenia się ludności w krajach EŚW w 2020 i 2050 r.

	Liczba ludności (w mln)		Zmiana liczby ludności 2050/2020 (%)	Udział osób w wieku 65+ (%)		Udział osób w wieku 80+ (%)		Współczynnik obciążenia demograficznego osobami starszymi		Mediana wieku	
	2020	2050		2020	2050	2020	2050	2020	2050	2020	2050
Bułgaria	6,95	5,66	−18,7	21,6	30,7	4,9	9,6	33,8	55,0	44,8	49,8
Chorwacja	4,06	3,39	−16,4	21,0	30,2	5,5	10,7	31,1	52,5	44,2	50,1
Czechy	10,69	10,53	−1,5	19,9	28,2	4,1	8,6	31,6	49,8	43,0	46,6
Estonia	1,33	1,26	−5,5	20,0	28,2	5,8	9,9	32,6	49,1	42,3	48,0
Litwa	2,79	2,14	−23,5	19,9	31,5	5,9	12,2	32,3	56,5	44,2	51,5
Łotwa	1,91	1,40	−26,9	20,5	31,2	5,8	11,4	30,6	56,7	43,7	50,3
Polska	37,96	34,10	−10,2	18,2	30,1	4,4	9,7	30,3	52,2	41,3	50,9
Rumunia	19,33	15,50	−19,8	18,9	30,6	4,8	10,1	27,5	54,5	42,8	49,6
Słowacja	5,46	5,15	−5,7	16,6	29,4	3,4	8,9	29,0	51,4	41,0	49,4
Słowenia	2,10	2,04	−2,5	20,2	30,7	5,4	11,2	31,3	54,9	44,1	49,2
Węgry	9,77	9,27	−5,1	19,9	27,7	4,5	8,5	24,5	47,5	43,3	47,8
UE-27	447,32	441,22	−1,4	20,6	29,5	5,9	11,3	32,0	52,0	43,9	48,2

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu (projekcja EUROPOP2019).

Przy ocenie aktywnego starzenia się w rozpatrywanych krajach warto przedstawić także kształtowanie się oczekiwanego dalszego trwania życia oraz oczekiwanego dalszego trwania życia w zdrowiu w latach 2008–2018. W analizowanym okresie oczekiwana długość życia noworodka (e0) oraz oczekiwana dalsza długość życia osoby w wieku 65 lat (e65) wzrosły we wszystkich rozpatrywanych krajach EŚW (tabela 3). W 2018 r. największą wartość e0 dla obu płci odnotowano na Słowenii (81,5 lat) i w Czechach (79,1 lat), najniższą zaś w Bułgarii (75 lat), Łotwie (75,1 lat) i Rumunii (75,3 lat). Z kolei największe e65 zaobserwowano na Słowenii (20 lat – tyle samo, ile dla wszystkich krajów UE-27), najmniejsze zaś w Bułgarii (16,2 lat), Rumunii (16,7 lat) oraz na Węgrzech (16,8 lat). Mimo odnotowanego w rozpatrywanych krajach EŚW zwiększenia średniej dalszej długości życia należy stwierdzić, że nie we wszystkich przypadkach przyczyniła się ona do wzrostu oczekiwanego trwania życia w zdrowiu. Wskaźnik ten zmalał dla Chorwacji, Estonii, Łotwy, Rumunii i Słowenii (tabela 3). W 2018 r. najwyższe oczekiwane trwanie życia w zdrowiu dla noworodka odnotowano w Bułgarii (65,8 lat), co jest zaskakujące, zważywszy na fakt, że w przypadku tego

kraju parametr e0 osiągnął najniższą wartość. Najniższą wartość wskaźnika zaobserwowano natomiast w przypadku Łotwy (52,3 lat) oraz Estonii (53,9 lat). Z kolei w 2018 r. oczekiwane dalsze trwanie życia w zdrowiu osób w wieku 50 lat było największe znowu dla Bułgarii (19,5 lat), a następnie Czech (17,6 lat) i Polski (17,5 lat), najmniejsze zaś dla Łotwy (11,3 lat) i Słowacji (12,2 lat). Dużo niższe wartości można zaobserwować pod względem oczekiwanego dalszego trwania życia osób w wieku 65 lat – we wszystkich rozpatrywanych krajach nie przekroczyło ono 10 lat. Najwyższą wartość można było odnotować w 2018 r. dla Bułgarii (9,8 lat), Polski (8,5 lat) i Czech (8,3 lat), najmniejszą zaś w przypadku Słowacji (4,4 lat), Łotwy (4,5 lat) i Chorwacji (5 lat). Ogólnie rzecz biorąc, można przyjąć, że im wyższe oczekiwane trwanie życia, tym niższe oczekiwane trwanie życia w zdrowiu.

Tabela 3
Oczekiwane trwanie życia oraz oczekiwane trwanie życia w zdrowiu w krajach EŚW w 2008 i 2018 r.

	Oczekiwane trwanie życia noworodka		Oczekiwane trwanie życia w wieku 65 lat		Oczekiwane trwanie życia w zdrowiu noworodka		Oczekiwane trwanie życia w zdrowiu w wieku 50 lat		Oczekiwane trwanie życia w zdrowiu w wieku 65 lat	
	2008	2018	2008	2018	2008	2018	2008	2018	2008	2018
Bułgaria	73,8	75,0	15,6	16,2	65,0	65,8	19,5	19,8	9,4	9,8
Chorwacja	76,7	78,2	16,7	17,7	59,0*	57,5	14,7*	13,0	6,5*	5,0
Czechy	77,7	79,1	17,4	18,2	63,3	62,7	17,9	17,6	8,7	8,3
Estonia	76,0	78,5	17,4	18,6	56,2	53,9	13,5	13,0	5,5	5,7
Litwa	73,3	76,0	16,7	17,6	59,8	57,7	15,4	14,6	6,5	6,0
Łotwa	73,1	75,1	16,1	17,1	54,8	52,3	12,7	11,3	5,3	4,5
Polska	76,4	77,7	17,6	18,2	60,4	62,4	15,8	17,5	7,2	8,5
Rumunia	73,7	75,3	16,1	16,7	57,4	59,4	13,0	14,5	5,5	6,1
Słowacja	75,6	77,4	16,3	17,6	52,2	56,1	9,8	12,2	3,1	4,4
Słowenia	79,8	81,5	19,2	20,0	53,9	55,5	13,9	15,1	6,9	7,4
Węgry	74,7	76,2	16,5	16,8	57,5	61,1	13,2	16,1	5,7	7,2
UE-27	79,8	81,0	19,4	20,0	61,8	64,0	17,5	19,5	8,4	9,9

* Dane dotyczące 2010 r.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu.

Aktywne starzenie się – omówienie koncepcji

Koncepcja aktywnego starzenia się (*active ageing*) jest zakorzeniona w idei pomyślnego starzenia się (*successful aging*), po raz pierwszy zastosowanej jeszcze na przełomie lat 70. i 80. XX w. [Palmore, 1979]. Najczęściej w literaturze spotkać można jednak odwołania

do modelu zaproponowanego pod koniec lat 80. XX w. [Rowe, Kahn, 1987; Rowe, Kahn, 1997; Walker, 2002], zgodnie z którym pojęcie pomyślnej starości wiąże się z niskim stopniem niepełnosprawności i zarazem wysokim poziomem wydolności fizycznej i umysłowej oraz aktywności społeczno-zawodowej i ogólnego zadowolenia z życia [patrz też: Bowling, 2007]. Ideę pomyślnego starzenia się można podsumować hasłem „ku pomyślności przez aktywność", przy czym aktywność rozumiana jest w tym przypadku zarówno jako sprawność fizyczna, jak i ciekawość świata oraz zaangażowanie w życie społeczne.

W latach 70. i 80. XX w. zwolennicy koncepcji pomyślnego starzenia się kładli akcent na zachowanie aktywności w młodszej grupie wieku starszego na poziomie aktywności wieku średniego. Upowszechniane przez UE w latach 90. XX w. pomyślne starzenie się odnosiło się głównie do stwarzania możliwości i zachęcania pracowników do dłuższego pozostania na rynku pracy, a w przypadku pracodawców – do zatrudniania osób starszych (tzw. *productive ageing*) [ActivAge Consortium, 2008].

Trzeba też dodać, że WHO oprócz wspomnianego wkładu w koncepcję aktywnego starzenia się promuje również zdrowe starzenie się (*healthy ageing)*. Obie koncepcje bazują na tym samym podłożu, tj. konieczności podejmowania międzysektorowych działań na rzecz umożliwienia osobom starszym pełnej aktywności ekonomicznej zarówno w rodzinie, jak i w lokalnej społeczności [WHO, 2017].

Koncepcja aktywnego starzenia się przyjęta przez WHO pod koniec lat 90. XX w. zakładała, że jednostka tworzy swoją starość przez całe życie [WHO, 2002]. Zgodnie z przyjętą definicją aktywne starzenie się stanowi „optymalizację możliwości zdrowotnych, uczestnictwa w życiu społecznym i bezpieczeństwa w celu poprawy jakości życia zarówno osób, jak i grup społecznych"; „pozwala ono ludziom na korzystanie z potencjału fizycznego, społecznego i psychicznego w całym przebiegu życia oraz na uczestniczenie w życiu społecznym, przy jednoczesnym zapewnieniu im odpowiedniej ochrony, bezpieczeństwa i opieki, kiedy jest to niezbędne" [WHO, 2002, s. 12]. W ujęciu Światowej Organizacji Zdrowia aktywne starzenie się to przede wszystkim promocja zdrowego stylu życia, podejmowanie działań przez władze publiczne i organizacje pozarządowe na rzecz przystosowania otoczenia do potrzeb osób w różnym wieku, w tym osób starszych, oraz zmiana postrzegania starości i starzenia się z różnych perspektyw (m.in. kulturowej, społeczno-ekonomicznej, międzypokoleniowej, płci czy wspólnoty). Dostosowanie przestrzeni do potrzeb osób starszych, ich miejsca zamieszkania i życia wpływa na możliwość dłuższego funkcjonowania w dotychczasowym otoczeniu. Pozwala na starzenie się w znanej sobie przestrzeni, pośród znanych sobie ludzi, co sprzyja także aktywności i zaangażowaniu w życie lokalnej społeczności. Wspieranie powstawania i rozwijanie przez władze publiczne instytucji i organizacji działających na rzecz seniorów sprawia, że możliwe jest starzenie się w miejscu (*ageing in place*) [Ahn, 2017]. Koncepcja ta stopniowo ewoluowała i coraz częściej, obok optymalizacji możliwości zdrowotnych umożliwiających aktywność na rynku pracy [Perek-Białas,

2008], zaczęła uwzględniać nacisk kładziony na uczestnictwo w życiu społecznym i rodzinnym [zob. m.in. Walker, Maltby, 2012]. Aktywne starzenie się z uwagi na korzystanie przez jednostkę z potencjału fizycznego, psychicznego i społecznego w przebiegu życia wpływa na jakość jej życia w starości. W ostatniej fazie życia najważniejsze jest jednak wspieranie osób starszych przy zapewnieniu im odpowiedniej ochrony, bezpieczeństwa, pomocy lub opieki wtedy, kiedy staje się to niezbędne.

Aktywne starzenie się jest też definiowane jako zdolność ludzi do tego, aby mimo upływu lat wiedli produktywne życie w sferze społecznej i gospodarczej. Oznacza to wspieranie umiejętności dokonywania elastycznych wyborów w zarządzaniu swoim czasem w przebiegu życia – czasem poświęcanym na naukę, pracę, odpoczynek i zapewnienie opieki innym [Perek-Białas, 2008]. Postulat aktywizacji rozpatrywany jest głównie w kontekście podnoszenia efektywnego wieku emerytalnego, zarządzania wiekiem w miejscu pracy, podnoszenia kompetencji pracowników i dbałości o stan ich zdrowia [Szukalski, Szatur-Jaworska, 2014].

Transformacja omawianego pojęcia, w tym większy nacisk na życie rodzinne czy uwzględnianie osób odznaczających się mniejszą sprawnością, wiązała się po części z krytyką koncepcji opartą na badaniach wskazujących, że subiektywne postrzeganie pomyślnego starzenia się przez osoby starsze było uzależnione od pewnej indywidualnej wizji starości, a nie od czynników obiektywnych, podczas gdy silny nacisk na aktywność – zwłaszcza zawodową – wykluczał osoby z ograniczoną sprawnością czy nieaktywne zawodowo z wyboru [Blazer, 2006; Montross i in., 2006; Stenner i in., 2011]. Na funkcjonowanie w okresie starości z zachowaniem zdrowia składają się wszystkie aktywności podejmowane we wcześniejszych fazach życia, co uzasadnia konieczność aktywizacji osób starszych i podtrzymywania ich aktywności przez całe życie, przy założeniu, że nie wszyscy mogą realizować ideę aktywnego starzenia się z powodów obiektywnych (m.in. zdrowotnych).

Wdrażanie i realizacja przedstawionych koncepcji zarówno aktywnego, jak i pomyślnego, zdrowego starzenia się wymaga stworzenia przemyślanych inicjatyw na szczeblu centralnym, regionalnym oraz samorządowym, choć wiele zależy też od jednostek. Odpowiednio opracowane polityki na wszystkich poziomach władzy nie wystarczą jednak, aby koncepcja aktywnego starzenia się została w pełni zrealizowana, mogą być one natomiast impulsem do działań podejmowanych w tym zakresie przez jednostki czy grupy.

W 2002 r. w Madrycie odbyło się II Światowe Zgromadzenie Narodów Zjednoczonych w sprawie starzenia się, którego efektem było ogłoszenie planu madryckiego, prezentującego koncepcję zdrowego i aktywnego starzenia się [WHO, 2002]. Zwrócono w nim uwagę na potencjał starszej populacji, konieczność i celowość aktywizacji osób starszych i zaangażowania ich w główny nurt życia społecznego. Rewizje przyjmowanych w tym zakresie rozwiązań krajowych prowadzone są cyklicznie, a obecnie trwają przygotowania do kolejnej ewaluacji działań w ramach tego planu [UNECE, 2021a].

Proces starzenia się populacji, osiągający znaczną skalę w krajach rozwiniętych, spowodował konieczność dostosowania do przemian demograficznych działań podejmowanych przez decydentów w zakresie prowadzonej polityki społecznej na różnych szczeblach władzy. Obecnie coraz większym wyzwaniem staje się zapewnienie godnego życia osobom najstarszym (osoby powyżej 80 r.ż.). Akceleracja zarówno procesu starzenia się ludności, jak i jej podwójnego starzenia się (czyli zwiększania się udziału osób sędziwych w zbiorowości osób w wieku 65 lat i więcej) powoduje, że kwestie związane z tym procesem stają się priorytetem polityki wdrażanej w poszczególnych państwach, o czym będzie mowa w dalszej części opracowania.

Wskaźnik aktywnego starzenia się w krajach EŚW w latach 2010–2020

Wskaźnik aktywnego starzenia się (AAI) [por. Zaidi i in., 2013; Karpinska, 2018; UNECE, 2019] służy do oceny stopnia wykorzystania potencjału osób starszych w społeczeństwie, a także ustalenia, w jaki sposób można zarządzać niezagospodarowanymi zasobami osób w wieku 65 lat lub więcej w następujących obszarach: 1) zatrudnienie, 2) aktywność społeczna, 3) niezależne, zdrowe i bezpieczne funkcjonowanie, 4) zdolność i przygotowanie otoczenia do wykorzystania potencjału starzejącego się społeczeństwa. Do opracowania AAI wykorzystuje się 22 cząstkowe wskaźniki obrazujące cztery wyżej wymienione obszary. Są one obliczane na podstawie różnych badań przeprowadzanych wśród osób w wieku 55 lat lub więcej. W pierwszej kolejności wyznaczane są indeksy odnoszące się do poszczególnych obszarów, które następnie, wraz z odpowiednimi wagami, tworzą ogólny syntetyczny wskaźnik aktywnego starzenia się. AAI wyznacza się dla krajów [Zaidi i in., 2013; UNECE 2019], regionów [Perek-Białas, Mysińska, 2013; Perek-Białas, Zwierzchowski, 2014; 2015] czy nawet miast [Komisja Europejska, 2016], a także osobno w przypadku zbiorowości kobiet i mężczyzn oraz innych grup społeczno-ekonomicznych [UNECE, 2017]. Analizy przeprowadzane za pomocą wskaźnika AAI mają na celu określenie stopnia, w jakim osoby starsze dzięki aktywności zawodowej oraz pozazawodowej przyczyniają się do budowania społeczeństwa otwartego dla osób w każdym wieku. Można próbować ocenić skuteczność polityk uwzględniających koncepcję aktywnego starzenia się w danym kraju czy regionie, ale trzeba mieć na względzie też różne systemy *welfare regime* oraz uwarunkowania społeczno-kulturowe (w tym lokalne). Wskaźnik aktywnego starzenia się przyjmuje wartości mieszczące się w przedziale $\langle 0, 100 \rangle$[3], przy czym wyż-

[3] Należy w tym miejscu podkreślić, że wartość 100 jest raczej teoretyczna, gdyż oznacza maksymalny poziom aktywnego starzenia się, który jest mało prawdopodobny do osiągnięcia.

szy jego poziom oznacza większą aktywność osób starszych w społeczeństwie oraz lepsze przygotowanie do starości demograficznej danego kraju lub regionu czy grupy społecznej.

W latach 2010–2020 ogólny wskaźnik aktywnego starzenia się w przypadku wszystkich analizowanych krajów EŚW wzrósł, choć kształtował się na niskim poziomie – w odniesieniu do większości państw przyjmował wartości niższe niż średnia unijna[4], z wyjątkiem Estonii i Czech (tabela 4). Oznacza to niski stopień wykorzystania potencjału osób starszych w tych krajach, a tym samym niską skuteczność realizowanych polityk aktywnego starzenia się. Warto także podkreślić, że rozpatrywane kraje różnią się znacząco pod względem wartości tego wskaźnika, a także tempa dokonujących się w tym zakresie zmian. W 2020 r. największą wartość AAI można było zaobserwować w przypadku Estonii (38,4), Czech (37,8) oraz Łotwy (36,6), najmniejszą zaś w odniesieniu do Chorwacji (30,5), Rumunii (31,2), Polski (31,4) oraz Węgier (31,9).

Tabela 4
Wskaźnik aktywnego starzenia się w krajach EŚW w latach 2010–2020

	2010	2012	2014	2016	2018	2020	Zmiana 2010/2020
Bułgaria	27,7	29,4	29,9	31,1	31,8	33,2	5,5
Chorwacja	27,5	31,2	31,7	29,4	29,3	30,5	3,0
Czechy	**31,2**	**33,9**	**34,5**	**34,9**	**36,5**	**37,8**	**6,6**
Estonia	**33,5**	**33,0**	**34,7**	**36,6**	**37,9**	**38,4**	**4,9**
Litwa	30,2	30,8	31,5	31,8	33,4	35,0	4,8
Łotwa	**32,2**	**29,8**	**31,7**	**34,3**	**35,3**	**36,6**	**4,4**
Polska	27,0	27,2	28,2	30,4	31,0	31,4	4,4
Rumunia	29,5	29,6	29,9	30,9	30,2	31,2	1,7
Słowacja	26,9	27,8	28,6	30,7	32,3	33,5	6,6
Słowenia	30,1	30,5	29,9	31,0	31,1	33,0	2,9
Węgry	26,2	27,5	28,4	28,9	30,5	31,9	5,7
UE (średnia)	32,1	33,5	33,9	34,9	35,7	36,8	4,7

Uwaga: indeksy AAI dla roku *t* zostały obliczone na podstawie danych za rok *t* – 2 (np. AAI2020 bazuje na danych za 2018 r.).

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych AAI [2020].

Analizowane kraje różnią się także pod względem wartości poszczególnych wskaźników obszarowych i ich zmian w czasie (tabela 5). Co więcej, w przypadku niektórych państw można zauważyć spadek wartości wskaźników cząstkowych (dotyczy to np. aktywności zawodowej w Rumunii). W 2020 r. wśród analizowanych krajów pod względem aktywno-

[4] Wartości wskaźników AAI w przypadku UE wyznaczone zostały dla krajów wchodzących w jej skład w danym roku.

ści zawodowej najlepiej wypadła Estonia, gdzie wskaźnik ten wyniósł 46,8, najgorzej zaś Chorwacja i Słowenia, z wartościami równymi odpowiednio 23,4 i 26,7. Z kolei największą wartość w obszarze partycypacji społecznej odnotowano w przypadku Łotwy (17,8), Czech (16,2) i Słowacji (16,1), najmniejszą zaś dla Bułgarii (9,7), Litwy (11,1) i Węgier (11,6). W zakresie niezależnego, zdrowego i bezpiecznego funkcjonowania na pierwszym miejscu uplasowały się Czechy (71,7), na drugim Słowenia (71,4), a na trzecim Słowacja (68,7), z kolei na ostatnich miejscach znalazły się takie kraje jak Łotwa (56,4), Polska (62,6) i Litwa (63,5). Jeśli chodzi zaś o ostatni obszar analizy, tj. zdolność i przygotowanie otoczenia do wykorzystania potencjału starzejącego się społeczeństwa, to największą wartość można było zaobserwować w przypadku Czech (57,8), Bułgarii (55,6) i Słowenii (55,1), najmniejszą zaś dla Rumunii (44,9), Chorwacji (51,1) i Łotwy (51,8). W Polsce nastąpił w tym czasie wyraźny wzrost aktywności zawodowej starszych generacji bez znaczących zmian na poziomie partycypacji społecznej, przy niewielkim spadku w obszarze niezależnego, zdrowego i bezpiecznego funkcjonowania oraz poprawie zdolności i przygotowania otoczenia do wykorzystania potencjału starzejącego się społeczeństwa. Podsumowując zebrane spostrzeżenia, można zauważyć, że kraje EŚW różnią się znacząco pod względem ogólnego wskaźnika aktywnego starzenia się oraz jego poszczególnych składowych, a także pod kątem tempa dokonujących się w tym zakresie zmian (por. tabela 5).

Tabela 5
Obszarowe wskaźniki aktywnego starzenia się w krajach EŚW w latach 2010–2020

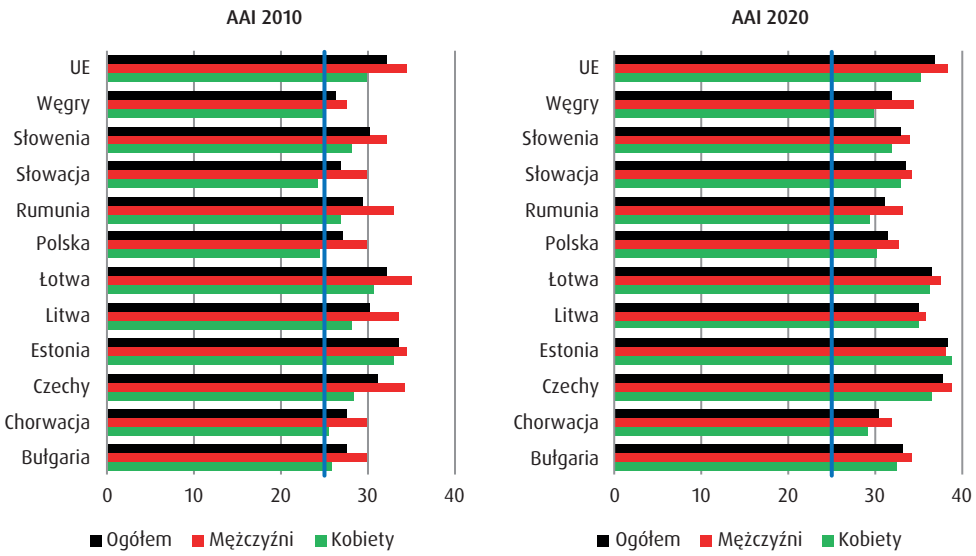
	Aktywność zawodowa		Partycypacja społeczna		Niezależne, zdrowe i bezpieczne funkcjonowanie		Zdolność i przygotowanie otoczenia do wykorzystania potencjału starzejącego się społeczeństwa	
Kraj	2010	2020	2010	2020	2010	2020	2010	2020
Bułgaria	25,8	34,7	9,0	9,7	57,0	65,3	49,1	55,6
Chorwacja	22,1	23,4	11,8	15,8	58,9	65,4	48,7	51,1
Czechy	26,6	38,3	11,9	16,2	70,1	71,7	53,5	57,8
Estonia	38,7	46,8	12,8	14,3	64,3	65,9	45,4	52,3
Litwa	30,2	41,2	12,6	11,1	63,3	63,5	44,4	51,9
Łotwa	38,6	41,2	13,3	17,8	52,3	56,4	44,1	51,8
Polska	18,3	28,7	13,0	13,1	66,0	62,6	47,5	52,7
Rumunia	33,6	31,2	9,9	13,6	57,8	63,6	42,6	45,9
Słowacja	19,3	30,1	13,2	16,1	67,0	68,7	44,0	52,2
Słowenia	19,3	26,7	16,4	15,7	70,9	71,4	52,7	55,1
Węgry	16,3	30,7	13,1	11,6	68,0	66,8	45,7	51,9
UE (średnia)	27,0	33,8	14,8	17,9	68,8	70,4	52,8	58,1

Uwaga: indeksy AAI dla roku *t* zostały obliczone na podstawie danych za rok *t* – 2 (np. AAI2020 bazuje na danych za 2018 r.).

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych AAI [2020].

Wskaźnik aktywnego starzenia się wyznaczany jest także dla kobiet i mężczyzn, aby pokazać różnice między tymi dwoma zbiorowościami osób starszych. Wyniki dotyczące analizowanych krajów EŚW pozwalają zaobserwować pewne dysproporcje w rozkładzie wartości tego wskaźnika między płciami, aczkolwiek należy podkreślić, iż w latach 2010–2020 odnotowano większy jego wzrost w przypadku kobiet niż mężczyzn, co zniwelowało do pewnego stopnia wspomniane różnice (rysunek 1). W 2010 r. we wszystkich krajach EŚW wskaźnik ten przyjmował wyższe wartości wśród mężczyzn niż u kobiet, przy czym największe różnice dotyczyły Rumunii (6,3), Czech (5,9) i Słowacji (5,7), najmniejsze zaś Estonii (1,3), Węgier (2,6) i Bułgarii (4). Z kolei w 2020 r. dysproporcje te były znacznie mniejsze i, co ważne, w Estonii wskaźnik aktywnego starzenia się przyjął większą wartość wśród kobiet niż u mężczyzn (o 0,8). Największą różnicę na niekorzyść kobiet odnotowano w przypadku Węgier (4,7) i Rumunii (3,7), najmniejszą zaś dla Litwy (0,9), Łotwy (1,3) i Słowacji (1,3).

Rysunek 1
Wskaźnik aktywnego starzenia się według płci w 2010 i 2020 r.

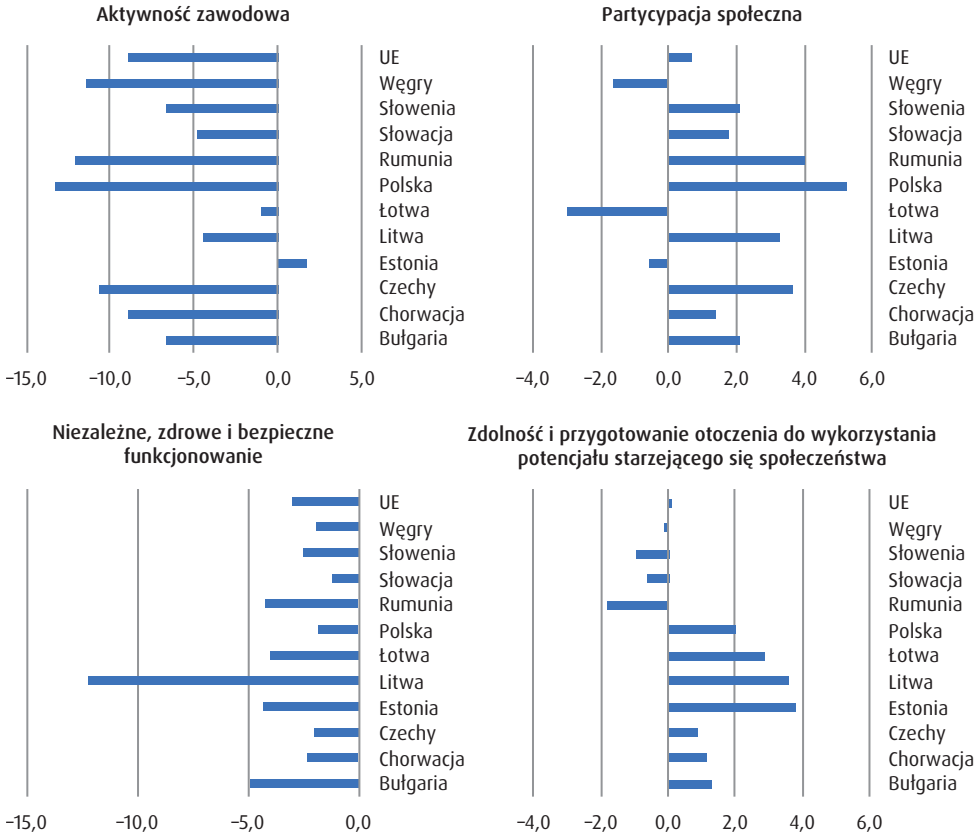


Źródło: opracowanie własne na podstawie danych AAI [2020].

Różnice we wskaźniku aktywnego starzenia się między kobietami i mężczyznami wynikają z dysproporcji powstających na poziomie danych obszarowych (rysunek 2). W przypadku większości krajów największe różnice można przypisać aktywności zawodowej, co znajduje odzwierciedlenie w mniejszym zaangażowaniu na rynku pracy wśród kobiet w wieku 50 lat lub więcej niż w grupie mężczyzn. Podobnie duże różnice na niekorzyść

kobiet występują we wszystkich analizowanych krajach w obszarze niezależnego, zdrowego i bezpiecznego funkcjonowania. Z kolei w przypadku dwóch pozostałych wskaźników cząstkowych (partycypacji społecznej oraz zdolności i przygotowania otoczenia do wykorzystania potencjału starzejącego się społeczeństwa) można zauważyć, że uzyskane wyniki były częstokroć wyższe wśród kobiet niż u mężczyzn.

Rysunek 2
Różnice we wskaźnikach aktywnego starzenia się w poszczególnych obszarach według płci – AAI 2020 (różnica między wskaźnikami dotyczącymi kobiet i mężczyzn)

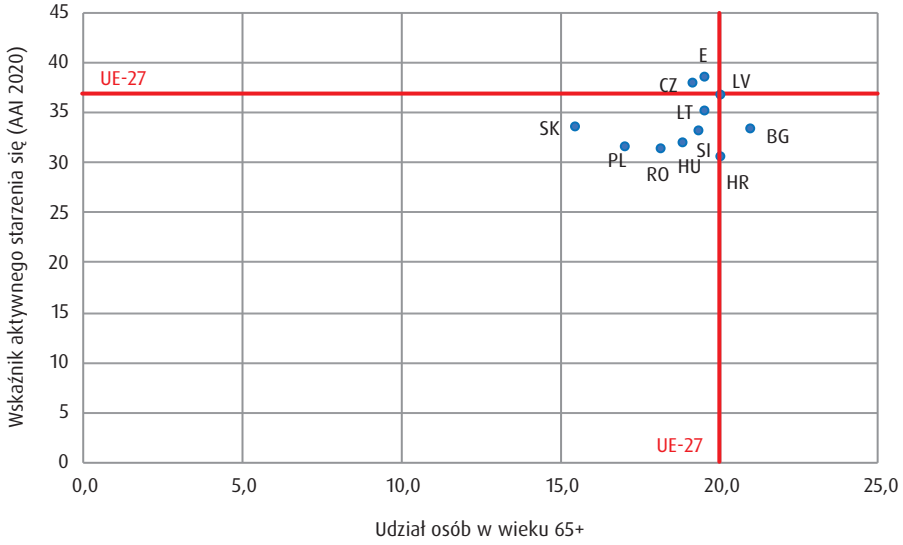


Źródło: opracowanie własne na podstawie danych AAI [2020].

Podsumowując tę część analiz poświęconą zmianom wskaźnika aktywnego starzenia się w krajach EŚW, warto pokazać jeszcze zróżnicowanie tych państw względem wartości AAI i udziału osób starszych w populacji. Na tej podstawie można wysnuć wniosek, że wartości wskaźnika aktywnego starzenia się tylko w niektórych przypadkach odzwierciedlają stopnień zaawansowania zmian demograficznych (na przykład na Słowacji udział

osób starszych w populacji jest najmniejszy, a mimo to pod względem wskaźnika AAI kraj ten znajduje się w grupie państw o jego wyższych wartościach). Z drugiej strony kraje najstarsze demograficznie w analizowanym regionie (takie jak Estonia, Czechy czy Łotwa) odznaczają się najwyższymi wartościami tego wskaźnika. Niestety, są też kraje (np. Bułgaria, Słowenia) o najwyższym udziale osób w wieku 65 lat i więcej w populacji, w przypadku których wskaźnik AAI przyjmuje najniższe wartości.

Rysunek 3
Udział osób starszych w populacji i wskaźnik aktywnego starzenia się w krajach EŚW w 2018 r.



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych AAI oraz Eurostatu.

Krótki przegląd programów uwzględniających koncepcję aktywnego starzenia się w wybranych krajach EŚW

Aktywne starzenie się w podejściu UE

Upowszechnianie wspomnianej wyżej koncepcji aktywnego starzenia się na poziomie UE znacząco przyśpieszyło od momentu ogłoszenia przez Komisję Europejską roku 2012 Europejskim Rokiem Aktywności Osób Starszych i Solidarności Międzypokoleniowej[5]

[5] Przy okazji warto wspomnieć, że przy poprawnym tłumaczeniu angielskiego terminu *active ageing* byłby to właśnie „rok aktywnego starzenia się".

[Walker, Maltby, 2012; Komisja Europejska, 2012]. Aktywne starzenie się było jednak od wielu lat przedmiotem różnych badań (m.in. w ramach projektów finansowanych ze środków unijnych[6]), a także podstawą licznych programów krajowych dotyczących tej koncepcji (m.in. opracowany w Polsce Rządowy Program na rzecz Aktywności Społecznej Osób Starszych – ASOS). Trzy najważniejsze obszary, na których skoncentrowały się działania realizowane w ramach Europejskiego Roku Aktywnego Starzenia i Solidarności Międzypokoleniowej, to aktywność na rynku pracy, udział w życiu społecznym oraz niezależne życie. Do tej inicjatywy UE przyłączyły się wszystkie kraje członkowskie, a sam pomysł stał się dodatkowym bodźcem do podejmowania działań na rzecz tworzenia inkluzywnego społeczeństwa dla osób w różnym wieku oraz podtrzymywania i zwiększania aktywności osób starszych. W ramach sprawdzenia, jak realizowano ideę aktywnego starzenia się, także za pomocą wskaźnika AAI, przeprowadzono tzw. *peer review* – dotyczący wskaźnika aktywnego starzenia się zarówno na poziomie regionalnym, np. wojewódzkim (Polska, Kraków – 2014), jak i możliwości wykorzystania go na szczeblu lokalnym (Niemcy, Berlin – 2016) [Komisja Europejska, 2016].

Poniżej przedstawiamy krótką charakterystykę programów powiązanych z koncepcją aktywnego starzenia się, które były lub są realizowane w pięciu krajach EŚW (Czechy, Estonia, Polska, Słowacja, Węgry) [zob. szerzej: Nurmela, Osila, Leetmaa, 2014; Kaščáková, Martinkovičová, 2019; Koricina, 2020]. Kraje te reprezentują różny stopień zaawansowania pod względem zmian demograficznych, a przede wszystkim przygotowania do procesu starzenia się mierzonego wskaźnikiem AAI (np. Czechy i Estonia odznaczają się jego najwyższymi wartościami, podczas gdy Polska i Węgry – jednymi z najniższych). Działania strategiczne podejmowane w tych pięciu analizowanych krajach EŚW są podobne i bazują na tych samych założeniach dotyczących idei opisywanej w opracowaniu, a przede wszystkim na wytycznych unijnych przedstawionych wyżej.

Czechy

W Czechach działania na rzecz aktywnego starzenia się na szczeblu centralnym zaowocowały przyjęciem w 2013 r. *Krajowego planu na rzecz pozytywnego starzenia się na lata 2013–2017*. Opracowana przez Ministerstwo Pracy i Spraw Socjalnych strategia określa cele i działania realizowane w siedmiu kluczowych obszarach: ochrona praw osób starszych, uczenie się przez całe życie, zwiększanie zatrudnienia starszych pracowników, promocja wolontariatu i wzmacnianie dialogu międzypokoleniowego, budowa środowisk przyjaznych seniorom, inicjowanie i wspieranie debaty i dialogu na temat zdrowego starzenia

6 M.in. *Overcoming the Barriers and Seizing the Opportunities for Active Ageing Policies in Europe*; *Activating Senior Potential in Ageing Europe*; *Mobilising the Potential of Active Ageing in Europe* (MOPACT), http://mopact.group.shef.ac.uk/about/ (dostęp: 29.04.2021) oraz podsumowanie osiągnięć projektowych [Walker, 2019].

się, ochrona zdrowia i opieka [Ministerstvo Práce a Sociálních Věcí, 2013]. Kontynuację tych założeń stanowi *Strategia przygotowania do starzenia się ludności na lata 2019–2025* [Ministerstvo Práce a Sociálních Věcí, 2018], której celem jest przygotowanie zarówno społeczeństwa, jak i władz do nieuchronnych zmian struktury wieku. Strategia ma charakter przekrojowy i dotyczy działań prowadzonych w ramach polityk publicznych, skierowanych nie tylko do osób starszych, lecz także ludzi w każdym wieku, do których kierowane są działania mające na celu przygotowanie ich do starości. Dokument zawiera także postulat spojrzenia na różnice w możliwym przebiegu starości poszczególnych kohort wchodzących w fazę starości i późnej starości, ze szczególnym uwzględnieniem zarówno zbiorowego, jak i jednostkowego wymiaru starzenia się. Autorzy tej strategii zwracają uwagą na konieczność systematycznego przygotowywania się do życia w społeczeństwie doświadczającym wzrostu średniej długości życia, a polityka wobec starzenia się i przygotowania do starości wymaga koordynacji działań podejmowanych przez różne podmioty, zwłaszcza samorządy lokalne funkcjonujące na poziomie regionów i gmin, a także pracodawców, sektor pozarządowy, środowisko akademickie oraz media. Zadaniem państwa i władz publicznych jest w tym przypadku stworzenie ram, które umożliwią budowanie środowiska włączającego w życie społeczne osoby starsze i podejmowanie działań sprzyjających jakości ich życia, a także zapewnienie im autonomii i samodzielności w codziennym funkcjonowaniu. Strategia przyjęta przez władze czeskie była szeroko konsultowana z różnymi aktorami życia społeczno-gospodarczego i w efekcie została zmodyfikowana tak, aby większy nacisk został położony na transformację społeczną, która wymaga szerszych zmian w administracji publicznej. Wyzwania zarysowane w strategii dotyczą m.in. przystępnych cenowo mieszkań dostosowanych do potrzeb starzejącej się ludności, finansowania i jakości usług społecznych, ochrony praw osób starszych, funkcjonowania przestrzeni publicznej, a zwłaszcza jej dostępności dla osób o różnym stopniu sprawności.

Przedstawione dokumenty wskazują na dostrzeganie przez władze Czech konieczności podejmowania działań na rzecz aktywnego starzenia się i przygotowywania do starości w wymiarze zarówno jednostkowym, jak i populacyjnym. Plany dotyczące realizowanych w tym zakresie inicjatyw są szerokie i przewidują przyjęcie określonych rozwiązań na praktycznie wszystkich polach życia społecznego.

Estonia

W Estonii wytyczne dotyczące wdrażania polityki aktywnego starzenia się powstały już w 1999 r. (z planami implementacji na lata 2002–2005 i 2007–2009), bardziej bezpośrednie odwołanie do tych zagadnień znalazło się jednak w *Planie rozwoju aktywnego starzenia się na lata 2013–2020* (*Aktiivsena vananemise arengukava 2013–2020*) [Sotsiaalministeerium, 2013] i uwzględniało takie obszary jak: zdrowie, uczenie się przez całe życie, spo-

łeczeństwo obywatelskie/aktywność społeczna oraz rynek pracy [Nurmela i in., 2014][7]. W tym ostatnim przypadku podkreślono zwłaszcza rolę kształcenia się przez całe życie oraz wydłużenia okresu aktywności zawodowej, co jest powiązane z poprawą sytuacji zdrowotnej starszych mieszkańców kraju. Reformy emerytalne przeprowadzane w Estonii, stopniowo podnoszące wiek emerytalny, mają doprowadzić do ustanowienia go na poziomie 65 lat w 2026 r., przy założeniu dalszego jego wzrostu w kolejnych latach. W powiązaniu z ograniczonymi możliwościami przejścia na wcześniejszą emeryturę, szeregiem zachęt do wydłużonej aktywności zawodowej oraz przede wszystkim relatywnie niskimi świadczeniami emerytalnymi przyczyniły się one do osiągnięcia przez ten kraj jednego z wyższych współczynników aktywności zawodowej osób starszych w UE [Unt i in., 2020].

Polska

Rządowy *Program na rzecz Aktywności Społecznej Osób Starszych* (ASOS), którego pierwsza edycja odbyła się w latach 2012–2013, a bieżący wariant zaplanowany jest na lata 2021–2025 pod nazwą „Aktywni+", to przykłady działań wpisujących się w realizację polityki związanej z koncepcją aktywnego starzenia się. Pierwotnym celem programu (I edycja) był tytułowy wzrost aktywności społecznej, a obecnie („Aktywni+") jest to „zwiększenie uczestnictwa osób starszych we wszystkich dziedzinach życia społecznego" w podziale na cztery priorytetowe obszary: aktywność społeczna, partycypacja społeczna, włączenie cyfrowe i przygotowanie do starości [M.P. 2020, poz. 1125].

W przyjętych przez Polskę w grudniu 2013 r. *Założeniach Długofalowej Polityki Senioralnej w Polsce na lata 2014–2020* [M.P. 2014, poz. 118] znalazło się bezpośrednie odwołanie do tejże koncepcji („w pracach nad założeniami polityki senioralnej wykorzystano koncepcję **aktywnego starzenia się**"). W kolejnej strategii przyjętej już przez nowy rząd w 2018 r. (*Polityka społeczna wobec osób starszych 2030. Bezpieczeństwo – Uczestnictwo – Solidarność*) podkreślono także, że „kierunki działań powinny uwzględniać rekomendacje Światowej Organizacji Zdrowia oraz działania Komisji Europejskiej dotyczące zdrowego i aktywnego starzenia" [M.P. 2018, poz. 1169].

W tym dokumencie, wyznaczającym strategiczne ramy działań wobec osób starszych, za kluczowe wyzwania uznano m.in. przemiany demograficzne i starzenie się ludności, w tym rosnącą liczbę osób wymagających szczególnie intensywnego wsparcia – określanych jako osoby niesamodzielne. Natomiast po stronie działań wyznaczono siedem obszarów priorytetowych: 1) kształtowanie pozytywnego postrzegania starości w społeczeństwie; 2) uczestnictwo w życiu społecznym oraz wspieranie wszelkich form aktywności obywatelskiej, społecznej, kulturalnej, artystycznej, sportowej i religijnej; 3) tworzenie warunków

[7] Więcej zob. MIPAA [2015].

umożliwiających wykorzystanie potencjału osób starszych jako aktywnych uczestników życia gospodarczego i rynku pracy, dostosowanych do ich możliwości psychofizycznych oraz sytuacji rodzinnej; 4) promocja zdrowia, profilaktyka chorób, dostęp do diagnostyki, leczenia i rehabilitacji; 5) zwiększanie bezpieczeństwa fizycznego – przeciwdziałanie przemocy i zaniedbaniom wobec osób starszych; 6) tworzenie warunków do solidarności i integracji międzypokoleniowej; 7) działania na rzecz edukacji dla starości (kadry opiekuńcze i medyczne), do starości (całe społeczeństwo), przez starość (od najmłodszego pokolenia) oraz w starości (osoby starsze). Warto przy okazji zauważyć, że koncepcja aktywnego starzenia się i związane z nią programy społeczne łączą się i uzupełniają z programami zdrowotnymi odwołującymi się do koncepcji zdrowego starzenia się w zakresie różnych rodzajów ryzyka zdrowotnego [Sowa-Kofta 2020], choć zasadniczym problemem jest oczywiście integracja obu polityk sektorowych – zdrowotnej i społecznej.

Słowacja

Bardzo podobny dokument jak Estonia czy Polska, jeśli chodzi o wytyczanie głównych kierunków działań w zakresie polityki senioralnej, przyjęła również Słowacja, a momentem wejścia tego tematu na agendę polityczną i startu przygotowań do opracowania odnośnej strategii był wspomniany Europejski Rok Aktywnego Starzenia się. W efekcie podjętych prac powstał *Narodowy program na rzecz aktywnego starzenia się na lata 2014–2020* (*Národný program aktívneho starnutia na roky 2014–2020*) [Slovenská Republika, 2014]. Został on podzielony na trzy obszary: 1) ochrona praw człowieka i promowanie aktywności obywatelskiej/społecznej; 2) rynek pracy oraz 3) niezależne, bezpieczne i wysokiej jakości życie [zob. UNECE, 2021c].

W dokumencie tym szczególnie mocno podkreślono wpływ zmian demograficznych na rynek pracy i system emerytalny oraz konieczność zwiększenia aktywności zawodowej osób starszych. W programie wskazano również zasady, którymi należy się kierować przy realizacji przyjętych założeń: godności, równego traktowania, równości płci, autonomii (niezależnego życia), samorealizacji, solidarności, pomocniczości, uczestnictwa w życiu publicznym, zatrudnienia (prawa do pracy po osiągnięciu wieku emerytalnego), opieki i wsparcia.

Określono również poszczególne priorytety i przypisano do nich cele działań, wraz ze wskazaniem podmiotów odpowiedzialnych za ich realizację (zarządzających), instytucji współpracujących oraz czasu trwania podejmowanych inicjatyw (w większości przypadających na lata 2014–2020). I tak przykładowo w obszarze ochrony praw człowieka, promocji aktywnej niezależności i partycypacji obywatelskiej osób starszych jako jeden z priorytetów wskazano udział osób starszych w podejmowaniu decyzji w sprawach, które ich bezpośrednio dotyczą, a jednym z celów tego działania miało być zapewnienie osobom starszym prawa do wyboru i współdecydowania o formie, sposobie i zakresie oraz miejscu pomocy i wsparcia.

Węgry

Ramy w zakresie działań publicznych na rzecz osób starszych na Węgrzech wyznacza *Krajowa Strategia na rzecz Osób Starszych na lata 2009–2034* [Zgromadzenie Narodowe Węgier, 2009]. Dokument ten określa główne cele polityki realizowanej wobec starości i starzenia się, kierunki podejmowanych w tym przypadku działań oraz ich najważniejsze obszary. Główny cel strategii to poprawa jakości życia osób starszych, wzmocnienie spójności społecznej i relacji międzypokoleniowych. W programie uwzględniono również cele szczegółowe, które są zbieżne z koncepcją aktywnego i pomyślnego starzenia się. Pojawia się wśród nich tworzenie i wzmacnianie warunków dla „aktywnego starzenia się", co oznacza nie tylko aktywność na rynku pracy, ale także aktywny udział w życiu społecznym, kulturalnym i obywatelskim. Zadaniem stawianym przed władzami jest w tym przypadku koordynowanie dostępu do różnych usług (zdrowotnych, społecznych, edukacyjnych, kulturalnych itp.), z uwzględnieniem potrzeb osób starszych, a także wspieranie ich uczenia się przez całe życie. Ponadto postuluje się upowszechnianie „zarządzania" procesem starzenia się jednostki od najwcześniejszych lat życia oraz przeciwdziałanie dyskryminacji ze względu na wiek poprzez zmianę postaw społecznych wobec postrzegania i doświadczania tego zjawiska.

Węgierska *Krajowa Strategia na rzecz Osób Starszych* określa również cele działań realizowanych w ramach lokalnych strategii. Po dogłębnej analizie sytuacji osób starszych na danym terenie (liczba osób starszych, ich udział w zbiorowości, sytuacja zdrowotna, sytuacja materialna, pozycja osób starszych na lokalny rynku pracy itp.) wyznaczane są partykularne cele i działania, które mają prowadzić do realizacji strategii na poziomie krajowym. Działania władz lokalnych koncentrują się wokół sześciu głównych obszarów: 1) sytuacji osób starszych na rynku pracy i programów na rzecz wspierania zatrudnienia osób starszych i przeciwdziałania dyskryminacji na rynku pracy; 2) dostępu do usług publicznych, transportu publicznego, informacji i możliwości zaangażowania się w życie lokalnej społeczności; 3) zdrowia i badań profilaktycznych; 4) przeciwdziałania dyskryminacji ze względu na wiek i wiktymizacji osób starszych; 5) usług społecznych świadczonych przez gminę (usługi opiekuńcze, posiłki, opieka dzienna – kluby dla osób starszych, opieka nad osobami z demencją, pomoc rodzinna); 6) współpracy z organizacjami pozarządowymi [Budapest Főváros XIII, 2015].

Podsumowanie

Podsumowując zaprezentowane wyżej polityki społeczne realizowane wobec osób starszych i procesu starzenia się ludności, można stwierdzić, że działania strategiczne pięciu analizowanych krajów EŚW są podobne. W nawiązaniu do panującej w tym regionie

sytuacji demograficznej oraz wartości wskaźnika AAI, opisanych we wcześniejszych częściach niniejszego opracowania, pojawia się pytanie, czy i, jeśli tak, to w jakim stopniu podejmowane w tym zakresie działania są skuteczne. Czy można oczekiwać, że przyniosą one odpowiednie efekty w perspektywie kolejnych 20–30 lat, gdy sytuacja demograficzna ulegnie diametralnej zmianie? Czy należałoby wprowadzić jeszcze inne rozwiązania mające na celu aktywizację osób starszych, dotyczące nie tylko ich aktywności zawodowej czy społecznej? Pytania te są szczególnie ważne obecnie, w kontekście ograniczeń wynikających z przeciwdziałania rozprzestrzenianiu się pandemii COVID-19, mogących mieć negatywny wpływ na sytuację nie tylko osób starszych, lecz także pozostałej części społeczeństwa.

Trudno wprawdzie ocenić w pełni, jakie konsekwencje w przypadku działań na rzecz aktywnego starzenia się przyniesie pandemia, lecz kilka wniosków ten temat można przedstawić już teraz – mają one jednak charakter przede wszystkim negatywny, choć prawdopodobnie przejściowy. Po pierwsze COVID-19 spowodował zgon lub ciężką chorobę wielu osób starszych i ujemnie wpłynął na stan zdrowia starszej populacji [zob. Our World in Data, 2021]. Odnosi się to także do osób, które nie zachorowały na COVID-19, ale miały ograniczony dostęp do ochrony zdrowia i planowanych zabiegów w związku z przeciążeniem szpitali. W przypadku krajów EŚW dotyczy to w szczególności drugiej fali pandemii koronawirusa z przełomu 2020 i 2021 r. i jej trzeciego etapu z wiosny tego roku. W tym kontekście warto też wskazać na negatywny wpływ COVID-19 na sektor opieki [UNECE, 2021], przede wszystkim instytucjonalnej [Comas-Herrera i in., 2020; Gordon i in., 2020; Hollinghurst i in., 2021], oraz wszelkich usług opiekuńczych i wsparcia w miejscu zamieszkania, w tym także tych świadczonych w ramach opieki nieformalnej, z czym wiąże się również pogorszenie kondycji psychicznej seniorów wynikające z izolacji społecznej i poczucia osamotnienia, zwłaszcza w przypadku osób tworzących jednoosobowe gospodarstwa domowe [Armitage, Nellums, 2020]. Ograniczenia związane z pandemią koronawirusa przełożyły się też negatywnie na sytuację na rynku pracy (część osób musiała zrezygnować z pracy lub zawiesić swoją działalność). Z drugiej strony nasiliły się działania pomocowe wspierające innych, realizowane także przez osoby w wieku 50+ [Perek-Białas, Zwierzchowski, 2021]. Ogólnie rzecz biorąc, można spodziewać się negatywnych efektów pandemii w przypadku wskaźnika AAI, oznaczających niższe wartości zarówno danych cząstkowych, jak i ogólnego poziomu aktywnego starzenia się, ale nie ma pewności, czy będą to tylko przejściowe spadki czy raczej długotrwałe zmiany. Jednocześnie nie można w bezpośredni sposób porównywać sytuacji z 2020 lub 2021 r. z poprzednimi latami, gdyż podczas pandemii pojawiły się ograniczenia (*lockdown*) uniemożliwiające aktywność zarówno w zakresie pracy zawodowej, jak i w obszarze partycypacji społecznej.

Jednocześnie przychodzi stwierdzić, że pandemia nie zmieniła w zasadniczy sposób potrzeb osób starszych ani – co do zasady – preferowanych form ich zaspokojenia, a raczej

obniżyła możliwość ich realizacji, utrudniając w wielu przypadkach aktywne uczestnictwo w życiu społecznym i zawodowym. Uwypukliła też istniejące luki systemowe, np. w zakresie opieki długoterminowej, poprzez pogłębienie dotychczasowych nierówności w dostępie do wsparcia formalnego i zwiększenie roli rodziny oraz opiekunów nieformalnych, a tym samym jeszcze silniejszą marginalizację osób, które już przed pandemią borykały się z osamotnieniem i wykluczeniem społecznym [Kocejko i in., 2021].

W momencie pisania tego tekstu trudno jednoznacznie określić, jakie zmiany w zakresie polityki aktywnego starzenia się przyniesie ostatecznie pandemia COVID-19. Wydaje się jednak, że jej kluczowe kierunki zostaną utrzymane, a nawet wzmocnione dodatkowymi propozycjami programowymi, choć ewentualne zmiany będą też niewątpliwie dotyczyć przede wszystkim sektora usług opiekuńczych, w tym przyśpieszenia procesu deinstytucjonalizacji.

Celem niniejszego opracowania było ukazanie kontekstu demograficznego, tj. zmian struktur wieku ludności, jako punktu wyjścia do oceny poziomu przygotowania krajów EŚW do realizacji koncepcji aktywnego starzenia się, przy założeniu, że jest ona adekwatna do wyzwań wynikających ze zmian demograficznych. Rozważania dotyczące stopnia zaawansowania procesu starzenia się ludności, które zostały przedstawione w pierwszej części opracowania, wskazują wyraźnie na konieczność przyjęcia spójnego planu działań w tym zakresie. Z kolei koncepcja aktywnego starzenia się jest jedną z propozycji mających na celu pokazanie, że aktywność części (w tym przypadku starszej) społeczeństwa może być wartościowym i znaczącym wkładem dla wszystkich, mogącym niwelować negatywne skutki tych nieuchronnych zmian. Ocena poszczególnych państw pod kątem przygotowania się do tego procesu przed 2020 r. może odbywać się nie tylko na podstawie analizy programów strategicznych (jak te wymienione w niniejszym opracowaniu dla wybranych krajów), ale też z wykorzystaniem informacji, które są uwzględniane m.in. we wskaźniku aktywnego starzenia (AAI) [por. UNECE, 2019]. W analizach AAI pod uwagę powinien być brany także poziom regionalny (w przypadku Polski – wojewódzki) [zob. m.in. Perek-Białas, Mysińska, 2013; Perek-Białas, Zwierzchowski, 2015] czy lokalny [Komisja Europejska, 2016], gdyż w ten sposób działania ilustrujące aktywizację osób starszych staną się lepiej widoczne również z perspektywy decydentów. Wspieranie projektów aktywizujących starsze pokolenia oraz osoby młodsze (międzygeneracyjne) wpisuje się w promowanie idei aktywnego starzenia się przez całe życie, co w dłuższej perspektywie oznacza dostęp do ogólnospołecznych korzyści. Tego typu działania przyczyniają się bowiem do wykorzystania potencjału starzejących się populacji w sposób możliwie optymalny i akceptowalny dla osób w różnym wieku. Dodatkowo należy podkreślić, że istnieją różnice w realizacji idei aktywnego starzenia się pod względem wybranych cech społeczno-ekonomicznych [UNECE, 2017] i ten aspekt powinien być także uwzględniany w dalszych pracach z tego zakresu.

W niniejszym opracowaniu skoncentrowano się na przedstawieniu sytuacji demograficznej jedynie w krajach EŚW, warto jednak przy tym podkreślić, że dystans, jaki dzieli je od państw zlokalizowanych w innych regionach UE (co też uwidocznił wskaźnik aktywnego starzenia się), jest znaczny, a to – w powiązaniu z różną dynamiką przemian demograficznych oraz zmian społeczno-ekonomicznych – może jeszcze bardziej pogłębić w przyszłości lukę między krajami EŚW i Europy Zachodniej i Północnej także w tym obszarze. Konieczne jest zatem, by proponowane rozwiązania programowe były skutecznie implementowane, dzięki czemu możliwy stanie się znaczący wzrost cząstkowych parametrów wskaźnika aktywnego starzenia się i tym samym ogólnej jego wartości.

Bibliografia

AAI (2020). *III. Do It Yourself!*, https://statswiki.unece.org/pages/viewpage.action?pageId=76287845 (dostęp: 29.04.2021).

ActivAge Consortium (2008). Overcoming the Barriers and Seizing the Opportunities for Active Ageing Policies in Europe, *International Social Science Journal*, 58, s. 617–631.

Ahn, M. (2017). Introduction to Special Issue: Aging in Place, *Housing and Society*, 44(11), s. 1–3. DOI: 10.1080/08882746.2017.1398450.

Armitage, R., Nellums, L.B. (2020). COVID-19 and the Consequences of Isolating the Elderly, *The Lancet Public Health*, 5(5), s. 256. DOI: 10.1016/S2468–2667(20) 30061-X.

Blazer, D.G. (2006). Successful Aging, *The American Journal of Geriatric Psychiatry*, 14(1), s. 2–5. DOI: 10.1097/01. JGP.0000195222.93655.d1.

Bowling, A. (2007). Aspiration for Older Age in the 21st Century: What is Successful Aging?, *International Journal of Aging and Human Development*, 64(3), s. 236–297. DOI: 10.2190/L0K1-87W4-9R01–7127.

Budapest Főváros XIII (2015). Beszámoló a Budapest Főváros XIII. Kerületi Önkormányzat Idősügyi Program Időarányos Végrehajtásáról.

Comas-Herrera, A., Zalakaín, J., Litwin, C., Hsu, A.T., Lane, N., Fernández, J.L. (2020). *Mortality Associated with COVID-19 Outbreaks in Care Homes: Early International Evidence*. International Long-Term Care Policy Network.

Eurostat, European Commission (2020). *Ageing Europe – Looking at the Lives of Older People in the EU*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

Gordon, A.L., Goodman, C., Achterberg, W., Barker, R., Burns, E., Hanratty, B., Martin, F.C., Meyer, J., O'Neill, D., Schols, J. (2020). Commentary: COVID in Care Homes – Challenges and Dilemmas in Healthcare Delivery, *Age and Ageing*, 49(5), s. 701–705. DOI: 10.1093/ageing/afaa113.

Hollinghurst, J., Lyons, J., Fry, R., Akbari, A., Gravenor, M., Watkins, A., Verity, F., Lyons, R.A. (2021). The Impact of COVID-19 on Adjusted Mortality Risk in Care Homes for Older Adults in Wales, UK: A Retrospective Population-Based Cohort Study for Mortality in 2016–2020, *Age and Ageing*, 50(1), s. 25–31. DOI: 10.1093/ageing/afaa207.

Karpinska, K. (2018). Differences in Active Ageing Index in Eastern European Countries: A Comparison of Poland and the Czech Republic. W: *Building Evidence for Active Ageing Policies* (s. 193–209), A. Zaidi, S. Harper, K. Howse, G. Lamura, J. Perek-Białas (Eds.). Singapore: Palgrave Macmillan.

Kaščáková, A., Martinkovičová, M. (2019). Active Ageing in Slovakia, *Problemy Polityki Społecznej: Studia i Dyskusje*, 45(2), s. 47–67. DOI: 10.31971/16401808.45.2.2019.3.

Kocejko, M., Bakalarczyk, R., Kubicki, P. (2021). Wpływ pandemii koronawirusa na politykę wobec niepełnosprawności i starości. W: *Polska... Unia Europejska... Świat... W pandemii COVID-19. Wybrane zagadnienia* (s. 96–113), A. Bartoszewicz, K. Księżopolski, A. Zybała (red.). Elipsa: Warszawa.

Komisja Europejska [2016]. *Peer Review on Peer Review on "Active Ageing Index at the local level"*, https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=89&langId=pl&newsId=2333 (dostęp: 29.04.2021).

Koricina, M. (2020). Analysis and Comparison of Active Ageing Policies in the United Kingdom and Slovakia, *EDULEARN20 Proceedings*, s. 219–228. DOI: 10.21125/edulearn.2020.0108.

Ministerstvo Práce a Sociálních Věcí (2013). *Národní akční plán podporující pozitivní stárnutí pro období let 2013 až 2017*, https://www.mpsv.cz/narodni-akcni-plan-podporujici-pozitivni-starnuti (dostęp: 29.04.2021).

Ministerstvo Práce a Sociálních Věcí (2018). *Strategie přípravy na stárnutí společnosti 2019–2025*, https://www.komora.cz/legislation/72–19-strategie-pripravy-na-starnuti-spolecnosti--2019–2025-t-6–6–2019/ (dostęp: 29.04.2021).

MIPAA [2015]. *Permanent Mission of Estonia*, https://www.ohchr.org/Documents/Issues/OlderPersons/MIPAA/Estonia.pdf (dostęp: 29.04.2021).

Montross, L.P., Depp, C., Daly, J., Reichstadt, J., Golshan, S., Moore, D., Sitzer, D., Jeste, D.V. (2006). Correlates of Self-Rated Successful Aging Among Community-Dwelling Older Adults, *The American Journal of Geriatric Psychiatry*, 14(1), s. 43–51. DOI: 10.1097/01.JGP.0000192489.43179.31.

Nurmela, K., Osila, L., Leetmaa, R. (2014). *A Comparative Analysis of the Active Ageing Policies in the Baltic Countries*. Tallinn: Praxis Centre for Policy Studies.

Our World in Data (2021). *Mortality Risk of COVID-19*, https://ourworldindata.org/mortality--risk-covid (dostęp: 29.04.2021).

Palmore, E. (1979). Predictors of Successful Aging, *The Gerontologist*, 19(5), s. 427–431.

Perek-Białas, J. (red.). (2008). *Aktywne starzenie, aktywna starość*. Kraków: Wydawnictwo „Aureus".

Perek-Białas, J., Mysińska, E. (2013). *Indeks aktywnego starzenia się w ujęciu regionalnym*. Warszawa: Departament Polityki Senioralnej Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej.

Perek-Białas, J., Zwierzchowski, J. (2014). *Indeks aktywnego starzenia się w ujęciu regionalnym*. Warszawa: Departament Polityki Senioralnej Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej.

Perek-Białas, J., Zwierzchowski, J. (2015). *Indeks aktywnego starzenia się w ujęciu regionalnym*. Warszawa: Departament Polityki Senioralnej Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej.

Perek-Białas, J., Zwierzchowski, J. (2021). Wpływ pandemii na aktywne starzenie się. W: *SHARE: 50+ w Europie*, A. Chłoń-Domińczak (red.). Warszawa: Oficyna Wydawnicza SGH (w druku).

Rowe, J.W., Kahn, R.L. (1987). Human Aging: Usual and Successful, *Science*, 237(4811), s. 143–149. DOI: 10.1126/science.3299702.

Rowe, J.W., Kahn, R.L. (1997). Successful Aging, *The Gerontologist*, 37(4), s. 433–440.

Sloventská Republika [2014]. *Národný Program Aktívneho Starnutia na roky 2014–2020*, https://www.employment.gov.sk/files/slovensky/ministerstvo/rada-vlady-sr-prava-seniorov/npas-2014–2020.pdf (dostęp: 29.04.2021).

Sotsiaalministeerium [2013]. *Aktiivsena Vananemise Arengukava 2013–2020*, http://www.sm.ee/sites/default/files/content-editors/eesmargid_ja_tegevused/Sotsiaalhoolekanne/Eakatele/aktiivsena_vananemise_arengukava_2013–2020.pdf (dostęp: 29.04.2021).

Sowa-Kofta, A. (2020). Establishing Healthy and Active Ageing Policies in Poland, the Czech Republic and Bulgaria, *Polityka Społeczna*, 556(7), s. 18–26.

Stenner, P., McFarquhar, T., Bowling, A. (2011). Older People and "Active Ageing": Subjective Aspects of Ageing Actively, *Journal of Health Psychology*, 16(3), s. 467–477.

Szukalski, P., Szatur-Jaworska, B. (red.) (2014). *Aktywne starzenie się. Przeciwdziałanie barierom*. Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.

Uchwała nr 238 Rady Ministrów z dnia 24 grudnia 2013 r. w sprawie przyjęcia dokumentu Założenia Długofalowej Polityki Senioralnej w Polsce na lata 2014–2020 (M.P. 2014, poz. 118).

Uchwała nr 161 Rady Ministrów z dnia 26 października 2018 r. w sprawie przyjęcia dokumentu Polityka społeczna wobec osób starszych 2030. Bezpieczeństwo – Uczestnictwo – Solidarność (M.P. 2018, poz. 1169).

Uchwała nr 167 Rady Ministrów z dnia 16 listopada 2020 r. w sprawie ustanowienia Programu wieloletniego na rzecz Osób Starszych „Aktywni+" na lata 2021–2025 (M.P. 2020, poz. 1125).

UNECE, European Commission (2017). *Criteria Specific Analysis of the Active Ageing Index at the National Level in Poland: 2007–2015*, report prepared by J. Perek-Białas, J. Zwierzchowski, R. Antczak and T. Panek, of the Warsaw School of Economics, Poland, under contract with United Nations Economic Commission for Europe (Geneva), co-funded by the European Commission's Directorate General for Employment, Social Affairs and Inclusion (Brussels).

UNECE, European Commission (2019). *2018 Active Ageing Index: Analytical Report*, report prepared by G. Lamura and A. Principi, under contract with the United Nations Economic Commission for Europe (Geneva), co-funded by the European Commission's Directorate General for Employment, Social Affairs and Inclusion (Brussels).

UNECE (2021a). *COVID-19 Response Policies and the Care Economy: Mapping Economic and Social Policies in the ECE Region*. Geneva: United Nations Economic Commission for Europe.

UNECE (2021b). *Responding to the Socio-Economic Impacts of the COVID-19 Pandemic in the UNECE Region*. Geneva: United Nations Economic Commission for Europe.

UNECE (2021c). *Stocktaking on Mainstreaming Ageing in the UNECE Region Slovak Republic*, http://unece.org/sites/default/files/2021–03/Slovakia_CN_EN.pdf (dostęp: 29.04.2021).

Unt, M., Kazjulja, M., Krönström, V. (2020). Estonia. W: *Extended Working Life Policies* (s. 241–249), Á. Ní Léime, J. Ogg, M. Rasticova, D. Street, C. Krekula, M. Bédiová, I. Madero-Cabib (Eds.). Cham: Springer.

Vanhuysse, P., Perek-Bialas, J. (2021). Populations and Policies in a Younger but Faster-Aging East Central Europe: The Political Demography of Missed Opportunity. W: *Global Political Demography: The Politics of Population Change*, A. Goerres, P. Vanhuysse (red.). Palgrave Macmillan (forthcoming). DOI: 10.2139/ssrn.3742793.

Walker, A. (2002). A Strategy for Active Ageing, *International Social Security Review*, 55(1), s. 121–139.

Walker, A. (red.) (2019). *The Future of Ageing in Europe: Making an Asset of Longevity*. Singapore: Springer. DOI: 10.1007/978–981-13-1417–9.

Walker, A., Maltby, T. (2012). Active Ageing: A Strategic Policy Solution to Demographic Ageing in the European Union, *International Journal of Social Welfare*, 21, S117–S130. DOI: 10.1111/j.1468-2397.2012.00871.x.

WHO (2002). *Active Aging: A Policy Framework*. Geneva: World Health Organization.

WHO (2017). *Global Strategy and Action Plan on Ageing and Health*, https://www.who.int/ageing/WHO-GSAP-2017.pdf (dostęp: 15.04.2021).

Zaidi, A., Harper, S., Howse, K., Lamura, G., Perek-Białas, J. (Eds.) (2018). *Building Evidence for Active Ageing Policies: Active Ageing Index and Its Potential*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Zgromadzenie Narodowe Węgier (2009). 81/2009. (X. 2.) OGY határozat az Idősügyi Nemzeti Stratégiáról, https://mkogy.jogtar.hu/jogszabaly?docid=A09H0081. OGY (dostęp: 15.04.2021).

OCHRONA ZDROWIA W KRAJACH EUROPY ŚRODKOWO-WSCHODNIEJ W TRAKCIE PANDEMII COVID-19 – WYJŚCIE Z KRYZYSU CZY POCZĄTEK TRWAŁYCH ZMIAN?

Monika Raulinajtys-Grzybek
Barbara Więckowska

Streszczenie

Celem prezentowanych rozważań jest ocena funkcjonowania poszczególnych krajów Europy Środkowo-Wschodniej (EŚW) w czasie pandemii COVID-19. W pierwszej kolejności przeanalizowano podstawowe wskaźniki obrazujące rozwój sytuacji epidemicznej, posługując się miernikami stosowanymi na szczeblu krajowym, tj. testowaniem i liczbą przypadków. Na ich podstawie wyodrębniono kraje o podobnym zasięgu pandemii. W drugim etapie określono stopień zbieżności działań podejmowanych w zakresie zarządzania systemem ochrony zdrowia poszczególnych państw w dobie kryzysu pandemicznego oraz wskazano elementy, które różnicowały pod tym względem kraje EŚW. Przeanalizowano narzędzia zastosowane w takich obszarach jak: działania prewencyjne, wydajność systemu, zapewnienie opieki zdrowotnej oraz finansowanie. W ostatniej części przeprowadzono dyskusję nad tym, które z narzędzi wdrożonych lub upowszechnionych w trakcie kryzysu (często w charakterze zarządzania incydentalnego i „planu awaryjnego") mogą pozostać trwałym elementem zmodyfikowanej strategii funkcjonowania systemów ochrony zdrowia w krajach EŚW w epoce postcovidowej, czyli po wyjściu z kryzysu. Innymi słowy, wskazane zostały obszary, w których pandemia może spowodować trwałą zmianę systemu.

HEALTHCARE IN CENTRAL AND EASTERN EUROPE DURING THE COVID-19 PANDEMIC – OVERSOMING THE CRISIS OR A BEGINNING OF PERMANENT CHANGES?

Abstract

The aim of this study is to assess the functioning of individual countries in Central and Eastern Europe (CEE) during the COVID-19 pandemic. At the first stage of the research, basic indicators illustrating the course of the COVID-19 epidemic were analysed, using measures applied at the national level, i.e. the number of tests and the number of cases. On this basis, countries with a similar scope of the pandemic were identified. At the second stage, the extent was determined to which activities taken in individual countries during the pandemic crisis converged. The areas of difference between particular countries of Central and Eastern Europe were identified. We analysed tools in the following areas of activity: preventive actions, system efficiency, healthcare provision and financing. The last part discusses which tools implemented or disseminated during the crisis (often in the form of incident management and contingency plans) may remain as permanent elements of the modified strategy for the functioning of healthcare systems in Central and Eastern Europe in the post-COVID-19 era, that is after the crisis has been overcome. In other words, areas where the pandemic could cause permanent changes to the system have been identified.

Autorzy/Authors

Monika Raulinajtys-Grzybek – dr hab., profesor uczelni w Katedrze Rachunkowości Menedżerskiej SGH. Autorka szeregu publikacji z zakresu zarządzania opieką zdrowotną oraz controllingu placówek medycznych. Kierownik projektu rektorskiego „SGH dla ochrony zdrowia" oraz studiów SGH-WUM MBA w ochronie zdrowia. Członek Rady Taryfikacji przy AOTMiT. Współpracuje z podmiotami leczniczymi jako członek rad społecznych i konsultant dyrekcji ds. controllingu.

Barbara Więckowska – dr hab., profesor uczelni w Katedrze Ubezpieczenia Społecznego SGH. Autorka szeregu publikacji z zakresu prywatnych i publicznych ubezpieczeń zdrowotnych oraz stosowania metod ilościowych w systemie zabezpieczenia społecznego. Wieloletni dyrektor Departamentu Analiz i Strategii Ministerstwa Zdrowia (współtwórca map potrzeb zdrowotnych oraz pakietu onkologicznego), były członek Rady Taryfikacji przy AOTMiT, obecnie konsultant Narodowego Funduszu Zdrowia (w zakresie modeli decyzyjnych oraz systemu JGP).

Trwająca od 2019 r. pandemia COVID-19 pociągnęła za sobą wiele zmian w systemach ochrony zdrowia na całym świecie, również w krajach Europy Środkowo-Wschodniej (EŚW)[1]. Nagłość oraz nieprzewidywalność następujących po sobie zdarzeń sprawiły, że reakcje poszczególnych krajów na sytuację pandemiczną istotnie różniły się od siebie. W chwili wybuchu pandemii nie istniały bowiem protokoły kliniczne postępowania wobec COVID-19. Dodatkowo, nawet jeżeli rządy państw posiadały szczegółowe procedury zarządzania kryzysowego, nie zawsze obejmowały one specyfikę choroby, z jaką przyszło się im zmierzyć. Systemy ochrony zdrowia praktycznie we wszystkich krajach musiały bardzo szybko znaleźć i wdrożyć skuteczne narzędzia walki z pandemią i dodatkowo dopasować do niej praktycznie cały system społeczno-gospodarczy.

W walkę z pandemią włączyły się również instytucje międzynarodowe, w tym WHO, które, oprócz koordynowania wymiany informacji na temat skutecznych działań, przygotowało narzędzia techniczne wspierające proces zarządzania systemem ochrony zdrowia (np. *surge planning tools*) [WHO, 2019]. Z kolei Komisja Europejska, poza przekazywaniem poszczególnym krajom środków finansowych na walkę z COVID-19, promowała solidaryzm wewnątrzunijny (np. udział lekarzy z Niemiec, Polski i Rumunii w misji wspierającej włoską służbę zdrowia czy sfinansowanie rescEU – magazynu sprzętu medycznego przekazywanego krajom w chwili kryzysu, jak np. Czechom w październiku 2020) oraz aktywnie włączyła się w proces zakupu szczepionek [EU, 2020].

Zarządzanie opieką zdrowotną w trakcie pandemii COVID-19 nosi wszystkie cechy zarządzania kryzysowego. Zjawisko tej skali jest zdarzeniem trudno przewidywalnym, o nikłym prawdopodobieństwie wystąpienia oraz o silnych skutkach negatywnych. Jej pojawienie się wywołało konieczność dynamicznego i zdecydowanego działania w momencie, kiedy przyczyny, możliwe skutki oraz potencjalne rozwiązania były nieznane. Charakterystyczne dla kryzysu są brak systematycznej strategii zarządzania nim, a także trudności napotykane w tym procesie. Zarządzanie kryzysowe odbywa się w warunkach presji czasu, podwyższonego poziomu zagrożenia i ograniczenia dostępnych reakcji na kryzys [Brunett, 1998, s. 480].

Przyjęte wzorce postępowania obejmują w tym przypadku działania związane z identyfikacją źródeł zagrożenia, przeciwdziałaniem jego skutkom oraz przyjęciem strategii na rzecz wyjścia z kryzysu. J. Burnett wskazuje na sześć podstawowych działań realizowanych w procesie zarządzania kryzysowego: 1) wyznaczenie celów, 2) analiza otoczenia, 3) formułowanie strategii, 4) ewaluacja strategii, 5) wdrożenie strategii, 6) kontrola strategii [Brunett, 1998, s. 475–488]. Działania te pogrupować można w trzy główne procesy, jakimi są: identyfikacja (1–2), konfrontacja (3–4), rekonfiguracja (5–6). Celem

[1] Do tej grupy zaliczono 18 krajów: Albanię, Białoruś, Bośnię i Hercegowinę, Bułgarię, Chorwację, Czechy, Estonię, Węgry, Litwę, Łotwę, Czarnogórę, Północną Macedonię, Polskę, Rumunię, Serbię, Słowację, Słowenię i Ukrainę.

pierwszego z nich jest edukacja, rozpoznanie kryzysu. Drugi proces ma służyć wypracowaniu planu awaryjnego, trzeci natomiast – wyciągnięciu wniosków z kryzysu z myślą o krokach podjętych na przyszłość. T. Jaques w podobny sposób postrzega przebieg kryzysu, choć zwraca uwagę na jego nielinearny charakter i wzajemne powiązanie poszczególnych etapów zarządzania kryzysowego. Składają się na nie: przygotowanie (obejmujące m.in. opracowanie procedur działania), zapobieganie (stworzenie systemów wczesnego ostrzegania i planów awaryjnych), zarządzanie (podjęcie działań zapobiegawczych) oraz zarządzanie postkryzysowe (polegające na analizie skutków kryzysu i wprowadzeniu działań modyfikujących) [Jaques, 2007, s. 147–157]. Porównanie obu przedstawionych modeli zarządzania kryzysowego pozwala wyodrębnić w jego zakresie trzy podstawowe procesy: 1) gromadzenie informacji o kryzysie, 2) bieżącą reakcję na kryzys oraz 3) modyfikację długoterminowej strategii.

Celem prezentowanych rozważań jest ocena funkcjonowania systemu ochrony zdrowia w poszczególnych krajach EŚW podczas pandemii COVID-19 oraz sformułowanie wniosków dotyczących oczekiwanych trwałych zmian po jej zakończeniu (rysunek 1). W pierwszej kolejności przeanalizowano podstawowe wskaźniki obrazujące przebieg pandemii COVID-19. Posłużono się w tym celu miernikami podobnymi do tych, jakie stosowane były na szczeblu krajowym. Następnie określono stopień, w jakim działania podejmowane w obszarze zarządzania systemami ochrony zdrowia poszczególnych krajów w dobie kryzysu pandemicznego były ze sobą zbieżne, oraz wskazano obszary, które różnicowały pod tym względem państwa EŚW. W ostatniej części przeprowadzono dyskusję nad tym, które z narzędzi wdrożonych lub upowszechnionych w trakcie kryzysu (często w charakterze zarządzania incydentalnego i „planu awaryjnego") mogą pozostać stałym elementem zmodyfikowanej strategii funkcjonowania systemów ochrony zdrowia krajów EŚW w epoce postcovidowej, czyli po wyjściu z kryzysu. Innymi słowy, wskazano obszary, w których pandemia może spowodować trwałą zmianę systemu opieki zdrowotnej.

Rysunek 1
Założenia badawcze

Źródło: opracowanie własne.

W badaniu pominięto analizę aspektu klinicznego (zmiany, dookreślanie procedur diagnostyczno-leczniczych), niemniej autorki zdają sobie jednak sprawę z wpływu tego czynnika na zmiany organizacji systemu ochrony zdrowia. Chciałybyśmy również podkreślić, że celem badania nie jest ocena zasadności podejmowania danych działań czy stopnia ich skuteczności, lecz zaprezentowanie wachlarza zastosowanych narzędzi, ze szczególnym uwzględnieniem zarządzania pokryzysowego. O ile bowiem wejście w fazę zarządzania kryzysowego (zarządzania ryzykiem pandemii) było nieoczekiwane i gwałtowne, o tyle wyjście z niego powinno odbywać się w sposób planowy i refleksyjny (trzeba ustalić, które z podjętych działań staną się trwałym elementem systemu ochrony zdrowia, a które z nich należy wpisać, również na stałe, w procedury zarządzania kryzysem).

Metodyka badawcza

Prezentowane badanie składa się z trzech etapów, w ramach których wykorzystano podejście zarówno ilościowe, jak i jakościowe.

Pierwszy etap miał charakter eksploracyjny. Na podstawie danych opublikowanych na platformie Our World in Data [2021] dokonano porównania rozwoju pandemii w poszczególnych krajach EŚW. W ocenie rozpatrywanego zjawiska uwzględniono dwa parametry: liczbę testów na 1 tys. mieszkańców (założono, że im częściej pojawiają się objawy, tym większa staje się liczba testów, co ma bezpośredni wpływ na liczbę zachorowań) oraz łączną liczbę zachorowań na 1 mln mieszkańców (pominięto liczbę chorych z uwagi na nieistotną korelację oraz liczbę zgonów z powodu COVID-19 ze względu na niską jakość danych, tj. zróżnicowane podejście co do ujęcia przyczyny zgonu między krajami). Dane dotyczące łącznej liczby przeprowadzonych testów na 1 tys. mieszkańców[2] oraz łącznej liczby zachorowań na 1 mln mieszkańców zrelatywizowano względem czasu. Do oceny stopnia podobieństwa rozwoju pandemii w krajach EŚW zastosowano analizę skupień z uwzględnieniem metody Warda. W ten sposób kraje zostały podzielone na grupy o podobnych wzorcach każdego ze zjawisk.

Drugi etap miał charakter deskryptywny. Na podstawie raportów krajowych publikowanych na stronie COVID-19 Health System Response Monitor ustalono, jakie narzędzia walki z pandemią zostały zastosowane w poszczególnych krajach. W badaniu przeprowadzono krytyczną analizę treści raportów, w ramach której porównano ze sobą takie

[2] W przypadku dni, w których wartości nie były sprawozdawane, założono, że wartość badanej zmiennej jest tożsama z wartością ostatnio obserwowaną. Dodatkowo, ze względu na fakt, że baza nie zawierała danych dotyczących Czech, prezentowane wartości oszacowano na podstawie liczby nowych testów w przeliczeniu na 1 tys. mieszkańców (dane raportowane od września 2020 r. uzupełniono o wcześniejszy okres zgodnie z założeniem, że pierwsza z wartości utrzymywała się przez długi czas).

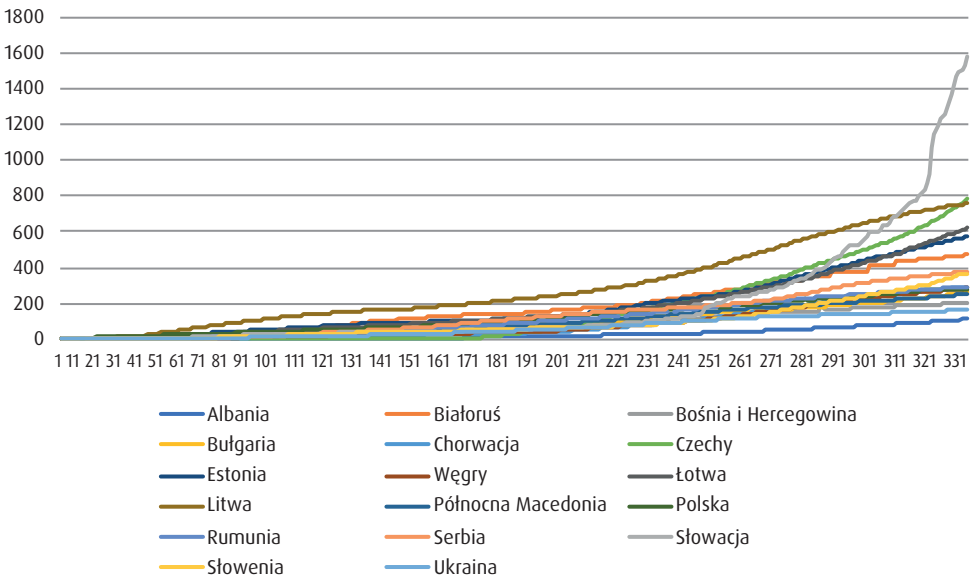
obszary jak: działania prewencyjne, wydajność systemu, zapewnienie opieki zdrowotnej oraz finansowanie.

Trzeci etap badania miał charakter ewaluacyjny. Wykorzystano w tym przypadku analizę jednokryterialną przeprowadzoną metodą delficką, na podstawie której oceniono zgodność narzędzi opisanych w drugiej części badania z długoterminowymi celami polityki zdrowotnej. Na tym etapie nie różnicowano poszczególnych krajów – prowadzone rozważania na temat założeń polityki zdrowotnej i gospodarczej miały charakter uniwersalny. Ekspertami biorącymi udział w badaniu były autorki, a przyznane oceny mieściły w skali 1–5, gdzie 1 oznaczało nieprawdopobodne, a 5 bardzo prawdopodobne pod względem trwałego zastosowania narzędzia.

Ocena rozmiarów pandemii

Miarą stopnia rozwoju pandemii w danym kraju może być łączna liczba zachorowań (*total cases*). Ze względu na to, że jest ona pochodną liczby wykonywanych testów (która była różna w analizowanych krajach), należy te miary rozpatrywać łącznie. Otrzymane wyniki trzeba dodatkowo zrelatywizować względem zarówno czasu, jak i wielkości badanej populacji.

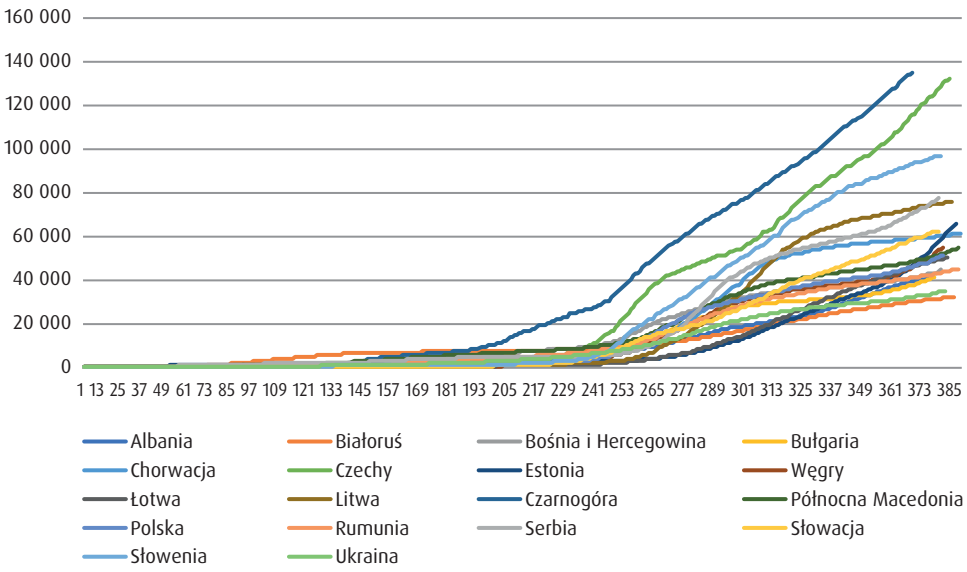
Rysunek 2
Liczba testów na 1 tys. mieszkańców w kolejnych dniach pandemii



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Our World in Data.

W pierwszej kolejności dane dotyczące łącznej liczby przeprowadzonych testów na 1 tys. mieszkańców[3] oraz liczby zachorowań na 1 mln mieszkańców zrelatywizowano względem czasu (zrównanie początkowych obserwacji do dnia pierwszego wykonanego testu lub odnotowanego przypadku zachorowania na COVID-19 w grupie analizowanych krajów i ucięcie zbioru danych przed pierwszą pustą wartością). Wskutek tego działania otrzymano 337 wyników dotyczących testów (rysunek 2) oraz 361 wskazań odnoszących się do zachorowań (rysunek 3).

Rysunek 3
Łączna liczba zachorowań na 1 mln mieszkańców w kolejnych dniach pandemii



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Our World in Data.

Wskutek zastosowanej metodyki otrzymano pięć klas krajów podobnych pod względem wskaźnika zachorowań oraz sześć grup krajów zbliżonych do siebie w przypadku liczby testów (tabela 1). Na podstawie rezultatów grupowania można stwierdzić, że wśród analizowanych siedemnastu krajów[4] sześć z nich (Węgry, Polska, Bułgaria, Bośnia i Hercegowina,

[3] W przypadku dni, w których wartości nie były sprawozdawane, założono, że wartość badanej zmiennej jest tożsama z wartością ostatnio obserwowaną. Dodatkowo, ze względu na fakt, że baza nie zawierała danych dotyczących Czech, prezentowane wartości oszacowano na podstawie liczby nowych testów w przeliczeniu na 1 tys. mieszkańców (dane raportowane od września 2020 r. uzupełniono o wcześniejszy okres zgodnie z założeniem, że pierwsza z wartości utrzymywała się przez długi czas).

[4] Ponieważ Czarnogóra stanowiła odrębną grupę pod względem wzorca zachorowań, a także z uwagi na fakt, że nie pozyskano w jej przypadku dziennych danych dotyczących testowania, zdecydowano się wyłączyć ten kraj z dalszej analizy.

Północna Macedonia) stanowi grupę o podobnym wzorcu testowania oraz raportowania zachorowań. W grupie tej początkowo znalazła się także Słowacja – z uwagi na podobny wzorzec zachorowań mimo testowania populacyjnego (kraj ten stanowił odrębną klasę w obszarze analizy liczby testów). Zbliżone do omawianej grupy krajów pod względem testów były również Ukraina, Chorwacja, Serbia oraz Słowenia, różnice się jednak istotnie od analizowanej grupy pod względem wzorca zachorowań.

Tabela 1
Wyniki grupowania na podstawie wzorca zachorowań

	Przyporządkowanie do klas na bazie zmiennych	
	Łączna liczba zachorowań na 1 mln	Łączna liczba testów na 1 tys.
Węgry	1	1
Polska	1	1
Bułgaria	1	1
Rumunia	1	1
Bośnia i Hercegowina	1	1
Północna Macedonia	1	1
Słowacja	1	6
Estonia	2	2
Łotwa	2	2
Albania	2	3
Ukraina	2	1
Białoruś	2	2
Chorwacja	3	1
Serbia	3	1
Litwa	3	5
Czechy	4	4
Słowenia	4	1
Czarnogóra	5	–

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Our World in Data.

Pod względem wzorca zachorowalności Ukraina znajdowała się w jednej grupie z Estonią, Łotwą, Albanią i Białorusią (łącznie pięć krajów). Co więcej, okazało się, że trzy kraje (Estonia, Łotwa, Białoruś) są zbliżone do siebie również pod względem wzorca testowania, co pozwala stwierdzić, że stanowią one drugą grupę krajów o podobnym przebiegu pandemii. Jak już wspomniano, na Ukrainie, mimo zbliżonej do omawianej grupy liczby zachorowań, zrealizowano wzorzec testów charakterystyczny dla grupy pierwszej. Innymi słowy, przy podobnym systemie testowania na Ukrainie zaobserwowano późniejsze

rozpoczęcie pandemii oraz jej łagodniejszy przebieg pod względem badanych zmiennych (patrz: nachylenie krzywych na wykresie 4a i 4b). Z kolei Albania, mimo podobnego wzorca zachorowań jak ten obserwowany w grupie drugiej, zrealizowała wzorzec testowania niekwalifikujący jej do żadnej z klas (była jedynym reprezentantem w swojej klasie).

Kolejny wspólny zbiór pod względem wzorca zachorowalności stanowią Chorwacja, Serbia i Litwa, przy czym pierwsze z dwóch wymienionych krajów, podobnie jak Ukraina, realizowały wzorzec testowania zgodny z klasą pierwszą, ale pandemia zaczęła się w ich przypadku później. Dodatkowo obserwujemy tutaj istotną dynamikę we wzroście zachorowań, wyższą niż w klasie pierwszej.

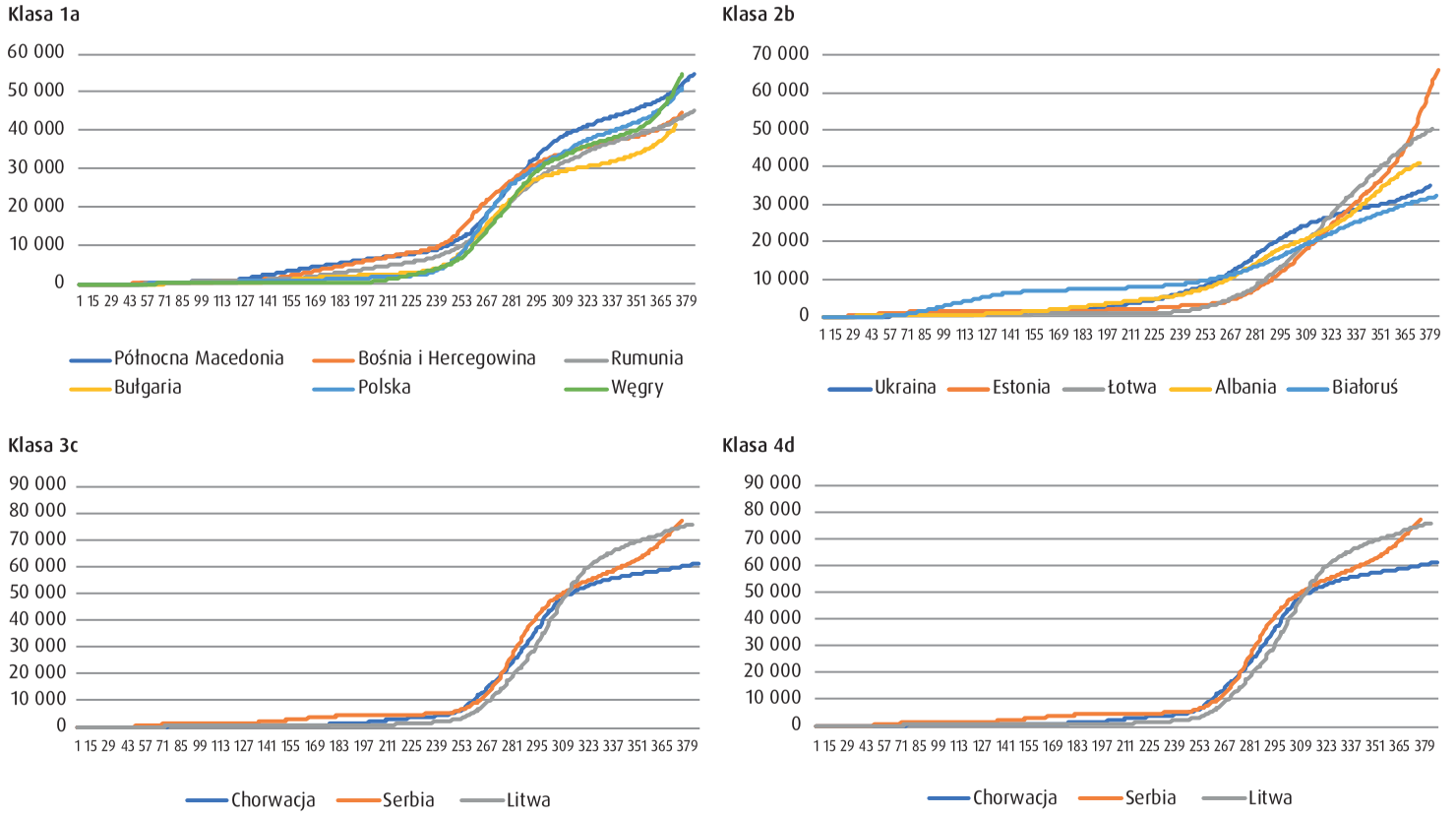
Ostatnią grupę pod względem wzorca zachorowalności stanowią Czechy i Słowenia. Na podstawie analizy rysunku 4d można stwierdzić, że przebieg pandemii był w tych krajach dynamiczny: początkowo przez długi czas nie obserwowano tam żadnych zachorowań, lecz po ok. 230 dniach nastąpił liniowy wzrost liczby przypadków, utrzymujący się do końca okresu niniejszego badania.

Analizując zmienną związaną z testami, można wyróżnić tylko dwie grupy krajów. W pierwszej z nich znalazło się aż dziesięć państw (Węgry, Polska, Bułgaria, Rumunia, Bośnia i Hercegowina, Północna Macedonia, Ukraina, Chorwacja, Serbia, Słowenia). Drugą grupę tworzyły Estonia, Łotwa i Białoruś. Pozostałe kraje (Słowacja, Albania, Litwa, Czechy) nie zostały zakwalifikowane (na pierwszym poziomie) do żadnej z klas, ponieważ stanowiły zbiory jednoelementowe.

W pierwszej grupie krajów tempo przyrostu liczby wykonywanych testów było w miarę liniowe, choć zaobserwowano pod tym względem nawet dwukrotne różnice w ich liczbie w przeliczeniu na 1 tys. mieszkańców (163 na Ukrainie, 378 w Serbii). Być może właśnie te różnice spowodowały, że mimo podobnego wzorca testowania Ukraina nie zrealizowała zbliżonego wzorca liczby przypadków zachorowań jak inne kraje klasy pierwszej, choć w przypadku Serbii przypisanie do klas przebiegło podobnie (w zakresie testowania zakwalifikowano ją do klasy pierwszej, zaś w przypadku zachorowań do klasy trzeciej).

Z kolei w drugiej grupie państw (Estonia, Łotwa, Białoruś) testowanie, po wzroście liniowym, zaczęło rosnąć w tempie wykładniczym, co świadczy o zwiększaniu się, od pewnego momentu, potencjału testowania w tych krajach.

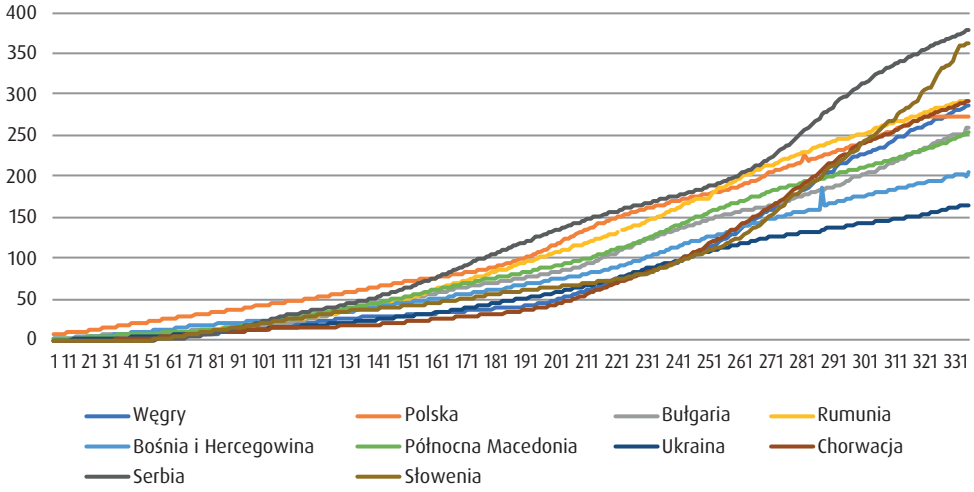
Rysunek 4
Grupy krajów dla zmiennej opisującej łączną liczbę zachorowań na 1 mln mieszkańców



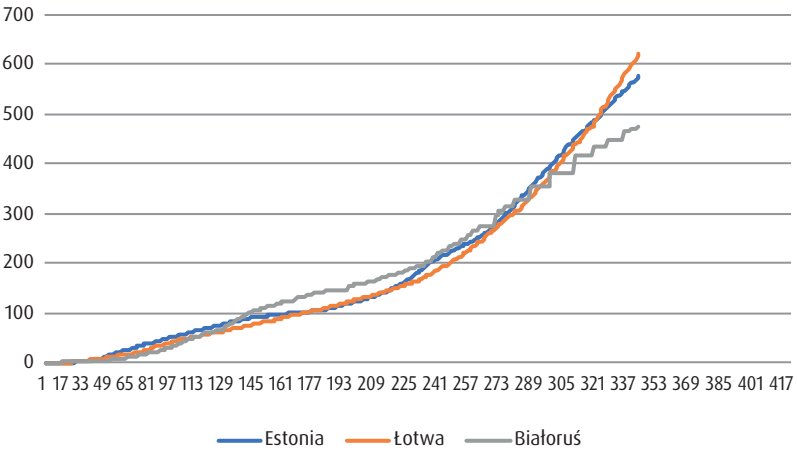
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Our World in Data.

Rysunek 5
Grupy krajów dla zmiennej opisującej liczbę testów na 1 tys. mieszkańców

Klasa 1a



Klasa 2b



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Our World in Data.

Instrumenty zarządzania kryzysowego zastosowane w systemie ochrony zdrowia

Działania prewencyjne

Komunikacja

Przebieg pandemii, a w szczególności aspekt związany z zapobieganiem transmisji zakażeń, zależy w znacznej mierze od komunikacji dotyczącej różnych rodzajów ryzyka zdrowotnego. Skuteczna wymiana informacji odgrywa istotną rolę zwłaszcza w przypadku pandemii chorób zakaźnych [Holmes, 2008, s. 324–332; Vaughan, Tinker, 2009, s. 324–332].

Istniejące badania potwierdzają jej znaczenie z perspektywy zapewnienia ochrony zdrowia publicznego w przypadku pandemii grypy [Association of State and Territorial Health Officials, 2008; US Department of Health and Human Services, 2005]. Skuteczna komunikacja powinna być źródłem informacji i motywować odpowiednie zachowania ochronne. Jej rolą jest budowanie zaufania do służb publicznych [Blendon i in., 1995, s. 778–786]. Doświadczenia z minionych kryzysów w obszarze zdrowia publicznego wskazują, że niewłaściwa strategia komunikacyjna może znacznie ograniczyć skuteczność mitygacji ryzyka [Maunder, 2007, s. 1117–1125; Uscher-Pines, Duggan, Garron, Karron, Faden, 2007, s. 32–39].

Tabela 2
Działania w obszarze komunikacji

	A	Be	BH	Bu	C	CR	E	H	La	Li	M	NM	P	R	Se	Sk	Sl	U
Różne kanały informacyjne	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Oficjalne komunikaty	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Strona internetowa		x		x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x		x	x
Regularne wystąpienia rządu	x	x	x	x	x	x	x	x		x	x	x	x	x	x	x	x	x
Sztab kryzysowy jako wsparcie rządu			x		x		x	x		x	x	x	x		x	x	x	x
Aplikacja mobilna / chatbot				x	x		x					x	x					x

Źródło: opracowanie własne na podstawie www.covid19healthsystem.org (dostęp: 17.02.2021).

Podstawowe działania w zakresie komunikacji były podejmowane we wszystkich krajach EŚW (tabela 2). Za pomocą różnych kanałów informacyjnych – zarówno tradycyjnych, jak i nowoczesnych – przekazywano informacje na temat przebiegu pandemii oraz oficjal-

ne komunikaty dotyczące sposobu postępowania w tym szczególnym czasie, obejmujące przede wszystkim sposoby przeciwdziałania transmisji wirusa. W większości krajów stworzono dedykowaną oficjalną stronę internetową, na której gromadzono wszystkie najważniejsze informacje na temat przebiegu pandemii i obowiązujących zaleceń. W kilku krajach stworzono aplikacje mobilne lub chatboty służące lepszej komunikacji.

Ważnym elementem budującym zaufanie publiczne były regularne wystąpienia osób reprezentujących rząd w kwestii podejmowanych działań i ich znaczenia społecznego. W wielu przypadkach przyjmowały one formę konferencji prasowych transmitowanych na żywo, w trakcie których przedstawiciele prasy mieli okazję zadawać pytania związane z przebiegiem pandemii i planowanymi działaniami rządu.

Krajowe Biuro WHO w Serbii uruchomiło kampanię w mediach społecznościowych (Facebook, YouTube) koncentrującą się na fazie przejściowej pandemii. Została ona skierowana do młodzieży i osób w wieku produkcyjnym. Składa się z animowanych filmów i postów zamieszczanych na portalach społecznościowych.

Źródło: HSRM [2020].

W większości krajów rządy działały we współpracy ze sztabami kryzysowymi, powołanymi specjalnie do walki z pandemią. Zasadność ich funkcjonowania jest związana z tym, że zarządzanie kryzysowe charakteryzuje się między innymi zmiennością dostępnych informacji w czasie, co wpływa także na charakter podejmowanych na ich podstawie decyzji [Blendon i in., 1995, s. 778–786; Maibach, Holtgrave, 1995, s. 219–238]. Z tego względu działania podejmowane na rzecz walki z pandemią mogą być postrzegane jako kontrowersyjne czy niewłaściwe, a także spotykać się z brakiem akceptacji ze strony społeczeństwa i – w konsekwencji – lekceważącym podejściem do ich przestrzegania. Dedykowany charakter zespołu kryzysowego może stanowić wsparcie nie tylko na etapie planowania działań, ale również pod względem sposobu i formy ich komunikowania.

Dystans społeczny

Jak wskazują badania, efektywne zarządzanie infekcjami powiązane jest ze skutecznym egzekwowaniem dystansu społecznego [Setbon, Raude, 2010, s. 490–494; Liao i in., 2009, s. 416–424]. Rozwiązanie to ma służyć opóźnieniu szczytu pandemii, redukcji poziomu zachorowań oraz rozciągnięciu pandemii w czasie [Qualls i in., 2017, s. 1–34].

Środki dystansowania społecznego zmniejszają częstotliwość kontaktów i zwiększają odległość między osobami, co ogranicza ryzyko transmisji [Liao, Cowling, Lam, Ng, Fielding, 2010, s. 13350]. W praktyce za skuteczne uznaje się w tym przypadku zamknięcie szkół, ograniczenie mobilności oraz pracę zdalną [Rashid i in., 2015, s. 119–126]. W literaturze wskazuje się jednak, że wszystkie te rozwiązania niosą za sobą wysokie koszty

społeczne i ekonomiczne, dlatego decyzja o ich wdrożeniu jest trudna i obejmuje ściśle zdefiniowany okres [Sadique i in., 2008, s. 135; Halder i in., 2011, s. 22087; Glass, Glass, Beyeler, Min, 2006, s. 1671–1681].

Tabela 3
Dystans społeczny

	A	Be	BH	Bu	C	CR	E	H	La	Li	M	NM	P	R	Se	Sk	Sl	U
Maseczki	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Restrykcje dotyczące imprez masowych i sportowych	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Restrykcje w hotelach, sklepach, restauracjach	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Edukacja zdalna	x	*	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Praca zdalna	x	x	x	x	–	x	x	x		x		x	x	x	x	x		x
Ograniczenia w transporcie publicznym	x	x	x		x		x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Ograniczenia w przemieszczaniu się	x		x	x		x		x	x	x	*	x		x	x	x	x	
System stopniowania zagrożenia				x		x				x			x	x		x	x	x
Stan wyjątkowy			x	x		x		x	x	x		x		x	x	x		x

* Częściowo.

Źródło: opracowanie własne na podstawie www.covid19healthsystem.org (dostęp: 17.02.2021).

Do najczęściej stosowanych rozwiązań w EŚW należały obowiązek noszenia masek, a także ograniczenia związane z organizacją imprez masowych i wydarzeń sportowych oraz restrykcje dotyczące funkcjonowania restauracji, hoteli i sklepów. Na podjęcie tych kroków zdecydowały się wszystkie uwzględnione w badaniu kraje (tabela 3). Bardzo powszechnie wprowadzano również rozwiązania w zakresie zdalnej edukacji i pracy, które w większości przypadków traktowane były jako obowiązek lub zalecenie.

Inne działania dotyczyły ograniczeń w transporcie publicznym, odnoszących się przede wszystkim do zagęszczenia osób w komunikacji miejskiej, a w skrajnych przypadkach do całkowitego zakazu korzystania z niej. W części krajów wprowadzono dodatkowe ograniczenia w przemieszczaniu się w postaci godziny policyjnej w porze nocnej. Nieco rzadziej stosowanym rozwiązaniem było wprowadzenie stanu wyjątkowego. Taką decyzję odnotowano w raportach jedenastu krajów.

Interesującym rozwiązaniem, stosowanym tylko w niektórych krajach, jest kilkustopniowy system alarmowy, który uzależnia zakres obowiązujących obostrzeń od bieżącej liczby zakażeń w danym kraju lub regionie.

Na Słowacji rząd zastosował system sygnalizacji świetlnej. Kolor przypisany do danego regionu wskazuje na obowiązujące obostrzenia, a jego wyznaczenia dokonuje się na podstawie siedmiu wskaźników. Trzy z nich są ustalane na poziomie krajowym i należą do nich: średnia liczba nowych przypadków COVID-19 z ostatnich siedmiu dni, liczba hospitalizowanych pacjentów z COVID-19 i R0. Cztery pozostałe wskaźniki mają charakter regionalny i są to: ważona 14-dniowa zachorowalność na COVID-19, liczba hospitalizowanych pacjentów z COVID-19 w przeliczeniu na 100 tys. mieszkańców, dynamika zmian tygodniowych oraz ocena organu ochrony zdrowia w danym regionie.

Źródło: HSRM [2020].

Izolacja i kwarantanna

Kwarantanna osób mających kontakt z osobami chorymi jest skutecznym narzędziem ograniczającym siłę oddziaływania pandemii [Lee, Chowell, Castillo-Chavez, 2010, s. 136–150; Haber i in., 2007, s. 581–589; Bolton, McCaw, Moss, 2012, s. 264–271]. Wprawdzie istotnie zwiększa ona ryzyko zakażeń wewnątrz gospodarstwa domowego, ale ogranicza też ich dalsze rozprzestrzenianie się [Gemert i in., 2011, s. 1599–1607; Chu, Li, Zhang, 2010, s. 1300–1302]. Z punktu widzenia skuteczności tego narzędzia ważne jest dostosowanie czasu trwania kwarantanny i izolacji do okresu infekowania wirusem [Chin, Chae, Choi, 2012, s. 105–110].

Rozwiązanie to, choć skuteczne, wiąże się z dużym kosztem społecznym. Przebywanie na kwarantannie wywiera potencjalnie negatywny wpływ na jednostki – psychologiczny, społeczny, finansowy i fizyczny [Bennett, 2009, s. 232–236]. Najczęściej jednak ryzyko rozprzestrzenienia się epidemii jest argumentem uzasadniającym wprowadzenie takich środków [Selgelid, 2009, s. 255–259].

Tabela 4
Izolacja i kwarantanna

	A	Be	BH	Bu	C	CR	E	H	La	Li	M	NM	P	R	Se	Sk	Sl	U
Przy powrocie z zagranicy	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Chorzy na COVID	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Chorzy bez potwierdzenia COVID	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Osoby z kontaktu	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x

Źródło: opracowanie własne na podstawie www.covid19healthsystem.org (dostęp: 17.02.2021).

We wszystkich krajach EŚW kwarantanną objęto w pierwszej kolejności osoby powracające z zagranicy, co miało zapobiec szybkiemu rozprzestrzenianiu się epidemii (tabela 4). W części państw restrykcje były początkowo ograniczone do osób powracających z krajów o podwyższonym poziomie ryzyka transmisji.

Izolację i kwarantannę nakładano zarówno na osoby z potwierdzonym przebiegiem COVID-19, jak i na chorych o podobnych objawach, bez potwierdzonego zakażenia wirusem. Tak szeroki zakres obostrzeń wynikał z nieswoistego przebiegu choroby, a także z wąskiego gardła, jakim był – zwłaszcza na początku epidemii – dostęp do testów diagnostycznych. Kwarantanną objęte zostały również osoby z kontaktu, w tym w szczególności osoby zamieszkujące to samo gospodarstwo domowe. Rozwiązanie to zostało wprowadzone przez wszystkie kraje EŚW.

Monitorowanie i nadzór

Monitorowanie przebiegu pandemii obejmuje przede wszystkim stałe gromadzenie danych na temat jej rozwoju, a także ich przetwarzanie, dzięki czemu stają się one użytecznym narzędziem w rękach osób odpowiedzialnych za przeciwdziałanie pandemii – ułatwiającym im z jednej strony ocenę aktualnej potrzeby wprowadzenia środków zaradczych, a z drugiej zmierzenie ich efektów [Nsubuga, White, Thacker, 2006].

Skuteczność kontrolowania przebiegu pandemii zależy od zastosowanych rozwiązań [Acquah i in., 2016, s. 1010–1022]. Do identyfikacji potencjalnych kontaktów i przewidywania kierunków rozprzestrzeniania się choroby stosuje się nowoczesne technologie i algorytmy sztucznej inteligencji [Sandhu, 2016, s. 11–22]. Rozwiązaniem pozwalającym na skuteczne monitorowanie sytuacji konkretnych osób jest elektroniczny rekord pacjenta dostępny w systemie ochrony zdrowia, informujący o jego stanie, a w szczególności o objęciu go kwarantanną [Integrated Health Information Systems, 2020].

Tabela 5
Monitorowanie i nadzór

	A	Be	BH	Bu	C	CR	E	H	La	Li	M	NM	P	R	Se	Sk	Sl	U
Monitorowanie kontaktów	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Aplikacja mobilna				x		x	x			x		x	x			x	x	x
Elektroniczny system kwarantanny					x	x	x			x			x		x			

Źródło: opracowanie własne na podstawie www.covid19healthsystem.org (dostęp: 17.02.2021).

Monitorowanie kontaktów odbywa się we wszystkich krajach EŚW (tabela 5). Obejmuje ono szereg zróżnicowanych operacji, takich jak gromadzenie i przetwarzanie danych o liczbie zachorowań, tworzenie modeli epidemiologicznych wspierających podejmowanie decyzji i planowanie działań, a także formułowanie strategii walki z COVID-19.

W badanych krajach rzadziej było raportowane stosowanie nowoczesnych technologii i algorytmów sztucznej inteligencji jako wsparcia w procesie monitorowania i nadzoru.

Najczęściej wykorzystywanymi rozwiązaniami były aplikacje mobilne, które na podstawie geolokalizacji pozwalały wskazać zagrożenie związane z przebywaniem przez dłuższy czas w bliskiej obecności osoby chorej. Powodzenie takich rozwiązań zależy jednak od powszechności ich stosowania, na co również wskazywano w raportach.

W Czechach do każdego potwierdzonego przypadku wysyłany jest SMS z unikatowym kodem. Jeśli chory korzysta z aplikacji eRouška, to po wprowadzeniu do niej kodu wszystkie osoby, które miały z nim kontakt, otrzymują informację ostrzegawczą o potencjalnym ryzyku zarażenia.

Źródło: HSRM [2020].

Elektroniczny system kwarantanny jako forma wspierania nadzoru nad rozwojem pandemii został wymieniony w raportach pochodzących z pięciu krajów. Polega on na automatyzacji przepływu informacji o obowiązku objęcia kwarantanną. Jego organizacja jest różna w poszczególnych krajach. Najmniej zaawansowane rozwiązanie obejmuje system automatycznych połączeń telefonicznych, który przekazuje informacje pacjentowi. W najbardziej rozbudowanej formie dane te są przechowywane na platformie informacji medycznej, do której dostęp mają pracownicy systemu ochrony zdrowia.

W Chorwacji status epidemiologiczny obywatela sprawdzany jest każdorazowo przy korzystaniu z usług aptek. Farmaceuci mają obowiązek wylegitymować klienta i sprawdzić, czy aktualnie nie podlega on obowiązkowi kwarantanny lub izolacji.

Źródło: HSRM [2020].

Testy

Testy stanowią jedno z najskuteczniejszych narzędzi identyfikacji osób chorych, a kluczowe przy ich stosowaniu są szeroka dostępność oraz krótki czas oczekiwania na wyniki [Cui, Ni, Shifei, 2021; Mamas, 2020; Rosenthal, 2020, s. 915–916]. Dostępność testów uwarunkowana jest przede wszystkim procedurą wystawiania skierowań, a zatem szczególną rolę odgrywa tutaj przypisanie odpowiednich uprawnień personelowi medycznemu [Shimizu i in., 2021, s. 67–69].

Dodatkowo kontrola zakażeń jest możliwa wówczas, gdy testowane są wszystkie osoby, w przypadku których istnieje podejrzenie zachorowania na COVID-19. Takie stanowisko zajęła większość organizacji zdrowia publicznego [WHO, 2021].

Testowanie osób objawowych ma miejsce we wszystkich krajach EŚW, choć poszczególne państwa nieco inaczej określają minimalną liczbę wskazań kwalifikujących do wykonania testu, takich jak gorączka czy kaszel (tabela 6). Różnice występują także w odniesieniu do możliwości testowania w pozostałych przypadkach – w niektórych krajach dostęp do testów

ograniczony jest do pacjentów mających kontakt z osobą chorą. W części raportów wskazywano także na regularne testy prowadzone w odniesieniu do wybranych grup – ze szczególnym uwzględnieniem personelu medycznego, niekiedy również nauczycieli. W kilku krajach organizowane były masowe akcje testowania obywateli w wyznaczonym przedziale czasu.

Tabela 6
Testy

	Kierowanie na test	Testowanie osób z objawami	Testowanie pozostałych osób
A	brak danych	x	jedynie w wybranych przypadkach
Be	POZ, szpital	x	uczniowie poniżej 10 r.ż. z kontaktu z chorymi oraz pacjenci przed planowymi zabiegami i personel medyczny
BH	POZ, szpital	x	brak danych
Bu	POZ, szpital, inspektorzy ds. zdrowia	x	osoby z bliskiego kontaktu
C	POZ, szpital, epidemiolog	x	brak danych
CR	POZ, pediatra, pulmonolog, szpital, inspektorzy ds. zdrowia	x	dobrowolne zgłoszenia
E	POZ, szpital	x	losowo wybrana grupa obywateli
H	POZ, specjalista, szpital	x	regularne testy wybranych grup
La	POZ, szpital	x	masowe testy (wyznaczony okres)
Li	POZ, specjalista, szpital	x	pacjenci bezobjawowi i po izolacji oraz wybrane grupy
M	epidemiolog, specjalista (pulmunolog, zakaźnik), szpital	x	osoby z bliskiego kontaktu
NM	POZ, szpital	x	osoby z kontaktu
P	POZ, szpital	x	osoby z kontaktu oraz pacjenci przed planowymi zabiegami i personel medyczny
R	specjalista	x	osoby z bliskiego kontaktu oraz wybrane grupy
Se	zakaźnik, epidemiolog	x	losowo wybrana grupa obywateli oraz studenci i dzieci
Sk	POZ, specjalista	x	masowe testy (wyznaczony okres)
Sl	brak danych	x	wszyscy (testy antygenowe)
U	POZ, szpital	x	pracownicy opieki zdrowotnej

Źródło: opracowanie własne na podstawie www.covid19healthsystem.org (dostęp: 17.02.2021).

Różnice między krajami można zaobserwować również w odniesieniu do uprawnień personelu kierującego na testy finansowane w ramach publicznej opieki zdrowotnej. W większości przypadków zajmują się tym lekarze podstawowej opieki zdrowotnej (oraz pediatrzy) i szpitale (głównie przed planowymi zabiegami). W części krajów takie upraw-

nienia mają lekarze specjaliści, wszyscy lub wybrani (najczęściej pulmonolodzy i zakaźnicy). W kilku przypadkach taką funkcję pełni również inny personel – epidemiolodzy lub inspektorzy ds. zdrowia.

Na Słowacji jesienią 2020 r. przeprowadzono masowe testy antygenowe wśród obywateli. Wzięło w nich udział 91% mieszkańców, a brak zgody na wykonanie testu skutkował 10-dniową kwarantanną. Środki finansowe na zakup testów pochodziły z rezerw państwowych. Za realizację tego przedsięwzięcia odpowiedzialne były wojsko, a w późniejszym okresie również gminy.

Źródło: HSRM [2020].

Zasoby

Infrastruktura

Decyzja o organizacji przyjęć wymaga odpowiedniego przygotowania zaplecza infrastrukturalnego. Jednym z rozwiązań wdrożonych w tym zakresie w kilku regionach świata są szpitale tymczasowe [Szarpak, Pruc, Nadolny, Smereka, Ladny, 2020, s. 221–223]. Pozostali pacjenci przyjmowani są do szpitali w całości lub częściowo przeznaczonych na obsługę pacjentów z COVID-19 – o wydajności systemu świadczy możliwość szybkiego przekształcenia oddziałów w oddziały zakaźne, wyposażone w niezbędny sprzęt (np. tlen) [Cogliati, Ceriani, Brambilla, 2020, s. 891–892]. Ważna jest również elastyczność w doborze kadry medycznej i jej odpowiednie przygotowanie [Cogliati, Ceriani, Brambilla, 2020, s. 891–892], w tym zapewnienie personelowi środków ochrony indywidualnej oraz przekazanie wiedzy na temat tego, jak właściwie ich używać [Randelli, Compagnoni, 2020, s. 1683–1689].

Tabela 7
Infrastruktura

	Szpitale tymczasowe	Szpitale dedykowane COVID-19	Zaangażowanie szpitali prywatnych	Zaangażowanie innej infrastruktury	Zapewnienie środków ochrony osobistej (ŚOO)
A		x			
Be		x			limity w aptekach
BH	x	x			szybka ścieżka przetargów
Bu		x	x		zapasy interwencyjne, centralne zakupy, zakaz eksportu
C		x			lokalna produkcja, wzajemna umowa z Chinami
CR	x	x		x	zakaz eksportu, lokalna produkcja, szybka ścieżka przetargów, centralne zakupy

cd. tabeli 7

	Szpitale tymczasowe	Szpitale dedykowane COVID-19	Zaangażowanie szpitali prywatnych	Zaangażowanie innej infrastruktury	Zapewnienie środków ochrony osobistej (ŚOO)
E		x		x	wspólne zamówienia (w ramach UE), centralne zakupy
H	x	x	x		lokalna produkcja
La		x			centralne zapasy, centralne zakupy
Li		x		x	wspólne zamówienia (w ramach UE), centralne zakupy, lokalna produkcja
M	x	x	x		centralne zakupy
NM	x	x			zakupy z udziałem WHO
P	x	x	x		centralne zakupy
R	x	x			zakaz eksportu, lokalna produkcja, centralne zakupy
Se	x	x	x		publiczne zakupy (finansowanie UE)
Sk					centralne zakupy
Sl					zwolnienie z VAT, szybka ścieżka przetargów
U		x	x		centralne zakupy, zakaz eksportu

Źródło: opracowanie własne na podstawie www.covid19healthsystem.org (dostęp: 17.02.2021).

Strategia w zakresie zapewnienia dostępu do odpowiedniej infrastruktury różniła się między krajami. W większości przypadków dostosowano istniejącą infrastrukturę szpitalną, przekształcając część szpitali w placówki dedykowane leczeniu COVID-19 (tabela 7). W niektórych krajach zdecydowano się na wybudowanie szpitali tymczasowych. Takie decyzje były podejmowane zwykle w momencie wzrostu liczby chorych powyżej możliwości przyjęć w istniejących szpitalach, choć w niektórych krajach rozwiązanie to zostało przyjęte już w trakcie pierwszej fali, w obawie przed szybko rosnącą dynamiką zachorowań. Inne działania prowadzone w tym zakresie obejmowały włączenie infrastruktury szpitali prywatnych (znajdujących się poza systemem finansowania publicznego) lub wykorzystanie ośrodków niemedycznych (spa, hoteli lub ośrodków rehabilitacji) jako tymczasowych miejsc pobytu pacjentów.

W Czechach ogólnokrajowy zespół naukowy opracował nowy typ awaryjnego mechanicznego respiratora płuc o nazwie CoroVent, przystosowany specjalnie dla pacjentów z niewydolnością oddechową spowodowaną COVID-19.

Źródło: HSRM [2020].

Podczas pierwszej fali epidemii dużym problemem był brak dostatecznego zabezpieczenia dostępu do środków ochrony osobistej (ŚOO), przekładający się na ryzyko zakażenia

personelu medycznego. Wszystkie kraje podejmowały kroki mające zapewnić odpowiednie dostawy potrzebnego sprzętu. Działania te dotyczyły najczęściej centralnego planowania zakupów, często przy wdrożeniu szybkiej ścieżki przetargowej. W zamówieniach z części krajów pośredniczyły WHO i UE. W kilku przypadkach wprowadzono dodatkowo zakaz eksportu brakujących środków i sprzętów oraz limity na zakupy prywatne. Równolegle z realizowaniem procedury zamówień w raportach kilku krajów wskazano na wspieranie lokalnej produkcji, mającej uzupełnić lukę na krajowym rynku.

Personel

Najpowszechniejszymi rozwiązaniami służącymi przeciwdziałaniu brakom wśród kadry medycznej (zwłaszcza lekarzy) były wsparcie motywacyjne w formie finansowej (dodatki do pensji) oraz inicjatywy pozwalające zwiększyć liczbę personelu (tabela 8). Do walki z pandemią kierowano przede wszystkim studentów ostatnich lat medycyny, choć warto zauważyć, że w kilku raportach wskazano, że przedłużający się stan angażowania ich w leczenie pacjentów uniemożliwia realizację programu studiów. W niektórych krajach zdecydowano się na zaangażowanie emerytowanych lekarzy, kierowanych często do bezpieczniejszych placówek, z których personel był przenoszony na odcinki wymagające bezpośredniego kontaktu z chorymi na COVID.

Kraje podejmowały różnorodne działania zmierzające do zapewnienia elastycznego przepływu kadry medycznej. W kilku przypadkach zdecydowano się na wdrożenie centralnego sterowania kadrą lekarską m.in. poprzez objęcie jej służbą cywilną czy przymusowe kierowanie do pracy.

Tabela 8
Personel

	Podwyżki	Angażowanie emerytów	Angażowanie studentów	Zarządzanie dostępnością lekarzy	Szkolenia	Wsparcie psychologiczne
A	x	x	x		x	
Be	x					
BH	x	x	x		x*	
Bu	x	x	x			x
C					x	x
CR	x		x	zakaz urlopów		x
E	x		x		x	
H	x		x	służba cywilna		x
La	x		x	dopuszczone dłuższe godziny pracy		x

cd. tabeli 8

	Podwyżki	Angażowanie emerytów	Angażowanie studentów	Zarządzanie dostępnością lekarzy	Szkolenia	Wsparcie psychologiczne
Li	x		x	służba cywilna		x
M	x		x	służba cywilna	x*	
NM		x		krajowy plan rotacji	x*	
P	x		x	skierowania do pracy, czasowy zakaz zmiany pracy	x	x
R	x		x	skierowania do pracy, nowe stanowiska	x	x
Se	x		x	nowe stanowiska		x
Sk	x				x	
Sl	x		x	skierowania do pracy		
U	x		x		x*	

* Nadzorowane przez WHO.

Źródło: opracowanie własne na podstawie www.covid19healthsystem.org (dostęp: 17.02.2021).

Przedłużający się stan pandemii wymaga nie tylko szybkiego zapewnienia opieki w nagłych przypadkach, ale także wprowadzenia usystematyzowanego podejścia do leczenia w całym kraju oraz przeciwdziałania wypaleniu zawodowemu wśród kadry medycznej, pracującej przez długi czas w warunkach dużego obciążenia psychicznego. W tym celu w wielu krajach zdecydowano się na zapewnienie wsparcia psychologicznego dedykowanego pracownikom służby zdrowia, a także rozpowszechnienie programu szkoleń. W wybranych przypadkach proces ten był nadzorowany przez WHO.

WHO i Ukraińskie Centrum Zdrowia Publicznego uruchomiły specjalny kurs dla pracowników zaangażowanych w walkę z COVID-19, aby podnieść kompetencje pracowników systemu ochrony zdrowia w zakresie udzielania wsparcia psychospołecznego ludności, a także pomóc lekarzom opanować umiejętność radzenia sobie ze stresem w miejscu pracy.

Źródło: HSRM [2020].

Zapewnienie opieki zdrowotnej

Planowanie usług

Nadmierne obciążenie systemu w warunkach pandemii powoduje konieczność przeorganizowania priorytetów zdrowotnych i skierowania rzadkich zasobów w kierunku tych świadczeń, których zapewnienie jest niezbędne [Prvu Bettger i in., 2020, s. 002670]. Podejście to wymaga z jednej strony określenia priorytetów w warunkach pandemii, z drugiej zaś ograniczenia dostępu do części usług. W takiej sytuacji kluczowy jest odpowiedni sys-

tem triażu pacjentów [Stensland i in., 2020, s. 663–666]. W celu usprawnienia kontaktu z pacjentami stosowane są również narzędzia z zakresu telemedycyny [United Kingdom Chartered Society of Physiotherapy, 2020].

We wszystkich krajach EŚW podjęto decyzję o ograniczeniu realizacji planowych procedur medycznych, kierując dostępne zasoby na leczenie pacjentów z COVID (tabela 9). W zależności od przebiegu pandemii działania te zostały zorganizowane tak, żeby w jak najmniejszym stopniu zaburzyć ciągłość realizacji poszczególnych usług.

Tabela 9
Planowanie usług

	A	Be	BH	Bu	C	CR	E	H	La	Li	M	NM	P	R	Se	Sk	Sl	U
Ograniczenie planowych przyjęć	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Konsultacje zdalne	x		x		x	x	x		x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
E-skierowanie, e-recepta	x			x	x	x		x		x		x	x					

Źródło: opracowanie własne na podstawie www.covid19healthsystem.org (dostęp: 17.02.2021).

W niemal wszystkich krajach wskazywano na wprowadzenie lub zdecydowaną popularyzację narzędzi z zakresu telemedycyny. Najbardziej rozpowszechnione były konsultacje medyczne organizowane na odległość (telefonicznie lub zdalnie), mające ograniczyć liczbę kontaktów pacjenta z kadrą medyczną. Dotyczyło to głównie lekarzy pierwszego kontaktu i konsultacji specjalistycznych. W części krajów wdrożono również inne narzędzia z dziedziny e-zdrowia, takie jak systemy wystawiania elektronicznych recept czy skierowań.

Priorytety w opiece zdrowotnej

Przekierowanie części zasobów na walkę z COVID wiąże się z koniecznością ograniczenia dostępu do innych świadczeń zdrowotnych. W większości krajów zdefiniowano priorytetowe obszary, w których ciągłość realizacji usług jest szczególnie istotna (tabela 10). W zakresie opieki szpitalnej za kluczowe pod względem dostępności, oprócz najczęściej wskazywanych nagłych przypadków, uznano przede wszystkim świadczenia z zakresu onkologii, położnictwa (w kilku krajach również *in vitro*), kardiologii i radiologii inwazyjnej, a także transplantacje, dializy oraz implantacje.

W obszarze opieki ambulatoryjnej zwracano przede wszystkim uwagę na konieczność zapewnienia ciągłości szczepień, zwłaszcza wśród dzieci, a późniejszych w raportach także na dostęp do szczepień przeciwko COVID. W części krajów priorytetowo potraktowano też potrzebę zapewnienia ciągłości dostępu do rehabilitacji, a także opieki psychologicznej

i psychiatrycznej. W wielu przypadkach zorganizowano również dostawy leków do domu dla osób potrzebujących.

Tabela 10
Priorytety w opiece zdrowotnej

	Opieka szpitalna	Opieka ambulatoryjna	Inne
A	nagłe przypadki oraz zachowanie ciągłości leczenia	recepty na leki na dłuższy okres	dostawy leków do domu w przypadku osób potrzebujących, opieka psychologiczna
Be	brak danych	zdalne zaświadczenia lekarskie	brak danych
BH	brak danych	brak danych	brak danych
Bu	transplantacje, onkologia, *in vitro*, położnictwo	szczepienia dzieci	rehabilitacja, opieka długoterminowa, opieka psychologiczna
C	onkologia, położnictwo	wizyty domowe, recepty na leki na dłuższy okres	mobilne zespoły opieki paliatywnej i fizykoterapii
CR	nagłe przypadki	brak ograniczeń	opieka domowa w możliwych przypadkach
E	nagłe przypadki, onkologia, położnictwo, dializy	szczepienia dzieci	dostawy leków do domu w przypadku osób potrzebujących
H	nagłe przypadki, onkologia, kardiologia, *in vitro*, transplantacje	ułatwiony proces wydawania recept	dostawy leków do domu w przypadku osób potrzebujących
La	radiologia inwazyjna, okulistyka, transplantacje, implantacje	szczepienia dzieci	rehabilitacja
Li	onkologia, położnictwo	szczepienia dzieci	rehabilitacja, dostawy leków do domu w przypadku osób potrzebujących, opieka psychologiczna
M	onkologia		dostawy leków do domu w przypadku osób potrzebujących
NM	nagłe przypadki, onkologia		dostawy leków do domu w przypadku osób potrzebujących, opieka psychologiczna
P	onkologia, położnictwo, kardiologia, okulistyka, ortopedia, neurologia	diagnostyka, szczepienia dzieci	opieka psychologiczna, stomatologia doraźna
R	nagłe przypadki, położnictwo	szczepienia	dostawy leków do domu w przypadku osób potrzebujących, rehabilitacja, opieka długoterminowa
Se	nagłe przypadki	brak danych	brak danych
Sk	nagłe przypadki	brak danych	brak danych
Sl	nagłe przypadki, onkologia, kardiologia, dializy, położnictwo	szczepienia, diagnostyka onkologiczna	
U	nagłe przypadki, położnictwo, neonatologia, onkologia		opieka paliatywna

Źródło: opracowanie własne na podstawie www.covid19healthsystem.org (dostęp: 17.02.2021).

Zarządzanie procesem leczenia pacjentów z COVID-19

W większości krajów zaraportowano, że identyfikacja osób z podejrzeniem COVID-19 odbywa się poprzez kontakt telefoniczny (tabela 11). Wykorzystywane są w tym celu zarówno dedykowane linie telefoniczne na poziomie krajowym, jak i kontakt telefoniczny realizowany przez lekarzy pierwszego kontaktu lub służby epidemiologiczne. W części krajów kontakt telefoniczny obejmował również pomoc psychologiczną dla pacjentów.

Tabela 11
Zarządzanie przypadkami zachorowań

	A	Be	BH	Bu	C	CR	E	H	La	Li	M	NM	P	R	Se	Sk	Sl	U
Infolinia dla pacjentów	x	brak danych	x		x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x		x
Procedura triażu	x		x	x		x	x	x	x		x		x	x	x	x	x	x
Program *Solidarity* (WHO)	x										x	x			x			x

Źródło: opracowanie własne na podstawie www.covid19healthsystem.org (dostęp: 17.02.2021).

W większości krajów opracowano również procedurę kwalifikowania pacjentów do dalszego leczenia, w zależności od objawów i wyniku testu na obecność wirusa. Triaż pacjentów przeprowadzany był także przed przyjęciem do szpitala.

> Podejście do triażu na Ukrainie zostało ujęte w wytycznych krajowych. Pacjent w przypadku podejrzenia choroby powinien skontaktować się telefonicznie z lekarzem pierwszego kontaktu. Jeśli objawy są umiarkowane lub ciężkie, POZ powinien wezwać pogotowie ratunkowe, które przewiezie pacjenta do szpitala. Pacjenci mogą zostać wypisani ze szpitala nie wcześniej niż w piątym dniu leczenia, pod warunkiem, że objawy kliniczne ustąpiły i parametry laboratoryjne są ustabilizowane.
>
> Źródło: HSRM [2020].

Część krajów dołączyła do międzynarodowego programu kierowanego przez WHO, w ramach którego gromadzono dane kliniczne mające umożliwić zidentyfikowanie najskuteczniejszych metod leczenia pacjentów z COVID-19. Wnioski z tego badania zostały następnie rozpowszechnione we wszystkich krajach, by zwiększyć skuteczność walki z pandemią.

Finansowanie opieki zdrowotnej

Skuteczna reakcja systemu ochrony zdrowia na pandemię wiąże się z koniecznością zapewnienia dostatecznych środków na leczenie. Jak wskazują autorzy wybranych publikacji, najczęściej polega to na przekierowaniu dodatkowych środków z budżetu państwa na opiekę zdrowotną i wymaga współpracy na szczeblu rządowym [Gurazada i in., 2020].

Wzrost wydatków zmusza też władze do poszukania dodatkowych źródeł finansowania i przychodów w budżecie opieki zdrowotnej [Barroy, Wang, Pescetto, Kutzin, 2020]. Ważnym aspektem podkreślanym w publikacjach jest w tym przypadku także zapewnienie elastyczności przekazywania środków finansowych tak, by szybko i skutecznie docierała ona do podmiotów odpowiedzialnych za opiekę nad pacjentami podczas pandemii [Armocida, Formenti, Ussai, Palestra, Missoni, 2020, s. 253].

Praktycznie we wszystkich krajach przekierowano dodatkowe środki z budżetu na walkę z pandemią (tabela 12). W części państw w celu zrównoważenia wydatków budżetowych pozyskano dodatkowe środki – źródła finansowania obejmowały dotacje od osób prywatnych i firm, a także fundusze pozyskane z zagranicy. Przykładowo Ukraina i Czarnogóra otrzymały finansowanie z Banku Światowego, a Serbia z Unii Europejskiej. Przekazane środki zostały każdorazowo skierowane na zapewnienie bezpłatnej opieki zdrowotnej z tytułu diagnozowania i leczenia COVID-19 dla wszystkich obywateli.

Tabela 12
Finansowanie opieki zdrowotnej

	A	Be	BH	Bu	C	CR	E	H	La	Li	M	NM	P	R	Se	Sk	Sl	U
Dodatkowy budżet	x	brak danych	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Nowe produkty rozliczeniowe				x	x	x	x		x	x			x			x		
Pomoc finansowa (dotacje, wsparcie zagraniczne)	x		x	x							x	x	x	x	x			x
Leczenie COVID bezpłatne dla wszystkich obywateli	x	x	x	x	x	x	x	x	brak danych	x	x	x	x	x	x	x	x	x

Źródło: opracowanie własne na podstawie www.covid19healthsystem.org (dostęp: 17.02.2021).

Kraje z EŚW różniły się sposobem dystrybucji środków finansowych wśród świadczeniodawców. Poza wskazanymi wcześniej podwyżkami dla personelu medycznego, dokonywano przekazania określonych ryczałtów poszczególnym placówkom. Systemy finansowania opieki zdrowotnej w części krajów oparte są na rozliczeniach za zrealizowaną usługę (*fee-for-service* lub *case-based payment*). W takich przypadkach, obok płatności ryczałtowych, organizacja systemu leczenia COVID-19 wymagała zdefiniowania nowych produktów rozliczeniowych i ustalenia ich cen.

Wprowadzenie teleporady w Czechach, na Litwie i na Słowacji wymagało zdefiniowania nowego produktu rozliczeniowego i nadania mu odpowiedniego kodu, odróżniającego teleporady związane z COVID-19 od innych usług w systemie.

Źródło: HSRM [2020].

Podsumowanie – dyskusja dotycząca trwałości rozwiązań

Podsumowując rozważania przedstawione w tym rozdziale, należy podkreślić, iż państwa EŚW różniły się w zakresie narzędzi stosowanych przy zarządzaniu kryzysem spowodowanym przez COVID-19. Biorąc pod uwagę doświadczenia wszystkich krajów, warto poddać pod dyskusję możliwość wypracowania wspólnego zestawu polityk i narzędzi, które trwale wpłyną na funkcjonowanie systemów ochrony zdrowia, na podstawie rozwiązań wprowadzonych lub upowszechnionych w trakcie epidemii. Etap wychodzenia z kryzysu, jakim z całą pewnością dla krajowych systemów ochrony zdrowia było przeciwdziałanie COVID-19, stanowi dobry moment na wyciąganie wniosków i wprowadzanie zmian. Jest on szansą zarówno na dopracowanie tych elementów, które przyczyniły się do zaistnienia kryzysu, jak i na modyfikację utrwalonych schematów postępowania [Elliott, Smith, McGuinness, 2000, s. 17–24; Roux-Dufort, 2000, s. 25–30].

Każdy kryzys powinien stanowić źródło informacji pozwalających przygotować system na nadejście kolejnego, podobnego wydarzenia, dzięki czemu nie urośnie ono do rangi kryzysu, lecz stanie się jedynie „incydentem" – niepożądanym zachowaniem, w stosunku do którego można przyjąć wypracowany zawczasu sposób postępowania [Heath, 2004, s. 247–249]. W celu wyciągnięcia wniosków z obecnego kryzysu należy znaleźć odpowiedź na dwa zasadnicze pytania: co usprawnia adaptację do nieoczekiwanych wydarzeń oraz jakie elementy struktury organizacyjnej i przyjętej polityki mogą zwiększyć responsywność na sytuacje kryzysowe.

Skuteczność działań podjętych w odpowiedzi na COVID-19 zależała od kilku elementów. Z uwagi na specyfikę pandemii kluczowa była oczywiście szybka i trafna identyfikacja osób zakażonych w celu ich odizolowania oraz ograniczenia rozprzestrzeniania się wirusa. O zdolności adaptacji i responsywności świadczyły z kolei skuteczne informowanie całego społeczeństwa o bieżącej sytuacji i obowiązujących obostrzeniach, a także możliwość elastycznego dostosowania infrastruktury do zwiększonej liczby pacjentów oraz zaplanowania procesu leczenia w sposób umożliwiający większą przepustowość pacjentów i leczenie ich przy ograniczonych zasobach kadrowych.

Poszczególne narzędzia omówione w drugiej części raportu scharakteryzowano w podanym kontekście. O możliwości wdrożenia ich na stałe do polityki zdrowotnej i gospodarczej kraju decyduje jednak zgodność z długoterminowymi celami działań w wymienionych obszarach. Trwałe wpisanie się zastosowanych narzędzi w politykę zdrowotną zależy też przede wszystkim od ich akceptowalności społecznej, poziomu przeznaczanych na nie wydatków, a także kosztów alternatywnych i ich wpływu na możliwość realizacji innych zadań w ochronie zdrowia oraz – szerzej – w życiu społeczno-gospodarczym. W celu oceny poszczególnych rozwiązań przeprowadzono analizę jednokryterialną metodą delficką w skali 1–5,

gdzie 1 oznaczało nieprawdopobodne, a 5 bardzo prawdopodobne pod względem stałego wdrożenia działania. Narzędzia uszeregowano w kolejności rosnącej – od tych, które mają najmniejszą szansę na trwałe zastosowanie, do tych, które z dużym prawdopodobieństwem będą wpisywać się w krajobraz systemów ochrony zdrowia omawianych krajów (rysunek 6).

W przypadku trzynastu narzędzi możliwość wdrożenia na stałe do polityki zdrowotnej oceniono jako nieprawdopodobną (1). Są to rozwiązania z zakresu ograniczania swobód obywatelskich, które na krótką metę zyskują społeczną akceptację w obliczu pandemii (choć w raportach poszczególnych krajów wskazywano na różne nastroje społeczne w trakcie jej trwania), takie jak edukacja zdalna, ograniczenia w przemieszczaniu się oraz w korzystaniu z transportu publicznego i monitorowanie kontaktów obywateli. Druga grupa to narzędzia podwyższonego nadzoru nad zdrowiem publicznym, obejmujące izolację w sytuacji wystąpienia możliwości zakażenia przed jego faktycznym potwierdzeniem. Trzecia grupa to rozwiązania stosowane w przypadkach nadzwyczajnych, takie jak powołanie sztabu kryzysowego, ogłoszenie stanu wyjątkowego czy organizacja dodatkowej pomocy finansowej. Charakter tych narzędzi jest z definicji ograniczony do stanów wymagających podjęcia szczególnych działań. Ostatnia grupa obejmuje rozwiązania służące zwiększeniu dostępności infrastruktury medycznej na rzecz chorych w pandemii, takie jak organizacja szpitali tymczasowych (np. na stadionach sportowych), przejęcie łóżek prywatnych (znajdujących się poza systemem finansowania publicznego opieki zdrowotnej) oraz ograniczenie planowych przyjęć. Wszystkie te rozwiązania pozwalają w krótkim okresie niwelować wąskie gardła, ale ich wdrożenie na dłuższą metę jest społecznie niepożądane.

Dziewięć narzędzi oceniono jako mało prawdopodobne (2) z perspektywy trwałego funkcjonowania. W tej grupie znalazły się środki ograniczające kontakty międzyludzkie, takie jak restrykcje dotyczące imprez masowych oraz restrykcje obowiązujące w hotelach, sklepach i restauracjach czy praca zdalna. Ich koszt społeczny jest nieco niższy niż w przypadku narzędzi ocenionych jako nieprawdopodobne pod względem trwałego zastosowania (1), dlatego mogą być utrzymane jeszcze przez jakiś czas po zakończeniu epidemii. W podobny sposób można ocenić narzędzia zarządzania przypadkami zachorowań i infrastrukturą, takie jak powszechne testy, wykorzystanie innej infrastruktury do opieki zdrowotnej, angażowanie emerytów i studentów, a także narzędzia centralnego zarządzania dostępnością lekarzy. W tym przypadku brak trwałości rozwiązań wynika z wysokiego kosztu (ekonomicznego i społecznego) ich stosowania na dłuższą metę. W tej grupie pojawiły się także regularne wystąpienia rządu w odniesieniu do przebiegu epidemii – wraz z jej zakończeniem należy spodziewać się przekierowania uwagi rządzących na inne, bieżące tematy.

Sześć narzędzi oceniono jako dość prawdopodobne (3) pod względem wdrożenia na stałe do polityki zdrowotnej. W grupie tej wskazano rozwiązania informacyjne – strona internetowa dedykowana COVID, aplikacja mobilna do monitorowania kontaktów z zakażonymi oraz system stopniowania zagrożenia.

Rysunek 6
Ocena trwałości rozwiązań na etapie postkryzysowym

Źródło: opracowanie własne.

Przyznana ocena wynika z faktu, że ich zastosowanie sprawdza się w odniesieniu do pandemii chorób zakaźnych, a w przypadku rozprzestrzeniania się zjawisk o innym charakterze mogą mieć ograniczone zastosowanie. W grupie tej znalazły się również maseczki. Z uwagi na ich wcześniejsze stosowanie, np. zimą w miejscach zagrożonych nadmiernym występowaniem smogu, można spodziewać się, że nie zostaną w pełni wycofane. Dość prawdopodobne jest również utrzymanie zwiększonego budżetu na opiekę zdrowotną nad chorymi po przejściu COVID, jako że choroba ta wywołuje również długoterminowe skutki wymagające interwencji medycznych. W tej grupie rozwiązań wymieniano także narzędzia współpracy międzynarodowej pod egidą WHO.

W przypadku ośmiu narzędzi trwałość zastosowania oceniono jako prawdopodobną (4). Część wskazań dotyczyła utrzymania wypracowanych procedur postępowania w przypadku choroby zakaźnej – izolacja chorych, testowanie osób objawowych, utrzymywanie zwiększonych rezerw środków ochrony osobistej, infolinia dla pacjentów. Trwale wypracowanym narzędziem jest również elektroniczny system kwarantanny, który automatycznie informuje obywateli o nałożeniu takiego obowiązku. Należy spodziewać się także utrzymania decyzji finansowych dotyczących wprowadzenia nowych produktów rozliczeniowych (np. leczenie chorych na COVID) oraz podwyżek dla personelu medycznego – trudno bowiem oczekiwać ich wycofania z uwagi na pozytywny odbiór i dużą popularność tego typu rozwiązań. Zapewne wraz z zakończeniem pracy w oddziałach covidowych wycofane zostaną wydatki funkcyjne, przy czym ogólnosektorowe podwyżki powinny zostać utrzymane. Można spodziewać się również zachowania większego nadzoru nad siecią placówek i wskazania dedykowanych punktów, które w razie kolejnego zwiększonego zapotrzebowania na opiekę medyczną będą do niej przyłączane.

Za bardzo prawdopodobne (5) uznano utrzymanie na stałe ośmiu narzędzi. W tej grupie wskazano przede wszystkim narzędzia komunikacji – z wykorzystaniem różnych kanałów komunikacyjnych, w drodze oficjalnych komunikatów, a także z użyciem nowoczesnych technologii, w tym aplikacji mobilnych. Komunikacja i budowanie zaufania stanowią jedne z najważniejszych kryteriów ważących o skutecznym działaniu nie tylko w warunkach kryzysu, lecz także w przypadku każdego niosącego ryzyko incydentu. Sposób komunikacji powinien zostać dostosowany do rodzaju zdarzenia, a jej ciągła realizacja pozwala na uniknięcie eskalacji zdarzeń niepożądanych.

Druga grupa narzędzi wiąże się z rozwojem telemedycyny, która okazała się dobrym sposobem udrożnienia obciążonego pandemią systemu ochrony zdrowia i może wpisać się na stałe jako jedna z form kontaktu pacjenta z placówką – zarówno w zakresie konsultacji zdalnych, jak i dostępu do e-skierowania czy e-recepty. Dobrze zorganizowane zarządzanie postkryzysowe powinno prowadzić do modyfikacji dotychczasowych procesów w taki sposób, by można było realizować je skuteczniej, wyciągając przy tym wnioski z doświadczeń kryzysu [Elliott, Smith, McGuinness, 2000, s. 17–24; Stern, 1997, s. 69–86). W ochronie

zdrowia zmiana procesów podczas pandemii dotyczyła przede wszystkim znacznego rozwoju telemedycyny, pozwalającego znieść bariery geograficzne w udzielaniu niektórych świadczeń zdrowotnych.

Trzecia grupa rozwiązań odnosi się do poprawy warunków pracy personelu medycznego, w tym w szczególności zapewnienia wsparcia psychologicznego, odpowiednich szkoleń i dalszego rozwoju procedur postępowania z pacjentami, takich jak np. triaż. Epidemia pokazała, jak ważną grupę zasobów stanowi personel medyczny i jak bardzo od jego przygotowania merytorycznego i psychicznego zależy skuteczność działania. Regularne programy szkoleń w zakresie postępowania klinicznego i wypracowanie spójnych procedur leczenia pozwoliły na ujednolicenie sposobu działania w setkach szpitali w krajach EŚW, co doprowadziło z kolei do wyrównania poziomu opieki nad pacjentami. Funkcjonowanie w warunkach presji, przy brakach kadrowych i jednoczesnym zagrożeniu życia, sprzyja wypaleniu zawodowemu, którego skutki nie znikną niestety wraz z przeminięciem pandemii, i dlatego wsparcie psychologiczne wskazano jako jedno z narzędzi trwałej zmiany systemu ochrony zdrowia.

Koniec każdego kryzysu powinien być początkiem przygotowań do kolejnego załamania. Trudna lekcja, jakiej doświadczyły wszystkie kraje świata, w tym państwa EŚW, jest jednocześnie szansą na wyciągnięcie wniosków i wdrożenie trwałych zmian. Realizacja tego postulatu może sprawić, że zaczniemy lepiej zarządzać kolejnymi zdarzeniami niepożądanymi, tak by nie przekształciły się one w kryzys [Heath, 2004, s. 247–249].

Bibliografia

Acquah, C., Danquah, M.K., Agyei, D., Moy, C.K.S., Sidhu, A., Ongkudon, C.M. (2016). Deploying Aptameric Sensing Technology for Rapid Pandemic Monitoring, *Critical Reviews in Biotechnology*, 36(6), s. 1010–1022.

Armocida, B., Formenti, B., Ussai, S., Palestra, F., Missoni, E. (2020). The Italian Health System and the COVID-19 Challenge, *The Lancet Public Health*, 5(5), s. 253.

Association of State and Territorial Health Officials (2008). *At-Risk Populations and Pandemic Influenza: Planning Guidance for State, Territorial, Tribal, and Local Health Departments*, http://www.astho.org/index.php?template=at_risk_population_project.html (dostęp: 4.10.2008).

Barroy, H., Wang, D., Pescetto, C., Kutzin, J. (2020). *How to Budget for COVID-19 Response? A Rapid Scan of Budgetary Mechanisms in Highly Affected Countries*, https://www.who.int/publications/m/item/how-to-budget-for-covid-19-response (dostęp: 17.02.2021).

Bennett, B. (2009). Legal Rights During Pandemics: Federalism, Rights and Public Health Laws – A View from Australia, *Public Health*, 123, s. 232–236.

Blendon, R.J., Koonin, L.M., Benson, J.M., Cetron, M.S., Pollard, W.E., Mitchell, E.W., Weldon, K.J., Herrmann, M.J. (2008). Public Response to Community Mitigation Measures for Pandemic Influenza, *Emerging Infectious Diseases*, 14, s. 778–786.

Bolton, K.J., McCaw, J.M., Moss, R., Morris, R.S., Wang, S., Burma, A., Darma, B., Narangerel, D., Nymadawa, P., McVernon, J. (2012). Likely Effectiveness of Pharmaceutical and Non-Pharmaceutical Interventions for Mitigating Influenza Virus Transmission in Mongolia, *Bulletin of the World Health Organization*, 90, s. 264–271.

Burnett, J. (1998). A Strategic Approach to Managing Crises, *Public Relations Review*, 24(4), s. 480.

Chin, B.S. (2012). Viral Shedding of 2009 Pandemic H1N1 and Evaluation of Quarantine Recommendations, *Japanese Journal of Infectious Diseases*, 65, s. 105–110.

Chu, C.Y. (2010). Quarantine Methods and Prevention of Secondary Outbreak of Pandemic (H1N1) 2009, *Emerging Infectious Diseases*, 16, s. 1300–1302.

Cogliati, Ch. (2020). When Internal and Emergency Medicine Speak to Each Other: Organization in the Time of COVID, *Internal and Emergency Medicine*, 15(5), s. 891–892.

Cui, Y., Ni, S., Shen, S. (2021). A Network-Based Model to Explore the Role of Testing in the Epidemiological Control of the COVID-19 Pandemic, *BMC Infectious Diseases*, 21(58). DOI: 10.1186/s12879-020-05750-9.

Elliott, D., Smith, D., McGuinness, M. (2000). Exploring the Failure to Learn: Crises and Barriers to Learning, *Review of Business*, 21(3), s. 17–24.

EU (2020). *European Solidarity in Action*, https://www.consilium.europa.eu/en/policies/coronavirus/european-solidarity-in-action/ (dostęp: 5.07.2021).

Gemert, C. van, Hellard, M., McBryde, E.S., Fielding, J., Spelman, T., Higgins, N., Lester, R., Vally, H., Bergeri, I. (2011). Intrahousehold Transmission of Pandemic (H1N1) 2009 Virus, Victoria, Australia, *Emerging Infectious Diseases*, 17, s. 1599–1607.

Glass, R.J., Glass, L.M., Beyeler, W.E., Min, H.J. (2006). Targeted Social Distancing Design for Pandemic Influenza, *Emerging Infectious Diseases*, 12, s. 1671–1681.

Gurazada, S., Kromann, J., Mirja, K., Sjoblom, Ch., Piatti, M., Farooq, K. (2020). *Getting Government Financial Management Systems COVID-19 Ready*, https://blogs.worldbank.org/governance/getting-government-financial-management-systems-covid-19-ready (dostęp: 17.02.2021).

Haber, M.J., Shay, D.K., Davis, X.M., Patel, R., Jin, X., Weintraub, E., Orenstein, E., Thompson, W.W. (2007). Effectiveness of Interventions to Reduce Contact Rates During a Simulated Influenza Pandemic, *Emerging Infectious Diseases*, 13, s. 581–589.

Halder, N., Kelso, J.K., Milne, G.J. (2011). Cost-Effective Strategies for Mitigating a Future Influenza Pandemic with H1N1 2009 Characteristics, *PLOS ONE*, 6, s. 22087.

Heath, R.L. (2004). After the Dance Is Over: Post-Crisis Response. W: *Responding to Crisis: A Rhetorical Approach to Crisis Management* (s. 247–249), R.L. Heath, D.P. Millar (Eds.). Mahwah: Lawrence Erlbaum.

Holmes, B.J. (2008). Communicating About Emerging Infectious Disease: The Importance of Research, *Health Risk & Society*, 10, s. 349–360.

HSRM (2020). *Policy Responses for Czech Republic. Monitoring and Surveillance*, https://www.covid19healthsystem.org (dostęp: 8.02.2021).

Integrated Health Information Systems (2018). *About the National Electronic Health Record*, https://www.ihis.com.sg/Latest_News/Media_Releases/Pages/About_the_National_Electronic_Health_Record.aspx (dostęp: 28.06.2020).

Jaques, T. (2007). Issue Management and Crisis Management: An Integrated, Non-Linear, Relational Construct, *Public Relations Review*, 33(2), s. 147–157.

Lee, S., Chowell, G., Castillo-Chavez, C. (2010). Optimal Control for Pandemic Influenza: The Role of Limited Antiviral Treatment and Isolation, *Journal of Theoretical Biology*, 265, s. 136–150.

Liao, Q., Lam, W.W.T., Jiang, C.Q., Ho, E.Y. Y, Liu, Y.M., Zhang, W.S., Fielding, R. (2009). Avian Influenza Risk Perception and Live Poultry Purchase in Guangzhou, China, 2006, *Risk Analysis*, 29(3), s. 416–424.

Liao, Q., Cowling, B., Lam, W.T., Ng, M.W., Fielding, R. (2010). Situational Awareness and Health Protective Responses to Pandemic Influenza A (H1N1) in Hong Kong: A Cross-Sectional Study, *PLOS One*, 5, s. 13350.

Maibach, E., Holtgrave, D.R. (1995). Advances in Public Health Communication, *Annual Review of Public Health*, 16, s. 219–238.

Mamas, M.A. (2020). COVID-19 Pandemic: The Importance of Testing and Social Distancing, *Health Management*, 20(3), https://healthmanagement.org/c/hospital/issuearticle/covid-19-pandemic-the-importance-of-testing-and-social-distancing (dostęp: 17.02.2021).

Maunder, R. (2004). The Experience of the 2003 SARS Outbreak as a Traumatic Stress Among Frontline Healthcare Workers in Toronto: Lessons Learned, *Philosophical Transactions of the Royal Society B Biological Sciences*, 359, s. 1117–1125.

Nsubuga, P. i in. (2006). Public Health Surveillance: A Tool for Targeting and Monitoring Interventions. W: *Disease Control Priorities in Developing Countries* (chapter 53), D.T. Jamison i in. (Eds.), 2nd ed. Washington: The International Bank for Reconstruction and Development, The World Bank, https://www.ncbi.nlm.nih.gov/books/NBK11770 (dostęp: 17.02.2021).

Our World in Data (2021). *Coronavirus (COVID-19) Cases*, www.ourworldindata.org/covid-cases (dostęp: 17.03.2021).

Prvu Bettger, J. i in. (2020). COVID-19: Maintaining Essential Rehabilitation Services Across the Care Continuum, *BMJ Global Health*, 5, s. 002670.

Qualls, N., Levitt, A., Kanade, N., Wright-Jegede, N., Dopson, S., Biggerstaff, M., Reed, C., Uzicanin, A. (2017). CDC Community Mitigation Guidelines Work Group. Community Mitigation Guidelines to Prevent Pandemic Influenza – United States, 2017, *MMWR Recommendations and Reports*, 66, s. 1–34.

Randelli, P.S. (2020). Management of Orthopaedic and Traumatology Patients During the Coronavirus Disease (COVID-19) Pandemic in Northern Italy, *Knee Surgery, Sports Traumatology, Arthroscopy*, 28(6), s. 1683–1689.

Rashid, H., Ridda, I., King, C., Begun, M., Tekin, H., Wood, J.G., Booy, R. (2015). Evidence Compendium and Advice on Social Distancing and Other Related Measures for Response to an Influenza Pandemic, *Paediatric Respiratory Reviews*, 16(2), s. 119–126.

Rosenthal, P.J. (2020). The Importance of Diagnostic Testing During a Viral Pandemic: Early Lessons from Novel Coronavirus Disease (COVID-19), *The American Journal of Tropical Medicine and Hygiene*, 102(5), s. 915–916.

Roux-Dufort, C. (2000). Why Organizations Don't Learn from Crises: The Perverse Power of Normalization, *Review of Business*, 21 (3/4), s. 25–30.

Sadique, M.Z., Adams, E.J., Edmunds, W.J. (2008). Estimating the Costs of School Closure for Mitigating an Influenza Pandemic, *BMC Public Health*, 8, s. 135.

Sandhu, R., Gill, G.K., Sood, S.K. (2016). Smart Monitoring and Controlling of Pandemic Influenza A (H1N1) Using Social Network Analysis and Cloud Computing, *Journal of Computational Science*, 12, s. 11–22.

Selgelid, M.J. (2009). Pandethics, *Public Health*, 123, s. 255–259.

Setbon, M., Raude, J. (2010). Factors in Vaccination Intention Against the Pandemic Influenza A/H1N1, *The European Journal of Public Health*, 20(5), s. 490–494.

Shimizu, K., Kondo, K., Osugi, Y., Negita, M., Mase, H., Kondo, T., Aoki, M., Taniguchi, K., Shibuya, K., Tokuda, Y. (2021). Early COVID-19 Testing is Critical to End the Pandemic, *Journal of General and Family Medicine*, 22, s. 67–69.

Stensland, K.D., Morgan, T.M., Moinzadeh, A., Lee, C.T., Briganti, A., Catto, J.W.F., Canesa, D. (2020). Considerations in the Triage of Urologic Surgeries During the COVID-19 Pandemic, *European Urology*, 77(6), s. 663–666.

Stern, E. (1997). Crisis and Learning: A Conceptual Balance Sheet, *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 5(2), s. 69–86.

Szarpak, Ł., Pruc, M., Nadolny, K., Smereka, J., Ladny, J.R. (2020). Role of a Field Hospital in COVID-19 Pandemic, *Disaster and Emergency Medicine Journal*, 5(4), s. 221–223.

United Kingdom Chartered Society of Physiotherapy (2020). *COVID-19: Guide for Rapid Implementation of Remote Consultations*, https://www.csp.org.uk/publications/covid-19-guide-rapid-implementation-remote-consultations (dostęp: 10.04.2020).

US Department of Health and Human Services (2005). *HHS Pandemic Influenza Plan. Supplement 10: Public Health Communications*, http://www.hhs.gov/pandemicflu/plan/sup10.html (dostęp: 5.10.2008).

Uscher-Pines, L., Duggan, P.S., Garron, J.P., Karron, R.A., Faden, R.R. (2007). Planning for an Influenza Pandemic: Social Justice and Disadvantaged Groups, *The Hastings Center Report*, 37, s. 32–39.

Vaughan, E., Tinker, T. (2009). Effective Health Risk Communication About Pandemic Influenza for Vulnerable Populations, *American Journal of Public Health*, 99(2), s. 324–332.

WHO (2019). *Strengthening the Health System Response to COVID-19*, https://www.euro.who.int/en/health-topics/Health-systems/pages/strengthening-the-health-system-response-to-covid-19 (dostęp: 17.02.2021).

WHO (2021). *Coronavirus Disease (COVID-19) Q and A*, https://www.who.int/news-room/q-a-detail/coronavirus-disease-covid-19 (dostęp: 5.01.2021).

KONKURENCJA NA JEDNOLITYM RYNKU EUROPEJSKIM ORAZ W KRAJACH EUROPY ŚRODKOWO-WSCHODNIEJ – SZANSE I ZAGROŻENIA DLA POLSKICH FIRM. PROBLEMY EKONOMICZNO-PRAWNE

Roman Sobiecki
Krzysztof Falkowski
Małgorzata Krasnodębska-Tomkiel
Jerzy W. Pietrewicz

Streszczenie

Opracowanie poświęcone jest identyfikacji problemów ekonomiczno-prawnych dotyczących teorii i praktyki konkurencji między podmiotami krajów Unii Europejskiej (UE) na jednolitym rynku europejskim oraz na rynkach wybranych krajów Europy Środkowo-Wschodniej (EŚW). W wielu aspektach problemy funkcjonowania tych rynków są podobne. Kryteria uczciwej konkurencji i prawo konkurencji mają wiele cech wspólnych, uniwersalnych. Dlatego analiza przykładowych rozwiązań prawnych i wynikające z niej konkluzje oraz rekomendacje, mimo że przedstawiają doświadczenia krajów unijnych, w tym głównie Niemiec, mogą zostać wykorzystane także w odniesieniu do krajów EŚW. Na podstawie przeprowadzonych badań sformułowano dwanaście konkluzji i rekomendacji dotyczących ekonomiczno-prawnych warunków konkurowania na wymienionych rynkach, skierowanych zarówno do regulatorów rynku, jak i przedsiębiorców.

COMPETITION ON THE SINGLE EUROPEAN MARKET AND IN THE COUNTRIES OF CENTRAL AND EASTERN EUROPE – OPPORTUNITIES AND THREATS FOR POLISH BUSINESSES. ECONOMIC AND LEGAL ISSUES

Abstract

This paper expands on the economic and legal problems concerning the theory and practice of competition between the European Union (EU) entities on the European single market and the markets of selected countries of Central and Eastern Europe (CEE). In many aspects the problems these markets encounter are similar. The criteria of fair competition and the competition law have many universal features in common. Therefore, the analysis of sample legal solutions and the resulting conclusions and recommendations, although presenting the experience of EU countries with a focus on Germany, can also be applied by the countries of Central and Eastern Europe. Based on the conducted research, twelve conclusions and recommendations on the economic and legal conditions of competition in the above mentioned markets were formulated and addressed to market regulators as well as entrepreneurs.

Autorzy/authors

Roman Sobiecki – dr hab., profesor uczelni, prorektor ds. rozwoju, dyrektor Instytutu Rynków i Konkurencji SGH. W latach 2005–2012 prodziekan, a w latach 2012–2020 dziekan Kolegium Nauk o Przedsiębiorstwie. Autor i współautor licznych publikacji z zakresu globalizacji, przedsiębiorczości, teorii i praktyki konkurencji, w tym: *Globalizacja a funkcje polskiego rolnictwa*, *Nowe oblicza przedsiębiorczości*, *W poszukiwaniu konkurencyjnej przewagi* (red. naukowa J.W. Pietrewicz, R. Sobiecki), *Innowacyjna fala w społeczeństwie i gospodarce* (red. naukowa R. Sobiecki, J.W. Pietrewicz), *Cyfryzacja a przedsiębiorstwo* (red. naukowa M. Poniatowska-Jaksch, R. Sobiecki). Członek Rady Naukowej Dyscypliny Ekonomia i Finanse. Związany z praktyką gospodarczą – od 2012 r. przewodniczący Rady Nadzorczej Makaronów Polskich SA.

Krzysztof Falkowski – dr hab., profesor uczelni w Instytucie Gospodarki Światowej SGH. Jego zainteresowania naukowo-badawcze koncentrują się na problematyce międzynarodowej konkurencyjności, innowacyjności gospodarek, ekonomii rozwoju oraz zrównoważonego rozwoju. Ważne miejsce w jego dorobku naukowym zajmują badania nad gospodarkami państw poradzieckich. Uczestnik wielu krajowych oraz międzynarodowych projektów naukowo-badawczych. Opublikował ponad 90 opracowań naukowych w języku polskim, angielskim i rosyjskim. Jest członkiem World Economics Association (WEA), World Interdisciplinary Network for Institutional Research (WINIR) i European Association for Evolutionary Political Economy (EAEPE).

Małgorzata Krasnodębska-Tomkiel – dr, radca prawny. Przez szesnaście lat związana z Urzędem Ochrony Konkurencji i Konsumentów, w latach 2008–2014 jako Prezes UOKiK. Autorka licznych publikacji z zakresu polskiego i europejskiego prawa konkurencji, obecnie związana również z Instytutem Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk. Po odejściu z UOKiK wraz z Dorothy Hansberry-Bieguńską, amerykańską prawniczką i byłym prokuratorem antymonopolowym, utwo-

rzyła kancelarię prawną Hansberry-Tomkiel, która specjalizuje się w udzielaniu pomocy prawnej z zakresu polskiego i europejskiego prawa konkurencji i prawa konsumenckiego.

Jerzy W. Pietrewicz – dr hab., profesor uczelni i kierownik Zakładu Analizy Rynków w Instytucie Rynków i Konkurencji SGH. Autor blisko 100 prac naukowych z zakresu ekonomii, globalizacji, funkcjonowania gospodarki i przedsiębiorstw oraz polityki pieniężnej i bankowości, w tym: *W poszukiwaniu konkurencyjnej przewagi* (red. naukowa J.W. Pietrewicz, R. Sobiecki), *Innowacyjna fala w społeczeństwie i gospodarce*, (red. naukowa R. Sobiecki, J.W. Pietrewicz). Od ponad dwudziestu lat blisko związany z praktyką gospodarczą. Członek Rady Naukowej Dyscypliny Ekonomia i Finanse w SGH.

Swobodna konkurencja uruchamia mechanizmy selekcji, które przyczyniają się do wypierania z rynku najmniej efektywnych graczy, co w dłuższej perspektywie może prowadzić też do jej zaprzeczenia i zaniku. Powodem zaprzeczenia swobodnej konkurencji jest monopolizacja rynku, która zachodzi w wyniku stopniowego eliminowania podmiotów słabszych lub ich wchłaniania przez podmioty silniejsze. Zjawisko dominacji stwarza warunki do uprzywilejowania jednych podmiotów kosztem innych. Członkostwo w Unii Europejskiej (UE), w tym włączenie polskich przedsiębiorstw w obszar jednolitego rynku europejskiego i otwarcie polskiej gospodarki na konkurencję zewnętrzną, zapewniło polskim przedsiębiorstwom szerokie możliwości w zakresie ekspansji na rynki zagraniczne i przyczyniło się równocześnie do nasilenia konkurencji na polskim rynku i rynkach trzecich, w tym państw Europy Środkowo-Wschodniej (EŚW). Erozja pozycji konkurencyjnej na rynku krajowym prowadzi zazwyczaj do osłabienia możliwości ekspansji na rynki trzecie, ale może też być szansą. Skuteczność podejmowanych w tym zakresie działań zależy od wielu czynników, w tym klarowności prawa konkurencji, jego przestrzegania przez uczestników rynku oraz jasnych i sprawdzonych procedur w dochodzeniu swoich praw przez podmioty dyskryminowane. Stąd też obok polityki wspierania rozwoju przedsiębiorstw nie mniej ważne jest wskazanie rozwiązań zabezpieczających przestrzeganie zasad uczciwej konkurencji i skuteczne przeciwdziałanie nadużywaniu pozycji dominującej, wykorzystywaniu dumpingu jako narzędzia walki konkurencyjnej oraz nieetycznym praktykom na jednolitym rynku europejskim i w dostępie do rynków trzecich, w tym państw EŚW.

Celem prezentowanego badania była identyfikacja problemów ekonomiczno-prawnych z zakresu teorii i praktyki konkurencji między podmiotami z krajów UE działającymi na jednolitym rynku europejskim oraz w wybranych krajach EŚW. Pozwoliło to na sformułowanie konkluzji i rekomendacji dotyczących ekonomiczno-prawnych warunków konkurowania na wymienionych rynkach. Realizacja tych celów wymagała znalezienia odpowiedzi na kilka pomocniczych pytań badawczych:

- jakie są główne problemy w praktyce konkurencji między podmiotami z krajów UE na jednolitym rynku europejskim oraz na rynkach trzecich, w tym wybranych krajach EŚW, dotyczące przestrzegania zasad uczciwej konkurencji;

- jakie są główne bariery utrudniające przestrzeganie zasad uczciwej konkurencji;
- na jakie ograniczenia napotykają państwa w zakresie przeciwdziałania nadużywaniu pozycji dominującej przez przedsiębiorstwa;
- w jakim stopniu kapitał ludzki i innowacje stanowią źródło przewag konkurencyjnych krajów EŚW;
- czy niski poziom wynagrodzeń może być uznany za dumping;
- czy przepisy prawa konkurencji umożliwiają skuteczną ochronę przed nadużywaniem pozycji dominującej przez przedsiębiorstwa;
- jakich zmian wymaga prawo konkurencji w zakresie przeciwdziałania nieuczciwym praktykom i skutecznego dochodzenia praw przez dyskryminowane przedsiębiorstwa.

W niniejszym opracowaniu zostały wykorzystane wiedza i doświadczenia jednolitego rynku europejskiego i wybranych krajów EŚW. W wielu aspektach problemy funkcjonowania tych rynków są podobne. Kryteria uczciwej konkurencji i prawo konkurencji mają wiele cech uniwersalnych. Dlatego analiza przykładowych rozwiązań prawnych oraz wynikające z niej konkluzje i rekomendacje, choć przedstawiają doświadczenia krajów unijnych, w tym głównie niemieckie, mogą zostać wykorzystane także w odniesieniu do krajów EŚW.

Makroekonomiczne aspekty konkurencji na jednolitym rynku europejskim i w wybranych krajach EŚW

Konkurencja gospodarcza i formy jej naruszania

Konkurencja jest podstawowym mechanizmem gospodarki rynkowej. Z perspektywy kupujących zapewnia ona możliwość wyboru, eliminuje przywileje oraz demokratyzuje dostęp do korzyści. Sprzedawców zmusza zaś do rozpoznawania potrzeb nabywców, motywuje do obniżania kosztów, poszukiwania możliwości zwiększenia wydajności pracy oraz wdrażania różnego rodzaju innowacji otwierających drogę do dalszego rozwoju. Konkurencyjny przymus osiągania efektywności zmusza zarazem do jej przenoszenia na poddostawców i selekcji najbardziej efektywnych podmiotów. Ci mniej skuteczni skazywani są na marginalizację, niebyt lub poszukiwanie ewentualnie innych możliwości rynkowego funkcjonowania. Konkurencja wspiera przedsiębiorczość i motywuje do ekspansji zarówno pod względem zysków wynikających z większej skali produkcji, jak i możliwości utraty rynku na rzecz bardziej ekspansywnych konkurentów. Jest ona zatem swoistą walką o przetrwanie, którą wygrywają najbardziej efektywni, dysponujący największym arsenałem konkurencyjnych przewag uczestnicy rynku. W skali makroekonomicznej daje to gwarancję najlepszego wykorzystania dostępnych zasobów w ramach zaspokajania ujawnionych

przez rynek potrzeb, co jest korzystne zarówno dla przedsiębiorców, jak i konsumentów ze względu na niższe ceny, większe możliwości wyboru i lepszą jakość produktów[1].

Aby taka efektywna konkurencja mogła zaistnieć, muszą być spełnione dwa zasadnicze warunki, tj. zapewnienie jednolitych warunków konkurencji oraz funkcjonowanie sprawnego systemu przeciwdziałania ich naruszaniu[2]. Jednolite warunki konkurencji są w zasadzie konstrukcją modelową. Im bardziej różnorodny i rozległy jest dany rynek, tym warunki konkurencji stają się coraz bardziej zróżnicowane, podobnie jak dostęp do istotnych informacji rynkowych. Wyjście poza granice krajowe to zróżnicowanie jeszcze pogłębia.

O ile można doprowadzić do daleko idącej harmonizacji prawa konkurencji na rynku krajów UE, o tyle zmiana instytucji nieformalnych, wpływających również na warunki konkurencji, rozciąga się czasem na kilka pokoleń. Konkurencja jest jednak procesem, który za sprawą różnych czynników może zarówno być osłabiany, jak i ulegać wzmocnieniu. Jak konstatował w swoim czasie Ludwig Erhard, „chodzi jednak o to, by zdemontować protekcjonizm w jego najróżniejszych przejawach, jak rozdzielnictwo dewiz, ustalanie zapór celnych nie do przejścia i innych manipulacji administracyjnych. Celem jest przezwyciężenie wąskiego, egoistycznego myślenia, które zamienia życie w Europie w mękę. Należałoby szybko i gruntownie uporać się z tą ideologią ogródków działkowych" [Erhard, 2012, s. 360]. Wielka wolnościowa idea Erharda znalazła swoje instytucjonalne podstawy w latach 90. XX w., a jej zwieńczeniem stał się, zapoczątkowany przez Komisję Europejską w *Białej księdze* z 1985 r., program jednolitego rynku. Funkcjonowanie jednolitego rynku stało się także płaszczyzną oddziaływania różnego rodzaju procesów, które wpływają na jego otwartość, transparentność i elastyczność. Znaczącą rolę odgrywa w tym przypadku zwłaszcza coraz szersze upowszechnianie i wykorzystywanie rozwiązań z zakresu gospodarki cyfrowej. Stąd też reguły funkcjonowania jednolitego rynku powinny być poddawane systematycznym przeglądom pod kątem wydajnego zapewnienia jednolitych reguł gry wszystkim jego uczestnikom.

Efektywne przeciwdziałanie naruszaniu warunków uczciwej konkurencji odnosi się również do ustanowienia i funkcjonowania odpowiednio sprawnego systemu monitorowania rynku i wykrywania nadużyć oraz zniechęcającego do podejmowania w tym zakresie jakiegokolwiek ryzyka. Podobnie jak rynek potrzebuje arbitra w postaci systemu

---

1 W ujęciu modelowym konkurencja oddziałuje na wzrost produktywności za pośrednictwem trzech kanałów, tj. poprzez bardziej efektywną realokację rzadkich zasobów (efektywność alokacyjna), poprawę wykorzystania użytkowanych czynników produkcji (efektywność produkcyjna) i presję na innowacyjność (efektywność dynamiczna). Siła tego wpływu powiązana jest z początkowym poziomem konkurencyjności rynku [por. Komisja Europejska, 2020a, s. 34–36].

2 W ujęciu klasycznym, według Adama Smitha, o efektywnej konkurencji decydują takie czynniki jak: odpowiednio duża liczba niezależnie konkurujących firm, uniemożliwiająca realizowanie nadzwyczajnych zysków, dostęp do informacji o rynkowych oczekiwaniach i możliwościach, brak barier utrudniających podejmowanie działań na bazie posiadanej wiedzy i informacji oraz dysponowanie odpowiednim czasem potrzebnym do realokacji zasobów [por. Blaug, 1994, s. 65]. Z kolei w teorii efektywności rynków główny nacisk kładzie się na kwestię dostępu do rynkowo użytecznych informacji dla wszystkich uczestników rynkowej konkurencji.

sądownictwa, tak i rywalizacja gospodarcza wymaga nadzoru zapewniającego przestrzeganie warunków wolnej konkurencji, by nie dopuszczać do uzyskiwania korzyści własnych kosztem innych. Do takich działań zgodnie z ustawą o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji, odwołującej się w swych zapisach do dyrektyw europejskich oraz konwencji paryskiej o ochronie własności przemysłowej (1983), zalicza się m.in. „(...) utrudnianie innym przedsiębiorcom dostępu do rynku, w szczególności przez: 1) sprzedaż towarów lub usług poniżej kosztów ich wytworzenia lub świadczenia albo ich odprzedaż poniżej kosztów zakupu w celu eliminacji innych przedsiębiorców; 2) nakłanianie osób trzecich do odmowy sprzedaży innym przedsiębiorcom albo niedokonywania zakupu towarów lub usług od innych przedsiębiorców; 3) rzeczowo nieuzasadnione, zróżnicowane traktowanie niektórych klientów; 4) pobieranie innych niż marża handlowa opłat za przyjęcie towaru do sprzedaży; 5) działanie mające na celu wymuszenie na klientach wyboru jako kontrahenta określonego przedsiębiorcy lub stwarzanie warunków umożliwiających podmiotom trzecim wymuszanie zakupu towaru lub usługi u określonego przedsiębiorcy. To wymuszanie może z kolei polegać w szczególności na: a) ograniczeniu w istotny sposób lub wyłączeniu możliwości dokonywania przez klienta zakupu u innego przedsiębiorcy; b) stworzeniu sytuacji powodujących pośrednio lub bezpośrednio narzucenie klientom przez podmioty trzecie konieczności dokonania zakupu u danego przedsiębiorcy lub u przedsiębiorcy, z którym dany przedsiębiorca pozostaje w związku gospodarczym; c) emisji, oferowaniu oraz realizacji znaków legitymacyjnych podlegających wymianie na towary lub usługi oferowane przez jednego przedsiębiorcę lub grupę przedsiębiorców pozostających w związku gospodarczym, w okolicznościach wskazanych w ppkt a) lub b)" [Dz.U. 2020, poz. 1913 t.j., art. 15 ust. 1 i 2].

Wymieniony w ustawie o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji katalog nieuczciwych praktyk jest znacznie szerszy. Jego uzupełnianie, jakkolwiek ważne i niezbędne, nie gwarantuje jednak, że działania takie staną się marginalne, a konkurencja bardziej efektywna.

Naruszanie warunków konkurencji ma swoje systemowe podłoże w zmieniającej się strukturze rynku, prowadzącej w określonych okolicznościach do powstawania sytuacji umożliwiającej określonym podmiotom zajmowanie takiej pozycji rynkowej, która daje im możliwość osiągania nadzwyczajnych korzyści kosztem innych. Konkurencja uruchamia mechanizmy selekcji, które przyczyniają się do wypierania najmniej efektywnych podmiotów i wzmacniania najsilniejszych graczy rynkowych, co w sprzyjających warunkach, w dłuższej perspektywie czasowej, może prowadzić do zaprzeczenia swobodnej konkurencji przez powstawanie monopoli zdolnych do narzucania biznesowym partnerom swoich warunków współpracy. Siła monopoli jest tym większa, im wyższe są bariery wejścia na określony rynek dla innych podmiotów. Z kolei przy niskich barierach wejścia zdominowanie rynku nawet przez jednego gracza bądź kilka mniejszych firm nie musi prowadzić do rynkowych nadużyć. Bariery te mogą być dodatkowo wzmacniane protekcjonistycznymi

działaniami państwa, związanymi z wypełnianiem określonych celów w zakresie polityki gospodarczej. W sprzyjających warunkach postępujące procesy rynkowej koncentracji mogą prowadzić do powstania podmiotów, które są „za duże, by upaść", tj. takich, które nie poddają się już rynkowej selekcji, gdyż ich upadłość mogłaby doprowadzić do daleko idącej destabilizacji procesów gospodarczych[3].

Tworzenie silnych rynkowo podmiotów gospodarczych niekoniecznie musi wynikać z naruszania konkurencji lub do niej prowadzić[4]. Istotne możliwości w tym zakresie stwarza jednak gospodarcza globalizacja i związane z nią działanie rynku ponad granicami państw. Wciąż występujące różnice cenowe między różnymi rynkami geograficznymi prowadzą do czerpania korzyści z gospodarczego arbitrażu, a globalny rynek otwiera nieograniczone możliwości sprzedażowe z perspektywy poszczególnych firm. Płynące stąd korzyści przyczyniły się do powstania szeregu transnarodowych korporacji i rosnącej liczby miliarderów [Szymański, 2014, s. 20]. Przełom XX i XXI w. oceniany jest jako czas renesansu przedsiębiorczości, widocznej także na płaszczyźnie międzynarodowej [Cieślik, 2014, s. 173]. U podstaw tego procesu leży rozwój technologii informacyjnych i komunikacyjnych oraz gospodarczej integracji, które stworzyły pole do rozwoju międzynarodowej ekspansji dla szerokiego grona mniejszych firm, w tym także podmiotów powstających z myślą o prowadzeniu biznesu na skalę międzynarodową (*born global*). Nowym kierunkiem rozwoju konkurencji jest wykorzystywanie danych i algorytmów w coraz bardziej zaawansowanym cyfrowo gospodarczym otoczeniu.

Eksportowe efekty konkurencji polskich przedsiębiorstw na rynku europejskim

Miarą wykorzystania rozwojowych szans płynących z międzynarodowej ekspansji (rysunek 1) jest m.in. wzrost eksportu polskich firm na najważniejsze rynki europejskie w ramach Unii Europejskiej oraz poza jej granicami.

Jak pokazuje wykres zaprezentowany na rysunku 1, wartość polskiego eksportu w latach 2010–2020 utrzymywała wysoką dynamikę zarówno na jednolitym rynku europejskim, jak i w innych krajach EŚW. Z tendencji tej, poza eksportem do Niemiec i na Ukrainę, wyłamuje się 2020 r., naznaczony pandemią koronawirusa. Szczególnie wysoką dynamikę

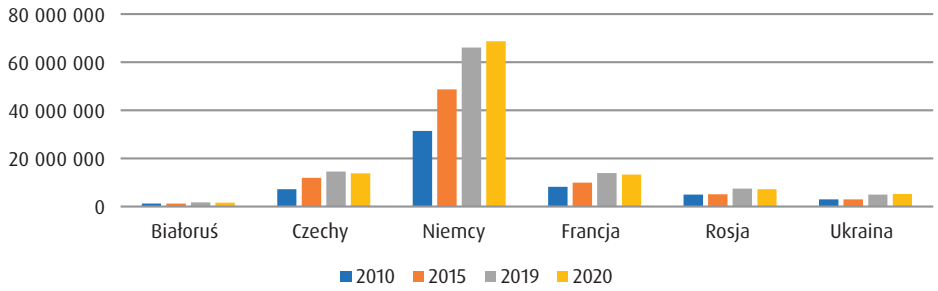
---

[3] W znanym raporcie P.A. Volckera, dotyczącym światowego kryzysu finansowego i gospodarczego z lat 2008–2009, zjawisko „*too big to fall*" odnoszone jest do funkcjonowania wielkich, silnie ze sobą powiązanych grup bankowych, które z uwagi na zajmowaną pozycję na rynku finansowym stają się skłonne do moralnego hazardu i podejmują nadmiernie ryzykowne operacje. Płynące stąd korzyści są „prywatyzowane" przez właścicieli i *management*, straty ulegają zaś „uspołecznieniu", tj. są przerzucane na klientów, a przy większej skali działań – na podatników. Zniwelowanie tego ryzyka wymaga przeprowadzenia procesu dekoncentracji dużych banków [por. Kasiewicz, 2013, s. 11].

[4] Jak stwierdza Komisja Europejska w swoim sprawozdaniu z polityki konkurencji za 2019 r., „unijne reguły konkurencji wspierają wzrost i rozwój silnych europejskich przedsiębiorstw, niezależnie od tego, czy są to duże, małe czy średnie przedsiębiorstwa" [por. Komisja Europejska, 2020c, s. 2].

wzrostową odnotowano w przypadku eksportu na rynek niemiecki. Była ona ok. 2,7-krotnie wyższa od skali wzrostu polskiego PKB za ostatnie dziesięciolecie (o 44,0%). Istotna różnica w ekspansji polskich firm na rynek europejski dotyczy jednak samej dynamiki. Na rynkach trzech najważniejszych partnerów handlowych Polski, tj. Niemiec, Czech i Francji, wynosiła ona kolejno: 218,3%, 192,3% oraz 163,3%, tj. dużo powyżej dynamiki wzrostu PKB Polski. W przypadku wymienionych na wykresie trzech największych rynków eksportowych dotyczących krajów EŚW spoza UE wzrost eksportu do Rosji (o 42,3%) i Białorusi (o 31,3%) ukształtował się już poniżej skali wzrostu polskiego PKB. Może to wskazywać na większą stabilność relacji gospodarczych nawiązywanych z krajami funkcjonującymi w ramach jednolitego rynku europejskiego.

Rysunek 1
Eksport towarów z Polski do wybranych krajów w latach 2010–2020 (tys. EUR)



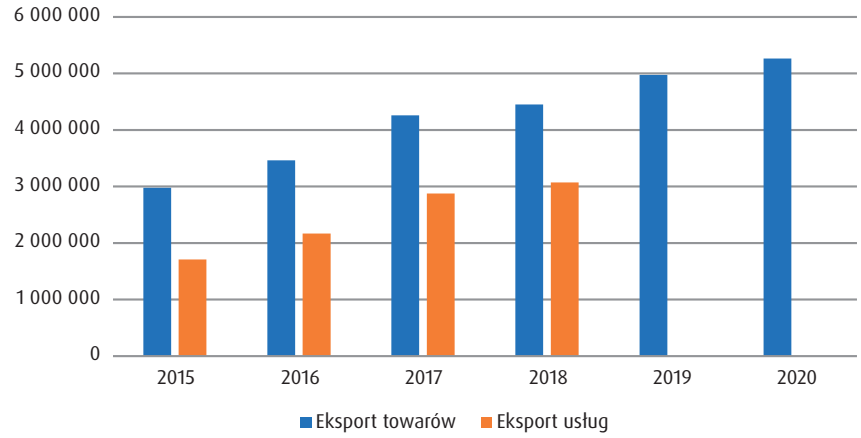
Źródło: SWAiD [2021a].

Szanse rynkowego otwarcia we współpracy gospodarczej z Ukrainą

Ewenementem na tym tle jest współpraca gospodarcza z Ukrainą (wzrost o 76,6%). Jeszcze do 2015 r. utrzymywała się ona na poziomie z 2010 r. Przełomowe zmiany nastąpiły w rezultacie podpisania w 2014 r. umowy o pogłębionej i całościowej strefie wolnego handlu między UE a Ukrainą (DCFTA). Dokument ten wszedł w życie 1 września 2017 r., przy czym wiele przewidzianych w nim istotnych postanowień zaczęło obowiązywać już wcześniej – z początkiem 2015 i 2016 r. Ukraina skorzystała w tym przypadku z możliwości wcześniejszego wejścia w życie niektórych zapisów umowy bez konieczności czekania, aż przejdzie ona proces ratyfikacji we wszystkich krajach UE. Stworzono w ten sposób ramy sprzyjające przyspieszeniu rozwoju gospodarczego Ukrainy oraz modernizacji jej stosunków handlowych z krajami UE poprzez otwieranie rynków oraz harmonizację prawa, standardów i przepisów z unijnymi i międzynarodowymi regulacjami, co dotyczyło m.in. przepisów o ochronie konkurencji w UE. Umowa przewidywała asymetryczne otwarcie rynków, tzn. kraje unijne zobowiązały się do ograniczenia ceł szybciej i na większą skalę aniżeli strona

ukraińska, w związku z czym zniesiono 97% ceł na ukraińskie towary i obniżono je średnio z 7,6% do 0,5%. Ukraina obniżyła z kolei cła na towary unijne średnio z 5% do 2,4% [Radomska, 2017, s. 72]. Umowa budziła duże obawy po stronie polskiej, związane ze spodziewanym wzrostem importu surowców i produktów rolno-spożywczych, hutnictwa oraz produkcji chemicznej. Rzeczywiste wyniki związane z rozwojem współpracy handlowej okazały się dużo wyższe od oczekiwanych, co pokazują dane zaprezentowane na rysunkach 2 i 3[5].

Rysunek 2
Eksport z Polski do Ukrainy w latach 2015–2020 (w tys. EUR)



Źródło: SWAiD [2021a].

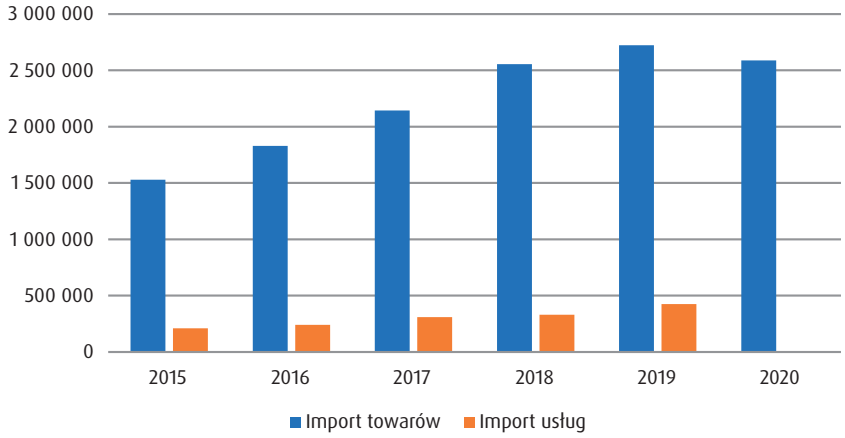
Wartość polskiego eksportu towarowego na rynek ukraiński wzrosła w 2020 r. w stosunku do 2015 r. o 76,8%, a eksport usług już po trzech latach zwiększył się o 79,4%. Podobną dynamiką odznaczała się wartość polskiego importu z Ukrainy (rysunek 3). W przypadku towarów wzrost wyniósł 69,1% (w 2019 r. – 80%), a w odniesieniu do usług za lata 2015–2019 – 101,5%, jakkolwiek w wartościach bezwzględnych oznacza to wzrost tylko o 214 mln EUR.

Rozwój współpracy gospodarczej, jaki nastąpił w rezultacie zawarcia umowy DCFTA, jest też pozytywnie oceniany przez UE. Ukraina odnotowała wzrost w wielu sektorach. Dotyczy to nie tylko rozwoju wymiany handlowej, ale również postępów w dostosowywaniu swoich ram i norm regulacyjnych do prawa unijnego, ujednolicaniu przepisów dotyczących środków sanitarnych i fitosanitarnych oraz współpracy celnej [Komisja Europejska, 2019, s. 18]. Kolejny przegląd funkcjonowania umowy DCFTA planowany jest

[5] Towarzyszące umowie szacunki wzrostu wymiany handlowej przewidywały wzrost ukraińskiego eksportu do krajów UE o 2–3% rocznie i 0,8–1,5% po stronie importu, co w skali 5 lat przekłada się na wzrost (jeśli uwzględnimy górne pułapy) odpowiednio o 16% i 8% [por. Ambasada Ukrainy w Rzeczypospolitej Polskiej, 2013].

na 2021 r. Czynnikiem sprzyjającym dalszemu rozwojowi relacji gospodarczych między Polską a Ukrainą byłby postęp w budowaniu u naszego wschodniego sąsiada przejrzystego otoczenia regulacyjnego, przyjaznego dla zagranicznego biznesu. Niewątpliwie przykład umowy DCFTA UE–Ukraina wskazuje jednak, jak wielkie są różnice rozwojowe w zakresie liberalizacji międzynarodowej współpracy gospodarczej.

Rysunek 3
Import do Polski z Ukrainy w latach 2015–2020 (w tys. EUR)



Źródło: SWAiD [2021b].

Bariery zagrażające konkurencyjności polskich firm na jednolitym rynku europejskim i w wybranych krajach EŚW

Ukraiński przykład liberalizacji wymiany gospodarczej i zacieśniania międzynarodowej współpracy wydaje się odosobniony na mapie działań służących pobudzaniu konkurencji i wykorzystywaniu szans wynikających z globalizacji. Przedsiębiorstwa europejskie, poza terytorium państw UE, napotykają na realne ograniczenia w zakresie działalności. Istnieje szereg problemów, których rozwiązanie może przyczynić się do poprawy warunków otoczenia biznesowego i przywrócić zaufanie inwestorów. Rozwój usług jest nadal utrudniany przez specyfikę regulacji obowiązujących w poszczególnych krajach – niezależnie od tego, czy chodzi o specjalne pozwolenia, kwalifikacje zawodowe lub wymogi określające faktyczne możliwości wykorzystania środków produkcji krajowej. Handel elektroniczny utrudniają rozbieżne przepisy dotyczące prywatności danych, ochrony konsumentów, usług internetowych oraz standaryzacji danych. Inną kontrowersyjną kwestią jest rola państwa w gospodarce. Ingerencje rządu mają często na celu poprawę konkurencyjności rodzimych producentów względem zagranicznych firm. Naruszanie zasad konkurencji może też wyni-

kać z działalności przedsiębiorstw państwowych i udzielania subsydiów przez instytucje publiczne, np. w postaci tanich kredytów. Istotnym elementem zaburzania uczciwej konkurencji jest też słaba ochrona własności intelektualnej czy przymusowy transfer technologii.

Autorzy jednego z raportów sygnowanych przez European Policy Centre dowodzą, odwołując się przy tym także do analiz Europejskiego Banku Centralnego, że mamy do czynienia z nowym, zapoczątkowanym przez światowy kryzys gospodarczy z 2008 r. megatrendem w zakresie spowolnienia światowego handlu i wzrostem protekcjonizmu. Międzynarodowy system handlowy znalazł się w kryzysie m.in. w związku z krytyką nierównego podziału zysków czy nienadążaniem za zmianami w gospodarce, w tym innowacjami technologicznymi. Przemawia za tym niższa, w porównaniu ze wzrostem PKB, dynamika wymiany handlowej oraz kryzys instytucji multilateralnego systemu rozwoju handlu międzynarodowego. Ich przejawami są rosnąca administracyjna ochrona krajowych gałęzi przemysłu z wykorzystaniem systemu taryf i środków pozataryfowych, takich jak subsydiowanie eksportu, restrykcje nakładane na bezpośrednie inwestycje zagraniczne oraz klauzule krajowe w zamówieniach publicznych. Ograniczają one znacząco dostęp europejskich firm do zagranicznych rynków [Bjerkem, Pilati, Dheret, Giuli, Sipka, 2019, s. 11–12; por. także: Gunnella, Quaglietti, 2019].

Podejmowane w tym zakresie działania przybierają postać systemową. W Stanach Zjednoczonych za prezydentury Donalda Trumpa wpisywały się one w koncepcję *America First*. W Chinach podejście to jest częścią programu *Made in China 2025*, a w Indiach funkcjonuje jako *Make in India Programme*. Spowolnienie wymiany handlowej stanie się też niebawem następstwem brexitu. Odrodzeniu handlowych barier na świecie towarzyszą podobne zjawiska występujące zarówno na obszarze jednolitego rynku europejskiego, jak i w regionie EŚW. Nowe bariery mają często formę narodowych lub nawet regionalnych wymogów przyjmowanych w celu zapewnienia publicznego bezpieczeństwa, zdrowia i ochrony środowiska. Państwa narodowe sięgają w tym przypadku po rozwiązania z zakresu biurokracji, związane z dodatkową dokumentacją, niezbędnymi certyfikatami, standardami technicznymi czy też nadmiernymi wymogami fitosanitarnymi. Bariery te, nawet jeśli nie są ustanawiane na dużą skalę, mogą skutecznie hamować wchodzenie poszczególnych firm na nowe rynki [Bjerkem i in., s. 15]. Można się również spodziewać, że niektóre działania osłonowe związane z minimalizowaniem skutków pandemii COVID-19 okażą się niekoniecznie tylko przejściowe.

Przedsiębiorcy zwracają z kolei uwagę na bariery w zakresie konkurencji związane z nadużywaniem pozycji dominującej bądź quasi-dominującej poprzez stosowanie umów wyłącznościowych, ograniczających mniejszym podmiotom dostęp do rynku czy określonych zasobów. Ponadto uczestnicy badania wskazują na następujące ograniczenia[6]:

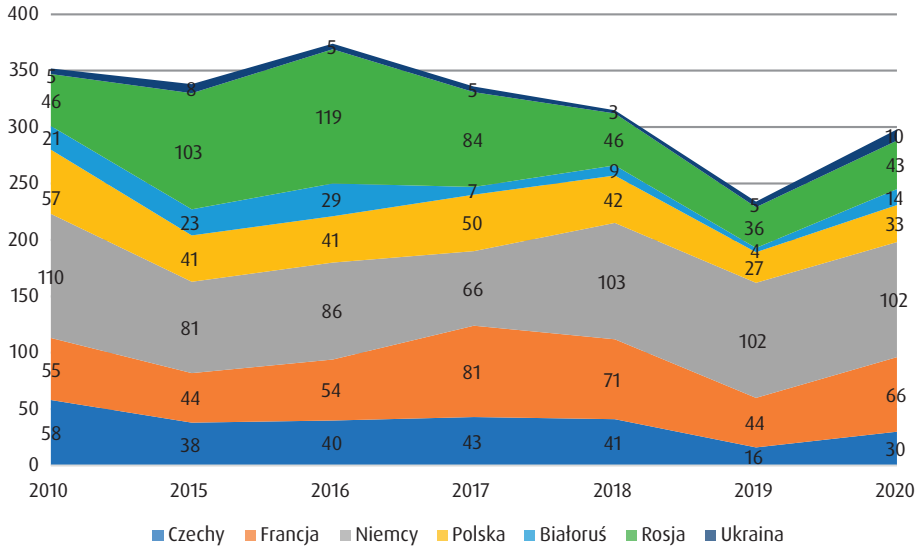
---

6 Na podstawie pilotażowych badań przeprowadzonych przez autorów niniejszego opracowania.

- praktyki dumpingowe wraz z nietransparentną polityką rabatową;
- nadużywanie praw podmiotowych w postaci wytaczania nieuzasadnionych powództw przeciw konkurentom celem nękania ich;
- obniżanie wiarygodności i podnoszenie, z uwagi na wtoczone powództwa, kosztów działalności konkurentów;
- nadużywanie ochrony patentowej związanej ze znakami towarowymi;
- faworyzowanie przez kraje EŚW własnych firm państwowych;
- przymus wnoszenia jednorazowych opłat przez dostawców na rzecz sieci handlowych;
- przewlekłe procedury rozstrzygania sporów ograniczające możliwości w zakresie dochodzenia swoich praw przez mniejsze podmioty gospodarcze;
- wydłużający się okres wydawania orzeczeń przez sądy.

Regulacyjna interwencja państwa wobec najbardziej nabrzmiałych problemów oznacza nierzadko ich przeniesienie na inne przedsiębiorstwa czy obszary gospodarki, co zwiększa tym samym zakres ingerencji i koszty transakcyjne. Inicjatywy pobudzające rynkową konkurencyjność zastępowane są działaniami chroniącymi przed konkurencją. Skalę tych zjawisk w odniesieniu do głównych partnerów handlowych Polski z obszaru jednolitego rynku europejskiego i pozostałej części EŚW pokazuje rysunek 4, bazujący na danych pochodzących z monitoringu prowadzonego od 2009 r. przez Global Trade Alert, obejmującego interwencje państwa oddziałujące na handel, inwestycje i migrację pracowniczą w ujęciu międzynarodowym.

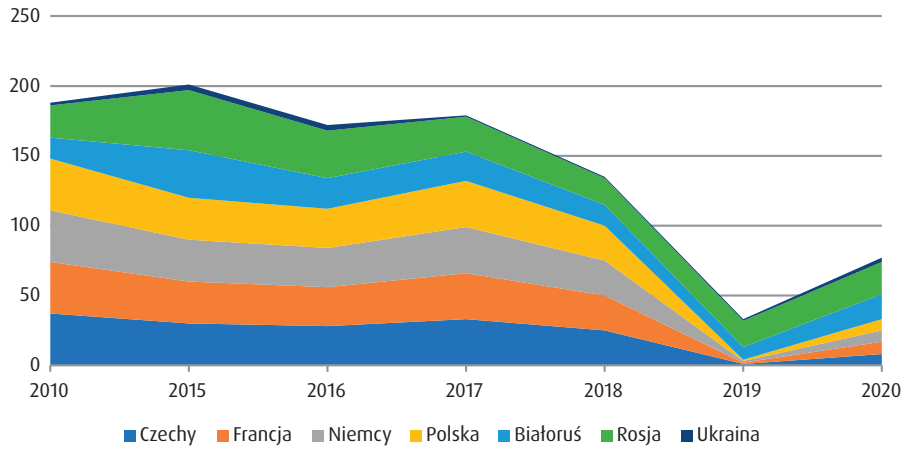
Rysunek 4
Liczba nowych interwencji protekcjonistycznych w obrocie towarowym w latach 2010–2020



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Global Trade Alert [2021].

Jak pokazuje wykres (rysunek 4), skala protekcjonistycznych interwencji państwa, podejmowanych na potencjalnie konkurencyjnym jednolitym rynku europejskim, była w ostatnich 10 latach znacząco wyższa aniżeli poza tym rynkiem. Najniższą liczbą nowych protekcjonistycznych interwencji odznacza się gospodarka ukraińska, chociaż trudno byłoby zapewne uznać, że cechuje się ona wysoką efektywnością konkurencji, podobnie zresztą jak gospodarka białoruska, która nie jest nawet członkiem Światowej Organizacji Handlu (WTO). Zestawiając te działania z inicjatywami liberalizującymi handel międzynarodowy (rysunek 5), należy zauważyć, że kształtują się one ilościowo zdecydowanie poniżej poziomu inicjatyw protekcjonistycznych, z tendencją do osiągania coraz większej luki w kolejnych latach. Z wyjątkiem Białorusi, nie było też takiego roku, w którym liczba przypadków interwencji liberalizujących byłaby wyższa od liczby działań protekcjonistycznych.

Rysunek 5
Liczba interwencji liberalizujących w obrocie towarowym w latach 2010–2020

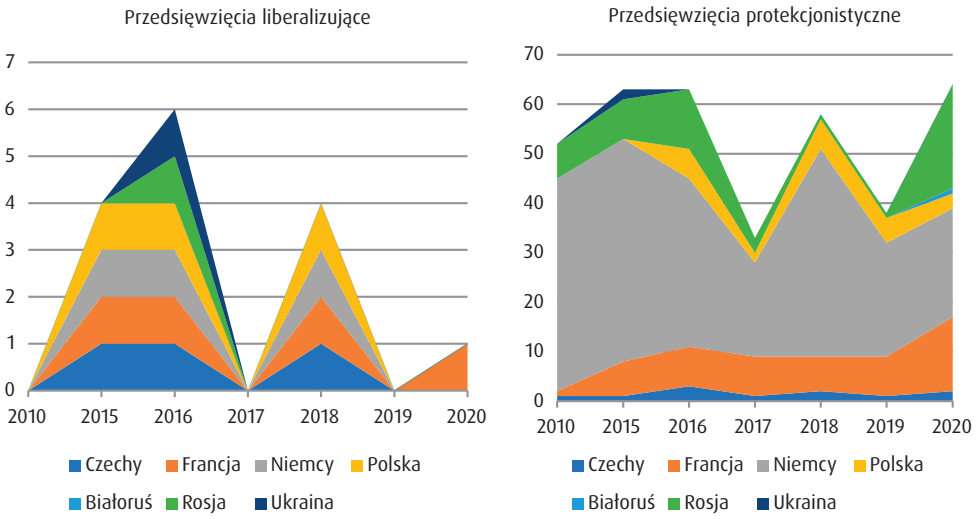


Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Global Trade Alert [2021].

Z rosnącą liczbą protekcjonistycznych interwencji spotyka się handel usługami, co ilustrują wykresy zaprezentowane na rysunku 6.

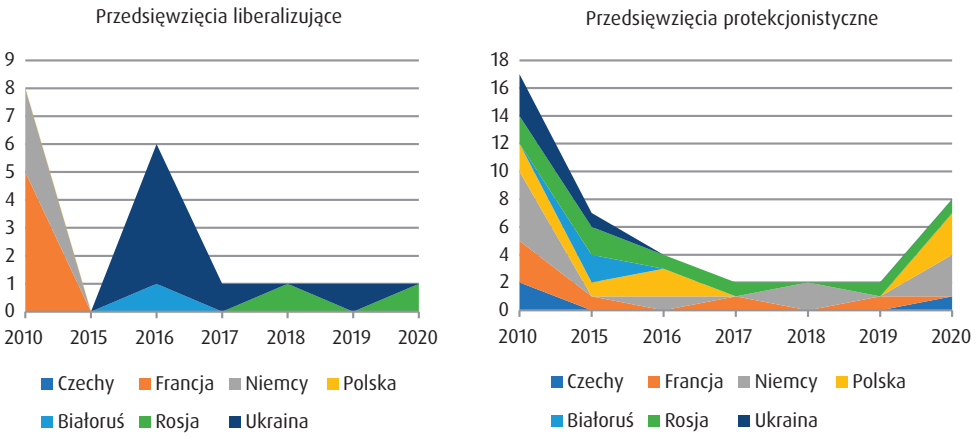
O ile przypadki rozwiązań liberalizujących obrót tymi usługami do Niemiec i Francji miały charakter jedynie incydentalny, o tyle działania osłonowe ze strony tych krajów w ciągu ostatnich lat były konsekwentnie wzmacniane. Można się spodziewać, że konkurencja w tym obszarze, w erze gospodarki cyfrowej, będzie rozwijała się szczególnie intensywnie, a wraz z nią będą nasilały się też próby jej ograniczania ze strony kolejnych krajów. Marginalne jak do tej pory znaczenie odgrywają z kolei przedsięwzięcia związane z inwestycjami zagranicznymi, przynajmniej w wymiarze ilościowym, co pokazują wykresy zaprezentowane na rysunku 7.

Rysunek 6
Liczba nowych przedsięwzięć w obrocie usługami w latach 2010–2020



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Global Trade Alert [2021].

Rysunek 7
Liczba nowych przedsięwzięć związanych z inwestycjami zagranicznymi w latach 2010–2020



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Global Trade Alert [2021].

Zauważalnie wyższą aktywność regulacyjną ze strony Ukrainy należy powiązać z wdrażaniem umowy DCFTA.

Znaczenie kapitału ludzkiego i innowacji jako źródeł przewagi konkurencyjnej w wybranych krajach EŚW

Kapitał ludzki i innowacje jako źródło przewag konkurencyjnych kraju

Wraz z coraz silniejszą w warunkach współczesnej gospodarki światowej intensyfikacją procesów globalizacyjnych, mobilnością kapitału w skali międzynarodowej, internacjonalizacją działalności gospodarczej, wzrostem kooperencji[7] międzynarodowej w ramach globalnych łańcuchów wartości (GVC), zmianami struktury popytu światowego czy rewolucją przemysłu 4.0, którym towarzyszy postępująca dywergencja rozwojowa między krajami rozwiniętymi a rozwijającymi się, wyraźnie zmieniają się źródła przewag konkurencyjnych krajów, decydujące nie tylko o ich miejscu w międzynarodowym podziale pracy, ale także o szerzej rozumianym poziomie rozwoju gospodarczo-społecznego. Coraz mniejszą rolę odgrywają dziś takie czynniki jak niskie koszty pracy, dostępność tanich surowców czy też korzystne położenie geograficzne na rzecz wiedzy, innowacji oraz kapitału ludzkiego. Oczywiście trzeba zdawać sobie sprawę z faktu, iż zakres oraz siła oddziaływania owych zmian zależne są od poziomu rozwoju kraju, w tym także funkcjonujących w nim przedsiębiorstw, jak również od stopnia ich umiędzynarodowienia, rozumianego jako szeroko rozumiana sieć powiązań instytucjonalnych, handlowych czy inwestycyjnych.

Kraje EŚW uczestniczą także, siłą rzeczy, w procesach zachodzących zarówno na poziomie europejskim, jak i globalnym, konkurując w coraz większym zakresie (co prawda z różnym skutkiem) o lokalizację produkcji zaawansowanej technologicznie oraz alokację prac badawczo-rozwojowych i centrów badawczo-rozwojowych, zwłaszcza w sytuacji, gdy gros produkcji, przy której zatrudniano nisko wykwalifikowaną siłę roboczą, zostało przeniesione do krajów o najniższych kosztach pracy (przede wszystkim do Azji). Niezwykle istotnym elementem tej rywalizacji są ludzie, w tym ich wiedza, kreatywność oraz umiejętność tworzenia i komercjalizacji innowacji, a także rozpoznania i adaptacji do szybko zmieniającej się sytuacji rynkowej nie tylko w kraju, ale również na arenie międzynarodowej. Co ważne, innowacje są współcześnie postrzegane jako permanentny proces tworzenia nowych produktów (towarów czy usług), udoskonalania procesów oraz skutecznej adaptacji istniejących struktur organizacyjnych do dynamicznie zmieniającego się otoczenia biznesowego, zarówno krajowego, jak i międzynarodowego, w którym zmuszone są funkcjonować i konkurować ze sobą przedsiębiorstwa. Trzeba także pamiętać, iż ważnym rodzajem tychże innowacji są tzw. innowacje społeczne, które oddziałują nie tylko na otoczenie instytucjonalne biznesu (kolejne bardzo ważne potencjalne źródło przewag

[7] Kooperencja to relacje między podmiotami, które ze sobą kooperują i zarazem konkurują.

konkurencyjnych), ale również na jakość kapitału ludzkiego w danym kraju, chociażby przez związane z nimi zmiany w systemie edukacji, mające na celu lepsze dostosowanie wiedzy oraz kompetencji społecznych do potrzeb współczesnego rynku pracy oraz funkcjonujących na nim przedsiębiorstw.

Powyższy przykład wprost dowodzi, iż kapitał ludzki oraz innowacje, będące zarazem same w sobie ważnymi źródłami przewag konkurencyjnych krajów we współczesnej gospodarce światowej, są jednocześnie silnie ze sobą powiązane czy wręcz współzależne, innymi słowy – wzajemnie się determinują.

Jakość kapitału ludzkiego oraz innowacyjność w krajach EŚW

Kraje EŚW charakteryzują się względnie wysoką jakością posiadanego kapitału ludzkiego na tle innych państw europejskich, aczkolwiek jest ona relatywnie silnie zróżnicowana w obrębie tej grupy krajów.

Jedną z ogólnych miar stosowanych do oceny poziomu jakości kapitału ludzkiego w danym kraju w stosunku do innych państw jest wskaźnik kapitału ludzkiego (HCI – Human Capital Index), sporządzany przez Bank Światowy. Do jego opracowania wykorzystuje się dane zarówno ilościowe, jak i jakościowe z dwóch podstawowych obszarów, tj. zdrowia oraz edukacji. W kontekście zdrowia uwzględnia się przypadki śmierci dziecka przed ukończeniem 5 r.ż., udział dzieci z niedorozwojem wzrostu (według miar stosowanych przez Światową Organizację Zdrowia) w ich łącznej populacji, a także szanse dzisiejszych 15-latków na osiągnięcie 60 r.ż. Z kolei przy ocenie poziomu jakości oraz efektywności edukacji eksperci Banku Światowego biorą pod uwagę liczbę lat spędzanych w szkole przed osiągnięciem 18 r.ż., a także przeciętny wynik zharmonizowanego testu edukacyjnego PISA (*Programme for International Student Assessment*).

Tabela 1
Jakość kapitału ludzkiego w krajach EŚW według Banku Światowego w 2010 oraz 2020 r.

Kraj	HCI 2020	HCI 2010	Zmiana HCI
Grupa Wyszehradzka			
Czechy	0,7523	0,7270	+0,0253
Polska	0,7531	0,7014	+0,0517
Słowacja	0,6650	0,6784	–0,0134
Węgry	0,6831	0,6897	–0,0066
Kraje Bałtyckie			
Estonia	0,7772	0,7257	+0,0515
Litwa	0,7060	0,6884	+0,0176
Łotwa	0,7066	0,6765	+0,0301

Kraj	HCI 2020	HCI 2010	Zmiana HCI
Bałkany Wschodnie			
Bułgaria	0,6139	0,6366	−0,0227
Rumunia	0,5842	0,5999	−0,0157
Europa Wschodnia			
Białoruś	0,7001	–	–
Ukraina	0,6314	0,6326	−0,0012
Mołdawia	0,5842	0,5558	+0,0284

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych World Bank [2020].

Analiza jakości kapitału ludzkiego w krajach EŚW z wykorzystaniem wskaźnika kapitału ludzkiego (HCI) pozwala stwierdzić, iż najwyższy wynik pod tym względem notuje Estonia, a na kolejnych miejscach zestawienia plasują się Polska i Czechy. Warto zwrócić też uwagę na wysoki wynik Białorusi w tym zakresie. Z kolei do krajów EŚW o najsłabszym kapitale ludzkim należą Mołdawia, Rumunia, Bułgaria oraz Ukraina.

Wynik, jaki osiągnęła pod tym względem Polska, tj. 0,7531, należy interpretować w ten sposób, iż dziecko urodzone w 2020 r. będzie miało szansę na wykorzystanie w przyszłości, w wieku produkcyjnym, 75,3% swoich możliwości w zakresie wiedzy i umiejętności zdobytych w dzieciństwie i młodości, pod warunkiem uzyskania pełnej edukacji (za maksimum przyjmuje się 14 lat, spędzonych łącznie w przedszkolu, szkole podstawowej oraz średniej) oraz pozostawania w dobrym zdrowiu. Co ciekawe, w skali całego świata szanse te wynoszą tylko 56%.

Pod względem konkurencyjności kraju w aspekcie posiadanego kapitału ludzkiego niezwykle ważne są zmiany w zakresie jego jakości, zachodzące w dłuższej perspektywie czasu w odpowiedzi na prowadzoną politykę edukacyjną oraz zdrowotną. W przypadku państw EŚW najlepiej w latach 2010–2020 wypadły pod tym względem kraje bałtyckie. Estonia i Łotwa odnotowały w tym zakresie odpowiednio drugi i trzeci największy wzrost. Niemniej jednak to Polska okazała się liderem procesu poprawy jakości posiadanego kapitału ludzkiego, co należy ocenić jednoznacznie pozytywnie z punktu widzenia potencjału konkurencyjnego polskiej gospodarki.

Z kolei największe pogorszenie jakości posiadanego kapitału ludzkiego w grupie krajów EŚW odnotowano w Bułgarii oraz Rumunii, a także na Słowacji. Niestety również na Węgrzech oraz na Ukrainie w ciągu ostatniego dziesięciolecia doszło do osłabienia kapitału ludzkiego, aczkolwiek w nieco mniejszym stopniu. Zmiany te bez wątpienia osłabiają znaczenie kapitału ludzkiego jako źródła konkurencyjności tych krajów.

Z punktu widzenia konkurencyjności kraju i znaczenia, jakie ma w jej przypadku posiadanie kapitału ludzkiego, bez wątpienia bardzo ważną rolę odgrywa poziom edukacji danego społeczeństwa, zwłaszcza pod względem wyposażenia w kompetencje i wiedzę

z zakresu techniki oraz informatyki, niezwykle potrzebne w warunkach rozwijającej się współcześnie gospodarki cyfrowej.

Tabela 2
Odsetek ludności z wyższym wykształceniem w krajach EŚW w 2015 oraz 2019 r. (% ludności w wieku 30–34 lata)

Kraj	2019	2015	Absolwenci kierunków inżynieryjnych oraz informatycznych w 2019 r.
Grupa Wyszehradzka			
Czechy	34,9	30,1	20,4
Polska	46,6	43,4	18,3
Słowacja	39,8	28,4	16,3
Węgry	33,9	34,3	18,6
Kraje Bałtyckie			
Estonia	46,6	45,3	21,5
Litwa	57,6	57,6	22,5
Łotwa	43,4	41,3	17,4
Bałkany Wschodnie			
Bułgaria	32,7	32,1	16,2
Rumunia	25,4	25,6	22,9

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Komisji Europejskiej [2020a].

Biorąc pod uwagę odsetek osób z wyższym wykształceniem w przedziale wiekowym 30–34 lata, należy zauważyć, iż kraje EŚW są w tym zakresie stosunkowo mocno zróżnicowane (tabela 2). Zdecydowanie najlepiej pod tym względem wygląda sytuacja w krajach bałtyckich, najgorzej z kolei w regionie Bałkanów Wschodnich. Niekwestionowanym liderem zestawienia w 2019 r. była Litwa, w której aż 57,6% ludności w wieku 30–34 lat ukończyło studia wyższe. Na drugim miejscu w całym regionie EŚW znalazły się pod tym względem Polska i Estonia, z wynikiem 46,6%. Z kolei absolutnym outsiderem okazały się w tym przypadku Rumunia (25,4%) i Bułgaria (32,7%). Warto również zwrócić uwagę na kraje Grupy Wyszehradzkiej, gdzie w latach 2015–2019 nastąpił wyraźny wzrost udziału osób z wyższym wykształceniem wśród ludności w przedziale wiekowym 30–34 lata. Zdecydowanie największy wzrost odnotowano pod tym względem na Słowacji – aż o 11,4 p.p., podczas gdy w Czechach wyniósł on już 4,8 p.p., a w Polsce 3,2 p.p. Tylko na Węgrzech nastąpiło w tym zakresie, co prawda, nieznaczne, ale jednak pogorszenie (spadek owego udziału o 0,4 p.p.). Warto także zwrócić uwagę na odsetek absolwentów kierunków inżynieryjnych oraz informatycznych w państwach EŚW. Szczególnie dobrze wypadają w tym przypadku kraje bałtyckie, zwłaszcza Litwa (22,5% ogółu absolwentów uczelni wyższych

w 2019 r.) i Estonia (21,5%). Co ciekawe, liderem w regionie jest pod tym względem Rumunia, gdzie w 2019 r. przedmiotowy odsetek absolwentów wynosił 22,9%. Niemniej wyniki te były jednak wyraźnie niższe od analogicznych parametrów dotyczących Niemiec, gdzie w 2019 r. przedmiotowy odsetek absolwentów wynosił aż 26,3%. Z kolei relatywnie najmniej osób w stosunku do ogółu absolwentów uczelni wyższych kończy kierunki inżynieryjne oraz informatyczne w Bułgarii (16,2%) oraz na Słowacji (16,3%).

Nie ulega wątpliwości, iż coraz większy udział osób posiadających wyższe wykształcenie w większości krajów Grupy Wyszehradzkiej oraz krajów bałtyckich należy ocenić bezwzględnie pozytywnie w kontekście ich potencjalnych przewag konkurencyjnych w realiach współczesnego rozwoju człowieka i gospodarki światowej jako takiej.

Ostatnią kwestię, na którą warto zwrócić uwagę, mówiąc o kapitale ludzkim w kontekście przewag konkurencyjnych poszczególnych państw, stanowi tzw. *lifelong learning*, czyli uczenie się przez całe życie, oznaczające, innymi słowy, świadomość i czynne działanie w kierunku permanentnego poszerzania swojej wiedzy, umiejętności i kompetencji zarówno zawodowych, jak i społecznych. Jest to niezwykle istotne z perspektywy nie tylko przedmiotowego kapitału ludzkiego i jego jakości, zwłaszcza w sytuacji gdy coraz dłużej przebywamy aktywnie na rynku pracy, lecz także nie mniej ważnego kapitału społecznego, który przez wielu ekonomistów postrzegany jest również jako istotne źródło przewag konkurencyjnych kraju.

W EŚW odsetek osób w wieku 25–64 lata uczestniczących w tzw. kształceniu ustawicznym, uczeniu się przez całe życie jest niestety znacząco niższy aniżeli w krajach Europy Zachodniej, nie mówiąc już o Skandynawii. Zdecydowanym liderem jest w tym przypadku Estonia (19,7% w 2018 r.). Relatywnie wysokie w porównaniu z pozostałymi krajami EŚW wyniki osiągają w tym zakresie pozostałe kraje bałtyckie, tj. Łotwa (6,7%) oraz Litwa (6,6%). Z kolei absolutnymi outsiderami w tej grupie krajów pod względem kształcenia ustawicznego są Bułgaria (2,5%) oraz przede wszystkim Rumunia (zaledwie 0,9%!) (tabela 3).

Tabela 3
Poziom tzw. kształcenia ustawicznego (*lifelong learninig*) w krajach EŚW w 2016 oraz 2018 r. (% osób w wieku 25–64 lata)

Kraj	2018	2016
Grupa Wyszehradzka		
Czechy	8,5	8,8
Polska	5,7	3,7
Słowacja	4,0	2,9
Węgry	6,0	6,3
Państwa Bałtyckie		
Estonia	19,7	15,7

cd. tabeli 3

Kraj	2018	2016
Litwa	6,6	6,0
Łotwa	6,7	7,3
Bałkany Wschodnie		
Bułgaria	2,5	2,2
Rumunia	0,9	1,2

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Komisji Europejskiej [2020a].

W przypadku Polski wskaźnik ten wyniósł 5,7% w 2018 r., na podkreślenie zasługuje jednak fakt, iż w ciągu zaledwie 2 lat wzrósł on bardzo wyraźnie, bo o 2 p.p., z poziomu 3,7% w 2016 r. Taką zmianę należy ocenić zdecydowanie pozytywnie z punktu widzenia potencjału konkurencyjnego polskiej gospodarki w obszarze kapitału ludzkiego.

Jakość posiadanego kapitału ludzkiego oddziałuje na konkurencyjność danego kraju również poprzez wpływ na jego innowacyjność. Innowacyjność to, najprościej mówiąc, zdolność do kreowania i wdrażania innowacji. Te z kolei można zdefiniować jako stworzenie nowego lub znacząco udoskonalonego produktu (wyrobu lub usługi) bądź procesu, a także nowej metody marketingowej lub organizacyjnej w praktyce gospodarczej, organizacji miejsca pracy lub stosunkach z otoczeniem [OECD, Eurostat, 2005].

Ową zdolność do kreowania i wdrażania innowacji na poziomie całej gospodarki krajowej można mierzyć na wiele różnych sposobów. W celu wyrobienia sobie poglądu na temat poziomu innowacyjności krajów EŚW w kontekście oceny potencjalnego znaczenia owej zdolności jako źródła pożądanych przewag konkurencyjnych wykorzystano Globalny Indeks Innowacyjności (GII – Global Innovation Index), publikowany corocznie przez Uniwersytet Cornella we współpracy z agendą ONZ World Intellectual Property Organization (WIPO). Wskaźnik ten uwzględnia zarówno nakłady na innowacje (np. publiczne i prywatne wydatki na badania i rozwój, wydatki na szkolnictwo wyższe, jakość otoczenia regulacyjnego, a także szeroko rozumianą infrastrukturę), jak i osiągane w tym obszarze wyniki (np. liczbę wniosków patentowych i znaków towarowych, liczbę stworzonych aplikacji mobilnych oraz eksport towarów zaawansowanych technologicznie).

Tabela 4
Poziom innowacyjności krajów EŚW w 2015 oraz 2020 r.

Kraj	GII 2020 (pozycja w rankingu)	GII 2015 (pozycja w rankingu)	Zmiana pozycji w rankingu GII
Grupa Wyszehradzka			
Czechy	48,34 (24)	51,32 (24)	–2,98 (–)
Polska	39,95 (38)	40,16 (46)	–0,21 (↑8)
Słowacja	39,70 (39)	42,99 (36)	–3,29 (↓3)

Kraj	GII 2020 (pozycja w rankingu)	GII 2015 (pozycja w rankingu)	Zmiana pozycji w rankingu GII
Węgry	41,53 (35)	43,00 (35)	–1,47 (–)
Kraje Bałtyckie			
Estonia	48,28 (25)	52,81 (23)	–4,53 (↓2)
Litwa	39,18 (40)	42,26 (38)	–3,08 (↓2)
Łotwa	41,11 (36)	45,51 (33)	–4,40 (↓3)
Bałkany Wschodnie			
Bułgaria	39,98 (37)	42,16 (39)	–2,18 (↑2)
Rumunia	35,95 (46)	38,20 (54)	–2,25 (↑8)
Europa Wschodnia			
Białoruś	31,27 (64)	38,23 (53)	–6,96 (↓11)
Ukraina	36,32 (45)	36,45 (64)	–0,13 (↑19)
Mołdawia	32,8 (59)	40,53 (44)	–7,73 (↓15)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Cornell University, INSEAD, and WIPO [2015, 2020].

Z analizy poziomu innowacyjności krajów EŚW z wykorzystaniem Globalnego Indeksu Innowacyjności (GII) wynika, iż, ogólnie rzecz biorąc, trudno jest uznać gospodarki z tego regionu za szczególnie innowacyjne we współczesnym świecie. Świadczą o tym miejsca zajmowane przez poszczególne kraje w międzynarodowym rankingu innowacyjności. Najwyżej pod tym względem w 2020 r. (niemniej jednak dopiero w połowie trzeciej dziesiątki zestawienia) zostały sklasyfikowane dwa kraje regionu, tj. Czechy (na 24. pozycji) i Estonia (na 25. pozycji). Poziom innowacyjności pozostałych krajów EŚW, z wyłączeniem państw poradzieckich, jest bardzo zbliżony i relatywnie niski w stosunku do ich aspiracji i możliwości. Zajmują one bowiem kolejne miejsca po sobie, poczynając od Węgier (35. pozycja), a kończąc na Litwie (40. pozycja). Najsłabiej w tym zestawieniu wypadła znowu Rumunia (46. pozycja), która pod względem poziomu innowacyjności została wyprzedzona nawet przez Ukrainę. Z kolei sytuacja dwóch pozostałych krajów Europy Wschodniej, tj. Białorusi oraz Mołdawii, nie dość że jest w tym przypadku bardzo zła (zajmują one bowiem odpowiednio dopiero 64. oraz 59. pozycję wśród wszystkich 131 sklasyfikowanych krajów), to w latach 2015–2020 wyraźnie jeszcze spadł poziom ich innowacyjności względem innych krajów świata.

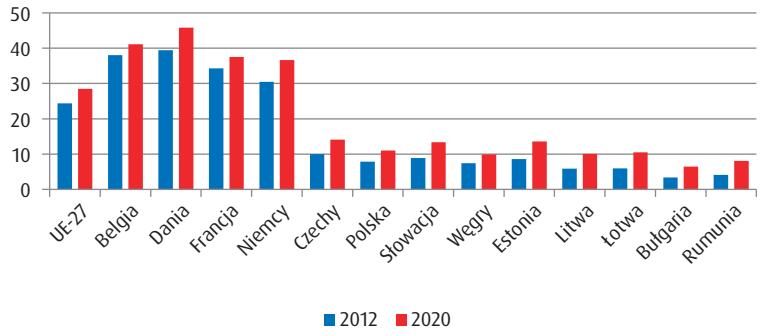
W kontekście innowacyjności krajów EŚW należy wyróżnić też Polskę. Co prawda, można wskazać lepsze, bardziej innowacyjne kraje tego regionu, niemniej, mimo spadku wartości samego wskaźnika GII w latach 2015–2020, bardzo wyraźnie poprawiła się pozycja zajmowana przez Polskę w globalnym rankingu innowacyjności (awans z miejsca 46. na 38 lokatę zestawienia). Nie był to może tak spektakularny wzrost jak w przypadku Ukrainy, która z 64. pozycji zajmowanej w 2015 r. przeniosła się na 45. lokatę w rankingu

z 2020 r., trzeba jednak wziąć pod uwagę fakt, iż relatywnie stosunkowo łatwiej jest poprawić innowacyjność, względem innych krajów, gospodarce ze słabo wykorzystywanym potencjałem innowacyjności w wyniku aktywnej proinnowacyjnej, na miarę możliwości, polityki państwa, jak ma to miejsce w ostatnich latach na Ukrainie.

Koszty pracy i poziom wynagrodzeń w wybranych krajach EŚW

Mimo zachodzących zmian w zakresie kształtowania się źródeł przewag konkurencyjnych we współczesnej gospodarce światowej koszty pracy nadal są ważną determinantą poziomu konkurencyjności krajów na arenie międzynarodowej. W skali globalnej największe przewagi osiągają w tym przypadku kraje rozwijające się, reprezentujące zwłaszcza kontynent azjatycki. W skali Europy natomiast to właśnie kraje EŚW postrzegane są jako bardzo atrakcyjne pod tym względem, z uwagi na daleko niższe koszty pracy w porównaniu z krajami Europy Zachodniej czy średnią dla UE-27 (rysunek 8).

Rysunek 8
Średnie godzinowe koszty pracy w wybranych krajach EŚW oraz Europy Zachodniej w 2012 oraz 2020 r. (EUR)*



* Przemysł, budownictwo i usługi.

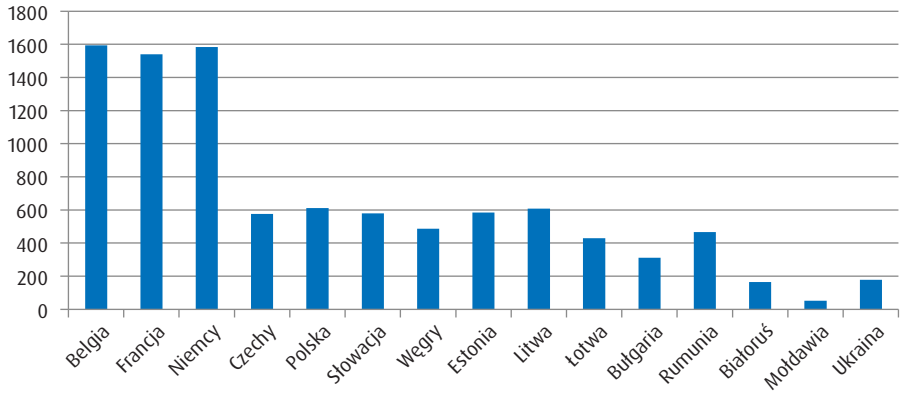
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu [2021b].

Biorąc pod uwagę kształtowanie się średnich godzinowych kosztów pracy w UE, obejmujących nie tylko same pensje pracowników, ale także wszelkie dodatki pracownicze, w 2020 r. polscy przedsiębiorcy prowadzący działalność w sektorze przemysłowym, budownictwie oraz usługach musieli liczyć się z przeciętnymi kosztami rzędu 11 EUR. Tym samym polski pracownik jest ponad trzykrotnie słabiej opłacany aniżeli średnio w UE-27 i blisko aż pięć razy tańszy niż w Danii. W gronie krajów EŚW drożsi pracownicy niż w Polsce są tylko w Czechach (14,1 EUR), Estonii (13,6 EUR) oraz na Słowacji (13,4 EUR). Zdecydowanie mniej kosztują zaś pracodawców pracownicy w Bułgarii (tylko 6,5 EUR) i Rumunii (8,1 EUR).

Warto zwrócić też uwagę na wzrost owych kosztów na przestrzeni ostatnich lat. Jeśli wziąć pod uwagę zmiany w zakresie kształtowania się średnich godzinowych kosztów pracy w UE między 2012 a 2020 r., to okaże się, iż ich procentowy wzrost był największy właśnie w krajach EŚW, zwłaszcza tych, które osiągają pod tym względem najniższe wyniki, tj. Rumunii (97,6%) i Bułgarii (91,2%). Stosunkowo wysoki wzrost wystąpił także w Łotwie (75%) i na Litwie (71,2%). Z kolei w Polsce i na Węgrzech był on relatywnie najmniejszy, gdyż wynosił odpowiednio 39,2% oraz 33,8%. Przedmiotowe koszty pracy wzrosły w tym samym okresie również w krajach Europy Zachodniej, niemniej odnotowane pod tym względem wartości były jednak wyraźnie niższe. Przykładowo w Danii było to 16,2%, we Francji – 9,3%, w Niemczech zaś 20%.

Jedną z przyczyn wspomnianego wzrostu kosztów pracy ponoszonych przez pracodawców i tym samym spadku konkurencyjności pod względem kształtowania się tego czynnika jest podnoszenie poziomu płacy minimalnej. Nie we wszystkich krajach UE, co prawda, ta kategoria występuje (w 21 na 27 krajów członkowskich), niemniej nawet mimo podwyższania poziomu płacy minimalnej państwa EŚW są jednak w tym aspekcie nadal dużo bardziej konkurencyjne aniżeli pozostałe kraje UE (rysunek 9).

Rysunek 9
Płaca minimalna brutto w I połowie 2020 r. w wybranych krajach EŚW oraz Europy Zachodniej (EUR)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu [2021b] oraz danych portalu Countryeconomy [2021].

Spośród krajów EŚW najtańszym krajem pod względem poziomu płacy minimalnej w pierwszej połowie 2020 r. była Bułgaria (312 EUR miesięcznie), a kolejne miejsca w tym zestawieniu zajęły Łotwa (430 EUR) i Rumunia (466 EUR). Oczywiście na Ukrainie i Białorusi, a zwłaszcza w Mołdawii, poziom płacy minimalnej był jeszcze znacząco niższy aniżeli ten wskazany wyżej i wynosił on odpowiednio 179 EUR, 165 EUR oraz zaledwie 52 EUR w przypadku Mołdawii.

Co ciekawe, Polska, obok Litwy, była w tym samym czasie najdroższym krajem z EŚW (611 EUR miesięcznie), jeśli chodzi o poziom płacy minimalnej. Wyprzedziła pod tym względem Liwę (607 EUR) i Estonię (584 EUR), które jeszcze w 2019 r. były relatywnie „droższe" niż Polska. Warto przy tym podkreślić, iż poziom płacy minimalnej w Polsce wzrósł o 30% w latach 2017–2020. Nie był to jednak rekordowy wynik w grupie krajów z EŚW, gdyż wzrosła ona najsilniej w tym samym okresie w Rumunii – i to aż o 78,4%. Co ważne, analogiczne zmiany pod tym względem zachodziły także w krajach Europy Zachodniej. Na przykład w Hiszpanii płaca minimalna wzrosła o 27,2%, w Niemczech zaś o 9%.

Oczywiście trzeba zdawać sobie sprawę z faktu, iż dalsze podwyżki płacy minimalnej zarówno w Polsce, jak i innych krajach EŚW, przy relatywnie większej dynamice ich wzrostu w stosunku do innych krajów UE, będą sukcesywnie zmniejszać obecne przewagi konkurencyjne krajów regionu w zakresie niższych bezpośrednich kosztów pracy.

Niższy poziom wynagrodzeń w krajach EŚW, w tym w Polsce, trudno jednak uznać za dumping. Co prawda, produkcja z wielu krajów UE o wyższych kosztach pracy jest przenoszona z tego powodu do krajów EŚW, co wcale nie musi oznaczać zwiększenia *know-how* danej gospodarki dzięki tego typu inwestycjom, zwłaszcza gdy powstają w tej sytuacji jedynie zwykłe montownie gotowych produktów, a osiągnięte dzięki temu zyski wracają na ogół do krajów eksporterów kapitału. Co więcej, sytuacja ta powoduje nierzadko, iż rodzimi przedsiębiorcy zmuszeni są konkurować z firmami zagranicznymi, zazwyczaj dłużej operującymi na rynku i osiągającymi dużo większe korzyści skali dzięki niejednokrotnie większym rozmiarom swojej działalności międzynarodowej, wytwarzającymi przy tym swoje produkty w tych samych warunkach kosztowych. Dodatkowo warto też mieć na uwadze fakt, iż względnie niższy poziom wynagrodzeń w danym kraju może skutecznie zmniejszać atrakcyjność podejmowania zatrudnienia w nim przez wysoko wykwalifikowaną siłę roboczą, która w poszukiwaniu wyższej płacy będzie emigrować za pracą do krajów lepiej rozwiniętych. Może się to stać przyczyną swoistego „drenażu mózgów" w przypadku własnych zasobów ludzkich, jak również zniechęcać do przyjazdu i podjęcia pracy wysoko wykwalifikowanej siły roboczej z zagranicy, co, jak wykazano już wcześniej, jest nie tylko szczególnie niekorzystne w kontekście coraz większej roli wiedzy oraz innowacji we współczesnej gospodarce światowej, lecz może też wymiernie obniżać efektywność przedsiębiorstw krajowych. Przewaga z tytułu niższych kosztów pracy jest zatem *de facto* bardzo iluzoryczna i z całą pewnością nie należy oceniać jej wyłącznie pozytywnie lub negatywnie.

Dodatkowo należy pamiętać, iż koszty te, zwłaszcza w krajach, w których wprowadzono płacę minimalną, czego przykładem jest region EŚW, są odzwierciedleniem tamtejszych kosztów życia oraz poziomu rozwoju gospodarczo-społecznego, a co więcej – wynikają one z przyjętego w tym zakresie prawodawstwa, dlatego tym trudniej jest traktować je jako świadomy i zamierzony dumping.

Prawo konkurencji i jego rola w przeciwdziałaniu nieuczciwej konkurencji

Nieporozumienia związane z interpretacją pojęcia dominacji w prawie konkurencji

Pojęcie dominacji

Przepisy zarówno polskiego, jak i europejskiego prawa konkurencji zakazują posiadania pozycji dominującej na rynku [por. Dz.U. 2021, poz. 275 t.j., art. 9; TFUE, 2012, art. 102]. W polskiej ustawie o ochronie konkurencji i konsumentów jest ona definiowana jako pozycja przedsiębiorcy, która umożliwia mu zapobieganie skutecznej konkurencji na rynku właściwym poprzez stworzenie mu możliwości działania w znacznym zakresie niezależnie od konkurentów, kontrahentów oraz konsumentów; domniemywa się, że przedsiębiorca ma pozycję dominującą, jeżeli jego udział w rynku właściwym przekracza 40% [por. Dz.U. 2021, poz. 275 t.j., art. 4 pkt 10].

W prawie unijnym pojęcie dominacji zdefiniowane zostało w orzecznictwie sądowym już w latach 70. XX w. w analogiczny sposób. Przykładowo w sprawie United Brands Europejski Trybunał Sprawiedliwości (ETS) określił pozycję dominującą jako pozycję siły ekonomicznej posiadanej przez danego przedsiębiorcę, która umożliwia mu powstrzymanie skutecznej konkurencji na danym rynku poprzez swobodę zachowania się w dużej mierze niezależnie od konkurentów, klientów (dostawców) i w końcu konsumentów[8]. W sprawie Hoffman-La Roche ETS dodał, że istnienie pozycji dominującej może wynikać z wielu czynników, które w osobnym ujęciu nie są decydujące, bardzo ważne są jednak spośród nich wysokie udziały w rynku[9]. Należy przy tym podkreślić, że w prawie unijnym – w przeciwieństwie do przywołanych wyżej regulacji polskich – nie istnieje żaden konkretny próg udziału w rynku, z którym wiązałoby się domniemanie posiadania pozycji dominującej przez danego przedsiębiorcę[10]. Świadczą bowiem o tym zwykle, prócz wysokiego udziału w rynku, też inne okoliczności, w tym zwłaszcza występowanie wysokich barier wejścia na dany rynek w przypadku potencjalnych konkurentów. Przy braku takich barier wysoki udział rynkowy danego przedsiębiorcy może mieć charakter krótkoterminowy, a ewentualne nadużycia z jego strony (np. istotne podniesienie cen) będą skutkować pojawianiem się na tym rynku konkurentów. W tej sytuacji z pewnością nie można mówić o dominacji.

---

8 United Brands Company and United Brands Continentaal BV *vs* Commission of the European Communities (case 27/76).

9 Hoffmann-La Roche & Co. AG *vs* Commission of the European Communities (case 85/76).

10 W orzecznictwie stwierdzano przykładowo występowanie pozycji dominującej przy udziałach rynkowych rzędu 40–50%, którym towarzyszyły jednak dodatkowe okoliczności.

Rynek (właściwy)

Zrozumienie pojęcia dominacji zarówno w polskim, jak i w unijnym prawie konkurencji nie jest możliwe bez uprzedniego dookreślenia rynku, na którym ewentualna dominacja miałaby występować. Chodzi tu o tzw. rynek właściwy w danej sprawie. Bez wchodzenia w szczegóły – analizy ekonomiczne wykorzystywane do ustalenia ww. rynku właściwego składają się z co najmniej dwóch etapów: 1) ustalenia rynku właściwego produktowo (czyli analizy substytucyjności produktów lub usług pod kątem możliwości zaliczenia ich do tego samego rynku produktowego) oraz 2) ustalenia rynku właściwego geograficznie (czyli określenia, na jakim obszarze geograficznym sprzedawane są faktycznie produkty lub usługi wchodzące w zakres ww. rynku produktowego). Dopiero tak zdefiniowany przez ekonomistów rynek może być punktem odniesienia do zbadania, jaką pozycję (udział rynkowy) zajmuje na nim dany przedsiębiorca oraz czy występują wysokie bariery wejścia na ten rynek dla potencjalnych konkurentów. W konsekwencji odpowiedzi na tak zadane pytania pozwolą ustalić, czy w konkretnym przypadku mamy do czynienia z przedsiębiorcą posiadającym pozycję dominującą na określonym rynku właściwym.

Nie zawsze siła rynkowa oznacza dominację

Jak wynika z powyższych wyjaśnień, nie każdy przypadek posiadania wysokiego udziału rynkowego przez konkretnego przedsiębiorcę świadczy o zajmowaniu przezeń pozycji dominującej. Dzieje się tak zwłaszcza wtedy, gdy wspomniany udział rynkowy ma charakter względny – nie odnosi się on do rynku właściwego jako całości, ale do dwustronnych relacji między rzekomym „dominantem" a jego (znacznie) słabszym kontrahentem. W praktyce przedsiębiorcy napotykający problemy w relacjach ze swoimi silniejszymi kontrahentami lub konkurentami próbują dość często używać argumentu rzekomego nadużywania przez te podmioty pozycji dominującej, co miałoby w domyśle prowadzić do możliwie szybkiej interwencji organu antymonopolowego (UOKiK lub Komisji Europejskiej) i rozwiązania ich problemu. W niektórych przypadkach oczekiwanie takie może być oczywiście uzasadnione, w rzeczywistości podmioty skarżące (często mali i średni przedsiębiorcy) tracą jednak dość często z pola widzenia fakt, że pojęcie pozycji dominującej nie jest definiowane poprzez subiektywne odczucia skarżącego (np. mój duży kontrahent źle mnie traktuje, a więc jest naruszającym prawo dominantem), lecz stanowi wynik obiektywnych analiz ekonomicznych, w których uwzględniane są nie tylko udziały rynkowe danego podmiotu, ale i charakter oraz specyfika rynku, na którym on działa (np. występowanie wysokich barier wejścia na dany rynek lub ich brak).

Innymi słowy – nie każda postać dysproporcji w zakresie udziałów rynkowych między kontrahentami[11] lub konkurentami (np. swoistej przewagi kontraktowej) wiąże się z posiadaniem przez silniejszy podmiot pozycji dominującej na rynku.

Kogo i przed czym chroni zakaz nadużywania pozycji dominującej

Należy podkreślić, że przepisy zarówno polskiego, jak i unijnego prawa konkurencji nie zakazują posiadania pozycji dominującej (nawet w jej kwalifikowanej postaci, jaką jest pozycja wyłączności rynkowej – tzw. pozycja monopolistyczna). Dominacja rynkowa może być efektem sukcesu, który dominujący podmiot osiągnął w rywalizacji konkurencyjnej na rynku. Prawo konkurencji zakazuje jedynie **nadużywania** pozycji dominującej, czyli wykorzystywania jej w nieuczciwy sposób. W obowiązujących przepisach (prawa polskiego i unijnego) wskazano przykłady takich zakazanych praktyk: narzucanie nieuczciwych cen, ograniczanie produkcji, dyskryminację kontrahentów, nieuzasadnione wiązanie świadczeń czy narzucanie uciążliwych warunków umów.

Postępowania w sprawach o nadużywanie pozycji dominującej prowadzone są zawsze w interesie publicznym [por. Dz.U. 2021, poz. 275 t.j., art. 1 ust. 1], ich celem nie jest rozwiązanie sporu czy problemu, który pojawił się w relacjach gospodarczych przykładowo skarżącego przedsiębiorcy z dominantem rynkowym. Świadczą o tym takie okoliczności jak: podlegający kontroli sądowej obowiązek uzasadniania każdej decyzji UOKiK, w której stwierdzono nadużycie pozycji dominującej, okolicznościami wskazującymi na naruszenie interesu publicznego; prowadzenie wszystkich postępowań z tego zakresu przez UOKiK jako postepowań „z urzędu" (brak możliwości skutecznego „przymuszenia" UOKiK przez skarżącego do wszczęcia postępowania w zgłaszanej sprawie); brak instrumentów prawnych po stronie UOKiK do rozstrzygania sporów cywilnych, np. poprzez nakaz obniżenia ceny do żądanego poziomu lub nakaz zawarcia umowy czy wypłacenia odszkodowania (UOKiK może zakazać pewnych działań uznanych za nadużycie dominacji i nałożyć kary pieniężne).

W konsekwencji należy stwierdzić, że zawarty w prawie zakaz nadużywania pozycji dominującej ma chronić – w interesie publicznym – uczciwość procesu konkurowania na rynku, a nie bezpośrednio interesy np. konkurentów lub kontrahentów dominanta. Dzieje się tak, ponieważ interesy tych dwóch ostatnich grup nie zawsze są zbieżne, a niekiedy zachowania dominanta uznawane za niekorzystne przez jego konkurentów mogą okazać się korzystne dla konsumentów[12] (i wtedy nie będą uznawane za nadużycie).

---

11 Klasycznym niemalże przykładem takiej dysproporcji jest relacja między sieciami handlowymi (supermarkety, dyskonty) a ich niektórymi dostawcami. Mimo to nie można mówić o pozycji dominującej którejkolwiek z sieci handlowych na jakimkolwiek rynku w Polsce. Próbę rozwiązania tego problemu podjęto poprzez wprowadzenie do polskiego prawa przepisów o tzw. przewadze kontraktowej (o czym będzie jeszcze mowa niżej).

12 W niektórych przypadkach obniżenie cen przez dominanta może przykładowo utrudniać konkurowanie jego mniejszym konkurentom, którzy z uwagi na mniejszą skalę działania będą tracić na marży.

Deficyty w zakresie ochrony przewidzianej w przepisach dotyczących dominacji

Z perspektywy przedsiębiorcy, który czuje się poszkodowany działaniami silniejszego kontrahenta lub konkurenta i rozważa wniesienie skargi do UOKiK lub Komisji Europejskiej, warto rozważyć, czy w konkretnej sprawie rzeczywiście mamy do czynienia z przedsiębiorcą dominującym. Kolejne pytanie, które wymaga odpowiedzi, to skonfrontowanie własnych oczekiwań co do sposobu (i terminu) załatwienia sprawy przez UOKiK (lub Komisję Europejską) z określonymi prawem możliwościami działania urzędu (ewentualny nakaz zaniechania określonego działania i kara płatna do budżetu; brak możliwości uzyskania odszkodowania czy nakazów o charakterze cywilnoprawnym regulujących stosunki kontraktowe, np. ustalenie uczciwej ceny).

Jeżeli odpowiedź na pierwsze pytanie jest twierdząca, a oczekiwania własne danego przedsiębiorcy są zbieżne z możliwościami urzędu, warto rozważyć złożenie ww. skargi (np. do UOKiK) jako sensowną opcję. Brak przeprowadzenia powyższej analizy oczekiwań i możliwości (np. z pomocą prawnika) może w praktyce prowadzić do przekonania, że przepisy o zakazie nadużywania pozycji dominującej nie działają – są bezskuteczne lub zbędne, bo nie rozwiązują doświadczanych przez danego przedsiębiorcę problemów.

To ostatnie nie oznacza oczywiście, że nie należy mieć żadnych rozsądnych uwag co do funkcjonowania w praktyce tej części regulacji prawnych. Z doświadczenia M. Kransnodębskiej-Tomkiel, wyniesionego z wieloletniej pracy w UOKiK oraz z klientami w kancelarii prawnej, wynika, że częstą przyczyną niepowodzeń w tym zakresie jest brak zrozumienia, jak działa ten system i czego można od niego oczekiwać.

Przepisy o zakazie nadużywania dominacji nie rozwiążą tym samym wielu problemów dotyczących trudnych (i często nieuczciwych) relacji biznesowych między mniejszym podmiotami a dużymi graczami rynkowymi. Nie oznacza to jednak, że ustawodawca nie przewidział innych instrumentów prawnych, które mogą być skutecznie wykorzystane w takich sytuacjach. Poniżej zostaną zasygnalizowane niektóre z takich regulacji, znajdujące się wprawdzie poza zakresem prawnych zakazów nadużywania pozycji dominującej, mogące jednak pomóc rozwiązać problemy mieszczące się zdaniem wielu podmiotów rynkowych w potocznym rozumieniu nadużyć prawa, których dopuszcza się dominant (postrzegany w tym przypadku również potocznie, a nie w ujęciu prawnym – jako podmiot mający znaczną siłę rynkową).

Dominacja a przewaga kontraktowa (lub pojęcia zbliżone)

Przewaga kontraktowa. Jak już wcześniej wspomniano, klasycznym przykładem rynku, w obrębie którego zachodziły nieprawidłowości w relacjach (najczęściej słabszych) dostawców z odbiorcami i gdzie z uwagi na strukturę rynku odbiorców w Polsce brakowało podstaw do uznania dominacji któregokolwiek z funkcjonujących na nim podmiotów, jest

obrót produktami rolnymi i spożywczymi. Chodzi tu w szczególności (choć niewyłącznie) o relacje łączące mniejszych dostawców tych produktów z dużymi sieciami handlowymi (supermarketami i dyskontami).

Aby przeciwdziałać identyfikowanym nieprawidłowościom oraz uzupełnić deficyty wynikające z braku podstaw do zastosowania przepisów o zakazie nadużywania dominacji, wynikających ze wspomnianej wyżej dość konkurencyjnej struktury rynku sieci handlowych w Polsce, przyjęto, jako odrębną regulację, **ustawę o przeciwdziałaniu nieuczciwemu wykorzystywaniu przewagi kontraktowej w obrocie produktami rolnymi i spożywczymi** [Dz.U. 2020, poz. 1213 t.j.]. Ustawa ta – analogicznie jak w przypadku nadużywania pozycji dominującej – przewiduje kompetencje do ścigania (oraz karania) zdefiniowanych tam nadużyć przez Prezesa UOKiK.

Punktem wyjścia do zastosowania ww. regulacji jest nieuczciwe wykorzystywanie wobec dostawcy (lub nabywcy) przewagi kontraktowej, która zgodnie z definicją polega na **znacznej dysproporcji w potencjale ekonomicznym** nabywcy względem dostawcy albo dostawcy względem nabywcy. Do przykładowych działań będących przejawami nadużywania wspomnianej przewagi kontraktowej należy: nieuzasadnione rozwiązanie lub grożenie rozwiązaniem umowy, przyznanie wyłącznie jednej stronie uprawnienia do rozwiązania (odstąpienia/wypowiedzenia) umowy; wiązanie świadczeń oraz nieuzasadnione wydłużanie terminów zapłaty [por. Dz.U. 2020, poz. 1213, art. 7].

Przytoczone przykłady praktyk naruszających przewagę kontraktową są niekiedy zbliżone do działań, które z uwagi na swój charakter mogłyby być uznane za przejawy nadużywania pozycji dominującej (np. wiązanie świadczeń). Zasadnicza różnica dotyczy w tym przypadku jednak będącej punktem wyjścia do zastosowania tych przepisów definicji przewagi kontraktowej, która – w odróżnieniu od definicji pozycji dominującej – nie wymaga prowadzenia obiektywnych analiz ekonomicznych (dotyczących np. ustalenia rynku właściwego czy pozycji przedsiębiorcy na tym rynku). Istnienie przewagi kontraktowej ustala się bowiem na podstawie analizy wzajemnej relacji łączącej zainteresowane podmioty po to, aby odpowiedzieć na pytanie, czy występuje między nimi znaczna dysproporcja w potencjale ekonomicznym (nabywcy względem dostawcy albo dostawcy względem nabywcy).

Warto odnotować, że regulacje o podobnym charakterze zostały w ostatnich latach przyjęte w wielu państwach europejskich. Również na szczeblu unijnym została przyjęta dyrektywa mająca na celu rozwiązanie problemu występowania nieuczciwych praktyk handlowych w relacjach między przedsiębiorcami prowadzącymi działalność w łańcuchu dostaw produktów rolnych i spożywczych [Dz. Urz. 2019, L 111/59]. Projekt ustawy wdrażającej do polskiego prawa tę dyrektywę jest obecnie (kwiecień 2021 r.) przedmiotem rządowych prac legislacyjnych. Po jego ewentualnym przyjęciu i wejściu w życie[13] zastąpi

[13] Termin zaplanowany na 1.05.2021 r. okazał się nierealny z uwagi na trwające w rządzie konsultacje.

on obecnie obowiązującą, wspomnianą wyżej ustawę o przeciwdziałaniu nieuczciwemu wykorzystywaniu przewagi kontraktowej w obrocie produktami rolnymi i spożywczymi regulacją ustawową o takim samym tytule. Mimo planowanych zmian (dotyczących np. rozszerzenia katalogu zakazanych praktyk rynkowych) pojęcie przewagi kontraktowej odnoszącej się do znaczącej dysproporcji w potencjale ekonomicznym między nabywcą a dostawcą – jako punktu wyjścia do zastosowania przepisów planowanej regulacji – zostanie utrzymane. W konsekwencji po wdrożeniu nowych przepisów możliwa będzie również ochrona słabszych podmiotów w sektorze rolno-spożywczym przed silniejszymi kontrahentami bez konieczności odwoływania się do bardziej wymagającego (i w praktyce często niemożliwego do spełnienia) kryterium dominacji, zamiast którego jest wykorzystywane łatwiejsze dowodowo kryterium przewagi kontraktowej.

Odnosząc się do problematyki przewagi kontraktowej w obrocie produktami rolnymi i spożywczymi, warto podkreślić, że dzięki wprowadzeniu i stosowaniu wspomnianych regulacji słabsze podmioty z sektora rolno-spożywczego mogą korzystać z dość korzystnej dla nich procedury postępowania przez UOKiK. Daje im ona szansę na rozwiązanie problemów w relacjach z nabywcami bez ponoszenia dodatkowych kosztów (postępowanie prowadzi urząd, skarżący formalnie nie bierze w nim udziału) oraz z zachowaniem anonimowości (co jest istotne dla skarżących, którzy dążą np. do wyeliminowania konkretnego nadużycia w relacjach z nabywcą, a nie do utraty kontrahenta).

Względna lub wyższa siła rynkowa (regulacja niemiecka) [GCR, 2020]

Przepisy unijnego prawa konkurencji dopuszczają regulację w przepisach krajowych państw UE praktyk ograniczających konkurencję o charakterze jednostronnym (tzw. *unilateral conduct*) [por. Dz. Urz. 2003, L 1, art. 3 ust. 2], jak np. nadużywanie pozycji dominującej, w sposób bardziej rygorystyczny niż wynikający z prawa unijnego [por. TFUE, 2012, art. 102]. Uregulowania o takim charakterze znajdują się w niemieckiej ustawie o ochronie konkurencji [Competition Act – GWB, par. 20], która oprócz zakazu nadużywania pozycji dominującej formułuje również zakazy adresowane do przedsiębiorców o względnej lub wyższej sile rynkowej.

Zakaz taki dotyczy podmiotów posiadających **względną siłę rynkową** (*relative market power*) w relacjach z małymi i średnimi dostawcami lub odbiorcami, którzy zależą od nich w taki sposób, że dla tych małych i średnich przedsiębiorców nie istnieją wystarczające i rozsądne możliwości zmiany kontrahenta [por. Competition Act – GWB, par. 20 ust. 1] (na innego niż posiadający wobec nich wspomnianą względną siłę rynkową). Ustalenie czy zachodzi względna siła rynkowa wymaga zatem oceny tej siły w relacji dwustronnej (tj. oceny zewnętrznych opcji / możliwych alternatyw dla strony potencjalnie zależnej).

Przy dokonywaniu analizy w tym zakresie wykorzystuje się pomocniczo wskazówki istotne przy ustalaniu dominacji [por. Competition Act – GWB, par. 18 ust. 3 i 3a].

Niemiecka ustawa zakazuje również przedsiębiorcom posiadającym **wyższą siłę rynkową** (*superior market power*) w stosunku do małych i średnich konkurentów nadużywania swojej pozycji rynkowej wobec tych podmiotów [por. Competition Act – GWB, par. 20 ust. 3]. Aby wykazać istnienie tego rodzaju siły rynkowej, wystarczy udowodnić, że przedsiębiorstwo dominujące ma „wyższą" pozycję rynkową w stosunku do swoich konkurentów. Przy dokonywaniu analizy w tym zakresie wykorzystuje się analogicznie wskazówki, istotne przy ustalaniu dominacji.

Egzekwowanie wskazanych wyżej przepisów dotyczących nadużyć związanych z wykorzystywaniem względnej lub wyższej siły rynkowej odbywa się analogiczne jak w przypadku ścigania nadużywania pozycji dominującej – w drodze postępowań prowadzonych i decyzji wydawanych przez niemiecki Federalny Urząd Kartelowy (Bundeskartellamt).

Dominacja a nieuczciwa konkurencja

Przedsiębiorca poszkodowany nieuczciwymi praktykami rynkowymi kontrahenta lub konkurenta nie jest skazany wyłącznie na to, aby dążyć do zainteresowania swoim problemem organu administracji (np. UOKiK lub Komisję Europejskiej), który podejmie się załatwienia sprawy niejako w jego interesie. Procedury administracyjne, na co już wyżej wskazano, mają swoje niewątpliwe zalety z perspektywy skarżącego (np. nie generują dodatkowych kosztów, pozwalają zachować anonimowość). Z drugiej jednak strony należy też wskazać na ich wady, takie jak np. brak możliwości wpływania skarżącego na tok i kierunek działania urzędu oraz ograniczone z jego perspektywy skutki takiej interwencji (brak szans w takim trybie na odszkodowanie czy zmianę umowy w konkretny, oczekiwany sposób, np. poprzez ustalenie uczciwej ceny). Deficyty tego typu nie zachodzą w przypadku zastosowania ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji [por. Dz.U. 2020, poz. 1913 t.j.].

Regulacja ta zakazuje stosowania szeregu nieuczciwych praktyk rynkowych – tzw. czynów nieuczciwej konkurencji. Wiele z nich można byłoby uznać za tożsame z przejawami nadużywania pozycji dominującej (jak np. utrudnianie innym przedsiębiorcom dostępu do rynku poprzez: sprzedaż produktów lub usług poniżej kosztów, nakłanianie do odmowy sprzedaży lub zakupów u innych przedsiębiorców czy, rzeczowo nieuzasadnione, zróżnicowane traktowanie niektórych klientów). Różnica polega jednak na tym, że do postawienia danemu przedsiębiorcy zarzutu stosowania wspomnianych czynów nieuczciwej konkurencji nie jest wymagane odniesienie do posiadanej przez niego pozycji rynkowej (np. pozycji dominującej). Oznacza to, że wystarczy wykazać stosowanie przez niego zakazanej praktyki, np. wspomnianego utrudniania dostępu do rynku poprzez dyskry-

minację niektórych klientów. Wydaje się więc, że z perspektywy ewentualnego dowiedzenia naruszeń wykorzystanie przepisów o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji może być łatwiejsze (niż np. wykazywanie dominacji na potrzeby stwierdzenia przez UOKiK, że doszło do jej nadużycia).

Kolejną istotną z perspektywy przedsiębiorców różnicą, jeżeli chodzi o ewentualne korzystanie z regulacji o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji, jest zupełnie inny tryb i zakres dochodzonych roszczeń, pociągający za sobą określone konsekwencje. W przypadku czynów nieuczciwej konkurencji nie składa się skarg do UOKiK (czy innego urzędu), ale pozew do właściwego sądu cywilnego ze wskazaniem żądań (roszczeń), które mają zadośćuczynić naruszeniu. Dochodzi zatem do sporu cywilnego, który z jednej strony wymaga aktywnego udziału skarżącego (powoda), z drugiej zaś daje mu szansę na zaspokojenie zgłaszanych roszeń (np. zaniechanie określonych działań, usunięcie ich skutków, zapłatę odszkodowania). Dzieje się tak, ponieważ postępowanie w sprawie nieuczciwej konkurencji jest co do zasady postępowaniem cywilnym – mającym na celu ochronę interesu prywatnego (a nie interesu publicznego, jak w przypadku postępowań dotyczących nadużywania pozycji dominującej).

Naruszenia na rynkach nowych technologii

Rynki związane z nowymi technologiami od lat generują wyzwania dotyczące możliwości lub zasadności ewentualnego zastosowania do nich mechanizmów regulacyjnych prawa konkurencji, w tym zakazu nadużywania pozycji dominującej. Wątpliwości dotyczą m.in. ustalenia tzw. rynku właściwego w danej sprawie czy pozycji dominującej przedsiębiorcy na tym rynku (która powinna charakteryzować się trwałością). W tym kontekście problemem niekiedy trudnym do uchwycenia jest duża dynamika czy zmienność tych rynków oraz brak trwałości pozycji rynkowej niektórych podmiotów, które zastępowane są przez dysponujących nowszymi (bardziej atrakcyjnymi) produktami lub usługami konkurentów (następców rynkowych), a także np. kwestia przesądzenia, czy dostęp do dużych baz danych (tzw. *big data*) może być wyznacznikiem silnej (dominującej?) pozycji rynkowej. Na to wszystko nakłada się kwestia korespondowania ewentualnej regulacji prokonkurencyjnej z potrzebą ochrony konsumentów i prywatności, co jest praktycznie zawsze wyzwaniem związanym z działalnością prowadzoną w szeroko pojętym sektorze cyfrowym.

Wydaje się, że w ostatnim czasie obawy przed prokonkurencyjną regulacją rynków nowych technologii osłabły na rzecz przekonania, że brak działań regulatora może w nieodległej przyszłości doprowadzić na niektórych rynkach do swego rodzaju monopolizacji, którą trudno będzie odwrócić. Odpowiedzią na te obawy jest jedna z nowszych inicjatyw legislacyjnych Komisji Europejskiej dotycząca platform internetowych.

Nowe regulacje dla platform cyfrowych

Komisja Europejska w grudniu 2020 r. ogłosiła projekty zmian legislacyjnych dotyczących szeroko pojętych usług cyfrowych, takich jak media społecznościowe, platformy internetowe i inne rynki *on-line*. Są to projekty dotyczące usług cyfrowych (Digital Services Act) oraz rynków cyfrowych (Digital Market Act). Podczas gdy Digital Services Act koncentruje się przede wszystkim na szeroko zakrojonej ochronie użytkowników usług cyfrowych (obywateli/konsumentów) przed nieuczciwymi praktykami platform internetowych, drugi projekt – Digital Market Act – wprowadza szereg ograniczeń dotyczących działalności takich platform cyfrowych, które mogłyby w negatywny sposób wpływać na funkcjonowanie rynku wewnętrznego [Komisja Europejska, 2020b].

Projekt ten dotyczy dużych (z uwagi na osiągany obrót) platform internetowych, służących jako swego rodzaju brama (*gateway*) umożliwiająca użytkownikom biznesowym dotarcie do klientów i posiadających już lub mających uzyskać wkrótce ugruntowaną i trwałą pozycję rynkową (tzw. *gatekeeper*). Celem proponowanej regulacji jest niedopuszczenie do tego, aby taka pozycja dawała im możliwość narzucania reguł funkcjonowania niektórych rynków cyfrowych, w tym do tworzenia tzw. wąskich gardeł w relacjach przedsiębiorców z konsumentami (np. poprzez uniemożliwianie rozwoju nowych, innowacyjnych usług, nieuczciwe wykorzystywanie danych pochodzących od firm działających na tych platformach lub blokowanie użytkowników w określonej usłudze i z ograniczonymi możliwościami przejścia na inną).

Uznanie danej platformy za tzw. *gatekeepera* – w świetle proponowanych regulacji – będzie równoznaczne z nałożeniem na dany podmiot pewnych obowiązków co do prowadzonej przezeń działalności. Będą one obejmować przykładowo: zagwarantowanie interoperacyjności usług podmiotu zewnętrznego z usługami *gatekeepera*, zapewnienie korzystającym z platformy przedsiębiorcom dostępu do danych generowanych podczas korzystania z tej platformy, udostępnianie firmom reklamującym się na platformie narzędzi i informacji niezbędnych reklamodawcom i wydawcom do przeprowadzania własnej niezależnej weryfikacji reklam hostowanych przez *gatekeepera* czy umożliwienie użytkownikom biznesowym promowania swojej oferty i zawierania umów z klientami poza platformą *gatekeepera*. Dodatkowo *gatekeeper* nie będzie mógł mi.in. uprzywilejowywać własnych produktów lub usług w stosunku do analogicznych produktów oferowanych za pośrednictwem danej platformy przez inne podmioty, uniemożliwiać konsumentom nawiązywania kontaktów ze sprzedawcami poza platformą, a także uniemożliwić użytkownikom odinstalowania wstępnie zainstalowanego oprogramowania lub aplikacji, jeśli sobie tego życzą [Komisja Europejska, 2020d].

Po ewentualnym wejściu w życie wspomnianego projektu operatorzy platform będą mieli obowiązek dostosować się do nałożonych na nich wymogów. W razie braku takiego

dostosowania przewiduje się nakładanie na niesubordynowane podmioty kar pieniężnych do 10% obrotu (analogicznych jak w przypadku nadużywania pozycji dominującej).

Koncept wynikający z proponowanej regulacji umożliwi ingerencję regulacyjną w stosunku do ww. platform internetowych bez konieczności wykazywania, że którakolwiek z nich ma pozycję dominującą na rynku oraz że dopuściła się jakiegoś nadużycia w tym zakresie. Zgodnie z założeniem Digital Market Act ma uzupełniać ochronę rynku i uczciwości konkurowania wynikającą z obowiązujących przepisów unijnego i krajowego prawa konkurencji (w tym regulacji zakazujących nadużywania pozycji dominującej), w szczególności poprzez zapobieżenie ewentualnym antykonkurencyjnym zmianom struktury rynku w regulowanym zakresie[14].

Modernizacja prawa konkurencji w Niemczech

Niezależnie od wspomnianych wyżej planowanych zmian na poziomie unijnym w Niemczech kończy się obecnie proces legislacyjny zmierzający do modernizacji krajowych przepisów antymonopolowych w sposób, który umożliwi skuteczne przeciwdziałanie wykorzystywaniu swojej pozycji rynkowej przez globalnych gigantów technologicznych, a zwłaszcza takie platformy jak Amazon, Google, Apple czy Facebook. Po wejściu w życie procedowanych zmian Bundeskartellamt będzie mógł stwierdzić, że np. konkretny gigant technologiczny ma nadrzędne znaczenie na różnych rynkach (*overriding importance across markets*), i na podstawie tych ustaleń (*cross-market significance*) nałożyć pewne ograniczenia na działalność takiego podmiotu (np. zabronić platformie *e-commerce* oferowania na preferencyjnych zasadach wytwarzanych przez siebie produktów czy tworzenia barier wejścia na rynek związanych z dostępem do danych).

Te nowe regulacje będą dotyczyły także przedsiębiorców niemających jeszcze dominującej pozycji rynkowej, ale szybko budujących swoją siłę rynkową. Chodzi o to, aby umożliwić skuteczną interwencję organowi antymonopolowemu w odpowiednim momencie, nim zaistnieją trudne do odwrócenia szkody dla konkurencji [Grüll, 2021]. W konsekwencji przyjęcia tych zmian Niemcy staną się pierwszym państwem unijnym, w którym będą obowiązywały specyficzne regulacje dotyczące ochrony konkurencji w sektorze Big Tech.

[14] Warto dodać, że projekt Digital Market Act wprowadza regulację na zasadzie *ex ante* (ingerencję regulatora uprzedzającą ewentualne naruszenie), co stanowi dużo szerzej zakrojoną ingerencję niż prawo konkurencji działające na zasadzie *ex post* (czyli ściganie i karanie już po zaistnieniu naruszenia).

Podsumowanie – konkluzje i rekomendacje

1. Przedsiębiorstwa europejskie, poza obszarem unijnym, napotykają na realne przeszkody w zakresie działalności. Istnieje szereg problemów, których rozwiązanie może przyczynić się do poprawy warunków otoczenia biznesowego i przywrócenia zaufania inwestorów. Rozwój usług jest nadal ograniczany przez specyfikę regulacji obowiązujących w poszczególnych krajach – niezależnie od tego, czy chodzi o specjalne pozwolenia, kwalifikacje zawodowe czy też wymogi określające faktyczne możliwości wykorzystania środków produkcji krajowej. Handel elektroniczny utrudniają rozbieżne przepisy dotyczące prywatności danych, ochrony konsumentów, usług internetowych oraz standaryzacji danych. Ingerencje rządu mają często na celu poprawę konkurencyjności rodzimych producentów względem zagranicznych firm. Naruszanie zasad konkurencji może wynikać również z działalności przedsiębiorstw państwowych i udzielania subsydiów przez instytucje publiczne, np. w postaci tanich kredytów. Istotnym elementem zaburzania uczciwej konkurencji jest też słaba ochrona własności intelektualnej czy przymusowy transfer technologii.
2. Nowe bariery mają często formę narodowych lub nawet regionalnych wymogów przyjmowanych w celu zapewnienia publicznego bezpieczeństwa, zdrowia i ochrony środowiska. Państwa narodowe sięgają w tym przypadku zazwyczaj po rozwiązania z zakresu biurokracji, związane z dodatkową dokumentacją, niezbędnymi certyfikatami, standardami technicznymi czy też nadmiernymi wymogami fitosanitarnymi. Bariery te, nawet jeśli nie są ustanawiane na dużą skalę, mogą skutecznie hamować wchodzenie poszczególnych firm na nowe rynki. Można się również spodziewać, że niektóre działania osłonowe związane z minimalizowaniem skutków pandemii COVID-19 okażą się niekoniecznie tylko przejściowe.
3. Przedsiębiorcy zwracają uwagę przede wszystkim na bariery w zakresie konkurencji, związane z nadużywaniem pozycji dominującej bądź quasi-dominującej poprzez stosowanie umów wyłącznościowych, ograniczających mniejszym podmiotom dostęp do rynku czy określonych zasobów. Ponadto uczestnicy badania wskazują na następujące ograniczenia:
   - praktyki dumpingowe wraz z nietransparentną polityką rabatową;
   - nadużywanie praw podmiotowych w postaci wytaczania nieuzasadnionych powództw przeciw konkurentom celem nękania ich;
   - obniżanie wiarygodności i podnoszenie, z uwagi na wytoczone powództwa, kosztów działalności konkurentów;
   - nadużywanie ochrony patentowej związanej ze znakami towarowymi;
   - faworyzowanie przez kraje EŚW własnych firm państwowych;

- przymus wnoszenia jednorazowych opłat przez dostawców na rzecz sieci handlowych;
- przewlekłe procedury rozstrzygania sporów ograniczające możliwości w zakresie dochodzenia swoich praw przez mniejsze podmioty gospodarcze;
- wydłużający się okres wydawania orzeczeń przez sądy.

4. W krajach EŚW, w tym w Polsce, na skutek dynamicznych zmian zachodzących w gospodarce światowej, w wyniku których coraz większego znaczenia w kształtowaniu przewag konkurencyjnych nabierają czynniki niematerialne, wyczerpują się już *de facto* możliwości konkurowania bazujące na czynnikach tradycyjnych, takich jak chociażby niskie koszty pracy. Wyjątek pod tym względem mogą stanowić jeszcze kraje Europy Wschodniej (Białoruś, Ukraina, Mołdawia). Istniejące tam jednak poważne ograniczenia natury instytucjonalnej, związane z funkcjonowaniem tamtejszych systemów gospodarczych, politycznych i społecznych, zwiększających realne ryzyko prowadzenia działalności gospodarczej w przypadku zarówno krajowych, jak i zagranicznych przedsiębiorstw, skutecznie niwelują owo potencjalne źródło przewag konkurencyjnych tych krajów.
5. Niezbędne działania podejmowane przez władze państwowe z krajów EŚW powinny być ukierunkowane na podnoszenie jakości posiadanego kapitału ludzkiego oraz innowacyjności własnych gospodarek. Konsekwentnie realizowana polityka władz publicznych w tym zakresie, przy zaangażowaniu także sektora prywatnego, może skutkować istotnym przesunięciem gospodarek EŚW w globalnych łańcuchach wartości, ku finalnym ogniwom owych łańcuchów.
6. Działania władz państwowych powinny zostać nakierowane na podnoszenie jakości procesów edukacyjnych (w tym także w zakresie tzw. kształcenia ustawicznego – *lifelong learning*) oraz dopasowywanie ich w coraz większym stopniu do potrzeb rynku pracy w dobie gospodarki 4.0.
7. W celu osiągnięcia efektów synergii konieczna jest współpraca między sektorem publicznym (państwowym), w tym m.in. państwowymi uczelniami wyższymi, a sektorem prywatnym (prywatnymi przedsiębiorcami). Bez odpowiedniego zaplecza niezwykle ciężko będzie skutecznie wzmacniać posiadane i budować nowe przewagi konkurencyjne tej czy innej gospodarki. Stąd tak ważne jest sprawne i efektywne funkcjonowanie systemów stymulowania owej współpracy w obszarze kapitału ludzkiego oraz innowacji na zasadach partnerstwa publiczno-prywatnego.
8. Przepisy dotyczące zakazu nadużywania pozycji dominującej są potencjalnie skutecznym narzędziem przeciwdziałania nieuczciwym praktykom. Z perspektywy funkcjonowania rynku wewnętrznego UE, na którym konkurują przedsiębiorcy, zaletą tych regulacji wydaje się w szczególności ich stabilność (związana z kilkudziesięcioletnim już orzecznictwem administracyjnym i sądowym w takich sprawach) oraz jednolity

charakter w całej UE (co teoretycznie odpowiada postulatowi jasności przyjętych regulacji z perspektywy zobowiązanego do ich przestrzegania biznesu). Z drugiej jednak strony – jak pokazuje praktyka – oczekiwania skarżących (przedsiębiorców, którzy czują się poszkodowani nadużyciami dominacji ze strony ich silniejszych kontrahentów lub konkurentów) rozmijają się często z tymi optymistycznymi założeniami. Przyczyn takiego stanu rzeczy jest z pewnością wiele, wydaje się jednak, że na pierwszy plan wysuwa się w tym przypadku wskazana wyżej niejasność pojęcia dominacji (i rynku właściwego) jako punktu wyjścia do zastosowania tych przepisów. Czym innym jest bowiem dominacja na rynku właściwym w ujęciu ekonomicznym, czym innym natomiast jej potoczne rozumienie przez wielu skarżących – jako relacji z (znacznie) silniejszym od nich podmiotem.

9. Mimo że obecne brzmienie polskiej i unijnej regulacji skutecznie chroni przed nadużywaniem pozycji dominującej przez posiadające ją podmioty, to **nie umożliwia ono jednak często skutecznej ochrony słabszych uczestników rynku przed nadużyciami ze strony ich znacznie silniejszych kontrahentów lub konkurentów**. Alternatywą dla tych słabszych podmiotów mogą okazać się rozwiązania wskazane jako mające wypełnić deficyty związane z zakresem ochrony przewidzianej w przepisach o dominacji. Należą do nich regulacje dotyczące zakazu nadużywania przewagi kontraktowej, które przynajmniej częściowo rozwiązują problemy w łańcuchu dostaw produktów rolnych i spożywczych (zwłaszcza w kontekście relacji kontraktowych mniejszych dostawców z dużymi sieciami handlowymi). Dają one szansę na prowadzenie szybszych postępowań z uwagi na łatwiejszy niż w przypadku dominacji pułap dowodzenia w takich sprawach, który odnosi się co do zasady do dwustronnej relacji dostawcy i sieci (co nie wymaga skomplikowanych i czasochłonnych analiz ekonomicznych rynku jak w przypadku dominacji). Minusem tych rozwiązań – z punktu widzenia skarżących – jest ich ograniczony, sektorowy charakter. Być może rozwiązaniem wartym rozważenia byłoby w tym przypadku **rozszerzenie tego typu regulacji również na inne sektory gospodarki**, np. w sposób zbliżony do przywołanych wyżej niemieckich regulacji definiujących w przepisach o ochronie konkurencji naruszenia wynikające również ze względnej lub wyższej siły rynkowej (która jest czymś słabszym niż pozycja dominująca).
10. W polskim prawie mniejsze podmioty mogą domagać się ochrony przed nieuczciwymi praktykami rynkowymi (jak np. utrudnianie dostępu do rynku) przy wykorzystaniu ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji. W praktyce barierą bywają tu jednak obawy mniejszych podmiotów związane z inicjowaniem postępowań sądowych przeciwko dużym kontrahentom, gdyż może to pociągnąć za sobą niekorzystne dla mniejszego podmiotu odwetowe zerwanie relacji kontraktowej. W przypadku postępowań administracyjnych (dotyczących nadużycia dominacji lub przewagi kon-

traktowej) tego typu zagrożenia akurat nie występują (tożsamość skarżącego może pozostać anonimowa).

11. **Odrębnych regulacji wymaga również kwestia ochrony mniejszych podmiotów na rynkach cyfrowych, w szczególności w odniesieniu do działalności platform internetowych i współpracujących z nimi przedsiębiorców**. Jak już wyżej wspomniano, odrębne regulacje w tym zakresie, uzupełniające deficyty stosowania unijnych i krajowych przepisów o nadużywaniu pozycji dominującej, są obecnie procedowane na forum unijnym jako tzw. Digital Market Act. Okazuje się bowiem, że rynki cyfrowe są w tym przypadku kolejnymi (obok np. rynków rolno-spożywczych), które wymagają uzupełniającej regulacji w odniesieniu do praktyk związanych z silną pozycją rynkową, niebędącą jednak pozycją dominującą.
12. Kwestią wymagającą dyskusji i przesądzenia przez prawodawców krajowych i unijnych jest odpowiedź na pytanie, na ile należy otwierać i rozbudowywać katalog regulacji uzupełniających deficyty wynikające z przepisów o dominacji. Wątpliwość ta dotyczy zwłaszcza pożądanego zakresu angażowania organów publicznych (takich jak UOKiK lub Komisja Europejska) w rozwiązywanie sporów prywatnoprawnych, którymi w gruncie rzeczy są problemy w relacjach kontraktowych między mniejszymi podmiotami (uważającymi się za dyskryminowane) a ich znacznie silniejszymi kontrahentami. Odpowiedź na to pytanie pozwoli na nowo zdefiniować zakres pojęcia interesu publicznego w odniesieniu do rozszerzania możliwości prowadzenia tego typu interwencji.

Bibliografia

Ambasada Ukrainy w Rzeczypospolitej Polskiej (2013). *Umowa stowarzyszeniowa to wolny handel*, https://poland.mfa.gov.ua/pl/news/1396-intervju-posla-ukrajini-v-rp-mmalysykogodlya-jekonomichnogo-vidannya-eurogospodarka (dostęp: 12.03.2021).

Bjerkem, J., Pilati, M., Dheret, C, Giuli, M., Sipka, S. (2019). *An Industry Action Plan for a More Competitive, Sustainable and Strategic European Union*, European Policy Center, Issue Paper, November 7.

Blaug, M. (1994). *Teoria ekonomii*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.

Cieślik, J. (2014). *Przedsiębiorczość, polityka, rozwój*. Warszawa: Wydawnictwo Akademickie SEDNO.

Competition Act – GWB. Act against Restraints of Competition in the version published on 26 June 2013 (Federal Law Gazette I, 2013, p. 1750, 3245), as last amended by Article 1 of the Act of 18 January 2021 (Federal Law Gazette I, p. 2), https://www.gesetze-im-internet.de/englisch_gwb/englisch_gwb.html#p0066 (dostęp: 20.03.2021).

Cornell University, INSEAD, WIPO (2015). *The Global Innovation Index 2015: Effective Innovation Policies for Development*. Fontainebleau–Ithaca–Geneva.

Cornell University, INSEAD, WIPO (2020). *The Global Innovation Index 2020: Who Will Finance Innovation?* Ithaca–Fontainebleau–Geneva.

Countryeconomy (2021). *NMW – National Minimum Wage*, https://countryeconomy.com/national-minimum-wage (dostęp: 20.03.2021).

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/633 z 17.04.2019 r. w sprawie nieuczciwych praktyk handlowych w relacjach między przedsiębiorcami w łańcuchu dostaw produktów rolnych i spożywczych (Dz. Urz. 2019, L 111/59).

Erhard, L. (2012). *Dobrobyt dla wszystkich*. Warszawa: PTE.

Eurostat (2021a). *Home*, https://ec.europa.eu/eurostat/ (dostęp: 12.03.2021).

Eurostat (2021b). *Data*, https://ec.europa.eu/eurostat/data (dostęp: 20.03.2021).

GCR (2020). *Antimonopoly & Unilateral Conduct: Germany*, thttps://globalcompetitionreview.com/insight/know-how/antimonopoly-and-unilateral-conduct/report/germany (dostęp: 20.03.2021).

Global Trade Alert (2021). *Global Dynamics*, https://www.globaltradealert.org/global_dynamics (dostęp: 20.03.2021).

Grüll, P. (2021). *German Law Aims to Tackle the Market Power of Digital Giants*, https://www.euractiv.com/section/digital/news/new-german-amendment-aims-to-tackle-the-market-power-of-digital-giants/ (dostęp: 12.03.2021).

Gunnella, V., Quaglietti, L. (2019). The Economic Implications of Rising Protectionism: A Euro Area and Global Perspective, *ECB Economic Bulletin*, 3.

Kasiewicz, S. (2013). Transformacja systemu instytucjonalnego sektora bankowego. W: *Teorie kryzysu* (s. 9–17), S. Partycki (red.). Lublin: Wydawnictwo KUL.

Komisja Europejska (2019). Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego Regionów z wdrażania umów o wolnym handlu 1 stycznia 2018 r. – 31 grudnia 2018 r., Bruksela, dnia 14.10.2019 r. COM(2019) 455 final.

Komisja Europejska (2020a). *European Innovation Scoreboard 2020*, Luxembourg: Publications Office of the European Union.

Komisja Europejska (2020b). Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie kontestowalnych i uczciwych rynków w sektorze cyfrowym (akt o rynkach cyfrowych), https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020PC0842&from=en (dostęp: 20.03.2021).

Komisja Europejska (2020c). Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów dotyczące polityki konkurencji za rok 2019, COM(2020) 302 final.

Komisja Europejska (2020d). *The Digital Markets Act: Ensuring Fair and Open Digital Markets*, https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/digital-markets-act-ensuring-fair-and-open-digital-markets_en#what-are-the-benefits-of-the-digital-markets-act (dostęp: 20.03.2021).

Komisja Europejska (2021). *Modeling the Macroeconomic Impact of Competition Policy: 2020 Update and Further Development*, http://ec.europa.eu/competition/publications (dostęp: 20.03.2021).

OECD, Eurostat (2005). *Oslo Manual: Guidelines for Collecting and Interpreting Innovation Data*, 3rd ed., The Measurement of Scientific and Technological Activities. Paris: OECD Publishing.

Pietrewicz, J.W., Sobiecki, R. (2019) (red.). *W poszukiwaniu konkurencyjnej przewagi*. Warszawa: Oficyna Wydawnicza SGH.

Poniatowska-Jaksch, M., Sobiecki, R. (red.) (2019). *Cyfryzacja a przedsiębiorstwo*. Warszawa: Oficyna Wydawnicza SGH.

Radomska, E. (2017). DCFTA – umowa o strefie wolnego handlu Ukrainy z Unią Europejską – szanse, zagrożenia, wyzwania, *Kwartalnik Naukowy Uczelni Vistula*, 2(55), s. 61–83.

Rozporządzenia Rady (WE) nr 1/2003 z 16.12.2002 r. w sprawie wprowadzenia w życie reguł konkurencji ustanowionych w art. 81 i 82 Traktatu (Dz. Urz. 2003, L 1).

Sobiecki, R., Pietrewicz, J.W. (2019) (red.). *Innowacyjna fala w społeczeństwie i gospodarce*. Warszawa: Oficyna Wydawnicza SGH.

SWAiD (2021a). *Eksport towarów i usług według krajów*, http://swaid.stat.gov.pl/HandelZagraniczny_dashboards/Raporty_predefiniowane/RAP_DBD_HZ_4.aspx (dostęp: 12.03.2021).

SWAiD (2021b). *Import towarów i usług według krajów*, http://swaid.stat.gov.pl/HandelZagraniczny_dashboards/Raporty_predefiniowane/RAP_DBD_HZ_3.aspx (dostęp: 20.03.2021).

Szymański, W. (2014). Przesłanki i sposoby ekspansji polskich przedsiębiorstw na rynek międzynarodowy. W: *Ekspansja polskich firm na rynki międzynarodowe* (s. 13–27), R. Sobiecki, J.W. Pietrewicz (red.). Warszawa: Oficyna Wydawnicza SGH.

TFUE (2012). Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana) (Dz. Urz. UE 2012, C 326/47).

Ustawa z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz.U. 2020, poz. 1913 t.j.).

Ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz.U. 2021, poz. 275 t.j.).

Ustawa z dnia 15 grudnia 2016 r. o przeciwdziałaniu nieuczciwemu wykorzystywaniu przewagi kontraktowej w obrocie produktami rolnymi i spożywczymi (Dz.U. 2020, poz. 1213).

World Bank (2020). *The Human Capital Index 2020 Update: Human Capital in the Time of COVID-19*. Washington.

REAKCJA POLSKIEJ POLITYKI PODATKOWEJ NA KRYZYS ZWIĄZANY Z PANDEMIĄ NA TLE PAŃSTW GRUPY WYSZEHRADZKIEJ

Dominik Gajewski
Piotr Karwat
Adam Olczyk
Aleksander Werner
Jarosław Wierzbicki

Streszczenie

Przedmiotem rozważań prezentowanych w rozdziale jest odpowiedź polskiej polityki podatkowej na kryzys związany z pandemią COVID-19. W tym celu omówiono zwięźle ogólną zmianę paradygmatu, jaka nastąpiła w europejskiej myśli ekonomicznej w następstwie kryzysu zadłużeniowego strefy euro. Następnie przedstawiono początkowe warunki prowadzenia polityki fiskalnej w poszczególnych państwach Grupy Wyszehradzkiej (V4) i opisano ogólne tendencje występujące w ich polityce podatkowej. W rozdziale zaprezentowano również badanie empiryczne, w którym zidentyfikowano i przeanalizowano 16 instrumentów polityki podatkowej wprowadzonych w Polsce po wybuchu pandemii. Ich zasadniczym celem było: 1) zmniejszenie obciążeń administracyjnych związanych z poborem podatków poprzez zmianę odpowiednich terminów, 2) ułatwienie walki z pandemią, np. w postaci zwolnień z opodatkowania alkoholu używanego do produkcji środków dezynfekcyjnych, oraz 3) przeprowadzenie stymulacji makroekonomicznej. Z drugiej strony percepcja reakcji polityki podatkowej na pandemię może być zakłócona na skutek instrumentów sektorowych (nakładanych na produkty zawierające cukier, alkohol sprzedawany w małych opakowaniach, handel wielkopowierzchniowy i konsumowaną energię elektryczną) wprowadzonych jeszcze przed kryzysem, lecz wchodzących w życie dopiero w 2021 r.

RESPONSE OF THE POLISH FISCAL POLICY TO THE CRISIS CAUSED BY THE PANDEMIC IN COMPARISON TO THE VISEGRAD GROUP COUNTRIES

Abstract

This chapter presents the response of the Polish fiscal policy to the crisis triggered by the COVID-19 pandemic. To this end, it briefly introduces a general shift of the fiscal policy paradigm that occurred in the European economic thought after the European sovereign debt crisis. Next, it presents initial conditions of effecting fiscal policy in individual states of the Visegrad Group (V4) and describes general trends in their fiscal policy. The main empirical contribution of this chapter is identification and analysis of 16 tax policy instruments implemented in Poland after the outbreak of the pandemic. Their purpose was to: 1) ease administrative burden of tax collection, by extending relevant deadlines, 2) streamline medical response, for example by introducing tax exemption for ethanol used in disinfectants production and 3) stimulate the economy. However, the popular perception of tax policy response is likely to be distorted by several sectoral instruments (levied on products containing sugar, small-bottles alcohol miniatures, retail trade and power consumption) introduced before the crisis but entering into force in 2021.

Autorzy/Authors

Dominik J. Gajewski – dr hab., profesor uczelni, kierownik Zakładu Prawa Podatkowego oraz Centrum Analiz i Studiów Podatkowych SGH. Sędzia Naczelnego Sądu Administracyjnego. Autor ponad 200 publikacji naukowych poświęconych problematyce krajowego i międzynarodowego prawa podatkowego.

Piotr Karwat – dr, radca prawny, adiunkt w Zakładzie Prawa Podatkowego i Celnego SGH. Partner w kancelarii Radzikowski, Szubielska i Wspólnicy w Warszawie. Członek International Fiscal Association. Autor wielu publikacji z zakresu prawa podatkowego.

Adam Olczyk – dr, adiunkt w Zakładzie Prawa Podatkowego oraz członek zespołu Centrum Analiz i Studiów Podatkowych SGH. Starszy asystent sędziego w Naczelnym Sądzie Administracyjnym. Autor licznych publikacji, monografii i artykułów z zakresu prawa podatkowego.

Aleksander Werner – dr hab. nauk prawnych, dr nauk ekonomicznych, profesor uczelni oraz kierownik Zakładu Prawa Podatkowego i Celnego SGH; radca prawny i doradca podatkowy.

Jarosław Wierzbicki – dr, adiunkt w Katedrze Prawa Administracyjnego i Finansowego Przedsiębiorstw SGH. Specjalizuje się w zagadnieniach prawa finansów publicznych oraz regulacji sektora usług finansowych. Autor analiz, opinii, publikacji i opracowań badawczych dotyczących powyższych zagadnień.

Pandemia COVID-19 pośród uwarunkowań prowadzenia polityki publicznej zaistniała od marca 2020 r. Zarówno samo zjawisko, jak i rozmiar, bo niekoniecznie charakter podjętej przez władze publiczne odpowiedzi z zakresu polityki gospodarczej, stanowią istotne *novum*. Jako takie przedstawiają sobą interesujące wyzwanie badawcze, nakazując jednak przyjęcie zastrzeżenia, iż wszelkie formułowane na gorąco wnioski mogą być siłą rzeczy dalece nieprecyzyjne. Jednocześnie skala i formy podejmowanych działań publicznych, również w sferze finansów publicznych i oczywiście polityki podatkowej, uzasadniają konieczność opisu i podejmowania prób interpretacji.

Punktem wyjścia do analizy reakcji polityki podatkowej na kryzys związany z pandemią – i zastosowanymi niefarmakologicznymi środkami jej przeciwdziałania [Flaxman, Mishra, Gandy, 2020] – musi być szersza refleksja na temat paradygmatu prowadzenia polityki gospodarczej w Unii Europejskiej (UE).

Na skutek globalnego kryzysu finansowego z 2008 r. – i następującego po nim kryzysu zadłużeniowego strefy euro – zarysowały się wyraźne różnice w prowadzeniu polityki gospodarczej (fiskalnej i monetarnej) po obu stronach Atlantyku. Stany Zjednoczone odpowiedziały wyraźną ekspansją fiskalną (*Troubled Asset Relief Program*, *The American Recovery and Reinvestment Act of 2009*) i zastosowaniem „niekonwencjonalnych" mechanizmów polityki monetarnej (*quantitative easing* – QE). W przypadku UE czynniki instytucjonalne (skomplikowany mechanizm decyzyjny na styku państw narodowych i organów unijnych, brak wspólnego budżetu, pozwalającego na koordynację polityki fiskalnej) oraz dominujący paradygmat ekonomiczny (w tym szczególnie rygorystyczne podejście do polityki monetarnej) przeciwdziałały stymulacji gospodarki na taką skalę [Wolf, 2014]. Reakcja UE na kryzys była ograniczana – osobną kwestią pozostaje, do jakiego stopnia i w których państwach – głównie przez wytyczne *Paktu stabilności i wzrostu* (*The Stability and Growth Pact* – SGP), określające kierunkowe cele równowagi fiskalnej, w tym trzyprocentowy limit deficytu budżetowego.

W przypadku Polski zachwianie równowagi budżetowej na skutek kryzysu finansowego zaowocowało decyzją Rady UE z 7 lipca 2009 r., stwierdzającej występowanie nadmiernego deficytu [2009/589/EC]. Tzw. procedura nadmiernego deficytu, trwająca do 2015 r. [2015/1026], bez wątpienia wpłynęła na kształt polityki fiskalnej w Polsce. Z punktu widzenia praktyki legislacji najbardziej widocznym przejawem jej funkcjowania był wprowadzony z początkiem 2011 r. obowiązek określania w tekście normatywnym ustaw (nie w uzasadnieniach czy OSR) kwotowych limitów wydatków związanych z realizacją ustawy w perspektywie 10 lat, w rozbiciu na poszczególne okresy roczne [Dz.U. 2010, nr 257, poz. 1726, art. 1 ust. 2 lit. b][1].

[1] Przykładem stosowania tej reguły może być np. art. 28 ustawy z dnia 5 sierpnia 2015 r. o nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej [Dz.U. 2015, poz. 1255], ustanawiającej nową usługę publiczną – nieodpłatną pomoc prawną, zapowiedzianą w *expose* Ewy Kopacz.

Także szerokie zastosowanie „niekonwencjonalnych" mechanizmów polityki monetarnej przez EBC nastąpiło relatywnie późno – momentem zwrotnym okazało się apogeum kryzysu zadłużeniowego i słynne „*whatever it takes*" z przemówienia M. Draghi'ego z 26 lipca 2012 r. [ECB, 2012].

Doświadczenia kryzysu finansowego i zadłużeniowego w Unii Europejskiej bez wątpienia wpłynęły na ewolucję paradygmatu prowadzenia polityki gospodarczej w kierunku większego aktywizmu i interwencjonizmu. Jej symbolem stało się *Oświadczenie unijnych ministrów finansów o pakcie stabilności i wzrostu w kontekście kryzysu wywołanego COVID-19* z 23 marca 2020 r. [Rada Europejska, 2020], w którym zdecydowano się skorzystać z „klauzuli korekcyjnej" – innymi słowy, zawiesić działanie limitów deficytu – aby zapewnić „elastyczność potrzebną do podjęcia wszelkich niezbędnych środków w celu wsparcia naszych systemów ochrony zdrowia i ochrony ludności oraz do chronienia naszych gospodarek". Jeszcze osiem lat wcześniej zapewnienie tego typu elastyczności dotyczyło prowadzenia polityki fiskalnej [Varoufakis, 2017].

O ile opisywana zmiana paradygmatu oddziaływała przede wszystkim na stronę wydatkową polityki fiskalnej, o tyle wzrost tolerancji dla deficytów budżetowych przyczynił się do ograniczenia presji na wzrost fiskalizmu. Stworzono tym samym szersze ramy dla polityki podatkowej, czyniąc ją kolejnym elementem stymulacji gospodarek. Tego typu bezpośrednie działania władz publicznych koncentrują się na odpowiedziach wpisujących się w elementarne założenia polityki gospodarczej w ujęciu ekonomii popytowej. Skutkuje to zwiększeniem popytu czy to ze strony sektora publicznego, czy też, poprzez transfery, ze strony gospodarstw domowych. Część rządów, w tym władze Polski, równolegle wzmacnia bodźce popytowe poprzez podnoszenie podaży pieniądza (czyli wykorzystanie mechanizmu zwanego w nomenklaturze ekonomicznej podatkiem inflacyjnym) i osłabianie własnego pieniądza w relacji do walut obcych. Odpowiedź na zjawiska kryzysowe związane z pandemią COVID-19 nie odbiega zatem od ugruntowanych w praktyce schematów, jakkolwiek konkretne działania miewały niejednokrotnie charakter improwizowany, niekiedy podbudowany myśleniem magicznym. Nowością może być jednak element rozmiaru i spodziewanej trwałości problemów gospodarczych i przyjmowanych rozwiązań zapobiegających transmisji wirusa w postaci wyłączania określonych branż lub regionów na zasadzie tzw. lockdownu, w przypadku którego zarówno zakres, jak i sposób wprowadzania restrykcji budzą rozliczne wątpliwości i problemy interpretacyjne, a w warunkach polskich – również prawno-ustrojowe[2]. Konsekwencje podjętych działań z perspektywy systemu prawnego w Polsce będą najprawdopodobniej rodzić negatywne skutki jeszcze przez kolejne lata, co dodatkowo utrudni przywrócenie zaufania na linii rząd–społeczeństwo. Niekorzystne zjawiska w sferze gospodarczej będzie można naj-

[2] Analizę procesu legislacyjnego związanego z wprowadzaniem restrykcji prezentują Joński i Rogowski [2021].

prawdopodobniej zaobserwować w krótkim i średnim okresie we wszystkich państwach objętych lockdownem.

Wydatki publiczne, dokonywane w ciężar jawnego i ukrytego deficytu i długu sektora publicznego, mogą w niedalekiej przyszłości rodzić po stronie dochodowej konieczność zabezpieczenia zwiększonych wpływów, związany z ograniczaniem oporu podatkowego, poprawą ściągalności danin publicznych, w tym przede wszystkim podatków, wprowadzaniem nowych lub zwiększaniem stopy obciążeń fiskalnych wynikających z istniejących danin publicznych. Potencjalnie może to spowodować również dążenie do racjonalizacji systemu daninowego poprzez dokonanie jego kompleksowej reformy, choć wydaje się, że to ostatnie rozwiązanie, z perspektywy współczesnych uwarunkowań politycznych, znajduje się wyłącznie w sferze teoretycznie możliwych do podjęcia działań władczych.

Okres kryzysu stanowi jednocześnie czas szumu informacyjnego, w ramach którego trudno dokonywać jednoznacznego rozróżnienia informacji o rzeczywistych planach rządzących i danych związanych z prowadzoną polityką informacyjną tak w sferze *stricte* politycznej, jak polityczno-marketingowej. W tym przypadku można spodziewać się wiadomości ukierunkowanych na poprawę społecznego postrzegania rządzących oraz skuteczności podejmowanych działań, a także deklaracji mających odwracać uwagę rządzonych od negatywnych zjawisk kryzysowych. Co nie mniej istotne, niepewność i szum informacyjny to także kluczowe cechy samego procesu formułowania polityk publicznych w okresie pandemii – czy to w zakresie działań mających ograniczyć transmisję wirusa i wzmocnić ochronę zdrowia, czy też w sferze gospodarczej.

Wszystko to powoduje, iż wnioskowanie dokonywane w trakcie obserwowanych zjawisk niesie za sobą znaczące ryzyko błędnej identyfikacji trendów, niewłaściwej interpretacji wyodrębnionych czy nadinterpretacji analizowanych okoliczności. Czyni to jednak podjęte wyzwanie szczególnie interesującym. Z tego też powodu pozwalamy sobie przedstawić czytelnikom zebrane nieco „na gorąco" obserwacje odnoszące się do uwarunkowań, które, najprawdopodobniej przez najbliższe lata, będą kształtowały życie społeczne i daniny publiczne. Z przyczyn obejmujących zbliżone konstrukcje polityczno-prawne, uwarunkowania historii najnowszej oraz dość podobny poziom rozwoju i charakter gospodarek za punkt odniesienia przyjęliśmy państwa współpracujące w ramach tzw. Grupy Wyszehradzkiej.

Jednocześnie pragniemy podkreślić, iż osią niniejszych rozważań jest analiza rozwiązań prawnych dokonywana z uwzględnieniem zjawisk gospodarczych i politycznych. Z tego też powodu stosowana terminologia, odwołująca się do danin publicznych, powinna być odczytywana przede wszystkim w kontekście obowiązującego systemu prawnego i języka prawniczego. Pominięto jednocześnie elementy nienależące do zjawisk *stricte* podatkowych. W licznych przypadkach będą one jedynie sygnalizowane, zwłaszcza kiedy niemożliwy do pominięcia okaże się ich wpływ na zjawiska i trendy podatkowe.

Polityka podatkowa w czasach kryzysu

Kryzys związany z pandemią COVID-19 wpisał się w liczne zjawiska obecne w życiu społecznym, w sposób negatywny oddziaływujące na system finansów publicznych. Jego pojawienie się przyniosło konieczność doraźnego skoncentrowania się na nim jako problemie najbardziej palącym. Nie spowodowało to jednak, iż zaznaczające się wcześniej negatywne trendy, których dolegliwość przysłonił COVID, zostały wyeliminowane czy ograniczone. Przy próbie podejmowania jakiegokolwiek działania naprawczego wszystkie wspomniane uwarunkowania będą istotne.

W sposób oczywisty, w okresie stabilizowania się pierwotnego szoku związanego z zaistnieniem pandemii i podejmowania pierwszych działań w sferze zarządzania ryzykiem, przedmiotem zainteresowania rządzących stały się materie podatkowe i drzemiący w nich potencjał sygnalizacyjny z zakresu marketingu politycznego, umożliwiający wyrażenie zainteresowania i zaangażowania władz w zwalczanie skutków zagrożenia. Ten element działalności mógł być i stał się czynnikiem napędzającym w licznych państwach rozwiniętych mniej lub bardziej realne ulgi i zwolnienia w sferze danin publicznych. Obejmował, z przyczyn psychologicznych, przede wszystkim najbardziej czytelne dla podatników daniny bezpośrednie, znajdujące również uzasadnienie w sferze ograniczania kosztów transakcyjnych tam, gdzie adresaci ulg i zwolnień mogli być jednocześnie beneficjentami pomocy publicznej w postaci transferów finansowych. Równolegle, pośród selekcji mechanizmów ukierunkowanych na zwiększenie możliwości przetrwania okresu kryzysowego oraz konstrukcji prawnych umożliwiających poprawę siły nabywczej gospodarstw domowych i stabilności przedsiębiorców, dość naturalnym wyborem może okazać się oddziaływanie w sferze podatków bezpośrednich, w tym przede wszystkim dochodowych, jako narzędzi pomniejszających dochód do dyspozycji, a zarazem czytelnych dla samych podatników. W tej kategorii podatków, dość oczywistym, pierwszym wyborem politycznym powinna być obniżka stawek w opodatkowaniu dochodu osób fizycznych – i to niezależnie od kierunku dalszych działań w sferze opodatkowania mniej oczywistego dla podatników, jak np. podatki pośrednie czy ewentualnie ukryte zwiększanie podstawy opodatkowania. Będzie to jednocześnie skorelowane z brakiem działań w sferze opodatkowania pośredniego bądź z elementami zwiększania obciążeń podatkowych w tym zakresie.

Paradygmat prowadzenia polityki podatkowej w czasach kryzysu powinien zatem wskazywać na konieczność podejmowania działań liberalizacyjnych tam, gdzie mogą one zostać wprowadzone minimalnym kosztem skarbowym, a tym samym dostrzeżone i pozytywnie odebrane przez wyborców. Sam okres pandemii, jak każdy kryzys, nie będzie jednocześnie najlepszym momentem do wdrażania istotnych zmian zacieśniających w opodatkowaniu, w szczególności zaś do jawnego zwiększania jego dolegliwości. Równolegle ekspansywna

polityka fiskalna w sferze wydatków publicznych, ograniczanie lub odsuwanie w czasie strony dochodowej, a także generowanie dodatkowego (w Polsce w znacznym stopniu ukrytego, m.in. w formie przyszłych zobowiązań emerytalnych oraz długu zaciąganego przez fundusze zlokalizowane poza sektorem finansów publicznych[3]) długu publicznego każą położyć nacisk na element zapewnienia dodatkowego dochodu po ustaniu kryzysu, by oddalić zagrożenie powstania dodatkowego odium dla sił politycznych sprawujących w tym czacie władztwo publiczne. Przyjąć należy, iż rola stabilizacyjna systemu fiskalnego będzie rosła właśnie w okresie kryzysu [Ciżkowicz, Opala, Rzońca, 2012, s. 125].

Jednocześnie należy pamiętać, iż wszelkie wybory fiskalne, również te bieżące, bezpośrednio warunkowane pandemią, dokonywane są w ramach dłuższych procesów przekształcania i rozwoju systemów podatkowych. W postsocjalistycznych państwach Europy Środkowo-Wschodniej (EŚW) przebiegają one w dość zbliżony sposób, warunkowany podobną charakterystyką ekonomiczną i społeczno-polityczną poszczególnych państw. Skutkuje to nakładaniem się działań antykryzysowych na tendencje z zakresu długofalowo planowanych i przeprowadzanych zmian w opodatkowaniu. Istotny element ram prawnych, w jakich prowadzone będą działania antykryzysowe i rekonstrukcyjne w sferze podatkowej, stanowią procesy harmonizacji systemów podatkowych w Unii Europejskiej – zarówno te bezpośrednie, w postaci aktów ujednolicających, jak i pośrednie, związane z ujednolicaniem poprzez przejmowanie instytucji z innych państw regionu bądź dopasowywanie rozwiązań do wzorców zastosowanych przez pozostałe kraje.

Z okresu poprzedzającego kryzys należy wyodrębnić pewne sygnalizowane już wcześniej tendencje składające się na współczesne elementy konstrukcyjne systemów podatkowych państw V4. Za najistotniejsze z nich można uznać:

- silne uzależnienie kształtu i instytucji systemów podatkowych od instytucji recypowanych (państwa V4 w ograniczonym stopniu wprowadzają własne rozwiązania fiskalne, adaptując na swoje potrzeby narzędzia przyjęte w państwach rozwiniętych tzw. starej UE);
- reagowanie na rozwiązania wprowadzane przez UE w ramach harmonizacji prawa podatkowego, w tym przede wszystkim podatków pośrednich;
- próby aktywnego odpowiadania na nielojalne działania z zakresu polityki podatkowej czy wręcz przejawy szkodliwej konkurencji w tym zakresie (jak np. postępowanie Austrii wobec Czech czy przenoszenie tych zachowań na inne państwa grupy – stosunek Czech wobec Polski);
- próby wprowadzania podatków korespondujących z działalnością instytucji finansowych, na których od ostatniego kryzysu finansowego ciążą zarzuty związane z ryzykiem reputacyjnym (opodatkowanie aktywów bankowych) i nowe zobowiązania podatkowe (opodatkowanie wydobycia niektórych kopalin);

---

[3] W rozumieniu ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych [Dz.U. 2021, poz. 305 t.j.].

- próby wprowadzania nowych danin publicznych (Węgry, Polska), w mniejszym lub większym stopniu uzasadnianych względami społecznymi (opłaty/podatki cukrowe), a także ograniczaniem nielojalnej konkurencji (podatki handlowe).

Na poziomie organizacyjnym można dostrzec też próby wyprowadzenia nadzoru nad organizacją służb skarbowych i prowadzonymi postępowaniami spod bezpośrednich kompetencji Ministra Finansów, w związku z czym uzyskuje on ogólną kontrolę nad funkcjonowaniem wspomnianych struktur (stosunkowo najsłabiej zaznaczające się w Polsce).

Uwarunkowania polityki fiskalnej w UE i państwach V4

Systemy podatkowe funkcjonujące w porównywanych państwach jako cechę idealnie wspólną posiadają jeden element – musiały być budowane praktycznie *de novo* w okresie transformacji ustrojowej i gospodarczej.

Tabela 1
Podstawowe dane makroekonomiczne państw V4 w 2019 r.

Państwo	PKB *per capita* (USD)	Dług publiczny jako % PKB	Obciążenia podatkowe jako % PKB	Wydatki rządowe jako % PKB	Prognozowany spadek PKB w 2020 (%)*
Republika Czeska	43 016	37,7	34,9	40,0	–5,6
Republika Słowacka	32 550	63,4	34,7	41,9	–5,9
Republika Węgier	33 950	83,2	35,8	45,9	–5,3
Rzeczpospolita Polska	33 774	63,4	35,4	41,5	–2,8

* Ostatnia kolumna zawiera prognozy na 2020 r. (dane UE).
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych OECD.

Dodatkowo podlegały one uspójnieniu w toku przygotowań do członkostwa w UE, w tym harmonizacji prawnej dotyczącej przede wszystkim podatków pośrednich. W treści układów stowarzyszeniowych znajdowały się postanowienia zobowiązujące strony do dążenia do ujednolicania prawodawstwa, co przekładało się zasadniczo na konieczność wprowadzenia przez państwa stowarzyszone do prawa wewnętrznego rozwiązań pozwalających na współfunkcjonowanie z rozwiniętymi gospodarkami państw członkowskich EWG czy następnie Wspólnoty Europejskiej[4]. W ten sposób w prawie państw EŚW pojawiły się rozwiązania dotyczące opodatkowania wartości dodanej, opodatkowania akcy-

[4] Układy ustanawiające stowarzyszenie między Wspólnotą Europejską a państwami Europy Środkowo-Wschodniej weszły w życie w 1994 r. (Rzeczpospolita Polska, Republika Węgier) i 1995 r. (Republika Czeska, Republika Słowacka).

zowego, przede wszystkim w odniesieniu do tzw. dóbr zharmonizowanych, jak również elementy opodatkowania dochodów. W efekcie wymuszało to inkorporację takiego modelu opodatkowania, który, przynajmniej na początku okresu transformacji, miał charakter niekoniecznie adekwatny do stopnia ich rozwoju gospodarczego. Obecnie wszystkie państwa V4 notują pod tym względem dość zbliżony wzrost.

Tabela 2
Poziom wpływów podatkowych w państwach V4 w 2018 r.

% PKB	Republika Czeska	Republika Słowacka	Republika Węgier	Rzeczpospolita Polska
Podatki pośrednie	12,5	12,1	18,6	14,3
Podatki bezpośrednie	8,0	7,3	6,7	7,8
Składki na ubezpieczenie społeczne	15,6	14,8	12,3	13,3

Źródło: opracowanie własne.

Zjawiska zachodzące w sferze zmian konstrukcji systemów podatkowych wpisują się w szersze tendencje wyznaczane przez rozwój unijnego prawa podatkowego, a także ogólnoświatowe trendy pojawiające się w UE m.in. za sprawą przynależności do Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju czy szerokiego uczestnictwa w wymianie międzynarodowej i międzynarodowym podziale pracy. Stąd również dość jednolite modele zachowań, jakie można było zidentyfikować w europejskiej polityce podatkowej w następstwie kryzysu finansowego z 2008 r., ukierunkowane w pierwszym rzędzie na wsparcie popytu, a w dalszej dopiero kolejności na ewentualne uzupełnienie dochodów publicznych. Ogólnie rzecz biorąc, w okresie kryzysu zaznaczały się zatem przede wszystkim tendencje do obniżania obciążeń podatkowych [Hemmelgarn, Gaetan, 2010, s. 19]. Dopiero po 2010 r. zaczęła ujawniać się słaba tendencja do podnoszenia podatków w ramach dążenia do konsolidacji fiskalnej [Lierse, 2012, s. 208]. Kryzys z 2008 r. wpływał więc na politykę państw członkowskich UE przede wszystkim w kierunku obniżki obowiązujących podatków, co wyrażało się zwłaszcza w redukcji stawek opodatkowania pracy, tj. w postaci niższego opodatkowania dochodu osób fizycznych lub wyższych progów opodatkowania dochodów (Polska, Węgry, Słowacja) oraz obniżki składek na zabezpieczenie społeczne (w Czechach – po stronie pracodawców i pracowników, na Węgrzech – po stronie pracodawców, zaś na Słowacji po stronie pracowników). Na Słowacji rozbudowano również możliwości dokonywania odliczeń podatkowych w podatkach dochodowych od osób fizycznych. Drugim zidentyfikowanym mechanizmem była obniżka w zakresie opodatkowania dochodu osób prawnych poprzez zmniejszenie stawek lub podstawy opodatkowania. W Polsce i na Słowacji pojawiły się również odliczenia w podatku dochodowym od osób prawnych. Pośród działań służących uzupełnieniu utraconych dochodów fiskalnych zaobserwowano

też ogólne podwyżki stawek VAT (Węgry). Żadne z państw członkowskich nie zdecydowało się na zmniejszenie podstawowej stawki VAT poza, i to przejściowo, Zjednoczonym Królestwem. W Republice Czeskiej zredukowano stawki obniżone na poziomie VAT-u, a także odroczono w czasie wprowadzenie sygnalizowanej przed kryzysem reformy opodatkowania [Hemmelgarn, Gaetan, 2010, s. 19]. Załamanie z 2008 r. sprawiło, że zadłużenie publiczne obliczane dla całej Unii Europejskiej (UE-28) wzrosło z 59% PKB do 80% PKB w 2010 r. i 80,4% w 2018 r.. Wskazuje to dość wyraźnie, iż dążenie do konsolidacji fiskalnej stanowi nadal niezrealizowane wyzwanie.

Tendencje poprzedzające kryzys związany z pandemią COVID-19 w państwach członkowskich UE (już jednak z pominięciem Zjednoczonego Królestwa) sprowadzają się przede wszystkim do wysokiego udziału wpływów z opodatkowania w PKB, który w 2019 r. osiągnął w UE wartość 40,2%. Relacje „podatku do PKB" są pod tym względem również bardzo wysokie w porównaniu z innymi państwami rozwiniętymi. Pamiętać jednak należy, iż sam kryzys z 2008 r. stosunkowo słabo oddziaływał na gospodarki państw EŚW. W minimalnym stopniu dotknął m.in. Polskę, która otrzymała specyficzną premię za zacofanie i odnotowała w tym czasie nominalny wzrost gospodarczy. Ta cecha wydaje się stanowić, w relacji do kryzysu związanego z pandemią COVID-19, bardzo istotną zmienną różnicującą.

Tabela 3
Deficyt i dług publiczny w państwach V4

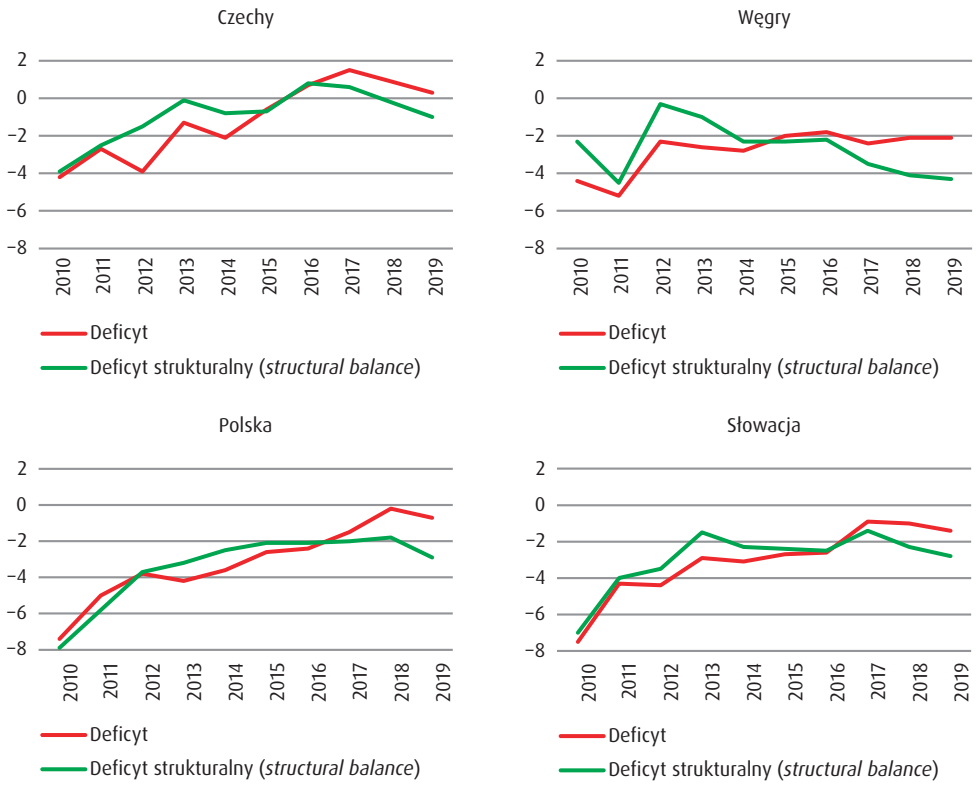
% PKB	Republika Czeska			Republika Słowacka			Republika Węgier			Rzeczpospolita Polska			UE (strefa euro)	
	2018	2019	2020	2018	2019	2020	2018	2019	2020	2018	2019	2020	2020	2021
Saldo budżetu państwa	0,9	0,3	−5,8	−1,0	−1,4	−11,6	−2,1	−2,1	−8,0	−0,2	−0,7	−11,8	−8,8	−6,4
Dług publiczny	32,1	30,2	38,3	49,9	48,5	63,0	69,1	65,4	78,4	48,8	45,7	61,7	98,1	99,0
Inflacja (%)	2,0	2,6	2,3	1,8	1,2	0,2	2,9	3,4	3,0	1,2	2,1	2,5	0,2	1,1

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych OECD i UE.

Pandemia i związana z nią konieczność zamykania gospodarek na czas szczególnego reżimu sanitarnego bardzo silnie wpłynęła na sektor usług, a w mniejszym stopniu na produkcję. Wydaje się, że gospodarki państw V4 znalazły się znowu w korzystniejszej sytuacji niż oparte w większym stopniu na sprzedaży usług gospodarki państw „starej" UE. Niezależnie od tego, wszystkie sektory objęte obostrzeniami wymagały wsparcia rządowego, finansowanego głównie w ciężar długu publicznego, co znalazło zresztą odzwierciedlenie w danych statystycznych. Widoczne stały się też napięcia, jakie aktywna polityka fiskalna wywołała w finansach publicznych. Można bowiem odnieść wrażenie, że takie państwa

jak Polska czy Słowacja kierują się obecnie głównie nadzieją na to, że mamy do czynienia z końcowym etapem walki z wirusem. Dane obrazujące stan polityki fiskalnej w Polsce mogą być dodatkowo niejasne, ponieważ kraj – dysponując suwerennością w zakresie polityki walutowej – prowadzi ekspansywną politykę pieniężną, przejmując częściowo ciężar wspierania strony popytowej gospodarki.

Rysunek 1
Równowaga finansów publicznych w państwach V4 w latach 2010–2019 (%)



Źródło: Eurostat (deficyt) oraz AMECO v. 5.11.2020 (deficyt strukturalny).

W obliczu kryzysu z 2008 r., w ramach polityki pobudzania gospodarki, dokonano znaczących cięć podatkowych ukierunkowanych na aktywną interwencję rynkową – i to niezależnie od zaplecza politycznego reprezentowanego przez władze publiczne [Lierse, 2012, s. 226]. Należy spodziewać się, iż w związku z brakiem sfalsyfikowania dotychczasowego podejścia w polityce kryzysowej czy wypracowania nowych w tym zakresie rozwiązań schemat postępowania przyjęty w odpowiedzi na poprzedni kryzys zostanie powtórzony w ramach walki z załamaniem postcovidowym.

Zmiany w sferze opodatkowania sygnalizowane przez państwa grupy V4 w przededniu kryzysu

Tendencje rozwojowe dotyczące opodatkowania w Republice Czeskiej w 2019 r. objęły przede wszystkim dostosowania w zakresie elementów implementacyjnych wynikających z dyrektywy ATAD UE 2016/1164 (w mocy od 1 kwietnia 2019 r.), obniżenie wysokości stawki VAT na wybrane dobra i usługi pracochłonne z 15% do 10% (w mocy od 1 listopada 2019 r.), rozszerzenie obciążeń akcyzowych poprzez objęcie nimi produktów tytoniowych przeznaczonych do podgrzewania (*heat-not-burn*), związane z podwyżką stawki i podstawy (w mocy od 1 kwietnia 2019 r.), wzrost stawki opodatkowania gier hazardowych (w mocy od 1 kwietnia 2019 r.) oraz wdrożenie elektronicznego rejestru sprzedaży, obejmującego stopień trzeci i czwarty (w mocy od 11 listopada 2019 r.) [European Commission, 2020b, s. 60].

W Republice Słowackiej odnotowane w tym czasie zmiany związane były z opodatkowaniem dochodów osób fizycznych: wprowadzono zwolnienie z podatku świadczeń niepieniężnych i podstawy wymiaru składek na zabezpieczenie społeczne w zakresie kosztów zakwaterowania pracownika do równowartości 60 EUR (w mocy od 1 stycznia 2019 r.), zwiększono ulgę podatkową na dzieci do 6 r.ż. (ze skutkiem od 1 maja 2019 r.). Wprowadzono też nowe rozwiązanie na poziomie CIT, w zakresie dwuletniego okresu amortyzacji elektrycznych i hybrydowych pojazdów mechanicznych, a także podwyższono ulgę podatkową na badania i rozwój do wysokości 150% wydatków od 2019 r. (ze skutkiem od 1 stycznia 2019 r.). Wprowadzono (w mocy od 1 stycznia 2019 r.) i zniesiono (od 1 marca 2019 r.) nowy mechanizm opodatkowania/opłat dla sieci dystrybucji detalicznej w wysokości 2,5% obrotu detalistów. Spod podatku wyłączono detalistów ze słabiej rozwiniętych regionów zatrudniających mniej niż 10 pracowników. Obniżono też stawkę podatku VAT od usług noclegowych z 20% na 10% (w mocy od 1 stycznia 2019 r.), wprowadzono nowy podatek od składek ubezpieczeniowych (w mocy od 1 stycznia 2019 r.) oraz zwiększono stawkę opłaty za wywóz odpadów (w mocy od 1 stycznia 2019 r.) [European Commission, 2020b, s. 144].

Republika Węgierska wprowadziła zmiany podatkowe o jeszcze większym zasięgu. W sferze opodatkowania dochodu osób fizycznych pojawiły się zmiany skutkujące zmniejszeniem podstawy opodatkowania poprzez wyłączenie spod opodatkowania przychodu z oprocentowania obligacji rządowych. Rozszerzono wykaz rodzajów schorzeń uprawniających do zwolnień osobistych w zakresie opodatkowania dochodów osób fizycznych o bardziej rozpowszechnione choroby onkologiczne (w mocy od 1 stycznia 2019 r.). Zmniejszono też stawkę podatkową obciążającą wynagrodzenia pracownicze z 19,5% do 17,5% (w mocy od 1 lipca 2019 r.). W zakresie opodatkowania dochodu osób prawnych podniesiony został górny próg wolnej od podatku rezerwy na inwestycje, wprowadzono przyspieszoną amor-

tyzację, zniesiono ulgę podatkową na sponsorowanie wykonawców, zaimplementowano postanowienia dyrektywy ATAD (w dwóch turach: 1 stycznia 2019 r. i 1 stycznia 2020 r.), rozszerzono dostępne opcje wyboru podatkowej grupy kapitałowej, podwyższono górny próg kwoty wolnej od podatku w przypadku inwestycji tzw. aniołów biznesu w startupy (w mocy od 1 stycznia 2019 r.). Zmniejszono ponadto minimalny poziom inwestycji, rozszerzając możliwość korzystania z kredytu podatkowego na rozwój dla małych i średnich przedsiębiorców (w mocy od 24 lipca 2019 r.). Obniżono stawkę podatku od *small business* o 1 p.p., tj. do 12% (w mocy od 24 lipca 2019 r.) oraz zniesiono uproszczone opodatkowanie działalności gospodarczej (w mocy od 1 stycznia 2019 r.). W sferze opodatkowania VAT obniżono stawkę podatku na mleko konserwowane ESL i UHT z 18% na 5% (w mocy od 1 stycznia 2019 r.) oraz zmniejszono stawkę podatku VAT od usług noclegowych z 20% na 10% (w mocy od 1 stycznia 2020 r.). Jednostkowe zwolnienie z VAT zwiększono o 50% (w mocy od 1 stycznia 2019 r.). Podwyższono też stawkę podatku od napojów słodzonych i alkoholi do 20%, by zrównoważyć poziomy obciążeń (w mocy od 1 stycznia 2019 r.). Podniesiono stawki podatków akcyzowych na wyroby tytoniowe (w sześciu etapach, zawierających się między 1 września 2019 r. a 1 stycznia 2020 r.). Rozbudowano wreszcie zakres zwolnień w podatku od transakcji finansowych oraz zniesiono opodatkowanie kultury i ogłoszeń [European Commission, 2020b, s. 112–114].

Rzeczpospolita Polska podobnie jak inne państwa regionu dokonywała częstych zmian prawodawstwa podatkowego, co przyczyniło się do pogłębienia niestabilności w zakresie opodatkowania. Przyjęte zmiany objęły m.in. wprowadzenie nowych zasad poboru podatku u źródła powyżej progu 2 mln PLN (wg stawek krajowych), przy czym natychmiastowe skorzystanie ze zwolnienia lub stawki traktatowej miało być uzależnione od opinii wydanej przez organ podatkowy o rzeczywistym właścicielu dochodów opodatkowanych u źródła – rozwiązanie to, wprowadzone do ustawy, zostało jednak zawieszone na mocy rozporządzenia Ministra Finansów. Przyznano też ulgę na termomodernizację, obniżono (od października 2019 r.) stawkę podatkową nakładaną na pierwszy przedział dochodowy, zwiększono zakres odliczeń w sferze kosztów uzyskania przychodów dla pracowników, wprowadzono zwolnienie podatkowe dla osób fizycznych poniżej 26 r.ż. oraz złagodzono zasady opodatkowania przychodów ze zbycia nieruchomości uzyskanych w drodze dziedziczenia. Jako nowy rodzaj opodatkowania wprowadzona została danina solidarnościowa w wysokości 4% dla jednostek, których dochód w roku podatkowym przekroczy 1 mln PLN (w mocy od 1 stycznia 2020 r.) – w istocie stanowi ona dodatkowy element progresji opodatkowania niektórych dochodów osób najbogatszych. W zakresie opodatkowania dochodów przesądzono, iż do kosztów prowadzenia działalności zaliczyć można wynagrodzenie małżonka i dzieci, zmieniono także zasady odliczania od dochodu straty z lat ubiegłych i darowizn na kształcenie zawodowe dla szkół publicznych. Zmieniono ponadto zasady dotyczące cen transferowych oraz obniżono stawkę obciążającą przychody

z własności intelektualnej do poziomu 5% podstawy opodatkowania. W zakresie opodatkowania dochodu osób prawnych zmieniono zasady odliczeń złych długów od podstawy opodatkowania, zmodyfikowano zasady poboru podatku u źródła, zaimplementowano postanowienia wynikające z dyrektywy z dnia 25 maja 2018 r. [2018/822] w zakresie MDR i agresywnego planowania podatkowego, zmieniono kompleksowo zasady dotyczące cen transferowych oraz wprowadzono limity odliczeń kosztów związanych z użytkowaniem samochodów w ramach leasingu. Jako nowe rozwiązanie podatkowe wprowadzono podatek od niezrealizowanych zysków (tzw. *exit tax*), a także opodatkowanie dochodów z wymiany i płatności walutami wirtualnymi oraz alternatywne metody opodatkowania obligacji. Zakończono również implementację wspomnianej już dyrektywy [2018/822]. Ograniczono opodatkowanie kwalifikowanych przychodów z własności intelektualnej do poziomu 5% podstawy opodatkowania (IP Box). W zakresie podatku od towarów i usług (VAT) wprowadzono elektroniczną rejestrację transakcji i rozwiązania mieszczące się w JPK. Zadecydowano też o zwiększeniu podstawy opodatkowania VAT poprzez ograniczenie wyłączeń dla małych i średnich przedsiębiorców przy sprzedaży na odległość określonych dóbr, wprowadzono białą listę podatników VAT oraz obowiązkowy mechanizm płatności podzielonej. Dodatkowo ustanowiono nowy podatek cukrowy i podatek nakładany na sprzedaż napojów alkoholowych w opakowaniach do 300 ml. Obniżono stawkę podatku akcyzowego na energię elektryczną, przy jednoczesnym zwiększeniu opodatkowania wybranych dóbr. Podwyższono również opodatkowanie wydobycia niektórych kopalin [European Commission, 2020b, s. 128–132].

Na uwagę zasługuje też fakt wprowadzenia, w okresie poprzedzającym pandemię COVID-19, serii danin uzasadnianych czy to potrzebami fiskalnymi (opodatkowanie sklepów wielkopowierzchniowych), czy też realizacją celów społecznych (np. opłaty cukrowa i „małpkowa"). Z różnych przyczyn – obejmujących zarówno przebieg procesu legislacyjnego, jak i, w przypadku opodatkowania sklepów, oczekiwanie na orzeczenie TSUE[5] – daniny te zaczęły być pobierane od 1 stycznia 2021 r., a więc w okresie utrzymującego się lockdownu między tzw. drugą i trzecią falą pandemii.

O ile nie ulega wątpliwości, że wprowadzenie i nadanie kształtu tym daninom nie miało związku z pandemią i jej oczekiwanym wpływem na równowagę finansów publicznych, o tyle należy zauważyć, że kształtują one percepcję polityki podatkowej z perspektywy przedsiębiorców i klientów, sugerując zwiększenie fiskalizmu. Nie bez znaczenia wydaje się przy tym fakt, że obciążają one (pośrednio lub bezpośrednio) konsumpcję gospodarstw domowych, wpływając tym samym na poziom odczuwalnego wzrostu cen (co nakłada się na wzrost dynamiki inflacji, przypisywany m.in. antykryzysowym politykom wdrożonym przez NBP [2021]).

---

5 Por. wyrok TSUE z 16 marca 2021 r. (C-562/19 P).

Tabela 4
Wybrane daniny, których pobór rozpoczął się 1 stycznia 2021 r.

Potoczna nazwa daniny	Opis	Podstawa prawna	Projektu ustawy	Wnioskodawca	Szacowany wpływ na SFP (OSR projektu w wersji przesłanej do Sejmu)
Podatek od sprzedaży detalicznej	podatek dla sklepów (sprzedawców) przekraczających w danym miesiącu kwotę przychodu w wysokości 17 mln PLN	ustawa z dnia 6 lipca 2016 r. o podatku od sprzedaży detalicznej (Dz.U. 2016, poz. 1155)	rządowy projekt ustawy o podatku od sprzedaży detalicznej (projekt procedowany poza wykazem prac legislacyjnych; druk sejmowy 615, VIII kadencja)	Minister Finansów	1,6 mld PLN rocznie (po uwzględnieniu oczekiwanego spadku dochodów CIT)
Podatek cukrowy	opłata od napojów z dodatkiem substancji o właściwościach słodzących oraz kofeiny lub tauryny w produkcie gotowym do spożycia	rozdział 3a ustawy z dnia 11 września 2015 r. o zdrowiu publicznym (Dz.U. 2021, poz. 183 t.j.) w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 14 lutego 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z promocją prozdrowotnych wyborów konsumentów (Dz.U. 2020, poz. 1492)	rządowy projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z promocją prozdrowotnych wyborów konsumentów (nr z wykazu prac legislacyjnych RM: UD 32; druk sejmowy 210)	Minister Zdrowia	biorąc pod uwagę informacje o rynku napojów, a także prognozowany wzrost konsumpcji w latach 2016–2019, łączne przychody można szacować na poziomie ok. 3 mld PLN rocznie, przy czym należy dopuścić możliwość odnotowania mniejszych wpływów w wyniku osiągnięcia celu projektowanych zmian, tj. spadku popytu na napoje
Podatek od „małpek”	specjalna opłata dotycząca napojów alkoholowych sprzedawanych w opakowaniach o objętości poniżej 300 ml	art. 9 [2] ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz.U. 2019, poz. 2277 t.j.) w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 14 lutego 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z promocją prozdrowotnych wyborów konsumentów (Dz.U. 2020, poz. 1492)			mając na uwadze informacje dotyczące obrotu napojami alkoholowymi o objętości 100–300 ml, można przyjąć ostrożne szacunki łącznej kwoty opłat na poziomie ok. 500 mln PLN rocznie, przy czym należy dopuścić możliwość odnotowania mniejszych wpływów w wyniku osiągnięcia celu projektowanych zmian, tj. spadku popytu na napoje alkoholowe
Opłata mocowa	opłata za gotowość do zabezpieczenia dostaw prądu	ustawa z dnia 8 grudnia 2017 r. o rynku mocy (Dz.U. 2018, poz. 9)	rządowy projekt ustawy o rynku mocy (nr z wykazu prac legislacyjnych RM: UD 178; druk sejmowy 1722, VIII kadencja)	Minister Energii	OSR nie kwantyfikuje wpływu ustawy na dochody SFP

Źródło: opracowanie własne.

Dodatkowo na tle państw Grupy Wyszehradzkiej władze Rzeczpospolitej Polskiej najsilniej sygnalizują, i to w trakcie kryzysu, wolę przeprowadzenia reformy podatkowej. Jest ona bezsprzecznie pożądana przede wszystkim w sferze uproszczenia i uporządkowania podatków bezpośrednich. Pośród zapowiedzi zauważyć można przede wszystkim wolę władz do zaprowadzania mechanizmów sprawiedliwościowych, które – jakkolwiek silnie sygnalizowane – nie zostały jednak szerzej rozwinięte informacyjnie ani – tym bardziej – nie doczekały się dotychczas jakichkolwiek prób wdrożenia.

Opodatkowanie majątku

Opodatkowanie majątku jest związane we wszystkich analizowanych państwach przede wszystkim z generowaniem dochodów na poziomie jednostek samorządu terytorialnego. Z uwagi na to, iż stanowi ono jednocześnie opodatkowanie bezpośrednie, jako szczególnie ryzykowne i problematyczne wizerunkowo, zmiany w podatkach majątkowych znajdują się poza sferą zainteresowania polityki podatkowej związanej z pandemią COVID-19.

Beneficjenci posiadają też pewne uprawnienia w zakresie kształtowania podatków samorządowych, w tym przede wszystkim na poziomie wprowadzania zwolnień przedmiotowych. W Polsce dotyczy to m.in. kształtowania terminów w obowiązku podatkowym, lecz skłonność do podejmowania działań w tym zakresie nie jest zbyt duża wśród gmin, ponieważ oznacza to zmniejszanie dochodów własnych, przy ograniczonych możliwościach substytuowania wpływów. W Czechach, na Słowacji i na Węgrzech podatki majątkowe nie były elementem polityki zwalczania skutków pandemii.

Wydaje się, że powyższe okoliczności uzasadniają tezę o braku zainteresowania władz publicznych włączaniem opodatkowania majątku do polityki podatkowej.

Opodatkowanie obrotu

Spośród działań antykryzysowych w legislacji odnoszącej się do podatków obrotowych na plan pierwszy wysuwają się obniżki stawek podatkowych. Jako ich cel wskazuje się zachętę do konsumpcji lub pobudzenie wzrostu gospodarczego (ogólnego lub w określonych sektorach), a także zdrowie publiczne. W Czechach obniżono np. VAT z 15% do 10% na usługi zakwaterowania, kulturalne i sportowe (konsumpcja) oraz stawki akcyzy na olej napędowy (co miało zapewnić wzrost gospodarczy, w tym wsparcie sektora transportu). Na Węgrzech do 2022 r. obniżono z 27% do 5% stawkę VAT na nowobudowane domy i mieszkania. Zwolnieniem objęto import produktów przeznaczonych do nieodpłatnego przekazania osobom potrzebującym. Od listopada 2020 r. Węgry obniżyły z 18% na 5% stawkę VAT na posiłki i napoje sprzedawane na wynos. W Polsce obniżono z kolei do 0% stawkę na szczepionki i testy oraz na nieodpłatne przekazanie niektórych towarów

związanych z ochroną zdrowia szpitalom „covidowym", Agencji Rezerw Materiałowych, placówkom ochrony zdrowia i opiekuńczym. Stawka 0% dotyczy również sprowadzanych do Polski leków, finansowanych ze zbiórek publicznych, przeznaczonych do terapii, które pierwotnie miały być przeprowadzane za granicą, ale stało się to niemożliwe z powodu pandemii. Taka sama stawka 0% obowiązuje w przypadku nieodpłatnych dostaw sprzętu komputerowego do placówek edukacyjnych. Stawkę 8% ustanowiono zaś dla środków dezynfekujących. Słowacja objęła natomiast zwolnieniem dostawę respiratorów.

Niewątpliwe wsparcie dla płynności przedsiębiorstw w czasie pandemii stanowiło wprowadzone na Węgrzech przyspieszenie zwrotu VAT dla małych i średnich przedsiębiorstw z 75 do 30 dni.

Za „antykryzysową" można uznać także dokonaną w Czechach oraz na Słowacji i Węgrzech podwyżkę akcyzy na wyroby tytoniowe (jako cel takiego działania, oprócz fiskalnego, wskazano działanie na rzecz poprawy zdrowia społeczeństwa).

Na Węgrzech uproszczono także możliwość produkcji środków dezynfekujących na bazie alkoholu w składach podatkowych (bez akcyzy) [OECD, 2020, 2021].

Opodatkowanie dochodów

Wśród przepisów wprowadzonych w zakresie opodatkowania dochodów w reakcji na utrzymujący się stan pandemii można wskazać m.in.:

- możliwość wstecznego rozliczenia straty poniesionej za 2020 r. przez prowadzących działalność i podatników CIT z dochodami uzyskanymi w 2019 r. przy spełnieniu określonych warunków (co do: wysokości rozliczanej straty – 5 mln PLN, obniżenia przychodów w 2020 r. w wysokości co najmniej 50% w porównaniu z 2019 r.);
- odliczenie od podstawy opodatkowania darowizn na przeciwdziałanie COVID-19, w tym sprzętu komputerowego na rzecz placówek oświatowych;
- zwolnienie od podatku dochodowego od osób fizycznych świadczenia otrzymywanego w związku z przeciwdziałaniem ekonomicznym skutkom COVID-19;
- zwiększenie limitów w podatku dochodowym od osób fizycznych w związku ze stanem pandemii ogłoszonym z powodu COVID-19 w przypadku określonych zwolnień (np. zapomogi wypłacane z funduszy zakładowej lub międzyzakładowej organizacji związkowej pracownikom należącym do tej organizacji, zapomogi otrzymane na skutek indywidualnych zdarzeń losowych, klęsk żywiołowych, długotrwałej choroby lub śmierci z innych źródeł niż fundusz socjalny, zakładowy fundusz świadczeń socjalnych, fundusze związków zawodowych lub zgodnie z odrębnymi przepisami wydanymi przez właściwego ministra);
- wydłużenie terminu przekazania zaliczek na podatek w przypadku poniesienia negatywnych konsekwencji ekonomicznych z powodu pandemii COVID-19;

- zwolnienie w podatku dochodowym od osób prawnych z obowiązku zwiększenia dochodu o wartość nieuregulowanego zobowiązania do zapłaty świadczenia pieniężnego w przypadku poniesienia negatywnych konsekwencji ekonomicznych z powodu pandemii COVID-19;
- wprowadzenie w podatku dochodowym od osób prawnych możliwości złożenia rezygnacji z uproszczonej formy wpłacania zaliczek dla małych podatników;
- wprowadzenie w podatku dochodowym od osób prawnych możliwości dokonania jednorazowych odpisów amortyzacyjnych od wartości początkowej środków trwałych, które zostały nabyte w celu wyprodukowania towarów związanych z przeciwdziałaniem COVID-19;
- wprowadzenie w podatku dochodowym od osób prawnych możliwości odliczenia od dochodu kosztów kwalifikowanych ponoszonych na działalność badawczo-rozwojową prowadzoną w celu opracowania produktów niezbędnych do przeciwdziałania COVID-19;
- wprowadzenie zasady zachowania statusu podatkowej grupy kapitałowej w sytuacji niespełnienia warunku rentowności z powodu COVID-19.

W Czechach ustanowiono zaś m.in. zwolnienie z zaliczek na podatek dochodowy bez konieczności ubiegania się o zwolnienie; zwolnienie z zaliczek na podatek drogowy; możliwość zażądania indywidualnego umorzenia odsetek za zwłokę w zapłacie podatku (14% rocznie), odroczenia podatku lub płatności podatku w ratach (7% rocznie), jeśli podatnik wykaże przyczyny związane z COVID-19; podobny do polskiego mechanizm „przenoszenia strat" oraz przyspieszoną amortyzację podatkową niektórych środków trwałych [KPMG, 2021a]. Podobne mechanizmy zostały wprowadzone na Słowacji [KPMG, 2021b] i Węgrzech [OECD, 2021], przy czym Węgry w odpowiedzi na stan pandemii ustanowiły dodatkowo nowy podatek od sprzedaży detalicznej [KPMG, 2021c].

Polskie instrumenty z zakresu polityki podatkowej wdrożone w odpowiedzi na kryzys pandemiczny

Przedstawione wyżej ogólne refleksje na temat polityki podatkowej państw EŚW stanowią punkt wyjścia do empirycznego zbadania instrumentów polityki podatkowej wdrożonych w Polsce w odpowiedzi na kryzys związany z pandemią COVID-19 i restrykcjami wprowadzonymi w celu ograniczenia jej przebiegu.

Zrealizowane badanie służyło opisaniu poszczególnych instrumentów w ustrukturyzowanej formie, a następnie sformułowaniu – na tej podstawie – wniosków dotyczących ogólnego kierunku odpowiedzi polskiej polityki podatkowej na kryzys pandemiczny. Warunkiem koniecznym uznania danego instrumentu za reakcję na konsekwencje pan-

demii było ustalenie, czy prace nad jego wprowadzeniem zostały zainicjowane po ogłoszeniu pandemii przez WHO (11 marca 2020 r.). Z tego powodu analiza nie objęła danin, które, choć do pewnego stopnia kształtują percepcję profiskalnego kierunku aktualnej polityki podatkowej, zostały wprowadzone wcześniej i jako takie nie mogą być utożsamiane z reakcją na kryzys.

Jednocześnie badanie wymagało operacjonalizacji pojęcia instrumentu polityki podatkowej, bazującego na kryterium funkcjonalnym. Innymi słowy, nie każda zmiana legislacyjna w obszarze prawa podatkowego została opisana i poddana analizie[6]. Zaprezentowano zatem 16 zidentyfikowanych instrumentów polityki podatkowej, z uwzględnieniem formy prawnej ich wprowadzenia, zwięzłego opisu przedmiotowego rozwiązania oraz oczekiwanego przez projektodawcę wpływu na sektor finansów publicznych (wyrażonego w Ocenie Skutków Regulacji – OSR – lub w uzasadnieniu projektu).

Zmiany niektórych terminów

Analizowany instrument został wprowadzony ustawą z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw [Dz.U. 2020, poz. 568][7]. W tym samym dniu weszły też w życie przewidziane w nim zmiany. Obejmowały one przesunięcie terminów w zakresie:

1) płatności rat podatku od nieruchomości;
2) zeznania PIT;
3) deklaracji o wysokości daniny solidarnościowej;
4) złożenia zawiadomienia, o którym mowa w art. 117ba §3 o.p. (płatność na rachunek spoza białej listy);
5) wydania interpretacji przepisów podatkowych;
6) informowania o cenach transferowych;
7) zgłoszenia do Centralnego Rejestru Beneficjentów Rzeczywistych informacji o beneficjentach rzeczywistych;
8) wejścia w życie regulacji podatku od sprzedaży detalicznej;
9) wejścia w życie nowej matrycy VAT;

---

6 W szczególności uznano, że nie tworzą – istotnych z punktu widzenia opracowania – instrumentów polityki podatkowej następujące zmiany w przepisach: opóźnienie wejścia w życie przepisów o prostej spółce akcyjnej, niektóre ze zwolnień w akcyzie (dotyczące piwa czy dostaw gazu LPG), zmiany w terminach dotyczące podatku akcyzowego, zmiany terminów dotyczące loterii promocyjnych i fantowych, zmiany terminów dotyczące kas fiskalnych *on-line*, zwolnienia z PIT dotyczące Polskiego Bonu Turystycznego, zmiany dotyczące SLIM VAT, zmiany terminów proceduralnych (postępowanie przed organami i sądami administracyjnymi).

7 Prace legislacyjne zainicjowało przedłożenie rządowe (druk 299, IX kadencja).

10) zmiany terminów dotyczącej zapłaty zaliczek na podatek dochodowy przez niektórych płatników;
11) raportowania schematów podatkowych;
12) wejścia w życie nowego JPK_VAT.

Należy jednak zauważyć, że przepisy te ulegały kolejnym modyfikacjom, zwłaszcza poprzez wydawanie rozporządzeń, np. w odniesieniu do zmiany terminów dotyczącej zapłaty zaliczek na podatek dochodowy przez niektórych płatników (pkt 10) [Dz.U. 2020, poz. 972; Dz.U. 2020, poz. 2054; Dz.U. 2021, poz. 318], MDR (pkt 11) [por. Dz.U. 2020 r., poz. 1162] i JPK_VAT (pkt 12) [por. Dz.U. poz. 1086]. Przedłożenie rządowe co do zasady nie przedstawiało oceny wpływu projektowanych zmian na sektor finansów publicznych. W odniesieniu do pkt 10 – wyjaśniono, że „[r] ozwiązanie to pozostanie bez wpływu na wysokość dochodów sektora finansów publicznych w ujęciu rocznym" [RM-10–29–20], z kolei w przypadku pkt 12 stwierdzono, że „zmiany w zakresie odroczenia obowiązku składania nowego pliku JPK_VAT nie będą miały wpływu na dochody sektora finansów publicznych".

Wyjątkiem jest opóźnienie wejścia w życia nowej matrycy VAT – wskazano tutaj, że z OSR przedmiotowej zmiany wynikał „ujemny wpływ na sektor finansów publicznych". W związku z tym stwierdzono, że „w zakresie przesunięcia terminu stosowania nowej matrycy VAT o 3 miesiące teoretycznie dojdzie do pozytywnego wpływu na środki finansowe BP, tzn. z tytułu przesunięcia terminu wejścia w życie regulacji wprowadzonych ustawą z dnia 9 sierpnia 2019 r. powinno pozostać w budżecie ok. 80 mln PLN (3/12 z 319,1 mln PLN)".

Dziewięcioprocentowa stawka CIT

Analizowany instrument został wprowadzony ustawą z dnia 28 listopada 2020 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych, ustawy o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne oraz niektórych innych ustaw [Dz.U. 2020, poz. 2123][8] i wszedł w życie 1 stycznia 2021 r. Przewidywał on poszerzenie katalogu przedsiębiorców płacących dziewięcioprocentową stawkę CIT o:

- rozpoczynających prowadzenie działalności gospodarczej (w pierwszym roku działalności) i
- mających status małego podatnika

– jeśli ich przychody nie przekroczą w ciągu roku progu 2 mln EUR.

W zakresie wpływu na sektor finansów publicznych w OSR projektu „oszacowano, że przedmiotowe rozwiązanie w pierwszym roku obowiązywania spowoduje zmniejszenie dochodów SFP o 0,4 mld PLN".

8 Prace legislacyjne zainicjowało przedłożenie rządowe (druk 642, IX kadencja).

„Estoński" CIT a zmiany dotyczące akcyzy na alkohol etylowy

Analizowany instrument przewidywał zwolnienie z podatku akcyzowego dotyczące alkoholu etylowego, który – przy spełnieniu określonych warunków – używany jest do produkcji produktów biobójczych. Miał on zatem bezpośredni związek z zapewnieniem środków technicznych niezbędnych do walki z pandemią. Prace nad jego wdrożeniem rozpoczęto przed ogłoszeniem stanu pandemii przez WHO. W warstwie legislacyjnej instrument ten wdrożono w formie serii rozporządzeń Ministra Finansów [Dz.U. 2020, poz. 377; Dz.U. 2020, poz. 500; Dz.U. 2020, poz. 544; Dz.U. 2020, poz. 596; Dz.U. 2020, poz. 693]. Pierwsze z nich (z 7 marca 2020 r.) weszło w życie z mocną wsteczną (od 4 marca 2020 r.).

„Estoński" CIT

Analizowany instrument, wprowadzony ustawą z dnia 28 listopada 2020 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz niektórych innych ustaw [Dz.U. 2020, poz. 2122][9], wszedł w życie 1 stycznia 2021 r. i objął korzystne dla spółek z ograniczoną odpowiedzialnością oraz spółek akcyjnych rozwiązanie odraczające moment opodatkowania (wypłata zysku). Skorzystanie z tego rozwiązania wymaga spełnienia kilku wymogów – estoński CIT jest dostępny dla małych i średnich przedsiębiorców o obrotach poniżej 100 mln PLN, działających w formie ww. spółek, których udziałowcami są osoby fizyczne; ponadto nie można posiadać udziałów (akcji) w kapitale innej spółki, a także ogółu praw i obowiązków w spółce osobowej; należy również co do zasady zatrudniać co najmniej 3 pracowników, dochody pasywne nie mogą zaś stanowić 50% lub więcej procent przychodów. W zakresie wpływu na sektor finansów publicznych w OSR projektu „przyjęto, że skutek finansowy dla sektora finansów publicznych z tytułu proponowanych rozwiązań dla 2021 r. wyniesie ok. 5,6 mld PLN".

Zwolnienia z opodatkowania VAT

Analizowany instrument, wprowadzony rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 7 kwietnia 2020 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie zwolnień od podatku od towarów i usług oraz warunków stosowania tych zwolnień [Dz.U. 2020, poz. 628], funkcjonował w okresie 8 kwietnia – 31 sierpnia 2021 r. Obejmował on zwolnienie z opodatkowania podatkiem VAT importu i wewnątrzwspólnotowego nabycia określonych towarów, które miały być następnie przedmiotem darowizny na rzecz Agencji Rezerw Materiałowych lub Centralnej Bazy Rezerw Sanitarno-Przeciwepidemicznych bądź szpitali jednoimiennych

9 Prace legislacyjne zainicjowało przedłożenie rządowe (druk 643, IX kadencja).

na cele związane ze zwalczaniem zakażenia, zapobieganiem rozprzestrzenianiu się, profilaktyką oraz zwalczaniem skutków choroby zakaźnej wywołanej wirusem SARS CoV-2. Miał zatem bezpośredni związek z zapewnieniem środków technicznych niezbędnych do walki z pandemią.

Zmiany wybranych stawek VAT

Analizowany instrument, wprowadzony rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 25 marca 2020 r. w sprawie towarów i usług, dla których obniża się stawkę podatku od towarów i usług, oraz warunków stosowania stawek obniżonych [Dz.U. 2020, poz. 527][10], wszedł w życie z dniem ogłoszenia (w pewnym zakresie z mocą wsteczną – obniżenie stawki do 0% w wyznaczonym zakresie obowiązywało od 1 lutego 2002 r. zgodnie z §10 pkt 4 tego rozporządzenia). Obejmował on wprowadzenie następujących stawek VAT:

- 0% w przypadku nieodpłatnych dostaw (darowizn) określonych kategorii sprzętu komputerowego, dokonywanych na rzecz podmiotów, w których realizowane jest nauczanie (w rozbiciu na okresy: 22 kwietnia 2020 r. – 30 czerwca 2020 r. oraz od 1 września 2020 r. do odwołania ogłoszonego stanu pandemii);
- 0% w przypadku darowizn towarów związanych z ochroną zdrowia;
- 0% w przypadku dostaw produktów leczniczych sprowadzonych do Polski, które są finansowane ze środków zgromadzonych w trakcie zbiórek publicznych;
- 8% w przypadku dostaw produktów biobójczych, które mają właściwości odkażające (dezynfekujące);
- stawka 0% w przypadku dostaw testów i szczepionek na COVID-19.

Tym samym analizowany instrument miał bezpośredni związek z zapewnieniem środków technicznych niezbędnych do walki z pandemią.

Zwolnienia z podatku akcyzowego – wyroby węglowe

Analizowany instrument został wprowadzony rozporządzeniem Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 14 grudnia 2020 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie warunków stosowania niektórych zwolnień od podatku akcyzowego [Dz.U. 2020, poz. 2248] i wszedł w życie 15 grudnia 2020 r. Znosił obowiązek pozyskania stosownego oświadczenia na skorzystanie ze zwolnienia dotyczącego sprzedaży wyrobów węglowych[11].

---

10 Rozporządzenia zmieniające: z 22 kwietnia 2020 r. [Dz.U. 2020, poz. 715]; z 24 kwietnia 2020 r. [Dz.U. 2020, poz. 736]; z 30 czerwca 2020 r. [Dz.U. 2020, poz. 1158]; z 28 sierpnia 2020 r. [Dz.U. 2020, poz. 1487]; z 4 grudnia 2020 r. [Dz.U. 2020, poz. 2188]; z 18 grudnia 2020 r. [Dz.U. 2020, poz. 2329].

11 „Do dnia odwołania stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii ogłoszonych w związku z wirusem SARS-CoV-2 w przypadku sprzedaży na terytorium kraju przez pośredniczący podmiot węglowy finalnemu

Zmiany w zakresie likwidacji spółki

Analizowany instrument wprowadzono ustawą z dnia 28 listopada 2020 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych, ustawy o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne oraz niektórych innych ustaw [Dz.U. 2020, poz. 2123][12]. Wszedł on w życie 1 stycznia 2021 r. W nowym stanie prawnym podział między wspólników (akcjonariuszy) majątku likwidowanej spółki albo spółdzielni powoduje powstanie przychodu. Kwestia ta stała się przedmiotem sporów, które rozpoznawane były przez sądy administracyjne. W orzecznictwie dominowało stanowisko korzystne dla podatników. Wprowadzona zmiana przepisów powoduje, że niejasne wcześniej przepisy nie budzą już wątpliwości – ustawodawca przyjął stanowisko zasadne pod względem fiskalnym.

Opodatkowanie najmu – ryczałt ewidencjonowany

Analizowany instrument także wprowadzono ustawą z dnia 28 listopada 2020 r., która zaczęła obowiązywać od 1 stycznia 2021. Przyjęte rozwiązanie umożliwia rozliczenie przychodów na zasadach ryczałtu ewidencjonowanego, także przez przedsiębiorców wynajmujących nieruchomości. Jak wskazano w OSR przedłożenia rządowego, obejmuje ono „obniżenie/ujednolicenie niektórych stawek ryczałtu od przychodów ewidencjonowanych. Skutek finansowy ustalono na podstawie zeznań o wysokości uzyskanego przychodu, wysokości dokonanych odliczeń i należnego ryczałtu od przychodów ewidencjonowanych PIT-28. Skutek tego rozwiązania, **w tym w zakresie ujednolicenia wysokości ryczałtu dla najmu** oraz usług związanych z zakwaterowaniem, dla pierwszego roku oszacowano na ok. 6 mln PLN".

Opodatkowanie w formie ryczałtu

Analizowany instrument także wprowadzono ustawą z dnia 28 listopada 2020 r., a przewidziane w związku z nim zmiany weszły w życie 1 stycznia 2021 r. Obejmuje on:

- zmianę limitu przychodów uprawniających do ryczałtu (z 250 tys. EUR do 2 mln EUR);
- zniesienie ograniczeń w przypadku wolnych zawodów;

---

nabywcy węglowemu korzystającemu ze zwolnienia, o którym mowa w art. 31a ust. 1 ustawy, wyrobów węglowych w ilości przekraczającej 200 kg, a nieprzekraczającej 2000 kg jednorazowo, dla zastosowania zwolnienia od akcyzy **nie musi być spełniony warunek**, o którym mowa w art. 31a ust. 3 pkt 1 ustawy, w zakresie dotyczącym **uzyskania od finalnego nabywcy węglowego oświadczenia**, że nabywane wyroby węglowe są przeznaczone do celów uprawniających do zwolnienia od akcyzy" [§1 przedmiotowego rozporządzenia].

12 Prace legislacyjne zainicjowało przedłożenie rządowe (druk 642, IX kadencja).

- obniżenie najwyższych stawek ryczałtu od przychodów ewidencjonowanych (z 20% do 17% od przychodów uzyskiwanych w związku z wykonywaniem wolnych zawodów oraz z 17% do 15% od przychodów ze świadczenia niektórych usług).

Jak wskazano w OSR przedłożenia rządowego, „w wyniku podwyższenia limitu umożliwiającego opodatkowanie w formie ryczałtu od przychodów ewidencjonowanych **zmniejszenie dochodów SFP** w pierwszym roku obowiązywania tego rozwiązania wyniesie ok. 0,9 mld PLN (...)", co przełoży się na „obniżenie/ujednolicenie niektórych stawek ryczałtu od przychodów ewidencjonowanych. Skutek finansowy ustalono na podstawie zeznań o wysokości uzyskanego przychodu, wysokości dokonanych odliczeń i należnego ryczałtu od przychodów ewidencjonowanych PIT-28. Skutek tego rozwiązania, w tym w zakresie ujednolicenia wysokości ryczałtu dla najmu oraz usług związanych z zakwaterowaniem, dla pierwszego roku oszacowano na ok. 6 mln PLN".

Zasady opodatkowania spółek komandytowych

Analizowany instrument także wprowadzono ustawą z dnia 28 listopada 2020 r. i wszedł on w życie 1 stycznia 2021 r. (część regulacji zaś dopiero od 1 maja 2021 r.). Na podstawie przyjętych przepisów spółka komandytowa staje się podatnikiem CIT, w związku z czym podatek płacony jest dwukrotnie:

- od dochodów spółki komandytowej (19% CIT lub 9% CIT);
- od dochodów wspólników – jeśli są osobami fizycznymi (19% PIT lub 17% i 32% wg skali).

Omawiana zmiana została krytycznie oceniona przez praktyków. Wskazywano przede wszystkim na utratę atrakcyjności prowadzenia działalności gospodarczej w formie spółki komandytowej (brak podwójnego opodatkowania był zasadniczym argumentem za funkcjonowaniem w tej formie). Podkreślano także szybkie wprowadzenie przedmiotowej zmiany, co oznaczało również stosunkowo krótki czas udzielony przedsiębiorcom na przygotowanie się do niej. W dyskusji parlamentarnej pojawiały się argumenty za odroczeniem daty obowiązywania przepisów o jeden rok podatkowy. W OSR przedłożenia rządowego „oszacowano, że skutek finansowy dla sektora finansów publicznych objęcia spółek komandytowych podatkiem CIT w pierwszym roku obowiązywania rozwiązania wyniesie 1968 mln PLN. Dla kolejnych lat, założono spadek skutków na poziomie ok. 6% rocznie, tj. na poziomie średniego spadku liczby spółek komandytowo-akcyjnych w latach 2014–2019".

Spółka „nieruchomościowa"

Analizowany instrument także wprowadzono ustawą z dnia 28 listopada 2020 r. i zaczął on obowiązywać od 1 stycznia 2021 r. Rozwiązanie to objęło dodatkowe obowiązki informacyjne dla spółek będących tzw. spółkami nieruchomościowymi (w uproszczeniu: spółka,

która posiada aktywa składające się w co najmniej 50% wartości rynkowej z nieruchomości położonych w Polsce, przy założeniu, że wartość rynkowa tych nieruchomości przekracza 10 000 000 PLN) [por. Dz.U. 2020, poz. 1406 t.j., art. 4a pkt 35 a i b], w tym m.in. przeniesienie obowiązków na spółkę, stającą się w niektórych transakcjach płatnikiem, oraz szczególne skutki prawnopodatkowe w przypadku zbycia majątku na rzecz podmiotu spoza Polski.

Ograniczenie „ulgi abolicyjnej"

Analizowany instrument także wprowadzono ustawą z dnia 28 listopada 2020 r., a przewidziane w związku z nim zmiany weszły w życie 1 stycznia 2021 r. Dotyczy on tzw. ulgi abolicyjnej, udzielanej w sytuacji, gdy podatnicy uzyskujący dochody w państwach, w umowie z którymi przewidziano metodę proporcjonalnego odliczenia, mogą stosować dodatkowe odliczenie podatkowe. W związku ze zmianą przepisów kwota ta zostaje ograniczona do 1360 PLN. W literaturze zwraca się uwagę na liczne głosy sprzeciwu wobec wprowadzania przedmiotowej regulacji [Grant Thornton, 2020]. Podkreśla się, że likwiduje *de facto* ona ulgę abolicyjną, co pogarsza sytuację osób, które są polskimi rezydentami podatkowymi uzyskującymi dochody w innych państwach. Zdaniem specjalistów może to ostatecznie doprowadzić do tego, że osoby te przestaną być polskimi rezydentami. W OSR przedłożenia rządowego wskazano, że „wprowadzenie limitu odliczenia tzw. ulgi abolicyjnej do wysokości nieprzekraczającej kwoty 1360 PLN może spowodować wzrost dochodów sektora finansów publicznych o ok. 210 mln PLN (skutek może być niższy, gdyż projektowana regulacja nie będzie dotyczyła podatników uzyskujących dochody z tytułu pracy lub usług świadczonych poza granicami lądowymi państw)".

Zawieszenie pobierania „opłaty targowej"

Analizowany instrument wprowadzono ustawą z dnia 9 grudnia 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw [Dz.U. 2020, poz. 2255][13], przy czym sama zmiana – polegająca na zawieszeniu poboru opłaty targowej – dotyczy 2021 r. W związku z zaniechaniem poboru opłaty targowej gminy otrzymają rekompensatę wypłacaną z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 [Jaworski, 2021]. Autorzy projektu poselskiego wskazali, że „zwolnienie z opłaty targowej w 2021 r. będzie skutkowało utratą dochodów przez gminy. Zakładając taką samą wysokość wpływów z tytułu opłaty targowej w 2021 r., jak w 2019 r., wartość utraconych dochodów kształtowałaby się na poziomie ok. 139 mln".

---

13 Prace legislacyjne zainicjował projekt grupy posłów partii rządzącej (druk 704, IX kadencja).

Umożliwienie zwolnień z podatku od nieruchomości

Analizowany instrument, wprowadzony ustawą z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw [Dz.U. 2020, poz. 568][14], zakłada przyznanie jednostkom samorządu możliwości wprowadzenia – w drodze uchwały – zwolnienia z podatku od nieruchomości „wskazanym grupom przedsiębiorców, których płynność finansowa uległa pogorszeniu w związku z ponoszeniem negatywnych konsekwencji ekonomicznych z powodu COVID-19" [art. 15p; por. też: art. 15q ustawy]. Ułatwienia przyjęte w przedmiotowym zakresie przewidują jedynie możliwość zastosowania zwolnienia – właściwe kompetencje w tym obszarze zostały przeniesione na jednostki samorządu. Zarazem Ministerstwo Finansów oraz Prezes UOKiK wydali wyjaśnienia w sprawie stosowania tych preferencji [Ministerstwo Finansów, 2020, 2021; UOKiK, 2020]. Jak wskazano w przedłożeniu rządowym, „wpływy z podatku od nieruchomości stanowią wyłączny dochód budżetów gmin. Brak jest możliwości oszacowania ubytku tych dochodów związanych z proponowanym uprawnieniem do wprowadzenia zwolnienia z podatku od nieruchomości za część roku podatkowego 2020, gdyż nie jest możliwe określenie liczby rad gmin, które skorzystają z możliwości uchwalania takiego zwolnienia, ani liczby przedsiębiorców uprawnionych do tego zwolnienia, w tym wysokości podatku, jaki byłby od nich należny, gdyby zwolnienie nie zostało wprowadzone".

„Tarcze" w podatkach dochodowych

Analizowany instrument obejmuje zbiorczo serię zmian dotyczących podatków dochodowych wprowadzonych trzema ustawami: 1) z 31 marca 2020 r. [Dz.U. 2020, poz. 568]; 2) z 19 czerwca 2020 r. [Dz.U. 2020, poz. 1086]; 3) z 28 listopada 2020 r. [Dz.U. 2020, poz. 2123][15]. Podsumowuje je poniższe zestawienie.

1) **Zmiany w podatkach dochodowych (PIT, CIT) [Krywan, 2020]:**
   - umożliwienie odliczania darowizn przekazywanych na przeciwdziałanie pandemii (ustawa 1; brak szacunków);

[14] Prace legislacyjne zainicjowało przedłożenie rządowe (druk 299, IX kadencja). Ustawa z dnia 9 grudnia 2020 r. [Dz.U. 2020, poz. 2255] przedłużyła okres obowiązywania przedmiotowej regulacji z uwagi na wprowadzenie drobnych zmian.

[15] Okres obowiązywania szeregu poniższych rozwiązań został wydłużony na mocy ustawy z dnia 28 listopada 2020 r. [Dz. U. 2020, poz. 2123]. Przepisy wprowadzone wraz z tą ustawą – w zakresie omawianych podatków – nie zmieniały przyjętych rozwiązań w sposób daleko idący.

- zwolnienie z podatku od przychodów z budynków (ustawą 1 wprowadzono możliwość przedłużenia terminu zapłaty podatku od takich przychodów, a ustawą 2 zwolnienie z tego tytułu; brak szacunków);
- wyłączenie z przychodów dopłat do kredytów (ustawa nr 2; brak szacunków);
- ułatwienia w korzystaniu z ulgi na złe długi w trakcie roku (ustawa 1 – wprowadzenie; ustawa 2 – modyfikacje; brak szacunków);
- odliczanie darowizn rzeczowych w postaci laptopów i tabletów (ustawa 2; brak szacunków niżej opisany);
- zaliczanie do kosztów uzyskania przychodów kosztów wytworzenia lub ceny nabycia rzeczy lub praw będących przedmiotem podlegających odliczeniu darowizn oraz kosztów poniesionych z tytułu nieodpłatnych świadczeń (ustawa 2; brak szacunków);
- wyłączenie z przychodów wartości niektórych darowizn oraz nieodpłatnych świadczeń (ustawa 3; brak szacunków);
- wyłączenie stosowania przepisów wyłączających z kosztów uzyskania przychodów kar umownych i odszkodowań (ustawa 2; brak szacunków);
- tymczasowe przepisy dotyczące certyfikatów rezydencji (ustawa 2; brak szacunków)
- odliczenie straty poniesionej w 2020 r. od dochodu uzyskanego w 2019 r. (ustawa 1; szacunek niżej);
- odliczenia kosztów B+R od dochodu, ulgi IP Box (ustawa 1; brak szacunków).

2) **Zryczałtowany podatek dochodowy od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne**. Wyłączenie obowiązku zapłaty podatku w formie karty podatkowej za okres przerwy w działalności wynikający z jej ograniczonego prowadzenia (ustawa 2; szacunek niżej opisany).
3) **Tylko CIT**. Wyłączenie wartości skarbowych papierów wartościowych z przychodów Agencji Rozwoju Przemysłu Spółki Akcyjnej (ustawa 2; brak szacunków).
4) **Podatek od spadków i darowizn**. Zwolnienie od podatku od spadków i darowizn nabycia w drodze darowizny sprzętu w celu przeciwdziałania COVID-19 oraz sprzętu komputerowego na rzecz placówek oświatowych (ustawa 2; brak szacunków).

W zakresie oceny skutków wprowadzanego instrumentu z perspektywy sektora finansów publicznych – jak wskazano wyżej (w nawiasach okrągłych) – co do zasady nie przedstawiano szczegółowych wartości. W odniesieniu do poszczególnych rozwiązań wskazano jednak na przywołane niżej założenia.

1) **Karta podatkowa**. „Przerwa w prowadzeniu działalności gospodarczej [odnosi się] do podatników korzystających z opodatkowania w formie karty podatkowej, którzy z uwagi na COVID-19, nie mogą jej prowadzić. Projektowane rozwiązanie może dotyczyć 103 tys. podatników (liczba podatników prowadzących działalność gospodarczą

opodatkowaną w tej formie). Zawieszenie wykonywania działalności to obniżenie wpływów z podatku dochodowego w skali miesiąca o kwotę 6 mln PLN"[16].

2) **Zmiana dotycząca możliwości odliczania od dochodu niektórych darowizn**. W OSR wskazano ogólnie, że przyjęte „rozwiązania wpłyną na zmniejszenie dochodów sektora finansów publicznych, tj. zarówno dochodów budżetu państwa, jak i dochodów jednostek samorządu terytorialnego, które mają udziały we wpływach z tytułu podatku dochodowego od osób fizycznych (zasady ogólne), jak i podatku dochodowego od osób prawnych"[17] (brak szacowanych wyliczeń).
3) **Odliczenie straty**. „Zaproponowane w projekcie ustawy rozwiązania dotyczące rozliczenia straty za 2020 r. oraz odliczenia darowizn wpłyną na zmniejszenie dochodów sektora finansów publicznych, w tym budżetu państwa i jednostek samorządu terytorialnego, które mają udziały we wpływach z tytułu podatku dochodowego od osób fizycznych (zasady ogólne) oraz z tytułu podatku dochodowego od osób prawnych. Udział ten w 2020 r. wynosi odpowiednio 50,01% i 22,86%. Nie wpłyną na wydatki sektora finansów publicznych"[18].

Podsumowanie

Poszczególne rozwiązania z zakresu polityki podatkowej przyjmowane w państwach V4 będą stanowiły wypadkową licznych czynników. Należy podkreślić, iż jako pierwszy mechanizm oddziaływania wskazane zostały przez władze elementy aktywności z zakresu polityki fiskalnej, związane z ograniczeniem strony dochodowej, odstępstwami w zakresie poboru danin publicznych (w tym składek na obligatoryjne ubezpieczenia społeczne), odraczaniem terminów płatności, jak również rozkładaniem ich na raty.

Sfera polityki pieniężnej pozostawała w różnym stopniu polem aktywności władz, szczególnie w związku ze zróżnicowanym statusem wobec wspólnej waluty. Najmniej elastycznie mogą w tym zakresie postępować władze Słowacji, która wprowadziła euro. Pozostałe państwa poddane porównaniu, posiadające własną walutę, mogą podejmować działania z zakresu polityki pieniężnej z wykorzystaniem tzw. podatku inflacyjnego. Stosunkowo największą elastyczność obserwuje się pod tym względem w Polsce, gdzie dość specyficzne rozwiązania z zakresu instytucjonalizacji systemu finansów publicznych pozwalają na efektywne finansowanie przez bank centralny deficytu budżetowego. Zjawiska te, choć formalnie nie naruszają zasad konstytucyjnych i regulacji sektora finansów publicznych, efektywnie obniżają standardy konstytucyjne i poczucie bezpieczeństwa

16 Druk 382, IX kadencja.
17 Druk 382, IX kadencja.
18 Druk 299, IX kadencja.

obywateli. Co do charakteru (nie zaś konkretnych działań) stanowią one powtórzenie polityki prowadzonej przez władze publiczne w odpowiedzi na bodźce kryzysu z przełomu 2008/2009 r.

W trakcie pandemii pojawiały się zjawiska, które mogą być kwalifikowane jako elementy sygnalizacji politycznej i marketingu politycznego, ukierunkowanego prawdopodobnie na zbliżającą się weryfikację wyborczą. Wydaje się, że z uwagi na wrażliwość tego zagadnienia racjonalne działanie ze strony władz powinno ograniczać się do dość oględnego poruszania lub nieporuszania kwestii opodatkowania w ogóle. W ten sposób zachowały się władze Czech, Słowacji i Węgier, a całkowicie odmiennie władze Polski. Należy to najprawdopodobniej przypisać z jednej strony sukcesom marketingowym polityki polskiego rządu w zakresie tzw. uszczelniania podatków, z drugiej zaś retoryce informacyjnej kreującej pozytywny, prospołeczny obraz rządu, starającego się działać na rzecz interesów słabszych uczestników życia społecznego. W Polsce sygnalizowane są zmiany w polityce fiskalne mające na celu „bardziej sprawiedliwe" rozłożenie ciężaru podatkowego. W marcu 2021 r. obwieszczono przyjęcie przez rząd nowego ładu podatkowego, z charakterystycznym dla działań obecnej władzy wykonawczej ograniczonym dostępem do informacji na temat tego, jakie właściwie zmiany mają mieć miejsce. Wśród pojawiających się w mediach ustaleń można wskazać przede wszystkim na zmiany w zakresie opodatkowania dochodów, polegające w szczególności na:

- zwiększeniu kwoty wolnej (najprawdopodobniej wyłącznie dla wybranych podatników) do 30 000 PLN;
- wyłączeniu spod opodatkowania dochodów świadczeń emerytalnych nieprzekraczających 2500 PLN.

Przedstawione wyżej ustalenia pozwalają stwierdzić, iż działania podejmowane w zakresie podatków mają najprawdopodobniej nadal charakter zmian wprowadzanych *ad hoc* i raczej w celach politycznych. W grupie państw V4 trudno jest zidentyfikować zmiany jednoznacznie skorelowane ze zjawiskami pandemicznymi, poza ulgami w opodatkowaniu dochodów osób fizycznych i prawnych, związanych przede wszystkim z możliwością odroczenia terminów płatności podatków.

Wśród szczegółowych wniosków płynących z analizy instrumentów polityki podatkowej wprowadzonych w odpowiedzi na kryzys pandemiczny należy wymienić przede wszystkim następujące spostrzeżenia:

- jedną z pierwszych reakcji ustawodawcy na pandemię była zmiana terminów, która miała charakter dwojaki: bądź to wydłużano termin na realizację obowiązków podatników (np. płatność zaliczki, złożenie deklaracji), bądź też opóźniano wejście w życie regulacji (np. JPK_VAT, matryca VAT);
- zmiany terminów były często niewystarczające – i w ramach kolejnych działań ustawodawca decydował się ponownie dać podatnikom więcej czasu;

- podobne praktyki dotyczą również innych instrumentów – początkowo wprowadzano je na pewien okres, później termin ten wydłużano, a czasem dokonywano przy okazji jego modyfikacji;
- powyższe działania stały się przedmiotem krytyki – wskazywano na brak pewności co do nadchodzących zmian podatkowych (nie wiadomo było, czy czasowo korzystniejsze rozwiązanie zostanie utrzymane), a także późne informowanie podatników o planowanych zmianach oraz krótkie *vacatio legis* (obowiązujące np. przy ustawie z dnia 28 listopada 2020 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych, ustawy o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne oraz niektórych innych ustaw [Dz.U. 2020, poz. 2123])[19];
- niektóre z rozwiązań były wprost powiązane z działaniem skierowanym przeciw pandemii (np. zwolnienia darowizn), przy innych związek ten był swobodniejszy (np. opóźnienie wejście w życie nowej matrycy VAT);
- wiele zmian zostało wprowadzonych ustawą z dnia 31 marca [Dz.U. 2020, poz. 568], potem dokonywano już „tylko" ich modyfikacji;
- w przypadku zmian prawa bezpośrednio ukierunkowanych na walkę z pandemią częściej można było dostrzec brak szacunków fiskalnych odnoszących się do wprowadzenia danego instrumentu niż w zakresie innych zmian prawa; należy też odnotować, że na wprowadzenie tych drugich ustawodawca miał więcej czasu – nie musiały być one wprowadzane tak pilnie, jak te instrumenty, które wchodziły w skład tarczy antykryzysowej.

Z perspektywy konsekwencji podejmowanych działań mamy do czynienia z pozostawieniem większych środków do dyspozycji podatników. W kwestii powiązania proponowanych zmian z działaniami ukierunkowanymi na zwalczanie konsekwencji pandemii COVID-19 pozostaje w zasadzie wyłącznie czekać. Osiągnięte poziomy zadłużenia publicznego będą niewątpliwie wymuszały podjęcie dalszych działań w tym zakresie.

Powyższe ustalenia pozwalają na wyciągnięcie wniosków co do przedmiotu niniejszego studium, a więc na ocenę reakcji polskiej polityki podatkowej na kryzys związany z pandemią na tle państw V4. Widać, że reakcja prawodawców z tego regionu Europy, polegająca na wykorzystywaniu polityki podatkowej do przeciwdziałania skutkom pandemii, ma ograniczony charakter. W zasadzie, poza przepisami odnoszącymi się do procedur podatkowych (m.in. zamrożenie terminów w procedurach podatkowych bądź przedłużenie terminów związanych ze sprawozdawczością podatkową), nie ma w ustawodawstwie zbyt wielu śladów wykorzystania instrumentów podatkowych do wspierania podatników (przede wszystkim przedsiębiorców) w walce z negatywnymi skutkami

[19] Podobne działania były przedmiotem licznych zastrzeżeń zgłaszanych w latach poprzednich.

pandemii. Wprowadzone mechanizmy mają najczęściej wpływ na płynność finansową przedsiębiorców (m.in. w zakresie rozliczania amortyzacji, wpłacania zaliczek na podatki dochodowe, a na Węgrzech – szybszego zwrotu VAT itd.) i nie skutkują zmniejszeniem obciążeń podatkowych (obniżeniem stawki podatkowej lub bazy podatkowej) [por. także: OECD, 2021]. Wskazać można również na „punktowe" obniżki i zwolnienia od VAT dotyczące obrotu towarami ściśle związanymi z ochroną zdrowia oraz branżami, które szczególnie ucierpiały w wyniku pandemii. Polska i Węgry, oprócz tych przepisów, wprowadziły też inne rodzaje podatków szczególnych (np. podatek od sprzedaży detalicznej, podatek cukrowy), co w raportach publikowanych przez te państwa łączone jest ze stanem pandemii, choć w rzeczywistości rozwiązania te mają charakter parafiskalny (np. zapowiedź wprowadzenia podatku od sprzedaży detalicznej pojawiła się jeszcze przed wybuchem pandemii). Instrumenty podatkowe nie stanowią podstawowej metody udzielania wsparcia przedsiębiorcom. W ramach programów pomocowych poszczególne państwa sięgają po instrumenty dotacyjne oraz udzielanie finansowania na preferencyjnych warunkach (pożyczek, kredytów).

Bibliografia

Alworth, J.S., Arachi, G. (2012). *Taxation and the Financial Crisis*. Oxford: Oxford University Press.

Ciżkowicz, P., Opala, P., Rzońca, A. (2021). Rola systemu podatkowego przed, w trakcie i po kryzysie finansowym, *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, 74 (1), s. 125–145.

Dziemianowicz, R., Poniatowicz, M., Budlewska, R. (2016). Wpływ kryzysu na politykę podatkową w krajach Unii Europejskiej, *Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach*, 294, s. 30–46.

ECB (2012). *Verbatim of the Remarks Made by Mario Draghi*, https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2012/html/sp120726.en.html (dostęp: 12.07.2021).

European Commission (2020a). *Convergence Report 2020*, Institutional Paper 129. Luxembourg: Publications Office of the European Union. DOI: 10.2765/508213.

European Commission (2020b). *Taxation Trends in the European Union. Data for the EU Member States, Iceland and Norway*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

Flaxman, S., Mishra, S., Gandy, A. i in. (2020). Estimating the Effects of Non-Pharmaceutical Interventions on COVID-19 in Europe, *Nature*, 584, s. 257–261. DOI: 10.1038/s41586-020-2405–7.

Grant Thornton (2020). *Zmiany w zakresie opodatkowania dochodów zagranicznych – ulga abolicyjna*, https://grantthornton.pl/wp-content/uploads/2020/12/Purpurowy-informator-MLI-oraz-ulga-abolicyjna.pdf (dostęp: 12.07.2021).

Hemmelgarn, T., Gaetan, N. (2010). *The 2008 Financial Crisis and Taxation Policy*, Taxation Papers no. 20. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.

Holzman, F.D. (1958). Income Taxation in the Soviet Union: A Comparative View, *National Tax Journal*, 11(2), s. 99–113.

IMF (2020). *Fiscal Monitor: Policies to Support People during the COVID-19 Pandemic*. Washington: International Monetary Fund.

Jaworski, L. (2021). *Rekompensata za opłatę targową z automatu*, https://serwisy.gazetaprawna.pl/samorzad/artykuly/8084592,rekompensata-za-oplate-targowa-z-mocy-prawa-uchwaly.html (dostęp: 12.07.2021).

Joński, K., Rogowski, W. (2021). *Evidence-Based Policy-Making during the Crisis. Regulatory Impact Assessments and the Polish COVID Restrictions* (w druku).

Kornai, J. (1992). *The Socialist System. The Political Economy of Communism*. Oxford: Clarendon Press.

Kornai, J. (2008). *From Socialism to Capitalism: Eight Essays*. Budapest: Central European University Press.

KPMG (2021a). Czech Republic: Tax Developments in Response to COVID-19, https://home.kpmg/xx/en/home/insights/2020/04/czech-republic-tax-developments-in-response-to-covid-19.html (dostęp: 12.07.2021).

KPMG (2021b). Slovakia: Tax Developments in Response to COVID-19, https://home.kpmg/xx/en/home/insights/2020/04/slovakia-tax-developments-in-response-to-covid-19.html (dostęp: 12.07.2021).

KPMG (2021c). Hungary: Tax Developments in Response to COVID-19, https://home.kpmg/xx/en/home/insights/2020/04/hungary-tax-developments-in-response-to-covid-19.html (dostęp: 12.07.2021).

Krywan, T. (2020). *Tarcza 4.0 – zmiany w podatkach*. Warszawa: Wolters Kluwer.

Lierse, H. (2021). European Taxation During the Crisis: Does Politics Matter?, *Journal of Public Policy*, 32(3), s. 207–230.

MFCR (2021). *Macroeconomic Forecast of the Czech Republic*, January. Prague: Ministry of Finance of the Czech Republic.

Ministerstwo Finansów (2020). Pismo z dnia 10 kwietnia 2020 r. (PS2.844.79.2020), https://www.podatki.gov.pl/media/5971/d-aizp-desktop-pismo-dotycz%C4%85ce-stosowania-przepis%C3%B3w-z-ustawy-o-covid-9.pdf (dostęp: 12.07.2021).

Ministerstwo Finansów (2021). Pismo z dnia 27 lutego 2021 r. (PS2.055.1.2021), https://www.podatki.gov.pl/media/6827/pismo-do-rio.pdf (dostęp: 12.07.2021).

NBP (2021). *Raport o inflacji – marzec 2021 r.,* https://www.nbp.pl/home.aspx?f=/polityka_pieniezna/dokumenty/raport_o_inflacji.html (dostęp: 12.07.2021).

OECD (2020). *Consumption Tax Trends 2020: VAT/GST and Excise Rates, Trends and Policy Issues*. Paris: OECD Publishing. DOI: 10.1787/152def2d-en.

OECD (2021). *COVID-19 Tax Policy and Other Measures*, https://oecd.org/tax/covid-19-tax-policy-and-other-measures.xlsm (dostęp: 12.07.2021).

Rada Europejska (2020). *Oświadczenie unijnych ministrów finansów o pakcie stabilności i wzrostu w kontekście kryzysu wywołanego Covid-19*, https://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2020/03/23/statement-of-eu-ministers-of-finance-on-the-stability-and-growth-pact-in-light-of-the-covid-19-crisis/ (dostęp: 12.07.2021).

Thomakolus, D.D., Nikopulos, K.I. (Eds.) (2017). *Taxation in Crisis. Tax Policy and the Quest for Economic Growth*. Cham: Springer International Publishing.

UOKiK (2020). Pismo z dnia 1 kwietnia 2020 r. (DMP-1.52.29.2020. MMach/RZ), https://www.podatki.gov.pl/media/5955/d-aizp-desktop-pismo-do-rio-covid-19-prezes-uokik-003.pdf (dostęp: 12.07.2021).

Varoufakis, Y. (2017). *Adults in the Room: My Battle with Europe's Deep Establishment*. London: The Bodley Head.

Wolf, M. (2014). *The Shifts and the Shocks: What We've Learned and Have Still to Learn from the Financial Crisis*. New York: Penguin Books.

Akty prawne

Decyzja Rady (2009/589/WE) z dnia 7 lipca 2009 r. w sprawie istnienia nadmiernego deficytu w Polsce (Dz. Urz. UE 2009, L 202/46).

Decyzja Rady (2015/1026) z dnia 19 czerwca 2015 r. uchylająca decyzję 2009/589/WE w sprawie istnienia nadmiernego deficytu w Polsce (Dz. Urz. UE 2015, L 163/37).

Dyrektywa Rady (2018/822) z dnia 25 maja 2018 r. zmieniająca dyrektywę 2011/16/UE w zakresie obowiązkowej automatycznej wymiany informacji w dziedzinie opodatkowania w odniesieniu do podlegających zgłoszeniu uzgodnień transgranicznych.

Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 7 marca 2020 r. w sprawie zwolnienia z podatku akcyzowego alkoholu etylowego użytego do produkcji produktów biobójczych (Dz.U. 2020, poz. 377).

Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 21 marca 2020 r. w sprawie zwolnienia z podatku akcyzowego alkoholu etylowego użytego do produkcji produktów biobójczych (Dz.U. 2020, poz. 500).

Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 25 marca 2020 r. w sprawie towarów i usług, dla których obniża się stawkę podatku od towarów i usług, oraz warunków stosowania stawek obniżonych (Dz.U. 2020, poz. 527).

Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 27 marca 2020 r. w sprawie zwolnienia z podatku akcyzowego alkoholu etylowego użytego do produkcji produktów biobójczych (Dz.U. 2020, poz. 544).

Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 3 kwietnia 2020 r. zmieniające rozporządzanie w sprawie zwolnienia z podatku akcyzowego alkoholu etylowego użytego do produkcji produktów biobójczych (Dz.U. 2020, poz. 596).

Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 7 kwietnia 2020 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie zwolnień od podatku od towarów i usług oraz warunków stosowania tych zwolnień (Dz.U. 2020, poz. 628).

Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 17 kwietnia 2020 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie zwolnienia z podatku akcyzowego alkoholu etylowego użytego do produkcji produktów biobójczych (Dz.U. 2020, poz. 693).

Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 20 kwietnia 2020 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie towarów i usług, dla których obniża się stawkę podatku od towarów i usług, oraz warunków stosowania stawek obniżonych (Dz.U. 2020, poz. 715).

Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 24 kwietnia 2020 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie towarów i usług, dla których obniża się stawkę podatku od towarów i usług, oraz warunków stosowania stawek obniżonych (Dz.U. 2020, poz. 736).

Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 1 czerwca 2020 r. w sprawie przedłużenia terminów przekazania przez niektórych płatników zaliczek na podatek dochodowy i zryczałtowanego podatku dochodowego (Dz.U. 2020, poz. 972).

Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 30 czerwca 2020 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie towarów i usług, dla których obniża się stawkę podatku od towarów i usług, oraz warunków stosowania stawek obniżonych (Dz.U. 2020, poz. 1158).

Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 30 czerwca 2020 r. w sprawie przedłużenia niektórych terminów związanych z przekazywaniem informacji o schematach podatkowych i wymianą informacji podatkowych z innymi państwami (Dz.U. 2020, poz. 1162).

Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 sierpnia 2020 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie towarów i usług, dla których obniża się stawkę podatku od towarów i usług, oraz warunków stosowania stawek obniżonych (Dz.U. 2020, poz. 1487).

Rozporządzenie Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 19 listopada 2020 r. w sprawie przedłużenia terminów przekazania przez niektórych płatników zaliczek na podatek dochodowy i zryczałtowanego podatku dochodowego (Dz.U. 2020, poz. 2054).

Rozporządzenie Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 4 grudnia 2020 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie towarów i usług, dla których obniża się stawkę podatku od towarów i usług, oraz warunków stosowania stawek obniżonych (Dz.U. 2020, poz. 2188).

Rozporządzeniem Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 14 grudnia 2020 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie warunków stosowania niektórych zwolnień od podatku akcyzowe (Dz.U. 2020, poz. 2248).

Rozporządzenie Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 18 grudnia 2020 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie towarów i usług, dla których obniża się stawkę podatku od towarów i usług, oraz warunków stosowania stawek obniżonych (Dz.U. 2020, poz. 2329).

Rozporządzenie Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 16 lutego 2021 r. w sprawie przedłużenia terminów przekazania przez niektórych płatników zaliczek na podatek dochodowy i zryczałtowanego podatku dochodowego (Dz.U. 2021, poz. 318).

Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (RM-10–29-20), https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12331752/12673009/dokument442926.pdf (dostęp: 12.07.2021).

Ustawa z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz.U. 2019, poz. 2277 t.j.).

Ustawa z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz.U. 2020, poz. 1406 t.j.).

Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. 2021, poz. 305 t.j.).

Ustawa z dnia 16 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2010, nr 257, poz. 1726).

Ustawa z dnia 5 sierpnia 2015 r. o nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej (Dz.U. 2015, poz. 1255).

Ustawa z dnia 11 września 2015 r. o zdrowiu publicznym (Dz.U. 2021, poz. 183 t.j.).

Ustawa z dnia 6 lipca 2016 r. o podatku od sprzedaży detalicznej (Dz.U. 2016, poz. 1155).

Ustawa z dnia 8 grudnia 2017 r. o rynku mocy (Dz.U. 2018, poz. 9).

Ustawa z dnia 14 lutego 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z promocją prozdrowotnych wyborów konsumentów (Dz.U. 2020, poz. 1492).

Ustawa z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2020, poz. 568).

Ustawa z dnia 19 czerwca 2020 r. o dopłatach do oprocentowania kredytów bankowych udzielanych przedsiębiorcom dotkniętym skutkami COVID-19 oraz o uproszczonym postępowaniu o zatwierdzenie układu w związku z wystąpieniem COVID-19 (Dz.U. 2020, poz. 1086).

Ustawa z dnia 28 listopada 2020 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2020, poz. 2122).

Ustawa z dnia 28 listopada 2020 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych, ustawy o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2020, poz. 2123).

Ustawa z dnia 9 grudnia 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2020, poz. 2255).

Wyrok TSUE z 16 marca 2021 r. (C-562/19 P).

INNOWACYJNE TARCZE LOKALNE – INICJATYWY BIZNESU I SAMORZĄDÓW

Hanna Godlewska-Majkowska
Paulina Legutko-Kobus
Jacek Sierak

Streszczenie

Okres pandemii (trwający w Polsce od marca 2020 r.) stanowi dla samorządów wyzwanie rozwojowe, szczególnie z w zakresie innowacyjności rozumianej jako nowe, niestandardowe podejście do problemów i szybkie reagowanie na zmiany. Celem prezentowanego badania była identyfikacja, klasyfikacja i ocena innowacji wdrażanych w okresie pandemii przez gminy we współpracy z interesariuszami (w tym biznesem). Zastosowano w związku z tym następujące metody badawcze: analizę literatury, *web* i *desk research*, badanie ankietowe oraz analizy finansowe. W toku badania zidentyfikowano obszary (typy) działań innowacyjnych w zakresie: przedsiębiorczości i rynku pracy, zdrowia, usług publicznych, pomocy grupom wykluczonym, usług czasu wolnego i zarządzania partycypacyjnego. Analiza wykazała, że w każdym obszarze istniały działania podejmowane przez wszystkie gminy. Łącznie było ich 27 (we wszystkich typach). Najwięcej dotyczyło: usług publicznych (33%), działań skierowanych do przedsiębiorców i rynku pracy (22%) oraz usług czasu wolnego i kultury (18,5%). Działania te były często podejmowane we współpracy z biznesem i NGO. Wiele spośród zidentyfikowanych innowacji ma charakter uniwersalny, realizowane jest w gminach różnej wielkości i w różnych krajach. Część z nich powinna też stać się nieodłącznym elementem funkcjonowania gmin po ustąpieniu pandemii.

INNOVATUVE LOCAL SHIELDS – INITIATIVES OF BUSINESSES AND LOCAL GOVERNMENTS

Abstract

The pandemic period (in Poland from March 2020) represents a developmental challenge for local governments, especially regarding innovation understood as a new, non-standard approach to problems and a rapid response to change. The aim of the study was to identify, classify and evaluate innovations implemented during the pandemic by municipalities in cooperation with stakeholders (including business). The following research methods were used: literature analysis, web and desk research, survey and financial analyses. The study identified various types of innovative activities in the field of entrepreneurship and the labour market, healthcare, public services, assistance to the excluded groups, leisure time services and participatory management. The analysis indicated that in each of the 27 various categories of actions there are some undertaken by all municipalities. Most of them were related to public services (33%); activities aimed at entrepreneurs and the labour market (22%); and leisure and cultural services (18,5%). Often these undertakings were carried out in cooperation with business and NGOs. Many of the identified innovations are universal, implemented in municipalities of different sizes and in different countries. Some of them should remain a permanent element in the functioning of municipalities also in the post-pandemic period.

Autorzy/Authors

Hanna Godlewska-Majkowska – prof. dr hab., zastępca dyrektora w Instytucie Przedsiębiorstwa SGH, prorektor ds. współpracy z otoczeniem w latach 2016–2020. Zainteresowania naukowe, obejmujące zagadnienia z zakresu rozwoju lokalnego i regionalnego, lokalizacji przedsiębiorstw oraz atrakcyjności inwestycyjnej regionów, wiąże z pełnieniem funkcji eksperta w jednostkach samorządu terytorialnego.

Paulina Legutko-Kobus – dr, adiunkt w Katedrze Polityki Publicznej SGH. Sekretarz naukowy Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju Polskiej Akademii Nauk (od 2015 r.). Długoletni członek Polskiego Stowarzyszenia Ekonomistów Środowiska i Zasobów Naturalnych. Zainteresowania naukowe (programowanie rozwoju, partycypacja społeczna, rozwój zrównoważony) łączy z praktyką jako ekspert opracowujący dokumenty strategiczne dla samorządów, szczególnie na poziomie lokalnym.

Jacek Sierak – dr hab., adiunkt w Katedrze Ekonomiki i Finansów Samorządu Terytorialnego SGH. Specjalista w zakresie finansów samorządowych, finansów publicznych i oceny efektywności projektów inwestycyjnych. Autor około 100 publikacji naukowych. Ekspert Ministerstwa Rozwoju, Związku Miast Polskich i Agencji Rozwoju Komunalnego. Współpracownik Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej, Fundacji Batorego i Szkoły Liderów Samorządowych. Doradca jednostek samorządu terytorialnego.

Pierwszy przypadek zachorowania na COVID-19 odnotowano w Polsce 4 marca 2020 r. Po nieco ponad roku w naszym kraju zachorowało ogółem ponad 2,8 mln osób, a liczba zmarłych przekroczyła 67,9 tys. (dane aktualne na 30 kwietnia 2021 r). Pandemia wywołała działania antykryzysowe i dostosowawcze nie tylko po stronie rządu Rzeczypospolitej Polskiej, ale i jednostek samorządu terytorialnego (JST) oraz przedsiębiorstw, organizacji społecznych i poszczególnych osób.

W dobie pandemii szczególnie ważne jest szybkie dostosowywanie się ludności do zmienionej rzeczywistości wskutek ograniczenia bezpośrednich kontaktów międzyludzkich, zmiany sposobu świadczenia pracy oraz wystąpienia na znacznie większą skalę zagrożeń dla zdrowia oraz sprawności fizycznej i intelektualnej wielu osób. Przedsiębiorstwa w krótkim czasie zostały postawione przed koniecznością dokonania zmian w obliczu nagłego rozerwania łańcuchów dostaw, utraty lub ograniczenia dostępu do rynków zbytu oraz zaopatrzenia i przekwalifikowania pracowników lub znaczącej reorganizacji pracy.

Również jednostki samorządu terytorialnego stanęły przed wyjątkowo trudną sytuacją z uwagi na pojawienie się nowych wyzwań, duży i nagły wzrost zapotrzebowania na realizację zadań własnych z zakresu zapewnienia dostępu do służby zdrowia, reorganizacji pracy i szkolnictwa oraz konieczność zagwarantowania bezpieczeństwa publicznego. Zwiększeniu skali działań nie towarzyszyło jednak zapewnienie adekwatnych do potrzeb środków finansowych. Jednocześnie w niektórych jednostkach zmniejszeniu uległy wpływy z dochodów własnych.

Współwystępowanie negatywnych zjawisk w sferze społecznej, biznesowej oraz w zakresie działalności jednostek samorządu terytorialnego wymaga stosowania kreatywnych i innowacyjnych rozwiązań. Stąd celem prezentowanego badania była identyfikacja, klasyfikacja i ocena innowacji wdrażanych w okresie pandemii przez jednostki samorządu terytorialnego we współpracy z interesariuszami lokalnymi (w tym z biznesem). Ponadto autorzy postawili sobie za cel rozpoznanie innowacyjnych rozwiązań o charakterze kompleksowym, tworzących jednocześnie efekty synergiczne, obejmujących wsparcie ludności i sfery gospodarczej dzięki inicjatywom samorządu terytorialnego szczebla lokalnego, miejscowego biznesu oraz organizacji pożytku publicznego. Dodatkowo, na podstawie analizy budżetów wybranych miast i gmin, podjęta została próba wykazania wpływu koronakryzysu na sytuację finansową samorządów.

Jako innowację będziemy zgodnie z definicją Rogersa rozumieć „taką ideę, rozwiązanie, usługę lub przedmiot, która postrzegana jest jako nowa przez daną osobę lub inną jednostkę adopcji". Oznacza to, że nie jest istotna obiektywna, lecz subiektywna „nowość" rozwiązania [Rogers, 2003].

W opracowaniu zastosowano następujące metody badawcze:

- krytyczną analizę literatury przedmiotu;
- analizę *desk* i *web research*;

- ekspercką analizę porównawczą rankingów samorządów;
- badanie ankietowe skierowane do 18 wybranych samorządów, w którym wykorzystano autorskie kwestionariusze wywiadu;
- analizę dobrych praktyk z Polski i innych krajów, wywodzących się szczególnie z regionu Europy Środkowo-Wschodniej (EŚW);
- analizę wskaźnikową sytuacji finansowej badanych gmin.

Badania prowadzono w okresie od lutego do końca kwietnia 2021 r., przy czym wywiady ankietowe trwały od 30 marca do 23 kwietnia.

Geneza, istota i rodzaje innowacyjnej tarczy lokalnej

Istota i mechanizmy dyfuzji innowacji

Pojęcie dyfuzji, mimo że wywodzi się z fizyki, znalazło szerokie zastosowanie w modelach tłumaczących rozprzestrzenianie się innowacji w systemach społeczno- gospodarczych. Po raz pierwszy pojawiło się ono w pracach T. Hägerstranda i jego uczniów powstałych w latach 60. XX w., w których przedstawione zostały obserwacje dotyczące rozprzestrzeniania się innowacyjnych rozwiązań w rolnictwie. Choć od tego czasu upłynęło wiele lat, nadal widoczne są pewne prawidłowości odkryte jeszcze przez wspomnianego nestora geografii ekonomicznej.

Przestrzeń jest traktowana w modelach przestrzennych jako czynnik oporu hamujący przepływ informacji lub ludzi. Rozróżnia się przy tym trzy rodzaje teorii dyfuzji. Pierwsza z nich to teoria infekcji lub komunikacji znajdująca zastosowanie w mikroskali, na poziomie osobniczym, druga to teoria falowa obserwowana w makroskali, w odniesieniu do zjawisk społecznych, a trzecia to teoria hierarchiczna.

Pierwsza z nich opiera się na założeniu, że „innowacje są społecznie zaraźliwe. Ludzie już zarażeni innowacją zarażają dalszych. Mechanizm rozprzestrzeniania się innowacji w modelu T. Hägerstranda działa tylko poprzez osobiste kontakty. Przejawia się w ten sposób, że jeśli informacja została zasłyszana przyswojenie innowacji jest pewne" [Domański, 1990, s. 105; Hägerstrand, 1967]. Tego rodzaju założenie jest oczywiście tylko teoretycznym rozwiązaniem, ponieważ sam fakt zasłyszenia nie musi oznaczać przyswojenia innowacji i zastosowania nowego sposoby rozwiązania. To, czy dana innowacja zostanie przyjęta, zależy od komunikacji międzyludzkiej. W przypadku braku barier w dyfuzji innowacji następuje jej przyswojenie. Proces ten przebiega jednak inaczej, gdy wystąpi jedna z hipotetycznych barier: **superabsorbująca**, gdy zniszczone jest źródło innowacji, **absorbująca**, gdy podlega ono izolacji, **odbijająca**, gdy następuje zwrócenie innowacji z powrotem do

źródła, i **odchylająca**, powodująca tylko transfer innowacji do kolejnej osoby, która może przyjąć tę innowację.

Druga teoria zakłada wykorzystanie w modelowaniu fizycznego zjawiska dyfuzji fali ciepła. Zgodnie z tym podejściem przebieg dyfuzji jest uzależniony od początkowej amplitudy fali, odległości od źródła i współczynnika oporu wobec innowacji. Poszczególne fale, oparte na otwartości danego środowiska lokalizacyjnego, przenoszone są na innowacyjne rozwiązania. Na przykładzie Polski możemy zauważyć, że dyfuzja innowacji zachodzi najszybciej w południowo-zachodniej części kraju, przechodząc stopniowo przez Polskę zachodnią, centralną, aż po regiony północno-wschodnie i środkowo-wschodnie.

Trzecia teoria opiera się na spostrzeżeniu, że dyfuzja jest przestrzennie nieciągła. Innowacje rozprzestrzeniają się od miast większych do mniejszych miejscowości, w dół układu hierarchicznego. Podobnie jak w poprzednich modelach odległość jest czynnikiem hamującym. W porządku hierarchicznym dyfuzji innowacji zwraca się jednak uwagę na jego zakłócenia. Poszczególne miasta danego szczebla przyswajają innowacje niejednakowo. Wiąże się to często z ponadlokalną otwartością systemów przestrzennych na tworzenie i absorbcję innowacji.

W przestrzeni społeczno-gospodarczej mamy do czynienia z nieustannie rozprzestrzeniającymi się falami innowacji o różnych długościach i prędkościach. Ich przebieg, czas trwania i zasięg zależą nie tylko od rodzaju innowacji, ale i otwartości społeczeństw na przyjmowanie poszczególnych rozwiązań oraz istnienia obiektywnych barier, które je wyhamowują. Przykładowo zmiana granicy państwowej, utrudnienia w ruchu granicznym oraz przeszkody naturalne to typowe zjawiska mające wpływ na utrzymywanie lub wygaszanie różnych fal innowacji i ich przestrzenny przebieg.

Środowisko lokalne jako miejsce narodzin i dyfuzji innowacji

Dyfuzja innowacji jest procesem, który przebiega w różny sposób w zależności od cech środowiska lokalnego. Determinują one zdolność do kreatywnego opracowywania nowych rozwiązań, co znajduje odzwierciedlenie w powstawaniu obszarów (miejsc) źródłowych innowacji. Tworzą je na przykład parki naukowo-technologiczne, centra-badawczo rozwojowe czy przedsiębiorstwa dzielące się wiedzą z interesariuszami zarówno biznesowymi, jak i społecznymi. Dyfuzja nowych procesów technologicznych może zatem następować szybciej w tych obszarach geograficznych, w których zagęszczenie źródeł wiedzy o tych technologiach jest większe.

Atrakcyjne środowisko lokalizacyjne ułatwia pokonywanie barier w zakresie dyfuzji innowacji, a geograficzna koncentracja innowatorów i pierwszych użytkowników nowej technologii zarówno stymuluje, jak i usprawnia naśladownictwo i doskonalenie, na co zwracał już uwagę M. Porter [2000]. Napływ innowacji do miasta danego szczebla

hierarchicznego jest przy tym kumulacją oddziaływania nie tylko szczebla bezpośrednio wyższego, lecz wszystkich wyższych szczebli.

W zależności od cech środowiska nowe rozwiązania powstają w miejscach, które są predestynowane do kreatywnego i przedsiębiorczego sposobu rozwiązywania problemów. Z drugiej strony środowisko lokalne może wpływać modyfikująco na podstawowe mechanizmy warunkujące rozpowszechnianie innowacyjnych rozwiązań.

Środowisko lokalizacyjne będzie oddziaływać na możliwości dyfuzji innowacji w zależności od cech zarówno społeczności lokalnej, jak i zagospodarowania infrastrukturalnego konkretnego rejonu oraz poziomu konkurencyjności i innowacyjności miejscowego biznesu. Im więcej w danym rejonie mamy osób, które są otwarte na innowacje i dzielą się nimi z innymi członkami społeczności lokalnej, tym bardziej zaawansowane są współistniejące procesy dyfuzji różnych innowacji w danym miejscu.

Specyfika innowacji w samorządzie terytorialnym

Skuteczność i efektywność realizacji lokalnych zadań publicznych jest uwarunkowana bezpośrednio racjonalnością wykorzystania zasobów należących do wspólnoty samorządowej. Tworząc strategie rozwoju, władze gmin dążą do jak najlepszego zaspakajania bytowych potrzeb mieszkańców oraz zapewnienia im warunków sprzyjających rozwojowi lokalnej gospodarki. W tym celu wykorzystują dostępne instrumenty prawne, procedury administracyjne i środki finansowe. Wdrażają również przedsięwzięcia innowacyjne pozwalające skuteczniej realizować dotychczasowe zadania publiczne, a także generować nowe produkty i usługi.

Rola samorządu nie powinna ograniczać się wyłącznie do sfery regulacji, lecz obejmować także wpływ na kształt sfery realnej, zwłaszcza poprzez organizowanie, wspieranie i stymulowanie rozwoju gospodarczego, racjonalne zagospodarowanie przestrzeni, ochronę zasobów środowiska przyrodniczego i dziedzictwa kulturowego [Ziółkowski, 2005, s. 92]. Działania podejmowane w tym zakresie można określić mianem interwencjonizmu samorządowego – analogicznie do interwencjonizmu państwowego, którego pojęcie odnosi się do czynnego oddziaływania na gospodarkę narodową [Sztando, 2000, s. 79–89].

Według V. Bekkersa, J. Edelenbosa i B. Steijna [2011, s. 10] innowacją w sektorze publicznym jest każda transformacja, mająca na celu zarówno poprawę jego sprawności, skuteczności i efektywności działania, jak i legitymizacji społecznej. A. Alberti i G. Bertucci definiują je jako twórcze idee wprowadzone do praktyki zarządzania, nakierowane na rozwiązywanie uporczywych problemów w zakresie zarządzania publicznego [Alberti, Bertucci, 2006, s. 15]. Istotą procesów innowacyjnych jest bowiem wdrażanie nowych usług, polityk oraz programów racjonalizujących lub zastępujących dotychczas stosowane rozwiązania w systemie zarządzania publicznego.

Efektem tych działań ma być rosnąca skuteczność służby publicznej oraz wyższy standard życia ludności osiągany w określonych obszarach funkcjonowania jednostek terytorialnych, a także tworzenie nowych impulsów dla rozwoju przedsiębiorczości i lokalnej gospodarki. B. Kożuch [2010, s. 40–45] podkreśla, że ukierunkowanie rozwiązań wdrażanych w administracji publicznej na innowacyjność uzasadniają ogólne prawidłowości podejścia sytuacyjnego w zarządzaniu i wprowadzaniu zmian organizacyjnych, a także konieczność przestrzegania zasady ekonomiczności działań.

Działania innowacyjne gmin mogą być wdrażane w wielu dziedzinach ich funkcjonowania. Skłania to do podjęcia próby ich usystematyzowania. Przykładem takiej klasyfikacji jest wyodrębnienie sześciu typów innowacji zaproponowanych przez P. Windruma [2008, s. 8]. Należą do nich:

- innowacje usługowe, polegające na wprowadzaniu nowych lub poprawie jakości istniejących usług;
- innowacje w świadczeniu usług, dotyczące nowych lub zmienionych sposobów dostarczania usług publicznych;
- innowacje organizacyjne i administracyjne, wprowadzające zmiany w strukturach organizacyjnych i nowe procedury;
- innowacje konceptualne, polegające na rozwoju nowych oraz zmianie istniejących poglądów i założeń;
- innowacje strategiczne, wynikające ze zmiany sposobu myślenia;
- innowacje systemowe, wprowadzające nowe lub ulepszone sposoby interakcji z innymi organizacjami i źródła wiedzy.

Przyjmując za kryterium klasyfikacji z kolei rodzaj świadczonych usług publicznych, można dokonać podziału innowacji na: techniczne, społeczne i administracyjne.

Innowacje społeczne należy interpretować jako kreatywne rozwiązywanie problemów społecznych polegające na zmianach koncepcji, procesów, produktów, a także rozwiązań organizacyjnych czy technik finasowania. K. Deiglmeier i D.T. Miller [2008, s. 34–43] definiują je jako nowe podejście do problemu społecznego, które jest bardziej wydajne, skuteczne, trwałe czy sprawiedliwe od istniejących rozwiązań, a płynące z niego korzyści przypadają w udziale przede wszystkim społeczeństwu jako całości, a nie osobom prywatnym. Podstawowym celem tego rodzaju innowacji jest kreowanie określonej nowej wartości społecznej, efekty ich wdrażania powinny więc być oceniane na podstawie metody analizy kosztów i korzyści, a nie nakładów i efektów.

Innowacje społeczne odgrywają kluczową rolę w takich dziedzinach życia publicznego jak: edukacja, ochrona zdrowia, kultura, pomoc społeczna czy ochrona środowiska. Mają one istotny wpływ na relacje łączące ludzi i ich zdolność do działania oraz współzarządzania [Moulaert, 2010, s. 4–16]. Inspiracją do podejmowania działań innowacyjnych jest krytyczna diagnoza dotychczas realizowanych przedsięwzięć na rzecz rozwiązywania

problemów społecznych. Z kolei barierą utrudniającą ich wdrażanie są zazwyczaj problemy komunikacyjne na płaszczyźnie współpracy władz samorządowych z mieszkańcami i innymi funkcjonującymi lokalnie organizacjami. Mogą one wynikać zarówno z niskiej świadomości mieszkańców, przejawiającej się w niedostatecznym poziomie ich partycypacji w kształtowaniu procesów rozwoju lokalnego, jak i z polityki władz samorządowych, unikających partycypacyjnych technik zarządzania.

Innowacje techniczne w sektorze publicznym to zmiany w stosowanych metodach wytwarzania, a także docierania z produktem do odbiorców. Są one zorientowane na poprawę jakości świadczonych usług, głównie poprzez wdrażanie nowych rozwiązań technicznych, racjonalizację kosztów czy poprawę efektywności prowadzonej działalności. Istotne znaczenie należy przypisać tu inwestycjom infrastrukturalnym realizowanym przez jednostki samorządu terytorialnego, dzięki którym mogą być wdrażane całkowicie nowe rozwiązania techniczne, polegające także na łączeniu istniejących technologii w nowych zastosowaniach lub też na wykorzystaniu nowej wiedzy. Poziom wyposażenia w infrastrukturę techniczną, jakość dróg, rozwój telekomunikacji oraz infrastrukturę społeczną decyduje o jakości ofert składanych potencjalnym inwestorom i zdolności gminy do przyciągania kapitału, same inwestycje są zaś bardzo ważnym czynnikiem rozwoju gospodarki, a także produktem lokalnym zwiększającym atrakcyjność lokalizacyjną jednostek terytorialnych.

Innowacje administracyjne związane są z usprawnieniem obiegu informacji w urzędzie, poprawą kontaktu z interesariuszem, a także doskonaleniem procesu zarządzania. Realizowane są np. poprzez wdrażanie rozwiązań z zakresu e-administracji oraz elektronicznego obiegu dokumentacji. Przykładem takich przedsięwzięć jest wykorzystanie mediów społecznościowych w polityce informacyjnej, uruchamianie interaktywnych portali internetowych oraz prowadzenie konsultacji społecznych. Innowacje w administracji to także wprowadzanie zintegrowanego modelu strategicznego zarządzania w celu poprawy efektywności świadczenia usług publicznych.

Generowanie innowacji jest w dużym stopniu determinowane potencjałem, wiedzą, kreatywnością oraz przedsiębiorczością urzędników i władz samorządowych. Ich wprowadzaniu w sektorze publicznym sprzyja tworzenie wewnątrzorganizacyjnych i międzyorganizacyjnych sieci współpracy. Podmioty sektora publicznego poprzez nawiązanie współpracy z ośrodkami naukowo-badawczymi, ekspertami, organizacjami pozarządowymi czy przedsiębiorstwami nabywają zdolność do generowania nowych rozwiązań [Howard, 2012, s. 14]. Istotną rolę we wprowadzaniu innowacji odgrywają także inne czynniki wewnętrzne, takie jak kultura organizacyjna i odpowiednie środowisko sprzyjające uczeniu się i wdrażaniu nowych rozwiązań, a w szczególności przywództwo w samorządzie terytorialnym.

Przejawem innowacyjności władz samorządowych jest zdolność wdrażania strategicznego modelu zarządzania jednostką terytorialną. Wymóg zwiększania wydajności i efektywności świadczenia usług publicznych pojawił się w Polsce w latach 90. za sprawą

menedżerskiego zarządzania publicznego (*new public management)*, a następnie w ramach koncepcji współzarządzania lokalnego (*local governance*) [Osborne, Gaebler, 2005]. Oba podejścia uwzględniają znaczne zapotrzebowanie na innowacyjne rozwiązania, nowy sposób myślenia i przeprojektowanie działalności samorządu terytorialnego. Stosowane w ich ramach instrumenty oddziałują na lokalną sferę gospodarczą i społeczną, co tworzy system zachęt i bodźców kierujących działaniami różnych grup podmiotów lokalnych. *Governance* oznacza zatem zadanie zarządzania złożonymi społecznościami poprzez koordynowanie działań podmiotów należących do rożnych sektorów [Wilde, Narang, Laberge, Moretto, 2009, s. 5]. W warunkach polskich odpowiadają za to organy administracji samorządowej.

Czynnikiem, który istotnie wpływa na przebieg procesów innowacyjnych w gospodarce samorządowej, jest charakter i cel działań samorządu. Wobec braku lub ograniczonej konkurencji, wynikającej choćby z funkcjonowania w warunkach monopolu naturalnego, czy też specyfiki świadczenia usług społecznych i administracyjnych efektywność gospodarowania zasobami publicznymi kształtuje się na niższym poziomie niż w warunkach konkurencji rynkowej. Nie oznacza to, że nie występuje wówczas zapotrzebowanie na wzrost innowacyjności sektora publicznego. Co więcej, w pewnych okresach, zwłaszcza kryzysowych, są one wręcz konieczne. Tezę tę potwierdzają m.in. działania podejmowane przez jednostki samorządu terytorialnego w celu przeciwdziałania skutkom pandemii COVID-19, które w badaniu nazwano lokalnymi tarczami innowacyjnymi.

Podsumowując tę część rozważań, należy wskazać, że w niniejszym opracowaniu innowacje rozumiane są szeroko i oznaczają każdą zmianę (nowość) wprowadzaną przez samorząd we współpracy z interesariuszami lub samodzielnie.

Istota innowacyjnych tarcz lokalnych (ITL)

W warunkach pandemii wystąpiło wiele ograniczeń w normalnych, klasycznych formach kontaktów. Ponadto relacje te zostały zaburzone wskutek zmniejszenia ruchliwości społecznej, zwłaszcza w zakresie przepływów międzyregionalnych. To spowodowało wzmożenie interakcji między członkami społeczności lokalnej. Pojawienie się w związku z powyższym możliwości oddziaływania na miejsca pracy oraz podaż na lokalnych rynkach stworzyło szansę na opracowanie oryginalnych rozwiązań wspierających rozwój gmin.

W następstwie pandemii pojawiły się nowe potrzeby lokalne, takie jak: zapewnienie pomocy osobom przebywającym na kwarantannie lub chorującym na COVID-19, objęcie opieką osób samotnych lub pozostających w izolacji czasowej od reszty rodziny, wsparcie dostępu do komunikacji elektronicznej i tym samym zmniejszenie wykluczenia informacyjnego w przypadku osób, które nie były wcześniej przygotowane do korzystania z podstawowych usług za pomocą nowoczesnych technologii czy zdalnego trybu dostępu do usług medycznych i innych szybko rozwijających się rodzajów *e-commerce*.

Odmienne realia życia w warunkach pandemii to także podstawa znajdowania nowych rozwiązań, które mogą wesprzeć zaspokojenie potrzeb społeczności lokalnej z uwzględnieniem ich różnorodnego charakteru. Powinny one przybierać formę innowacyjnych tarcz lokalnych, **czyli innowacyjnych rozwiązań o charakterze kompleksowym, tworzących jednocześnie efekty synergiczne, obejmujących wsparcie ludności i sfery gospodarczej dzięki inicjatywom samorządu terytorialnego szczebla lokalnego, miejscowego biznesu oraz organizacji pożytku publicznego**.

Innowacyjne tarcze lokalne powinny zapewniać kompleksowe i synergiczne efekty płynące z wdrażania innowacji, które rozchodzą się jak fale, o największej intensywności w środowisku lokalnym (teoria falowa). Są oparte na kontaktach nie tylko rzeczywistych, ale i wirtualnych (teoria infekcji) oraz nasilają się w pobliżu źródła innowacji, które powinno znajdować się wewnątrz środowiska lokalnego, tworzonego przez gminę lub powiat.

Zgodnie z tymi założeniami efektem dyfuzji innowacji powinny być rozwiązania kompleksowe i dostosowane do potrzeb społeczności lokalnej. Mogą one wynikać z działań zarówno oddolnych, zgłaszanych przez ludność, grupy społeczne czy miejscowy biznes, jak i inspirowanych przez urząd miasta lub gminy w ramach realizacji zadań własnych, powierzonych na podstawie porozumień oraz zleconych przez administrację rządową.

Innowacyjne tarcze lokalne w świetle przeprowadzonych badań

W procesie analiz eksperckich zidentyfikowano sześć kluczowych obszarów tematycznych (wymieniono i scharakteryzowano je w dalszej części opracowania) związanych z działaniami innowacyjnymi podejmowanymi samodzielnie przez samorządy i we współpracy z innymi interesariuszami. Można także wskazać inne działania oraz rekomendacje związane np. ze zmianami w zagospodarowaniu przestrzeni publicznych, rozwoju błękitno-zielonej infrastruktury oraz w sposobie użytkowania terenów (np. ulic, terenów rekreacyjnych) [Szczech-Pietkiewicz, 2021] czy powrocie do koncepcji miasta 15-minutowego [Pisano, 2020]. Ważnym elementem innowacyjnego podejścia stały się także narzędzia IT wykorzystywane przez miasta w celu zwiększenia bezpieczeństwa, w tym bezpieczeństwa publicznego (działania te są szczególnie widoczne w *smart city*).

Metodyka i opis procesu realizacji badania

Innowacje, w tym ich identyfikacja i ocena, zawsze zakładały swoisty subiektywizm, związany z tym, co uznaje się za nowe, inne, lepiej przystające do zmieniającej się rzeczywistości – w tym przypadku pandemicznej.

Wychodząc od tych przesłanek, w pierwszym etapie realizowanego badania dokonano przeglądu zasobów internetowych, korzystając z bazy „dobrych praktyk" Związku Miast Polskich (ZMP) oraz z wyszukiwarki internetowej Google (w poszukiwaniu odpowiedzi na zapytanie „rozwiązania wdrożone przez miasta w czasie pandemii"). Na podstawie przeglądu zasobów dokonanego 18 lutego 2021 r. otrzymano 374 tys. wyników. Wśród nich znalazły się konkretne przykłady działań podejmowanych przez miasta (szerzej – gminy), które tworzyły albo pojedyncze rozwiązania mające znamiona innowacyjnych, albo wdrażały całe pakiety działań o charakterze tzw. tarcz miejskich, obejmujące różne innowacyjne podejścia do przeciwdziałania skutkom COVID-19.

W drugim etapie, chcąc zapewnić obiektywizację wyboru samorządów lokalnych do pogłębionych badań, zdecydowano o przeanalizowaniu wyników ostatnich edycji konkursów dla samorządów lokalnych, tj. „Perły Samorządu" (edycja 2020)[1], „Innowacyjny Samorząd" (edycja 2020)[2], „Gmina na 5!" (edycja 2021)[3]. Ponadto odniesiono się do certyfikacji (międzynarodowej) *smart city* i wskazano gminy klasyfikowane według normy ISO 37120[4].

Stworzono w ten sposób zestawienie innowacyjnych samorządów lokalnych (w obiektywnej ocenie bycia laureatem konkursu), a do dalszych analiz wybrano te z nich, które znalazły się w co najmniej dwóch rankingach. Wyłoniono tym samym łącznie 18 samorządów (tabela 1).

Jak wskazuje zestawienie ujęte w tabeli 1, wśród 18 analizowanych gmin 16 to gminy miejskie, a 2 – miejsko-wiejskie. Analizowana grupa samorządów jest zróżnicowana pod względem liczby mieszkańców: 5 z nich to gminy liczące poniżej 100 tys. mieszkańców, 9 liczy powyżej 200 tys. mieszkańców, 4 mieszczą się zaś w przedziale między 100 a 200 tys. mieszkańców.

Lokalne tarcze innowacyjne powinny być zintegrowane z działaniami realizowanymi w ramach zadań własnych i zleconych. Czynnikiem sprzyjającym powstawaniu tarcz jest synergiczne podejście do różnego rodzaju przedsięwzięć podejmowanych przez wszystkich interesariuszy działających na obszarze danej jednostki terytorialnej.

---

1 Konkurs dla samorządów (różnych szczebli), którego głównym organizatorem jest „Dziennik Gazeta Prawna". Do tej pory odbyły się cztery edycje konkursu, a piąta zaplanowana została na maj 2021 r. Laureaci czwartej edycji, wzięci pod uwagę przy tworzeniu niniejszego zestawienia, to gminy, które zwyciężyły w kategoriach: „miasto powyżej 100 tys. mieszkańców", „miasto do 100 tys. mieszkańców", „gmina miejsko-wiejska", „gmina wiejska". Więcej na temat konkursu zob. Dziennik Gazeta Prawna [2021].

2 Konkurs organizowany od 2020 r. przez Serwis Samorządowy PAP. Wyłaniane są w nim najbardziej innowacyjne samorządy w kategoriach: „gmina wiejska", „gmina miejsko-wiejska", „gmina miejska" oraz „miasta duże" (powyżej 200 tys. mieszkańców) i „powiaty". W typowaniu uwzględniono zwycięzców i wyróżnionych (bez powiatów). Więcej na temat konkursu zob. Serwis Samorządowy PAP [2018].

3 Konkurs „Gmina na 5!" organizowany jest od edycji 2014/2015 przez Instytut Przedsiębiorstwa Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie. Wyniki badań obejmują także inteligentne organizacje. Więcej na temat konkursu, w tym dostęp do raportów z poszczególnych edycji, zob. SGH [2021].

4 Norma ISO 37120 jest certyfikatem wdrożenia idei *smart*. Stanowi też instrument oceny poziomu rozwoju zrównoważonego. Miasta, które w Polsce certyfikowane są według tej normy, to: Gdynia, Gdańsk, Kielce, Lublin i Warszawa. Więcej na temat normy zob. System Analiz Sądowych [2021].

Tabela 1
Samorządy lokalne uwzględnione w dalszej analizie

Lp.	Gminy wybrane do analizy (kolejność alfabetyczna)	Charakter administracyjny gminy	Liczba mieszkańców (stan na koniec 2019 r.)
1	Bydgoszcz	miejska	348 190
2	Ciechanów	miejska	44 130
3	Gdańsk	miejska	470 907
4	Gdynia	miejska	246 348
5	Głogów	miejska	66 980
6	Grodzisk Mazowiecki	miejsko-wiejska	48 907
7	Kielce	miejska	194 852
8	Kraków	miejska	779 115
9	Lublin	miejska	339 784
10	Łódź	miejska	690 442
11	Międzychód	miejsko-wiejska	18 463
12	Poznań	miejska	533 830
13	Rybnik	miejska	131 541
14	Rzeszów	miejska	196 821
15	Siemianowice Śląskie	miejska	66 963
16	Sosnowiec	miejska	199 974
17	Toruń	miejska	201 447
18	Warszawa	miejska	1 777 972

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

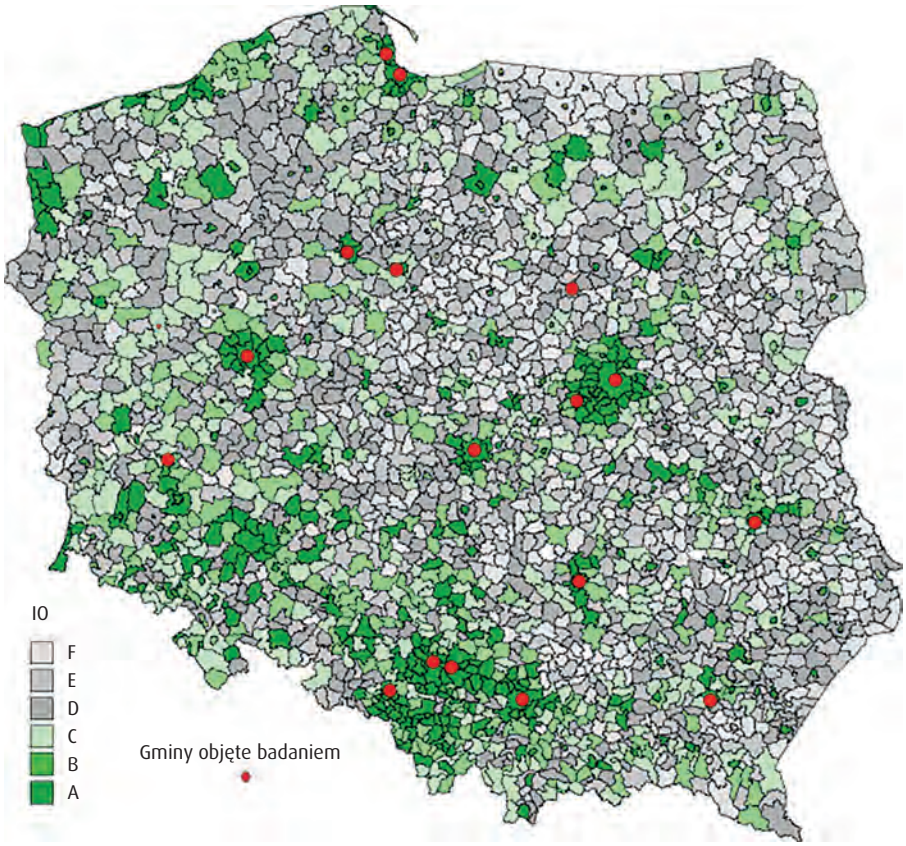
W procesie budowania tarcz niezbędne jest sprawne zarządzanie przepływem informacji i wiedzą, a także rozwijanie kapitału relacyjnego, nie tylko w obrębie instytucji samorządowych, ale także w ramach współpracy z miejscowym środowiskiem biznesowym, organizacjami pożytku publicznego, sektorem szkolnictwa i oświaty oraz z obywatelami aktywnie uczestniczącymi w kształtowaniu procesów rozwojowych.

Wyżej wymienione elementy są charakterystyczne dla inteligentnych organizacji w jednostkach samorządu terytorialnego. Ocena poziomu rozwoju inteligentnych organizacji w jednostkach samorządu terytorialnego może być cennym kryterium wyodrębnienia próby badawczej na potrzeby identyfikacji innowacyjnych tarcz lokalnych w niniejszym opracowaniu. W tym celu wykorzystano wyniki badań H. Godlewskiej-Majkowskiej uzyskane w ramach realizacji badań statutowych przeprowadzonych w Kolegium Nauk o Przedsiębiorstwie SGH w latach 2019–2021.

Wskaźnik poziomu rozwoju inteligentnych organizacji w jednostkach samorządu terytorialnego pozwala określić grupę jednostek, które charakteryzują się najwyższym pozio-

mem rozwoju inteligentnych organizacji. Należą do nich głównie duże miasta oraz ośrodki przemysłowe. Na szczególne wyróżnienie zasługuje pod tym względem fakt, że wszystkie duże miasta i stolice regionów wykazują cechy inteligentnych organizacji (Warszawa, Kraków, Łódź, Wrocław, Gdańsk, Szczecin, Poznań, Kielce, Rzeszów i Lublin). Ponadto wysoką ocenę poziomu rozwoju inteligentnych organizacji uzyskały ośrodki przemysłowe, które wyróżniają się pod względem walorów lokalizacyjnych w przypadku inwestycji w przemysł (rysunek 1).

Rysunek 1
Zróżnicowanie przestrzenne wskaźnika poziomu rozwoju inteligentnej organizacji w polskich gminach w 2019 r.



Uwaga: klasa A oznacza bardzo wysoki poziom rozwoju inteligentnych organizacji, B – wysoki, C – średni, D – dość niski, E – niski, F – bardzo niski. Zaznaczone ciemnozielonym kolorem gminy to jednostki samorządu terytorialnego o najwyższych ocenach według wskaźnika inteligentnych organizacji (IO).

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Instytutu Przedsiębiorstwa Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie zebranych w ramach realizacji badań statutowych w 2020 r. pod kierunkiem H. Godlewskiej-Majkowskiej (IV grupa tematyczna) [więcej zob. Godlewska-Majkowska, Komor, 2019; Godlewska-Majkowska, Komor, 2020].

Potencjał rozwoju innowacyjnych tarcz lokalnych jest także znaczny w gminach, które zostały zidentyfikowane jako wyróżniające się w rankingach sporządzanych na potrzeby konkursów „Gmina na 5!" oraz „Perły Samorządu", i gminach certyfikowanych według normy ISO 37120.

W trzecim etapie badania, na podstawie materiałów zidentyfikowanych w etapie pierwszym, analizy literatury przedmiotu oraz metod *desk* i *web research*, dokonano wyodrębnienia kilku typów działań, stanowiących składowe tarcz innowacyjnych, tworzonych przez samorządy samodzielnie lub we współpracy z innymi interesariuszami procesów rozwojowych, a także stanowiących inicjatywy innych osób lub podmiotów.

W ramach badania wyodrębniono elementy (składowe) tarcz innowacyjnych odnoszące się do następujących grup działań (a w dalszej kolejności także do rodzajów działań):

- skierowanych do przedsiębiorców i rynku pracy – zidentyfikowano 13 rodzajów możliwych działań;
- związanych z ochroną zdrowia, w tym szczególnie ze zwiększeniem dostępności usług medycznych dla pacjentów oraz zabezpieczeniem pracowników medycznych – zidentyfikowano 20 rodzajów możliwych działań;
- związanych ze świadczeniem (w tym dostępnością) usług publicznych (w szczególności: administracyjnych, edukacyjnych, w zakresie pomocy społecznej, komunikacyjnych) – zidentyfikowano 23 rodzaje możliwych działań;
- związanych ze świadczeniem pomocy osobom lub grupom wykluczonym i szczególnie narażonym na zachorowanie – zidentyfikowano 17 rodzajów możliwych działań;
- związanych z usługami czasu wolnego (w tym wspieraniem kultury) – zidentyfikowano 12 rodzajów możliwych działań;
- w zakresie zarządzania partycypacyjnego (*governance*) – zidentyfikowano 11 rodzajów możliwych działań.

W czwartym etapie badania zidentyfikowane przez ekspertów rodzaje działań przekazano do weryfikacji grupie analizowanych miast. W tym celu nawiązano kontakty telefoniczne lub e-mailowe, a następnie przekazano tabele zawierające wyodrębnione przez zespół ekspercki rodzaje działań wyróżnionych w ramach poszczególnych elementów tarczy (ich wykaz zamieszczono w aneksie). Zadaniem miast lub gmin było wskazanie podejmowanych działań oraz podanie informacji, we współpracy z jakimi podmiotami były one realizowane (z innymi jednostkami samorządu terytorialnego, z miastami lub gminami partnerskimi, z przedsiębiorstwami, z NGO, z uczelniami wyższymi i szkołami). W ankiecie sformułowano także pytania dotyczące wiedzy samorządów lokalnych na temat działań innowacyjnych podejmowanych przez przedsiębiorstwa oraz NGO, jak również odnoszące się do ogólnej oceny współpracy w zakresie podejmowanych działań antykryzysowych związanych z pandemią COVID-19.

W toku analiz eksperckich sformułowano następujące założenia dotyczące lokalnych tarcz innowacyjnych:

- działania innowacyjne są podejmowane przez samorządy lokalne we współpracy z innymi interesariuszami;
- działania innowacyjne są podejmowane przez innych interesariuszy, przy czym samorząd posiada na ich temat wiedzę;
- działania generują efekty synergiczne (w założeniu łagodzące skutki kryzysu związanego z pandemią).

Weryfikacja powyższych założeń była możliwa dzięki danym pozyskiwanym z gmin zakwalifikowanych do badań.

Mając na uwadze różnorodność podejmowanych działań w skali lokalnej w każdej kategorii tarcz innowacyjnych, badanym miastom i gminom dano możliwość wskazania innych, poza zaproponowanymi przez ekspertów, przedsięwzięć innowacyjnych wprowadzanych na obszarze ich jednostki terytorialnej. Zebrany materiał został poddany analizie eksperckiej i na jego podstawie określono, jakie działania w ramach lokalnych tarcz innowacyjnych podejmowały samorządy i inni interesariusze (w tym szczególnie biznes) w okresie pandemii COVID-19.

W piątym etapie badania na podstawie analizy *desk* i *web research*, a także publikacji zmieszczonych w bazie SCOPUS i BazEkon, zidentyfikowano przykładały działań międzynarodowych podejmowanych w czasie pandemii COVID-19 zarówno przez samorządy lokalne, jak i we współpracy z nimi, ze szczególnym uwzględnieniem inicjatyw realizowanych przez samorządy z EŚW.

Analiza i dyskusja na podstawie uzyskanych wyników badań

W toku procesu badawczego pozyskano materiał od 15 miast i gmin zakwalifikowanych do analizy (nie uzyskano odpowiedzi z Bydgoszczy, Gdańska i Rybnika), co stanowi 83% analizowanej grupy jednostek samorządu terytorialnego (w dalszej analizie uwzględniono te miasta). Materiał wykorzystany w kolejnym etapie badań pochodził od 13 (spośród 16) gmin miejskich oraz od 2 (na 2) gminy miejsko-wiejskie. Udział w ankiecie wzięło 5 (na 5) gmin liczących poniżej 100 tys. mieszkańców, 7 (na 9) liczących powyżej 200 tys. mieszkańców i 3 (na 4) liczące od 100 do 200 tys. mieszkańców.

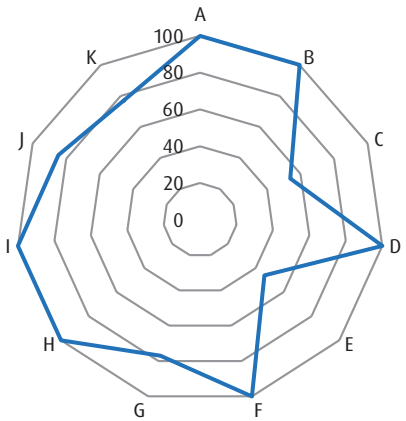
Na wstępie warto zaznaczyć, że analizą objęto okres do 22 kwietnia 2021 r. Pewną trudnością w pełnej ocenie innowacyjności podejmowanych działań jest długi czas trwania pandemii. Działania, które obecnie wydają się zwyczajne, np. szycie i dostarczanie maseczek dla różnych grup mieszkańców (w tym osób wykluczonych), w czasie pierwszej fali pandemii były koniecznością ze względu na niedostępność tych produktów i często integrowały różne grupy interesariuszy. Przedsięwzięcia oceniane jako nowatorskie,

np. skierowane do przedsiębiorców kompleksowe programy doradztwa, w pierwszym okresie pandemii podejmowały nieliczne samorządy, a z czasem tego typu działania stały się normą. Ponieważ badanie obejmuje okres przekraczający jeden rok, udało się w nim zidentyfikować dużą liczbę różnego rodzaju przedsięwzięć realizowanych przez samorządy lokalne samodzielnie lub we współpracy z innymi podmiotami.

Analiza działań podjętych w zakresie wspierania przedsiębiorców i oddziaływania na rynek pracy

W ramach działań związanych ze wspieraniem przedsiębiorców i oddziaływaniem na rynek pracy uczestniczące w badaniu samorządy realizowały 11 z 13 zidentyfikowanych w analizie eksperckiej rodzajów działań (rysunek 2).

Rysunek 2
Rodzaje działań i odsetek badanych jednostek samorządu terytorialnego, które realizowały je w zakresie wspierania przedsiębiorców i oddziaływania na rynek pracy (w %)



A – obniżki czynszów dla przedsiębiorców;
B – zwolnienia, ulgi podatkowe;
C – Fundusz Poręczeń Kredytowych;
D – programy ułatwiajcie wejście i/lub powrót na rynek pracy;
E – wsparcie dla firm w instytucjach otoczenia biznesu (np. parkach technologicznych, inkubatorach przedsiębiorczości);
F – bezpłatne doradztwo (w tym prawne) dla przedsiębiorców;
G – dostęp (bezpłatny lub za symboliczną opłatą) do zasobów centrów wspierania przedsiębiorczości;
H – promocja lokalnej przedsiębiorczości;
I – akcje organizowane w ramach lokalnego patriotyzmu gospodarczego;
J – działania promocyjne związane ze specjalizacjami lokalnymi lub turystką (takie jak np. *#CityWillWait*);
K – nowe e-usługi dedykowane przedsiębiorcom.

Źródło: opracowanie własne na podstawie materiałów otrzymanych od samorządów uczestniczących w badaniu.

Szczegółowa analiza wskazuje, że działania najbardziej popularne w tym obszarze, podejmowane przez wszystkie samorządy, a skierowane do przedsiębiorców, dotyczyły

obniżek czynszów, zwolnień i/lub ulg podatkowych oraz bezpłatnego doradztwa. W zakresie działań związanych z rynkiem pracy wszystkie uczestniczące w badaniu samorządy prowadziły programy ułatwiające wejście i/lub powrót na rynek pracy.

Jednocześnie wszystkie badane jednostki deklarowały działania związane z promowaniem lokalnej gospodarki oraz umacnianiem lokalnego patriotyzmu. Te dwa rodzaje przedsięwzięć były najczęściej (w tej kategorii) realizowane w porozumieniu z przedsiębiorcami lub NGO. Występowały także przypadki współpracy z innymi miastami, urzędem marszałkowskim czy organizacją turystyczną. Część miast podejmowała działania dedykowane przedsiębiorcom w branżach związanych ze specjalizacjami lokalnymi (np. branża turystyczna w Krakowie), inne ze specjalną strefą ekonomiczną (np. Łódź). W Siemianowicach Śląskich promowano natomiast przedsiębiorstwa świadczące usługi dla seniorów. Wszystkie samorządy prowadziły też działania skierowane do branży gastronomicznej. Duże zaangażowanie, innych niż samorząd lokalny interesariuszy, można wskazać także w przypadku inicjatyw związanych z Funduszem Poręczeń Kredytowych (przedsiębiorstwa, inne samorządy, NGO, banki, Fundusz Górnośląski). Współpracę z przedsiębiorcami i NGO determinowały również działania związane z programami ułatwiającymi powrót na rynek pracy.

Kończąc tę część rozważań, należy podkreślić, że wśród analizowanych działań samorządowych są też takie, które zyskały uznanie na arenie międzynawowej – aktywność Gdyni na rzecz wspierania przedsiębiorców w warunkach pandemii została nagrodzona w międzynarodowym konkursie „Innowacje w Polityce" (edycja 2020)[5].

Analiza działań związanych z ochroną zdrowia

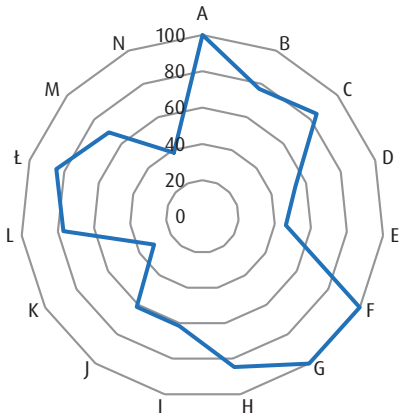
W tej kategorii w analizowanych samorządach realizowane było 15 z 20 zidentyfikowanych przez ekspertów rodzajów działań (rysunek 3).

Dokładna analiza wskazuje, że większość rodzajów działań podejmowanych w tym obszarze podyktowana była potrzebą szybkiego reagowania na pojawiające się zdarzenia, trudności czy braki w systemie służby zdrowia. Wszystkie badane jednostki realizowały działania związane z zakupem środków ochrony osobistej dla medyków oraz szyciem maseczek ochronnych. Ten drugi rodzaj aktywności determinował także współpracę z największą liczbą interesariuszy (przedsiębiorcami, NGO, uczelniami wyższymi), a także podejmowany był przez inne podmioty niż samorząd (NGO, lokalnych przedsiębiorców, uczelnie). Na uwagę zasługuje cały pakiet działań „miękkich", związanych z pomocą psychologiczną dla pracowników medycznych oraz wspieraniem ich w codziennym funkcjonowaniu. Tego typu działania prowadzone były przez jednostki samorządu terytorialnego zarówno samodzielnie, jak i we współpracy z NGO czy uczelniami (głównie w dużych ośrodkach

5 Więcej na ten temat zob. Złoch [2020].

akademickich). Samorządy włączyły się także w tworzenie punktów testowania oraz organizowanie punktów szczepień na COVID-19 (najwięcej powstało ich w Warszawie). Część analizowanych samorządów (40%) wpierała także kadrowo sanepid, oddelegowując pracowników do prowadzenia wywiadów epidemiologicznych oraz pomocy w pracach biurowych.

Rysunek 3
Rodzaje działań i odsetek badanych jednostek samorządu terytorialnego, które realizowały je w zakresie zdrowia (w %)



A – wsparcie finansowe placówek medycznych z budżetu miasta (np. z kryzysowej rezerwy budżetowej);
B – wsparcie finansowe przeznaczone na wykrywanie wirusa (np. zakup testów);
C – prowadzenie punktów wykonujących testy na COVID-19;
D – zakup ambulansów;
E – doposażenie karetek pogotowia ratunkowego;
F – zakup środków ochrony osobistej dla medyków (np. kombinezonów, rękawic, fartuchów, masek filtrujących itp.);
G – szycie maseczek ochronnych (szczególnie podczas pierwszej fali koronawirusa);
H – zaopatrzenie w środki dezynfekujące placówek medycznych (w tym np. kurtyny odkażające przed szpitalami, montaż ozonatorów na terenie palcówek medycznych itp.);
I – wsparcie dla medyków w codziennym funkcjonowaniu (np. robienie zakupów);
J – przedszkola (w tym wirtualne) dla młodszych dzieci pracowników medycznych;
K – pomoc w odrabianiu lekcji i nauce zdalnej dla dzieci pracowników medycznych;
L – pomoc psychologiczna dla pracowników służby zdrowia;
Ł – udostępnienie bezpłatnych pokojów hotelowych lub mieszkań dla pracowników medycznych;
M – tworzenie nowych oddziałów i/lub miejsc dla pacjentów covidowych;
N – wsparcie kadrowe sanepidu (np. oddelegowanie pracowników do przeprowadzania wywiadów epidemiologicznych czy prac biurowych).

Źródło: opracowanie własne na podstawie materiałów otrzymanych od samorządów uczestniczących w badaniu.

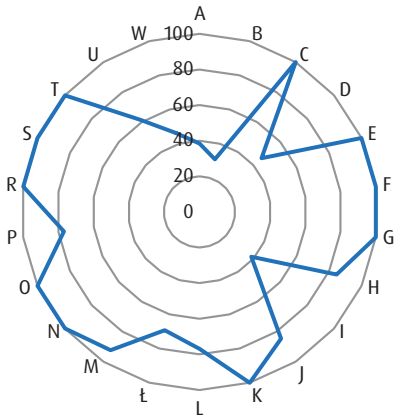
Wśród innowacyjnych praktyk będących efektem doświadczeń związanych z pandemią można wskazać przedsięwzięcie realizowane w Łodzi, która jako pierwsze miasto na świecie wyposaży 17 autobusów elektrycznych w specjalną antywirusową tkaninę (pojazdy zaczną jeździć po mieście z początkiem 2022 r.)[6].

6 Więcej na ten temat zob. Portal Samorządowy [2021].

Analiza działań związanych ze świadczeniem (w tym dostępnością) usług publicznych (w szczególności: administracyjnych, edukacyjnych, z zakresu pomocy społecznej, komunikacyjnych)

Analizowane samorządy lokalne realizowały w tej kategorii 22 z 23 zidentyfikowanych przez ekspertów rodzajów działań (rysunek 4).

Rysunek 4
Rodzaje działań i odsetek badanych jednostek samorządu terytorialnego, które realizowały je w zakresie świadczenia (w tym dostępności) usług publicznych (w %)



A – mobilny urząd (dojazd urzędników do osób niepełnosprawnych w pilnych sprawach);
B – rozwiązania typu *city box office* – kontenery do obsługi interesantów z wykorzystaniem wideokonferencji;
C – zwiększenie liczby spraw załatwianych w formie e-usługi;
D – „urzędomat" i podobne inicjatywy realizowane za pośrednictwem paczkomatów;
E – platformy informacyjne nt. pandemii i pomocy, jaką można uzyskać w mieście, tworzone przez urząd (np. z wykorzystaniem mediów społecznościowych, chatbota itp.);
F – środki ochrony osobistej dla pracowników urzędów;
G – wsparcie pracowników pomocy społecznej w czasie pandemii (zapewnienie środków ochrony osobistej);
H – zwiększenie środków na pomoc społeczną (np. dostarczanie zakupów spożywczych, leków itp.);
I – utworzenie miejskiej platformy do e-edukacji;
J – programy stypendialne dla uczniów, studentów;
K – wsparcie sprzętowe i szkoleniowe dla nauczycieli prowadzących zajęcia zdalne;
L – zakup lub przekazanie sprzętu do nauki zdalnej dla dzieci przebywających w pieczy zastępczej oraz rodzinnych domach dziecka;
Ł – umożliwienie korzystania ze sprzętu i pomieszczeń szkolnych i/lub miejskich (np. świetlic) dzieciom z rodzin „przemocowych" w czasie nauki zdalnej;
M – wyposażenie nauczycieli w środki ochrony osobistej podczas nauki hybrydowej oraz normalnej pracy szkół (wrzesień 2020 r.);
N – środki dezynfekcji przeznaczone dla pracowników szkół i uczniów oraz na potrzeby utrzymania placówek;
O – zakup urządzeń do ozonowania pomieszczeń;
P – prowadzenie zajęć opiekuńczych w czasie ferii i wakacji (tzw. zimowe i letnie szkoły);
R – zapewnienie środków ochrony osobistej dla pracowników żłobków, przedszkoli;
S – wydatki na zwiększony reżim sanitarny w żłobkach i przedszkolach (ozonowanie, odkażanie itp.);
T – ozonowanie i odkażanie pojazdów komunikacji publicznej oraz przystanków;
U – zwiększenie częstotliwości kursowania komunikacji publicznej ze względu na limity w zakresie przewozu pasażerów;
W – usprawnienie komunikacji rowerowej (np. przeznaczenie dodatkowych pasów ruchu dla rowerów, zwiększenie dostępności rowerów miejskich itp.).

Źródło: opracowanie własne na podstawie materiałów otrzymanych od samorządów uczestniczących w badaniu.

Dokładna analiza wskazuje, że wszystkie analizowane samorządy zwiększyły dostępność e-usług (przede wszystkim administracyjnych). Tego typu działania były realizowane samodzielnie przez jednostki samorządu terytorialnego. Wszystkie samorządy prowadziły działania informacyjne (i koordynujące informowanie) nt. pandemii i możliwości uzyskiwania różnorakiej pomocy, a także akcje odkażania: przestrzeni publicznych i/lub mebli miejskich, i/lub przystanków, i/lub pojazdów komunikacji miejskiej. Dużą grupę działań prowadzonych przez wszystkie analizowane samorządy stanowiły też rozwiązania służące zapewnieniu środków ochrony osobistej pracownikom urzędów, a także szkół czy ośrodków związanych ze świadczeniem pomocy społecznej (w większości były to działania realizowane przez jednostki samorządu terytorialnego, w kilku przypadkach podjęte we współpracy z przedsiębiorcami czy innymi samorządami). Wszystkie analizowane samorządy w ramach realizowanych działań (samodzielnie lub we współpracy, głownie z przedsiębiorcami i NGO) niosły wsparcie sprzętowe i szkoleniowe dla nauczycieli. Ponadto 40% samorządów pomagało także przy tworzeniu miejskich platform do e-edukacji.

Analizując innowacyjne działania realizowane w tej sferze, warto podkreślić przedsięwzięcia związane z szerszą dostępnością e-usług (które z pewnością zostaną utrzymane także w rzeczywistości postpandemicznej). Szerszego zastosowania (choćby w okresach zwiększonej zachorowalności także na inne choroby, takie jak np. grypa) wymagają też mniej popularne rozwiązania jak „urzędomaty" czy *city box office*. Traktując prototypowanie i testowanie jako działania sprzyjające innowacjom, analizowane samorządy chyba nie w pełni wykorzystały możliwość wprowadzania okresowych zmian w komunikacji miejskiej oraz udogodnień w organizacji ruchu rowerowego. Doszło natomiast do zwiększenia częstotliwości kursowania komunikacji miejskiej czy zawieszenia opłat za przejazdy i parkowanie.

Analiza działań związanych ze świadczeniem pomocy osobom lub grupom wykluczonym i szczególnie narażonym na zachorowanie

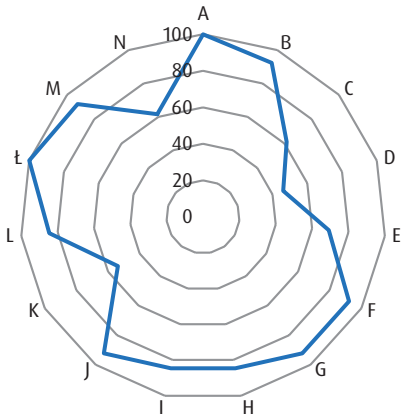
W toku analizy eksperckiej zidentyfikowano w tym obszarze 17 rodzajów możliwych działań, z których 16 realizowały uczestniczące w badaniu samorządy lokalne (rysunek 5).

Czas pandemii był i jest szczególnie trudny dla grup wykluczonych i potrzebujących wsparcia. Jedną z nich są seniorzy. Wszystkie analizowane samorządy deklarowały pomoc we wspieraniu tej grupy w codziennym funkcjonowaniu (np. w robieniu zakupów, dostarczaniu leków). Ten typ działań determinował najczęściej współpracę z NGO lub był prowadzony przez same organizacje społeczne.

Drugim zadaniem realizowanym przez wszystkie analizowane samorządy i determinującym najszerszą współpracę było dostarczanie maseczek i środków ochrony osobistej dla grup wykluczonych. Ważnym działaniem podejmowanym przez uczestniczące w badaniu

samorządy była również pomoc dla osób w kryzysie bezdomności (w zakresie zapewnienia zarówno miejsc izolacji, jak i posiłków). Zadanie to realizowały samorządy we współpracy z NGO (sporadycznie z przedsiębiorcami) lub same NGO. Prawie wszystkie analizowane samorządy (w tym we współpracy z NGO) niosły pomoc osobom niepełnosprawnym (np. w zakresie usługi „od drzwi do drzwi").

Rysunek 5
Rodzaje działań i odsetek badanych jednostek samorządu terytorialnego, które realizowały je w zakresie inicjatyw na rzecz grup wykluczonych (w %)



A – zakupy dla seniorów (typu zakupy na telefon, wsparcie w robieniu zakupów przez wolontariuszy);
B – telefon serdeczności, telefon wsparcia dla seniorów (przeciwdziałanie długotrwałemu osamotnieniu, depresji itp.);
C – porady cyfrowe dla seniorów;
D – obniżki czynszów i/lub dopłaty do czynszów dla osób, których sytuacja materialna pogorszyła się w czasie pandemii;
E – pokoje (miejsca pobytu, czasowego zamieszkania) dla ofiar przemocy domowej;
F – wsparcie psychologiczne i/lub prawne dla ofiar przemocy domowej;
G – pomoc osobom niepełnosprawnym (np. usługa „od drzwi do drzwi") w zakresie zakupów, rekreacji;
H – wolontariat na rzecz osób wykluczonych;
I – zapewnienie miejsc izolacji dla chorych i przebywających na kwarantannie osób w kryzysie bezdomności;
J – zapewnienie posiłków dla osób w kryzysie bezdomności;
K – polityka informacyjna nt. koronawirusa i obostrzeń sanitarnych skierowana do grup wykluczonych (np. do osób głuchych i niedosłyszących, niewidomych itp.);
L – pomoc żywnościowa na zlecenie samorządu;
Ł – dostarczanie maseczek i środków ochrony osobistej dla grup wykluczonych;
M – pomoc psychologiczna i pedagogiczna dla dzieci i młodzieży;
N – działania na rzecz migrantów (np. zapewnienie informacji w odpowiednim języku, pomoc w zapewnieniu sprzętu do edukacji zdalnej).

Źródło: opracowanie własne na podstawie materiałów otrzymanych od samorządów uczestniczących w badaniu.

Ważnym segmentem działań było także wspieranie ofiar przemocy domowej zarówno pod względem pomocy psychologicznej, jak i organizacji miejsc, pokoi do czasowego zamieszkania. Tego typu działania samorządy podejmowały same lub we współpracy z NGO i uczelniami wyższymi – szczególnie w zakresie udzielania pomocy psychologicznej i prawnej. Pomoc psychologiczna i pedagogiczna w formie telefonów konsultacyjnych

i interwencyjnych kierowana była także do dzieci i młodzieży – deklarowało ją 92% analizowanych samorządów. Kluczowy z punktu widzenia częstości działań (w tym podejmowanych we współpracy) był telefon serdeczności oraz wolontariat na rzecz osób wykluczonych. Ważne, pod względem przenoszenia podczas pandemii coraz większej liczby aktywności do sieci, były także działania z zakresu porad cyfrowych dla seniorów realizowane przez 62% samorządów (także we współpracy z NGO i w pojedynczych przypadkach z przedsiębiorcami).

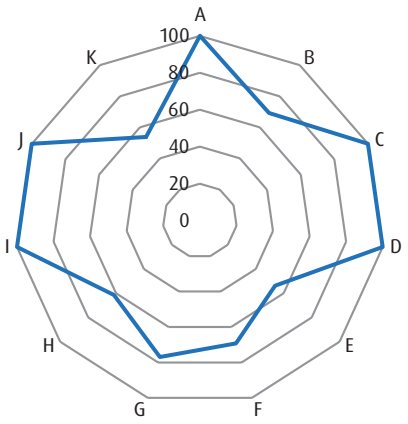
Odnotować należy też działania skierowane do migrantów (zarówno informacyjne – przygotowane w odpowiednim języku, jak i sprzętowe – związane z dostarczeniem narzędzi do nauki zdalnej) – ten typ działań deklarowało 62% analizowanych samorządów.

Analiza działań związanych z usługami czasu wolnego (w tym wspieranie kultury)

Okres pandemii to czas wyzwań związanych z zapewnieniem różnych form spędzania czasu wolnego, często alternatywnych w stosunku do tych funkcjonujących w czasie przedpandemicznym. Ponadto sektorem, który bardzo szybko odczuł skutki zamknięcia, była kultura, stąd też działania kierowane do twórców i instytucji kultury. W tym obszarze analizowane samorządy realizowały 11 z 12 zidentyfikowanych w panelu eksperckim rodzajów działań (rysunek 6).

Pogłębiona analiza materiału otrzymanego z gmin wskazuje, że wszystkie samorządy prowadziły działania obejmujące: dodatkowe wsparcie sektora kultury w formie grantów i/lub dotacji dla artystów (niekiedy we współpracy z NGO i przedsiębiorcami, a także instytucjami kultury), tworzenie informatorów, platform miejskich nt. wydarzeń kulturalnych dostępnych *on-line* (we współpracy z NGO, przedsiębiorcami, instytucjami kultury, uczelniami wyższymi), finansowanie projektów artystycznych, udostępnianie dziedzictwa kulturowego *on-line* (czasem we współpracy z NGO czy instytucjami kultury) oraz sieciowanie kultury, mające kluczowe znaczenie z perspektywy osiągania efektów synergii (co ciekawe, miało ono miejsce także w gminach małych, gdzie współpraca dotyczyła np. organizowania świetlic wiejskich). Innowacyjne działania były związane m.in. z tworzeniem oferty z zakresu edukacji kulturowej (dla różnych grup wiekowych). Dom Kultury Zameczek w Kielcach zorganizował studio filmowe, które przygotowywało materiały do lekcji zdalnych czy warsztatów. W Łodzi w ramach cyklu „Kultura odporna" promowani byli przede wszystkim łódzcy twórcy, a Poznań w czasie pandemii przeprowadził badanie „Kultura przyszłości", które pozwoliło dostosować konkretne rozwiązania do potrzeb zgłaszanych przez osoby pracujące w sektorze kultury.

Rysunek 6
Rodzaje działań i odsetek badanych jednostek samorządu terytorialnego, które realizowały je w zakresie inicjatyw związanych z usługami czasu wolnego i wspieraniem sektora kultury (w %)



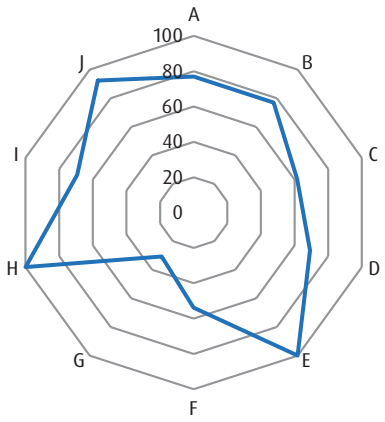
A – dodatkowe wsparcie sektora kultury (granty, dotacje dla artystów);
B – wspólny lobbing (tzw. koalicja dla kultury) miast o większe wsparcie kultury z poziomu rządowego;
C – udostępnianie dziedzictwa kulturowego *on-line* (np. zbiory muzealne, lekcje, spacery wirtualne);
D – tworzenie informatorów, platform miejskich dotyczących wydarzeń kulturalnych dostępnych *on-line*;
E – książkobusy i inne formy dostarczania książek dla osób przebywających na kwarantannie, niewychodzących z domu itp.;
F – wideoczytelnie (np. czytanie książek dla różnych grup wiekowych przez artystów);
G – koncerty sąsiedzkie, koncerty pod blokiem oraz inne tego typu kameralne występy artystyczne na świeżym powietrzu;
H – kino samochodowe, kino pod chmurką;
I – sieciowanie kultury (łączenie działań różnych ośrodków, miejsc kultury);
J – finasowanie nowych projektów artystycznych;
K – zwolnienie z opłat czynszowych podmiotów prowadzących działalność kulturalną w lokalach miejskich.

Źródło: opracowanie własne na podstawie materiałów otrzymanych od samorządów uczestniczących w badaniu.

Analiza działań podejmowanych w zakresie zarządzania partycypacyjnego

Czas pandemii pozwolił zweryfikować także procedury zarządzania partycypacyjnego wdrażane na poziomie lokalnym. W okresie pierwszego ścisłego lockdownu (w marcu i kwietniu 2020 r.) zamarły właściwie procedury partycypacji, a toczące się procesy konsultacji dokumentów publicznych zostały zawieszone. Przedłużający się okres pandemii spowodował jednak konieczność prowadzenia działań z zakresu zarządzania partycypacyjnego w formule *on-line*. Dla jednych samorządów było to tylko rozszerzenie procedur znanych i wprowadzonych już wcześniej, a w przypadku innych jednostek – nowa jakość w partycypacji. Eksperci zidentyfikowali w tym obszarze 11 rodzajów możliwych działań, z których 10 realizowane było przez uczestniczące w badaniu samorządy (rysunek 7).

Rysunek 7
Rodzaje działań i odsetek badanych jednostek samorządu terytorialnego, które realizowały je w zakresie inicjatyw związanych z zarządzaniem partycypacyjnym (w %)



A – panel obywatelski;
B – dyskusje publiczne (w procedurze planowania przestrzennego) prowadzone *on-line*;
C – zwiększenie dostępu do procesów partycypacji dla osób niesłyszących i słabo słyszących przez tłumaczenie na język migowy debat organizowanych *on-line*;
D – zmiany w sposobie funkcjonowania budżetów obywatelskich dotyczące zgłaszania projektów, głosowania itp. ustaleń, podyktowane zaleceniami sanitarnymi;
E – zdalne posiedzenia rady miasta;
F – zdalne posiedzenia młodzieżowej rady miasta;
G – zdalne posiedzenia rady senioralnej;
H – zasięganie opinii mieszkańców za pośrednictwem ankiet elektronicznych, geoankiety, warsztatów zdalnych itp.;
I – odbywanie konsultacji w formie tradycyjnej w reżimie sanitarnym (dystans społeczny, liczba osób przypadająca na metraż itp.);
J – projekty wspierające poczucie przynależności do społeczności lokalnej (np. konkursy dla różnych grup wiekowych).
Źródło: opracowanie własne na podstawie materiałów otrzymanych od samorządów uczestniczących w badaniu.

Analiza materiału otrzymanego od gmin pozwoliła wskazać, że działania prowadzone przez wszystkie jednostki samorządu terytorialnego to zdalne zasięganie opinii mieszkańców oraz posiedzenia rady miasta/gminy organizowane *on-line*. Warto zauważyć, że w tej formule odbywały się także posiedzenia rad młodzieżowych i senioralnych. Należy też wskazać, że okres pandemii stał się paradoksalnie katalizatorem szerszego wdrożenia e-partycypacji. Panele obywatelskie (w tym panele klimatyczne) organizowane *on-line* stały się rozległym forum dyskusji różnych grup interesariuszy (np. w Krakowie, Łodzi, Poznaniu). Szerszy dostęp do procesów partycypacji zyskały także osoby niesłyszące i słabosłyszące dzięki tłumaczeniom debat i spotykań w zakresie procesów konsultacji społecznych na język migowy (np. w Warszawie, Gdyni, Lublinie, Krakowie).

Działania podejmowane we współpracy – ocena w opinii jednostek samorządu terytorialnego

Partnerami działań podejmowanych przez gminy były najczęściej NGO i przedsiębiorstwa. W ocenie badanych samorządów współpraca z innymi interesariuszami została oceniona bardzo dobrze (zdarzały się pojedyncze oceny wskazujące na „dobrą współpracę"). Najmniej gmin wykazywało współpracę z miastami partnerskimi. W ramach współpracy ważne było także wspieranie kluczowych interesariuszy, czyli NGO, które należały do najczęstszych partnerów podejmowanych działań. Z analizowanych gmin tylko dwie (tj. Głogów i Sosnowiec) wskazały, że nie prowadziły dedykowanych działań wspierających dla NGO w czasie pandemii. Pozostałe jednostki podejmowały działania z zakresu: obniżenia lub zawieszenia czynszów, a także udostępniania lokali bezpłatnie (np. Ciechanów), wsparcia finansowego w postaci systemów grantowych, zlecania przez gminę działań związanych z pomocą grupom wykluczonym, porad ekspertów i porad prawnych oraz zmian harmonogramów działań lub ich uelastycznienia. Szczególnie istotne były kompleksowe rozwiązania dedykowane w formie tarcz dla NGO. Ich przykładem jest tarcza dla organizacji pozarządowych uruchomiana w Kielcach i Łodzi. Także Poznań kompleksowo wpierał NGO, w tym przedsiębiorstwa funkcjonujące w obszarze ekonomii społecznej – co warte podkreślenia, działania te zostały podjęte w odpowiedzi na potrzeby zgłoszone przez zainteresowane podmioty w ankiecie przeprowadzonej w kwietniu 2020 r.

Działania wspólne we wszystkich analizowanych samorządach

Należy podkreślić, że lokalne tarcze innowacyjne to nie działania prowadzone w jednym obszarze tematycznym, a całe spektrum przedsięwzięć podejmowanych przez samorządy i innych interesariuszy.

Tabela 2
Działania podejmowane przez analizowane samorządy w poszczególnych obszarach tematycznych lokalnej tarczy innowacyjnej

Element tarczy	Średnia liczba działań	Najmniej działań (liczba)	Najwięcej działań (liczba)	Liczba działań podejmowanych przez wszystkie JST
Działania skierowane do przedsiębiorców i rynku pracy	8,3	5	10	6
Działania innowacyjne związane z ochroną zdrowia	9,3	5	13	3
Działania innowacyjne związane ze świadczeniem (w tym dostępnością) usług publicznych	16,4	13	20	9
Działania innowacyjne gmin związane ze świadczeniem pomocy osobom lub grupom wykluczonym i szczególnie narażonym na zachorowanie	12,8	10	16	2

cd. tabeli 2

Element tarczy	Średnia liczba działań	Najmniej działań (liczba)	Najwięcej działań (liczba)	Liczba działań podejmowanych przez wszystkie JST
Działania innowacyjne związane z usługami czasu wolnego i wspieraniem kultury	7,4	5	11	5
Działania innowacyjnie w zakresie zarządzania partycypacyjnego	6,2	2	10	2
Razem				**27**

Źródło: opracowanie własne.

W poszczególnych samorządach w Łodzi zidentyfikowano maksymalnie 77 rodzajów działań (niewiele mniej w Grodzisku Mazowieckim, bo 71, oraz po 65 w Krakowie i Lublinie). Warto podkreślić, że wszystkie uczestniczące w badaniu samorządy podejmowany działania w każdym obszarze tematycznym. W tabeli 2 przedstawiono ich syntetyczne zestawienie.

Analizując dane zaprezentowane w tabeli 2, należy podkreślić, że wszystkie uczestniczące w badaniu samorządy realizowały po 27 rodzajów działań, z czego najwięcej, bo 33%, dotyczyło świadczeń (i dostępności) usług publicznych, 22% to z kolei działania skierowane do przedsiębiorców i rynku pracy, a 18,5% związane było z usługami czasu wolnego i wspieraniem kultury.

Wpływ pandemii na sytuację finansową miast

Globalna pandemia COVID-19 i wywołany nią kryzys społeczno-gospodarczy negatywnie wpływają na sytuacje finansową jednostek samorządu terytorialnego, co w dłuższym okresie może doprowadzić do ograniczenia dynamiki procesów rozwoju lokalnego i regionalnego. Badania Komitetu Regionów i OECD wykazały, że w istniejącej sytuacji aż 86% miast i regionów w UE prognozuje wzrost wydatków, a 90% spodziewa się spadku dochodów, co zagrozi inwestycjom publicznym. Aż 83% oczekuje, że spośród różnych źródeł dochodów najbardziej zmaleją wpływy z podatków[7].

Skutkiem pandemii jest osłabienie własnego potencjału dochodowego gmin. Kryzys społeczno-gospodarczy niesie za sobą spadek dynamiki dochodów podatkowych, zwłaszcza udziałów we wpływach z PIT i CIT. Dotyczy to przede wszystkim gmin o wysokim poziomie rozwoju, w tym dużych miast, w przypadku których źródła te stanowią ważne źródło finansowania. Standardowo sytuacja kryzysowa w mniejszym stopniu oddziałuje

7 Wspólne badanie internetowe KR i OECD przeprowadzono w czerwcu i lipcu 2020 r. Napłynęło 300 odpowiedzi. Większość respondentów reprezentowała gminy (59%) lub regiony (26%). Około 18% z nich pochodziło z Hiszpanii, 15% – z Włoch, 6% – z Polski.

na wysokość wpływów z podatków majątkowych (np. podatku od nieruchomości, rolnego, leśnego czy też od środków transportowych). W warunkach obecnie trwającej pandemii, wskutek określonych działań władz lokalnych, maleją jednak również wpływy z tego tytułu. Jest to następstwem różnego rodzaju zwolnień udzielanych przez samorządy w ramach ochrony podmiotów gospodarczych przed skutkami lockdownu.

W sytuacji, gdy na mocy rozporządzenia Ministra Zdrowia wiele działalności gospodarczych zostało zamkniętych, miasta zmniejszały czynsze dla przedsiębiorców działających w zawieszonych branżach. Okresowe umorzenia i zwolnienia w podatkach i opłatach lokalnych czy opłatach z najmu i dzierżawy oznacza realną pomoc dla przedsiębiorców, ale też niestety zmniejszenie środków na zadania publiczne. W warunkach pandemii obniżeniu ulegają także wpływy ze sprzedaży mienia komunalnego oraz opłat lokalnych – targowej, miejscowej, skarbowej. Jest to następstwem ograniczenia działalności gospodarczej, a także pracy urzędów administracji publicznej. Nieco mniej na zmiany podatne są dochody z usług, choć również pod tym względem miasta notują duże straty, zwłaszcza w przypadku opłat za usługi, z których mieszkańcy przestali w dużej mierze korzystać (co dotyczy np. sprzedaży biletów komunikacji miejskiej). Zmienna wrażliwość na sytuację kryzysową cechuje natomiast wpływy z podatku od czynności cywilnoprawnych. Wynika to ze zróżnicowanej aktywności transakcji na rynku wtórnym nieruchomości, będącej następstwem atrakcyjności lokalizacyjnej danej jednostki terytorialnej.

Skutki pandemii COVID-19 niekorzystnie uwidaczniają się także w wydatkach budżetowych. Oprócz typowych ustawowych zadań, samorządy kierują dodatkowo znaczące środki na zakupy w ochronie zdrowia, zabezpieczenie ludności przez zakażeniem, sprzęt informatyczny i telekomunikacyjny. Pokrywają również straty miejskich zakładów opieki zdrowotnej. Istotny wpływ na wysokość kosztów eksploatacyjnych mają rosnące ceny energii, materiałów, a także wprowadzane podwyżki wynagrodzeń (np. w oświacie). Wskutek niskich wpływów z opłat miasta w większym stopniu finansują koszty świadczenia niektórych usług publicznych (np. utrzymanie taboru komunikacji miejskiej w warunkach znacznego spadku wpływów ze sprzedaży biletów). W bieżącej sytuacji szczególnego znaczenia nabierają apele związków samorządowych, postulujących konieczność zwiększenia wydatków budżetu państwa na edukację (niedoszacowanie części oświatowej subwencji ogólnej) i ochronę zdrowia (niedofinansowanie ochrony zdrowia przez NFZ), a także zapewnienia odpowiednio wysokich środków na finansowanie zadań zleconych. Konieczne jest także przestrzeganie zasady, iż decentralizacji zadań publicznych towarzyszyć powinna decentralizacja finansów (w zakresie odpowiadającym rzeczywistym kosztom realizacji zadań).

Zmniejszające się dochody budżetowe oraz rosnące wydatki bieżące skutkują obniżeniem potencjału rozwojowego miast. Wyraża się to spadkiem nadwyżki operacyjnej, świadczącej o zdolności gmin do finansowania inwestycji. Jej zmniejszający się poziom jest oznaką pogarszania się kondycji finansowej samorządów. W warunkach pandemii

widoczne jest to szczególnie w miastach na prawach powiatu, wysoko rozwiniętych miastach średnich oraz gminach podmiejskich. W wielu z nich następstwem tego zjawiska jest redukcja planowanych wydatków inwestycyjnych lub przesuwanie ich na późniejsze okresy.

Można jednak wskazać także pozytywne praktyki wskazujące, że samorządy nie rezygnują z nowych projektów infrastrukturalnych, mając świadomość, że w ten sposób wspierają lokalną gospodarkę, chronią miejsca pracy, a także tworzą bazę dla przyszłych dochodów podatkowych. Źródłem finansowania tych przedsięwzięć są w wielu przypadkach kredyty, pożyczki i obligacje. Dzięki przepisom pakietów antycovidowych miasta zyskały możliwość zaciągania dodatkowych zobowiązań, które nie wliczają się do tzw. indywidualnego wskaźnika zadłużenia. Należy mieć jednak na uwadze, że w przyszłości to zadłużenie będzie musiało być spłacane, co w oczywisty sposób wpłynie na ich przyszłą sytuację finansową.

Malejący potencjał rozwojowy jednostek samorządu terytorialnego przypada na okres rosnących oczekiwań mieszkańców, którzy domagają się szybszej budowy i modernizacji lokalnej infrastruktury oraz lepszej jakości usług publicznych. Inwestycje publiczne to jedno z podstawowych narzędzi, za pomocą których można przeciwdziałać następstwom kryzysów gospodarczych. Znaczące zmniejszenie ich zakresu może stanowić zagrożenie dla dynamiki procesów rozwoju nie tylko lokalnego, ale także regionalnego i na szczeblu całego kraju.

W dalszej części opracowania podjęta zostanie próba wykazania wpływu pandemii COVID-19 na sytuację finansową badanych miast. W tym celu zebrano dane ze sprawozdań budżetowych, na podstawie których obliczono wybrane wskaźniki finansowe. Tabela 3 ma charakter informacyjny – obrazuje zróżnicowanie wielkości dochodów i wydatków, a także poziom zadłużenia badanych jednostek w 2020 r.

Miasta będące przedmiotem badania cechowało duże zróżnicowanie poziomu dochodów (i odpowiadających im wydatków). Różnice te wynikają z czynników demograficznych (liczba i struktura wieku ludności), potencjału lokalnej bazy ekonomicznej, a także funkcji i zadań poszczególnych miast (część z nich to miasta na prawach powiatu, realizujące szerszy zakres zadań niż typowe gminy). Z oczywistych przyczyn w badanej grupie najwyższy poziom dochodów cechował największe miasta (Warszawa – 18,6 mld PLN, Kraków – 6,2 mld PLN, Łódź – 4,9 mld PLN, Poznań – 4,4 mld PLN), a znacznie niższy mniejsze miasta i gminy (Międzychód – 10,7 mln PLN, Ciechanów – 233,3 mln PLN, Grodzisk Mazowiecki – 369,2 mln PLN, Głogów – 388,6 mln PLN).

Lepszą porównywalność dają wartości dochodów w przeliczeniu na mieszkańca. Najwyższy poziom tego wskaźnika cechuje Warszawę (10,2 tys. PLN), a w dalszej kolejności inne duże miasta (Poznań, Gdańsk, Kielce, Kraków, Rzeszów, Gdynia – powyżej 7 tys. PLN), znacznie niższy zaś Międzychód, Ciechanów, Głogów i Siemianowice Śląskie (5,2–5,6 tys. PLN)[8].

[8] Dane dotyczące 2019 r.

Tabela 3
Wybrane dochody, wydatki i zadłużenie analizowanych miast w 2020 r. (PLN)

Wyszczególnienie	Dochody ogółem	Dochody z PIT	Wydatki ogółem	Wydatki majątkowe	Wielkość zadłużenia	Dochody na mieszkańca
Ciechanów	233 272 257	48 461 999	231 774 671	26 861 852	69 299 662	5426
Gdynia	1 876 128 980	471 175 241	1 955 916 984	258 556 790	871 054 859	7323
Głogów	388 610 529	82 462 507	373 353 345	47 983 791	178 386 100	5514
Grodzisk Mazowiecki	369 235 937	86 791 223	375 191 949	78 304 366	110 931 454	6912
Kielce	1 516 206 158	299 888 233	1 555 925 740	216 242 642	1 022 548 736	7636
Kraków	6 198 932 720	1 772 156 420	6 667 804 265	839 788 825	3 477 691 730	7630
Lublin	2 398 382 565	519 982 558	2 487 212 957	279 824 634	1 651 161 765	6942
Łódź	4 925 066 038	1 155 293 183	5 150 148 076	820 078 685	3 726 704 286	6601
Międzychód	107 729 048	15 626 180	112 540 274	21 606 048	12 643 826	5394
Poznań	4 358 894 220	1 195 174 739	4 376 801 596	686 980 056	1 481 615 751	7767
Rzeszów	1 637 121 460	306 544 630	1 627 970 265	257 779 079	894 847 123	7533
Siemianowice Śląskie	445 778 472	94 931 912	443 183 336	51 341 828	99 400 000	5645
Sosnowiec	1 258 621 738	296 412 669	1 225 076 024	201 642 236	174 461 326	5290
Toruń	1 439 023 854	306 846 899	1 443 072 778	290 219 687	1 115 421 819	6386
Warszawa	18 557 696 158	6 145 805 668	20 226 162 998	2 285 152 928	5 652 681 395	10 155

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań budżetowych.

Oceniając zmiany wielkości dochodów ogółem, należy podkreślić, że w 2020 r. we wszystkich badanych miastach negatywny efekt pandemii był niższy od prognozowanego. W części jednostek było to możliwe dzięki wyższym dochodom majątkowym, a dodatkowo we wszystkich przypadkach deficyt budżetowy równoważono przychodami (nowy dług). Jedynym miastem, w którym dochody w 2020 r. były niższe od osiągniętych w 2019 r., był Ciechanów (–2,6%). Największy ich przyrost zanotowano natomiast w Sosnowcu (+18,3%), Siemianowicach Śląskich (+17,9%), Toruniu (11,7%) i Rzeszowie (11,7%). Pozostałe miasta osiągnęły następujące wartości wskaźnika: Grodzisk Mazowiecki (10,8%), Łódź (9,3%), Międzychód (8,6%), Kraków (4,9%), Poznań (4,8%), Głogów (4,7%), Gdynia (4,0%), Warszawa (2,5%), Lublin (1,7%), Kielce (1,7%).

Na ogólną dynamikę dochodów istotny wpływ miały udziały w podatkach dochodowych budżetu państwa. W badanej grupie jedynym samorządem, w którym w 2020 r. zanotowano wzrost dochodów z udziałów podatku PIT, był Grodzisk Mazowiecki (+7,4%). W pozostałych miastach dynamika ta była ujemna, co uwidoczniło się zwłaszcza w Sosnowcu (–4,8%), Głogowie (–4,6%), Siemianowicach Śląskich (–3,6%) i Lublinie (–3,6%).

Zróżnicowana dynamika cechowała dochody z podatku CIT. Bardzo wysoki ich przyrost odnotowano w Międzychodzie (+156%), wysokie wartości osiągnęły pod tym względem także: Ciechanów (+72,4%), Toruń (+29%) i Siemianowice Śląskie (+17,1%). Z kolei największy spadek dochodów miał miejsce w Sosnowcu (–14,4%), Poznaniu (–6,7%), Łodzi (–2,8%) i Głogowie (–2,2%).

Mniejszą wrażliwość na zmiany koniunktury wykazały dochody z podatku od nieruchomości. Zmniejszenie wpływów z jego tytułu zanotowano jedynie w Warszawie (–6,0%) i Siemianowicach Śląskich (–1,5%). Pozostałe miasta notowały tendencję wzrostową, a najwyższe wartości cechowały: Ciechanów (+11,5%), Sosnowiec (+6,8%), Grodzisk Mazowiecki (+5,6%) i Rzeszów (+5,1%).

Ostatnim z analizowanych podatków lokalnych jest podatek od czynności cywilnoprawnych. To źródło cechowała także duża zmienność wartości notowanych w poszczególnych miastach. W 2020 r. największy ich przyrost miał miejsce w Sosnowcu (+48,0%), Gdyni (+28,9%), Ciechanowie (+23,9%) i Głogowie (+14,9%), a duże spadki cechowały Międzychód (–10,3%), Siemianowice Śląskie (–9,4%), Kraków (–8,3%) i Kielce (–7,9%).

Wyniki obliczeń obrazujące zmiany poszczególnych źródeł dochodów podatkowych oraz wielkość zadłużenia w 2020 r. zamieszczono w tabeli 4.

Tabela 4
Dynamika wybranych źródeł dochodów własnych i długu w latach 2020/2019 (%)

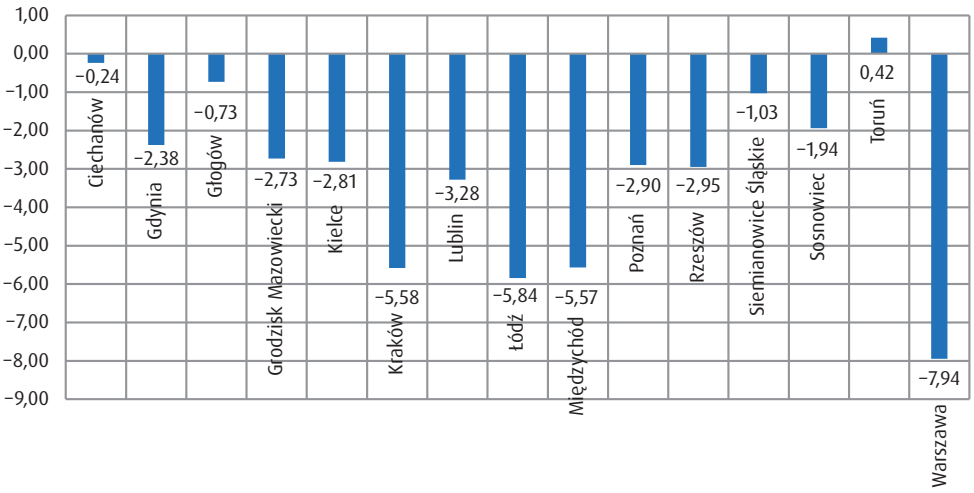
Wyszczególnienie	Podatek PIT	Podatek CIT	Podatek od nieruchomości	Podatek od czynności cywilnoprawnych	Zadłużenie
Ciechanów	97,66	172,42	111,54	123,86	–3,22
Gdynia	97,48	108,92	101,02	128,98	17,71
Głogów	95,39	97,75	100,68	114,85	–0,18
Grodzisk Mazowiecki	107,36	115,33	105,63	96,51	24,34
Kielce	97,17	102,41	103,53	92,11	4,87
Kraków	99,21	104,52	102,00	91,74	13,25
Lublin	96,42	102,66	104,39	99,36	6,68
Łódź	97,06	97,25	102,22	97,51	6,28
Międzychód	98,57	256,52	102,79	89,71	89,27
Poznań	97,92	93,28	103,74	96,25	28,73
Rzeszów	97,28	100,37	105,11	96,55	12,62
Siemianowice Śląskie	96,42	117,06	98,50	90,64	25,19
Sosnowiec	95,18	85,64	106,75	148,02	–4,28
Toruń	97,01	129,02	102,70	98,69	4,64
Warszawa	97,34	104,20	93,96	95,38	45,10

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS i Ministerstwa Finansów.

W analizie wskaźnikowej przeprowadzono także badanie pozwalające uchwycić relację między dynamiką dochodów bieżących a wydatkami bieżącymi, nadwyżką operacyjną a dochodami bieżącymi oraz zadłużeniem w stosunku do dochodów ogółem. Wartości te mają istotne znaczenie przy ocenie potencjału finansowego badanych miast.

Skutki pandemii znajdujące odzwierciedlenie w budżetach poszczególnych miast dobrze obrazuje badanie relacji między dynamiką dochodów bieżących i wydatków bieżących. Wyniki obliczeń w tym zakresie przedstawiono na rysunku 8. Niemal we wszystkich miastach wydatki bieżące rosły szybciej niż dochody bieżące. Największe różnice na niekorzyść dochodów zanotowano pod tym względem w Warszawie (–7,7 p.p.), Łodzi (–5,8 p.p.) oraz Krakowie i Międzychodzie (po –5,8 p.p.). Najkorzystniej różnice te kształtowały się w Toruniu (+0,4 p.p.), Ciechanowie (+0,2 p.p.) oraz Głogowie (–0,7 p.p.). W 14 na 15 badanych jednostek przedmiotowe wydatki rosły szybciej niż dochody. Oznacza to spadek potencjału rozwojowego analizowanych miast (mniejszą zdolność do generowania środków na cele inwestycyjne). Jak widać, problem ten w większym stopniu dotyczył największych miast, tracących dochody podatkowe i jednocześnie finansujących najszerszy zakres usług publicznych.

Rysunek 8
Dynamika dochodów bieżących w stosunku do dynamiki wydatków bieżących w latach 2020/2019

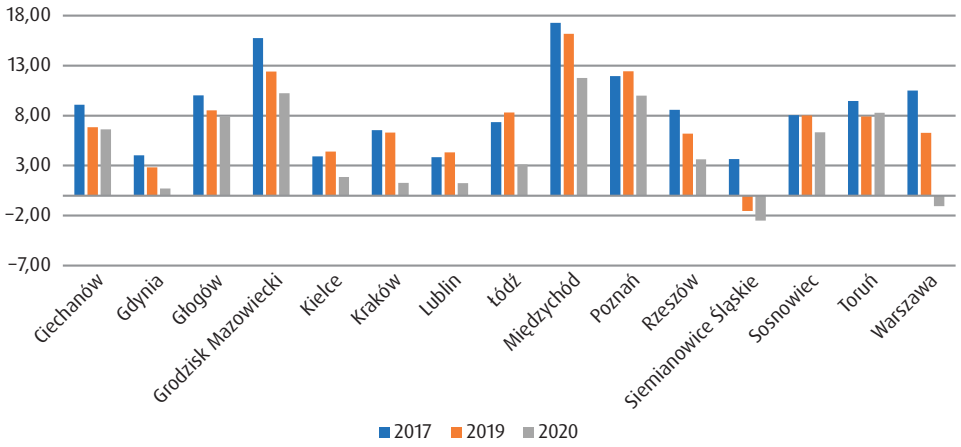


Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS i Ministerstwa Finansów.

Drugim wskaźnikiem relacyjnym jest poziom nadwyżki operacyjnej w stosunku do dochodów bieżących (rysunek 9). Przedstawione wartości dotyczą trzech wybranych lat – 2017, 2019, 2020 r. Udział nadwyżki operacyjnej w dochodach bieżących wskazuje na potencjalne zdolności i możliwości jednostki samorządu terytorialnego do spłaty zobowiązań oraz do finansowania wydatków o charakterze inwestycyjnym. Im wyższa

jest wartość tego wskaźnika, tym większe są możliwości inwestycyjne, także w zakresie podnoszenia wydatków bieżących.

Rysunek 9
Relacja nadwyżki operacyjnej do dochodów bieżących w badanej grupie miast (%)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS i Ministerstwa Finansów.

W 2020 r. w grupie badanych miast wskaźnik nadwyżki operacyjnej w stosunku do dochodów bieżących najmniej korzystne wartości przyjmował w Siemianowicach Śląskich (–2,5%), Warszawie (–1,0%), Lublinie (+1,2%) i Krakowie (+1,3%). Najkorzystniejsza sytuacja pod tym względem występowała zaś w Międzychodzie (11,8%), Grodzisku Mazowieckim (+10,2%) i Poznaniu (+10,0%). Poza Toruniem wszystkie badane miasta zanotowały w 2019 r. obniżenie wartości analizowanego wskaźnika. Największy spadek potencjału do finansowania inwestycji zaobserwowano w Warszawie (–7,3 p.p.), Łodzi (–5,2 p.p.), Krakowie (–5,0 p.p.) i Międzychodzie (–4,4 p.p.). W najmniejszym stopniu wartość wskaźnika pogorszyła się w Ciechanowie, Głogowie i Siemianowicach Śląskich.

Następstwem pogorszenia relacji dochodowo-wydatkowych był rosnący deficyt budżetowy i dług publiczny. W większości analizowanych miast miał miejsce wzrost zadłużenia. W największy stopniu uwidoczniło się to w Międzychodzie (+89,3%) oraz Warszawie (+45,1%). Znaczące zmiany nastąpiły także w Poznaniu (+28,7%), Siemianowicach Śląskich (+25,2%) i Grodzisku Mazowieckim (+24,3%). Spadek poziomu zadłużenia miał miejsce w Sosnowcu (–4,3%), Ciechanowie (–3,2%) i nieznacznie w Głogowie (–0,2%). Wzrastający dług samorządowy był następstwem dążenia do utrzymania poziomu wydatków inwestycyjnych, a jego przyczyną stały się niższy niż planowano pierwotnie poziom dochodów ogółem i wyższa wartość wydatków bieżących (w tym na zadania mające na celu przeciwdziałanie skutkom pandemii).

Ostatnim analizowanym wskaźnikiem jest relacja zadłużenia do dochodów ogółem. W 2020 r. najwyższą wartość osiągnęły pod tym względem Toruń (77,5%), Łódź (75,7%), Lublin (68,4%), Kielce (67,4%) i Kraków (56,1%), a najniższą Sosnowiec (13,9%), Siemianowice Śląskie (22,3%) i Rybnik (24,4%).

Podsumowując tę część rozważań, należy zauważyć, że mimo pogorszenia bieżącej sytuacji finansowej wszystkie badane miasta podejmowały skuteczne działania mające na celu przeciwdziałanie negatywnym następstwom pandemii. Czyniły to jednostki o zarówno wyższych, jak i niższych dochodach budżetowych, wyższym bądź niższym poziomie nadwyżki operacyjnej. Oznacza to, że działania mające na celu przeciwdziałanie skutkom pandemii stały się jednym z głównych priorytetów polityki władz samorządowych. Z badań Związku Miast Polskich (ZMP) oraz analiz Banku Gospodarstwa Krajowego wynika, że pogorszeniem sytuacji finansowej zagrożone są przede wszystkim gminy miejskie oraz miasta na prawach powiatu. Ograniczeniom dochodów podatkowych towarzyszą zmiany po stronie wydatkowej budżetu, wyrażające się w warunkach pandemii wyższymi kosztami realizacji części zadań, a także pojawieniem się nowych wyzwań ujawniających się przede wszystkim w sferze społecznej.

W warunkach pogorszających się wskaźników oceny bieżącej kondycji finansowej samorządy stają przed trudnym zadaniem dotyczącym racjonalizacji gospodarki budżetowej. W dłuższym okresie konieczne są zarówno wzrost dochodów budżetowych, jak i poszukiwanie oszczędności w wydatkach. Stanowi to duże wyzwanie dla władz lokalnych, które w sytuacji kryzysowej powinny racjonalnie kształtować założenia długookresowej polityki finansowej. Istotne znaczenie mają pod tym względem działania obejmujące:

- kształtowanie polityki stałego wzrostu dochodów budżetowych, któremu powinny być podporządkowane działania operacyjne i strategiczne władz samorządowych;
- racjonalne planowanie wydatków budżetowych, uwzględniające nie tylko rachunek kosztów ogółem, ale także koszty jednostkowe świadczenia usług publicznych;
- rozsądne planowanie inwestycji z zastosowaniem rachunku efektywności finansowej i ekonomicznej;
- wdrażanie i stosowanie zasad oraz instrumentów zarządzania strategicznego, łączącego w jeden spójny program działania bieżące (operacyjne) i długookresowe;
- stosowanie narzędzi wieloletniego planowania finansowego, w tym umiejętne wyznaczanie własnego potencjału finansowego, stosownie do bieżącej i prognozowanej sytuacji społeczno-gospodarczej;
- racjonalny dobór źródeł finansowania inwestycji, stały monitoring zdolności kredytowej i długookresowej płynności finansowej;
- umiejętne przygotowanie projektów inwestycyjnych do procedur pozyskiwania dotacji krajowych i zagranicznych;

- gotowość realizacji przedsięwzięć w formułach partnerstwa publiczno-publicznego i publiczno-prywatnego.

Należy również zauważyć, że w warunkach kryzysu wywołanego pandemią COVID-19 istnieje zagrożenie, że bez wsparcia zewnętrznego planowane inwestycje samorządowe nie będą mogły zostać zrealizowane w przewidzianym zakresie rzeczowym i finansowym.

Przykłady innowacyjnych działań podejmowanych w czasie pandemii COVID-19 w zakresie współpracy międzynarodowej przez samorządy z krajów EŚW i innych państw europejskich

Jak wskazuje analiza literatury przedmiotu, niektóre działania podejmowane przez samorządy lokalne miały uniwersalny charakter, tzn. były realizowane na poziomie lokalnym w wielu krajach. Część miast bardzo aktywnie włączyła się w organizowanie punktów pobierania próbek do testów, a jeszcze inne w tworzenie punktów szczepień i (współ) finasowanie testowania (dobrym przykładem są pod tym względem miasta niemieckie). Część działań innowacyjnych podejmowanych w czasie pandemii COVID-19 przez miasta to zupełnie nowe przedsięwzięcia. Zaobserwowano także inicjatywy o charakterze cyklicznym, dostosowane jednak do uwarunkowań pandemii.

Analizując szczegółowo materiał uzyskany od uczestniczących w badaniu gmin, zestawiono przykłady działań innowacyjnych podejmowanych przez miasta we współpracy z miastami partnerskimi (w tym z krajów EŚW) podczas pandemii.

W zakresie działań skierowanych do przedsiębiorców i rynku pracy gmina Międzychód prowadziła działania z zakresu promocji lokalnej przedsiębiorczości we współpracy z miastami partnerskimi: Ostricourt (Francja), Weinstad i Seelow (Niemcy). W przypadku działań związanych z ochroną zdrowia, w tym szczególnie ze zwiększaniem dostępności usług medycznych dla pacjentów oraz zabezpieczaniem pracowników medycznych, współpracę z miastami partnerskimi prowadziły Kielce, które nawiązały porozumienie z chińskim Taizhou. Współpraca obu miast miała charakter dwustronny i związana była z zakupami oraz koordynowaniem współpracy i przekazywaniem środków ochrony osobistej. Podobne działania dotyczyły wsparcia udzielonego przez Lipsk (Niemcy) placówkom medycznym w Krakowie (w 2020 i 2021 r. przekazano transporty z maseczkami, fartuchami ochronnymi wielokrotnego użytku oraz płynami do dezynfekcji rąk).

W zakresie działań innowacyjnych związanych z usługami czasu wolnego (w tym wsparciem kultury) Ciechanów prowadził współpracę z miastem Chmielnicki (Ukraina, EŚW) w zakresie tworzenia cyfrowej platformy współpracy i z Haldensleben (Niemcy) w zakresie obchodów jubileuszu współpracy.

W ramach analizy dobrych praktyk ZMP zidentyfikowano także ciekawe innowacyjne działania związane z wymianą wiedzy nt. sytuacji i skuteczności metod walki z koronawirusem. Przykładowo Leszno pytało o sytuację w miastach partnerskich, nawiązując współpracę z Suhl w Niemczech, Deurne w Holandii, Montluçon we Francji i Dunaújváros na Węgrzech (EŚW). W ten sposób uzyskiwało informacje o różnych działaniach podejmowanych w walce z pandemią COVID-19 i ich skuteczności [zob. Urbaniak, 2020]. Dzięki tej wymianie informacji wiadomo, że Dunaújváros było jednym z pierwszych węgierskich miast, które zamknęły place zabaw i wprowadziły obowiązkową 2-metrową odległość między poszczególnymi osobami w kolejkach do sklepów. Transport publiczny był bezpłatny dla pracowników służby zdrowia. Wprowadzono też obniżki czynszów dla przedsiębiorców, którzy najbardziej odczuli sytuację pandemii. W mieście działała również grupa wolontariuszy, którzy pomagali seniorom.

W marcu 2020 r. Lublin zorganizował telekonferencję, w której uczestniczyło kilkunastu merów z Ukrainy. Podczas spotkania dzielono się doświadczeniami związanymi z funkcjonowaniem w czasie lockdownu. Omawiano także sytuację (w tym dostęp do informacji w języku ojczystym nt. pandemii) obywateli Ukrainy, którzy czasowo mieszkają w Lublinie.

Wartym szerszego omówienia w kontekście poszukiwania najbardziej innowacyjnych działań na poziomie lokalnym jest wspomniany wcześniej konkurs „Innowacje w Polityce" z 2020 r. (4. edycja), w którym Gdynia uzyskała główną nagrodę w kategorii „gospodarka"[9] za bezpłatne usługi doradcze, z których w pierwszej fazie pandemii skorzystało 100 gdyńskich firm.

W tej samej kategorii w ścisłym finalne znalazła się także Kłajpeda (Litwa, EŚW) z projektem *Workation Klaipėda*, mającym na celu przyciągniecie i zwiększenie puli talentów w Kłajpedzie. Program realizowany jest przez administrację i sektor prywatny, a jego edycja z 2020 r. objęła też działalność NGO. Latem 2020 r. zorganizowano w jednej przestrzeni coworkingowej spotkanie, w ramach którego talenty pozyskane dla miasta dzieliły się swoim *know-how* z organizacjami pozarządowymi. Program obejmuje kilka elementów m.in. *work-life balance* oraz testowanie miasta, w ramach którego talenty z całego świata mogą spróbować życia w Kłajpedzie (miasta niezbyt dużego, lecz wyposażonego w bardzo dobrą infrastrukturę dla przedsiębiorców i innowatorów) [zob. The Innovation in Politics Institute, 2020].

Pozostali laureaci bądź finaliści konkursu z krajów EŚW to:

- w kategorii „ekologia" w ścisłym finale znalazły się Katowice z projektem KATOobywatel [2021], którego celem jest zapewnienie odpowiednich środków do tego, by miasto było czyste, zielone i bezpieczne;

[9] Była to jedna z dziewięciu kategorii konkursowych. Pozostałe to: ekologia, edukacja, cyfryzacja, jakość życia, radzenie sobie z COVID-19, prawa człowieka, społeczność i demokracja.

- w kategorii „digitalizacja" laureatem zostały Koszyce (Słowacja) za projekt dotyczący chipów i kodów QR wprowadzonych do gospodarki odpadami komunalnymi [zob. The Innovation in Politics Institute, 2021a];
- w kategorii „radzenie sobie z COVID-19" zwyciężyła Bratysława (Słowacja) za rozwiązanie skierowane do osób w kryzysie bezdomności, polegające na stworzeniu miasteczka (w kontenerach mieszkalnych) do odbywania kwarantanny; projekt był realizowany przez samorząd w partnerstwie z innymi interesariuszami [zob. The Innovation in Politics Institute, 2021b];
- w kategorii „demokracja" zwycięzcą została organizacja antykorupcyjna z Ukrainy, która stworzyła „mapę napraw" – innowacyjne narzędzie internetowe, umożliwiające podatnikom monitorowanie realizacji prac remontowych na terenie całej Ukrainy, opłacanych ze środków przyznanych w ramach budżetu państwa; otwarta platforma automatycznie pobiera dane w czasie rzeczywistym o wszystkich remontach prowadzonych w obiektach komunalnych, takich jak budynki mieszkalne, szkoły, przedszkola, szpitale, biblioteki itp. [zob. The Innovation in Politcs Institute, 2021c].

Podsumowanie

Celem przeprowadzonego badania była identyfikacja, klasyfikacja i ocena innowacji wdrażanych w okresie pandemii przez jednostki samorządu terytorialnego we współpracy z interesariuszami lokalnymi. Autorzy podjęli próbę wskazania innowacyjnych rozwiązań o charakterze kompleksowym i tworzących jednocześnie efekty synergiczne, obejmujących wsparcie ludności i sfery gospodarczej dzięki inicjatywom samorządu terytorialnego szczebla lokalnego, miejscowego biznesu oraz organizacji pożytku publicznego.

Na podstawie szczegółowej analizy wytypowanych do badania miast należy stwierdzić, że w żadnym z nich nie zidentyfikowano w pełni wykształconych lokalnych tarcz innowacyjnych, w których istotny udział miałaby większa liczba interesariuszy w danej jednostce samorządu terytorialnego. W ramach badań rozpoznano łącznie 27 rodzajów działań, które były podejmowane przez wszystkie gminy bez względu na ich rodzaj i wielkość. Dotyczyły one przede wszystkim rozwiązań związanych ze świadczeniem (i dostępnością) usług publicznych oraz inicjatyw skierowanych do przedsiębiorców i rynku pracy.

Uczestniczące w badaniu gminy zrealizowały różnego rodzaju przedsięwzięcia pozwalające na uzyskanie synergii inicjatyw podejmowanych przez różne grupy interesariuszy. Funkcję inicjatora i integratora tych działań pełnił samorząd lokalny. Można to uznać za wstępny etap tworzenia innowacyjnej tarczy lokalnej.

W wyniku przeprowadzonych badań zidentyfikowano następujące inicjatywy, w których partycypowały co najmniej dwie grupy lokalnych interesariuszy:

- wspieranie lokalnego biznesu i rozwoju przedsiębiorczości poprzez promocję lokalnej gospodarki, doradztwa biznesowego i akcji na rzecz promowania lokalnego patriotyzmu;
- upowszechnianie świadczenia i korzystania z usług elektronicznych, zwiększające dostępność e-gospodarki;
- doposażenie szkół, w tym nauczycieli i uczniów, w sprzęt do nauki zdalnej;
- objęcie opieką socjalną oraz psychologiczną grup społecznych narażonych na wykluczenie społeczne (dochodowe) i informatyczne;
- innowacyjne rozwiązania związane z usługami czasu wolnego i wspieraniem kultury;
- wzmocnienie aktywności w zakresie zarządzania partycypacyjnego (w tym e-partycypacja).

Działania te niosą za sobą długofalowe skutki. Mogą one służyć tworzeniu spójnego oddolnego mechanizmu rozwoju bazującego na modelu społeczeństwa obywatelskiego, funkcjonującego w warunkach rosnącego znaczenia informatyzacji wszystkich przejawów działalności ludzkiej. Rozwiązania te są fundamentem budowania innowacyjnych tarcz lokalnych.

Na podstawie analizy działań zidentyfikowanych w innych miastach EŚW warto wskazać także przedsięwzięcia wzmacniające zarządzanie talentami.

Ponadto rekomendujemy innowacyjne podejście do takich obszarów jak:

- wzmacnianie bezpieczeństwa sanitarnego poprzez monitorowanie skupisk ludności (szczególnie w *smart city*);
- tworzenie bezpiecznych pasów/traktów dla ruchu pieszego lub rowerowego itp.;
- zagwarantowanie godziwych warunków kwarantanny dla osób w kryzysie bezdomności.

Inne działania podejmowane przez uczestniczące w badaniu miasta miały charakter doraźny. W ocenie eksperckiej nie stanowiły one elementu niezbędnego do powstawania długofalowych efektów rozwojowych. Warto jednak podkreślić, że mobilizacja społeczna w warunkach zagrożenia bezpieczeństwa publicznego ma duże znaczenie przy kształtowania przynależności do społeczności lokalnej i odczuwaniu troski o jej członków. Dlatego postawy prospołeczne i kapitał relacyjny powinny być traktowane jako warunek niezbędny do uzyskania efektów rozwojowych w przypadku innowacyjnych tarcz lokalnych.

W celu zapewnienia sprawnego przepływu informacji oraz monitorowania zmian zachodzących w danej jednostce samorządu terytorialnego konieczne jest stworzenie zintegrowanego, koordynowanego przez samorząd systemu zarządzania procesami rozwojowymi i wdrażaniem innowacji.

Na podstawie przebiegu i wyników badania autorskiego, obejmującego wyróżniające się pod względem poziomu rozwoju inteligentnych organizacji gminy, można dostrzec trudności w przepływie informacji i zasilaniu systemów informatycznych wspierających systemy zarządzania kryzysowego w jednostkach samorządu terytorialnego. Ma to wpływ zarówno na skalę działań budujących innowacyjne tarcze lokalne, jak i na świadomość właściwego zarządzania nimi przez wszystkie grupy interesariuszy.

Wprowadzenie rozwiązań prorozwojowych, o charakterze jednocześnie kompleksowym i innowacyjnym, wymaga zapewnienia odpowiednich warunków finansowych, sprzyjających ich realizacji. W sytuacji kryzysowej, gdy wydatki na cele socjalne i prozdrowotne nie są równoważone wzmocnieniem strumienia dochodów własnych, ważne jest podjęcie działań zmierzających do:

- racjonalizacji procesów planowania dochodów i wydatków budżetowych – stosownie do zidentyfikowanego potencjału finansowego jednostek samorządu terytorialnego;
- zapewnienia wysokiej efektywności świadczenia usług publicznych;
- stosowania instrumentów wieloletniego planowania finansowego w celu zapewnienia długookresowej zdolności kredytowej i płynności finansowej;
- skutecznego pozyskiwania zewnętrznych źródeł finansowania, w tym dotacji krajowych i zagranicznych;
- realizacji przedsięwzięć w formułach partnerstwa publiczno-publicznego i publiczno-prywatnego.

ANEKS

Ankieta skierowana do gmin zawierała zestaw działań innowacyjnych, jakie zostały zidentyfikowane w czasie analizy eksperckiej (wymieniono je poniżej). W kwestionariuszu zapytano samorządy, czy podejmowały takie działania oraz czy prowadziły je samodzielnie, czy we współpracy z innymi podmiotami (samorządami, przedsiębiorcami, NGO) lub czy mają wiedzę na temat tego typu działań podejmowanych przez innych interesariuszy (przedsiębiorstwa lokalne, przedsiębiorstwa spoza gminy i związki pracodawców, NGO, szkoły, instytucje naukowe). Gminy mogły wskazać także inne prowadzone przez siebie działania, poszerzając tym samym katalog innowacyjnych przedsięwzięć.

Działania innowacyjne gmin związane ze wspieraniem przedsiębiorców i oddziaływaniem na rynek pracy (katalog działań):

1) obniżki czynszów dla przedsiębiorców;
2) zwolnienia, ulgi podatkowe;
3) Fundusz Poręczeń Kredytowych;
4) programy ułatwiajcie wejście i/lub powrót na rynek pracy;
5) tworzenie lokalnych instytucji biznesu (np. parków biznesu);
6) wsparcie dla firm w instytucjach otoczenia biznesu (np. parkach technologicznych, inkubatorach przedsiębiorczości);
7) bezpłatne doradztwo (w tym prawne) dla przedsiębiorców;
8) dostęp (bezpłatny lub za symboliczną opłatą) do zasobów centrów wspierania przedsiębiorczości;

9) promocja lokalnej przedsiębiorczości;
10) akcje organizowane w ramach lokalnego patriotyzmu gospodarczego;
11) działania promocyjne związane ze specjalizacjami lokalnymi lub turystyką (np. typu *#CityWillWait*);
12) nowe e-usługi dedykowane przedsiębiorcom;
13) użyczenie własnych zasobów infrastrukturalnych (pomieszczenia, sprzęt elektroniczny itp.) na rzecz innych interesariuszy prowadzących działania wspierające przedsiębiorców i przedsiębiorczość.

Działania innowacyjne gmin związane z ochroną zdrowia, w tym szczególnie ze zwiększeniem dostępności usług medycznych dla pacjentów oraz zabezpieczeniem pracowników medycznych (katalog działań):

1) wsparcie finansowe placówek medycznych z budżetu miasta (np. z kryzysowej rezerwy budżetowej);
2) wsparcie finansowe przeznaczone na wykrywanie wirusa (np. zakup testów);
3) prowadzenie punktów wykonujących testy na COVID-19;
4) zakup ambulansów;
5) doposażenie karetek pogotowia ratunkowego;
6) zakup środków ochrony osobistej dla medyków (np. kombinezonów, rękawic, fartuchów, masek filtrujących itp.);
7) zakup aparatury i sprzętu medycznego wspierającego leczenie chorób innych niż COVID-19;
8) powszechna edukacja prozdrowotna (np. bezpłatne broszury, upowszechnianie wiedzy itp.);
9) bezpłatne badania w ramach profilaktyki zdrowotnej;
10) szycie maseczek ochronnych (szczególnie podczas pierwszej fali koronawirusa);
11) zaopatrzenie placówek medycznych w środki dezynfekujące (w tym np. kurtyny odkażające przed szpitalami, montaż ozonatorów na terenie palcówek medycznych itp.);
12) wsparcie dla medyków w codziennym funkcjonowaniu (np. robienie zakupów);
13) przedszkola (w tym wirtualne) dla młodszych dzieci pracowników medycznych;
14) pomoc w odrabianiu lekcji i nauce zdalnej dla dzieci pracowników medycznych;
15) pomoc psychologiczna dla pracowników służby zdrowia;
16) udostępnienie bezpłatnych pokojów hotelowych lub mieszkań dla pracowników medycznych;
17) tworzenie nowych oddziałów i/lub miejsc dla pacjentów covidowych;
18) wsparcie kadrowe sanepidu (np. oddelegowanie pracowników do przeprowadzania wywiadów epidemiologicznych czy prac biurowych);
19) wsparcie kadrowe placówek medycznych (np. w zakresie prac biurowych i organizacyjnych);
20) użyczenie własnych zasobów infrastrukturalnych (pomieszczenia, sprzęt elektroniczny itp.) na rzecz innych interesariuszy prowadzących działania w obszarze zdrowie.

Działania innowacyjne gmin związane ze świadczeniem (w tym dostępnością) usług publicznych (katalog działań):

1) mobilny urząd (dojazd urzędników do osób niepełnosprawnych w pilnych sprawach);
2) rozwiązania typu *city box office* (kontenery do obsługi interesantów z wykorzystaniem wideokonferencji);
3) zwiększenie liczby spraw załatwianych w formie e-usługi;
4) „urzędomat" i podobne inicjatywy realizowane za pośrednictwem paczkomatów;

5) platformy informacyjne nt. pandemii i pomocy, jaką można uzyskać w mieście, tworzone przez urząd (np. z wykorzystaniem mediów społecznościowych, chatbota itp.);
6) środki ochrony osobistej dla pracowników urzędów;
7) wsparcie pracowników pomocy społecznej w czasie pandemii (zapewnienie środków ochrony osobistej);
8) zwiększenie środków na pomoc społeczną (np. dostarczanie zakupów spożywczych, leków itp.);
9) utworzenie miejskiej platformy do e-edukacji;
10) wsparcie sfery B+R (np. lokalnych uczelni);
11) programy stypendialne dla uczniów, studentów;
12) wsparcie sprzętowe i szkoleniowe dla nauczycieli prowadzących zajęcia zdalne;
13) zakup lub przekazanie sprzętu do nauki zdalnej dla dzieci przebywających w pieczy zastępczej oraz rodzinnych domach dziecka;
14) umożliwienie korzystania ze sprzętu i pomieszczeń szkolnych i/lub miejskich (np. świetlic) dzieciom z rodzin „przemocowych" w czasie nauki zdalnej;
15) wyposażenie nauczycieli w środki ochrony osobistej podczas nauki hybrydowej oraz normalnej pracy szkół (wrzesień 2020 r.);
16) środki dezynfekcji przeznaczone dla pracowników szkół i uczniów oraz na potrzeby utrzymania placówek;
17) zakup urządzeń do ozonowania pomieszczeń;
18) prowadzenie zajęć opiekuńczych w czasie ferii i wakacji (tzw. zimowe i letnie szkoły);
19) zapewnienie środków ochrony osobistej dla pracowników żłobków, przedszkoli;
20) wydatki na zwiększony reżim sanitarny w żłobkach i przedszkolach (ozonowanie, odkażanie itp.);
21) ozonowanie, odkażanie pojazdów komunikacji publicznej oraz przystanków;
22) zwiększenie częstotliwość kursowania komunikacji publicznej ze względu na limity w zakresie przewozu pasażerów;
23) usprawnienie komunikacji rowerowej (np. przeznaczenie dodatkowych pasów ruchu dla rowerów, zwiększenie dostępności rowerów miejskich itp.).

Działania innowacyjne gmin związane z pomocą osobom lub grupom wykluczonym i szczególnie narażonym na zachorowanie (katalog działań):

1) zakupy dla seniorów (typu zakupy na telefon, wsparcie w robieniu zakupów przez wolontariuszy);
2) telefon serdeczności, telefon wsparcia dla seniorów (przeciwdziałanie długotrwałemu osamotnieniu, depresji itp.);
3) działania edukacyjne związane z profilaktyką i leczeniem chorób;
4) porady cyfrowe dla seniorów;
5) obniżki czynszów i/lub dopłaty do czynszów dla osób, których sytuacja materialna pogorszyła się w czasie pandemii;
6) pokoje (miejsca pobytu, czasowego zamieszkania) dla ofiar przemocy domowej;
7) wsparcie psychologiczne lub prawne dla ofiar przemocy domowej;
8) pomoc osobom niepełnosprawnym (np. usługa „od drzwi do drzwi") w zakresie zakupów, rekreacji;
9) wolontariat na rzecz osób wykluczonych;
10) zapewnienie miejsc izolacji dla chorych i przebywających na kwarantannie osób w kryzysie bezdomności;
11) zapewnienie posiłków dla osób w kryzysie bezdomności;

12) polityka informacyjna nt. koronawirusa i obostrzeń sanitarnych skierowana do grup wykluczonych (np. osób głuchych i niedosłyszących, niewidomych itp.);
13) pomoc żywnościowa na zlecenie samorządu;
14) dostarczanie maseczek i środków ochrony osobistej dla grup wykluczonych;
15) pomoc psychologiczna i pedagogiczna dla dzieci i młodzieży;
16) użyczenie własnych zasobów infrastrukturalnych (pomieszczenia, sprzęt elektroniczny itp.) na rzecz innych interesariuszy prowadzących działania w zakresie pomocy grupom lub osobom wykluczonym;
17) działania na rzecz migrantów (np. zapewnienie dostępu do informacji w odpowiednim języku, pomoc w zapewnieniu sprzętu do edukacji zdalnej).

Działania innowacyjne gmin związane z usługami czasu wolnego (w tym wsparcie kultury) (katalog działań):

1) dodatkowe wsparcie sektora kultury (granty, dotacje dla artystów);
2) wspólny lobbing (tzw. koalicja dla kultury) miast o większe wsparcie kultury z poziomu rządowego;
3) udostępnianie dziedzictwa kulturowego *on-line* (np. zbiory muzealne, lekcje, spacery wirtualne);
4) tworzenie informatorów, platform miejskich dotyczących wydarzeń kulturalnych dostępnych *on-line*;
5) książkobusy i inne formy dostarczania książek do osób przebywających na kwarantannie, niewychodzących z domu itp.;
6) wideoczytelnie (np. czytanie książek dla różnych grup wiekowych przez artystów);
7) koncerty sąsiedzkie, koncerty pod blokiem oraz innego tego typu kameralne występy artystyczne na świeżym powietrzu;
8) kino samochodowe, kino pod chmurką;
9) sieciowanie kultury (łączenie działań różnych ośrodków kultury);
10) finasowanie nowych projektów artystycznych;
11) zwolnienie z opłat czynszowych podmiotów prowadzących działalność kulturalną w lokalach miejskich;
12) użyczenie własnych zasobów infrastrukturalnych (pomieszczenia, sprzęt elektroniczny itp.) na rzecz innych interesariuszy prowadzących działania w obszarze związanym z kulturą i usługami czasu wolnego.

Działania innowacyjne gmin związane z zarządzaniem partycypacyjnym – *governance* (katalog działań):

1) panel obywatelski;
2) dyskusje publiczne (w procedurze planowania przestrzennego) prowadzone *on-line*;
3) zwiększenie dostępu do procesów partycypacji dla osób głuchych i niedosłyszących przez tłumaczenie na język migowy debat organizowanych *on-line*;
4) zmiany w sposobie funkcjonowania budżetów obywatelskich dotyczące zgłaszania projektów, głosowania itp. ustaleń, podyktowane zaleceniami sanitarnymi;
5) zdalne posiedzenia rady miasta;
6) zdalne posiedzenia młodzieżowej rady miasta;
7) zdalne posiedzenia rady senioralnej;
8) zasięganie opinii mieszkańców za pośrednictwem ankiet elektronicznych, geoankiety, warsztatów zdalnych itp.;

9) odbywanie konsultacji w formie tradycyjnej z zachowaniem reżimu sanitarnego (dystans społeczny, liczba osób przypadająca na metraż itp.);
10) projekty wspierające poczucie przynależności do społeczności lokalnej (np. konkursy dla różnych grup wiekowych);
11) dzielenie się kapitałem intelektualnym z innymi interesariuszami.

Ponadto w ramach ankiety zadano pytanie dotyczące udzielania w okresie pandemii wsparcia dla NGO. Gminy, które odpowiedziały twierdząco (że udzielały takiego wsparcia), poproszone zostały o wskazanie rodzaju podjętych działań pomocowych. Katalog możliwych odpowiedzi obejmował:

1) obniżenie lub zawieszenie czynszów;
2) dedykowane konkursy grantowe, system małych grantów;
3) zlecanie przez gminę działań związanych z pomocą grupom wykluczonym;
4) porady ekspertów, doradztwo prawne;
5) zmiana harmonogramu działań lub uelastycznienie działań;
6) kompleksowe wsparcie w ramach dedykowanej Tarczy Antykryzysowej lub Pakietu Antykryzysowego dla Organizacji Pozarządowych.

Gminy mogły wskazać także inne rodzaje udzielonego wsparcia (spoza katalogu).

Wszystkie uczestniczące w badaniu gminy zostały poproszone także o ocenę współpracy (z NGO, przedsiębiorstwami, innymi jednostkami samorządu terytorialnego oraz miastami partnerskimi) w zakresie podejmowanych działań antykryzysowych związanych z przeciwdziałaniem pandemii COVID-19 (w skali 1–5, gdzie 1 oznaczało bardzo słabą, a 5 – bardzo dobrą ocenę współpracy).

Autorzy składają serdeczne podziękowania wszystkim samorządom lokalnym, które wzięły udział w badaniu ankietowym.

Bibliografia

Alberti, A., Bertucci, G. (2006). Replicating Innovations in Governance: An Overview. W: *Innovations in Governance and Public Administration: Replicating What Works* (s. 1–21). New York: United Nations.

Bekkers, V., Edelenbos, J., Steijn, B. (2011). *Innovation in the Public Sector: Linking Capacity and Leadership*. Houndmills–New York: Palgrave.

Domański, R. (1990). *Gospodarka przestrzenna*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.

Dziennik Gazeta Prawna (2021). *Kongres Perły Samorządu 2021*, https://www.gazetaprawna.pl/konferencje/perlysamorzadu2021/index.html (dostęp: 31.03.2021).

Godlewska-Majkowska, H., Komor, A. (2019). Intelligent Organization in a Local Administrative Unit: From Theoretical Design to Reality, *European Research Studies Journal*, 22(4), s. 290–307.

Godlewska-Majkowska, H., Komor, A. (2020). The Role of Intelligent Organisations in Creating Favourable Conditions for the Development of Entrepreneurship, *European Research Studies Journal*, 1, s. 897–922. DOI:10.35808/ersj/1800.

Hägerstrand, T. (1967). *Innovation Diffusion as Spatial Process*. Chicago: The University of Chicago Press.

Howard, J.H. (2012). *Innovation, Ingenuity and Initiative: The Adoption and Application of New Ideas in Australian Local Government*. Canberra: ANSZOG Institute for Governance, Australian Centre of Excellence for Local Government.

KATOobywatel (2021). *Strona dla aktywnych mieszkańców Katowic*, http://katoobywatel.katowice.eu/ (dostęp: 25.04.2021).

Kożuch, B. (2010). Innowacyjność w zarządzaniu publicznym. W: *Nowe zarządzanie publiczne i public governance w Polsce i w Europie* (s. 31–45), A. Bosiacki, H. Izdebski, A. Nelicki, I. Zachariasz (red.). Warszawa: Liber.

Moulaert, F. (2010). Social Innovation and Community Development. Concepts, Theories and Challenges. W: *Can Neigbourhoods Save the City?* (s. 4–16), F. Moulaert, F. Martinelli, E, Swyngedouw, S. González (Eds.). London–New York: Routledge.

Osborne, D. D, Gaebler, T. (2005). *Rządzić inaczej: jak duch przedsiębiorczości przenika i przekształca administrację publiczną*, wyd. 2. Poznań: Media Rodzina.

Phills, J.A. Jr., Deiglmeier, K., Miller, D.T. (2008). Rediscovering Social Innovation, *Stanford Social Innovation Review*, 6(4), s. 34–43.

Pisano, C. (2020). Strategies for Post-COVID Cities: An Insight to Paris En Commun and Milano 2020, *Sustainability*, 12(15), s. 5883. DOI:10.3390/su12155883.

Portal Samorządowy (2021). *Transport odporny na wirusy. Łódź wdraża innowacyjne w skali światowej rozwiązanie*, https://www.portalsamorzadowy.pl/gospodarka-komunalna/transport-odporny-na-wirusy-lodz-wdraza-innowacyjne-w-skali-swiatowej-rozwiazanie,274482.html (dostęp: 23.04.2021).

Porter, M. (1990). *The Competitive Advantage of Nations*. London: Macmillan.

Rogers, E.M. (2003). *Diffusion of Innovations*, 5th ed. New York: Free Press.

Serwis Samorządowy PAP (2018). *Konkurs*, https://2020-innowacyjnysamorzad.pap.pl/konkurs/ (31.03.2021).

SGH (2021). *Forum Gmin na 5!*, https://ssl-kolegia.sgh.waw.pl/pl/knop/struktura/ip/struktura/zob/forum_gmin_na_5/Strony/default.aspx (dostęp: 31.03.2021).

System Analiz Sądowych (2021). *Moduł ISO 37120*, https://systemanaliz.pl/iso-37120 (dostęp: 30.03.2021).

Szczech-Pietkiewicz, E. (2021). *Pandemia jako katalizator zmian w miastach*, https://gazeta.sgh.waw.pl/?q=meritum/pandemia-jako-katalizator-zmian-w-miastach (dostęp: 25.04.2021).

Sztando, A. (2000). Lokalny interwencjonizm samorządowy, czyli kształtowanie gminnego rozwoju gospodarczego, *Studia Regionalne i Lokalne*, 1(1), s. 79–89.

The Innovation in Politcs Institute (2020). *Workation in Klaipėda*, https://innovationinpolitics.eu/showroom/project/workation-in-klaipeda/ (dostęp: 12.04.2021).

The Innovation in Politcs Institute (2021a). *No Data Wate in Košeca*, https://innovationinpolitics.eu/showroom/project/no-data-waste-in-koseca/ (dostęp: 25.04.2021).

The Innovation in Politcs Institute (2021b). *Home Quarantine without a Home?*, https://innovationinpolitics.eu/showroom/project/home-quarantine-without-a-home/ (dostęp: 25.04.2021).

The Innovation in Politcs Institute (2021c). *Map of Repairs*, https://innovationinpolitics.eu/showroom/project/map-of-repairs/ (dostęp: 25.04.2021).

Urbaniak, M. (2020). *Sytuacja w miastach partnerskich*, https://www.leszno.pl/Sytuacja_w_miastach_partnerskich.html (dostęp: 15.04.2021).

Wilde, A., Narang, S., Laberge, M., Moretto, L.A. (2009). *Users' Guide to Measuring Local Governance*. Oslo: UNDP Oslo Governance Centre.

Windrum, P. (2008). Innovation and Entrepreneurship in Public Services. W: *Innovation in Public Sector Services* (s. 3–20), P. Windrum, P. Koch (Eds.). Cheltenham: Edward Elgar.

Ziółkowski, M. (2005). Zarządzanie strategiczne w polskim samorządzie terytorialnym. W: *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym* (s. 75–132), A. Zalewski (red.). Warszawa: Oficyna Wydawnicza SGH.

Złoch, K. (2020). *Najbardziej innowacyjni w Europie*, https://www.gdynia.pl/co-nowego,2774/najbardziej-innowacyjni-w-europie,553536 (dostęp: 8.04.2021).

WPŁYW PANDEMII COVID-19 NA SEKTOR BANKOWY W POLSCE I INNYCH KRAJACH EUROPY ŚRODKOWO-WSCHODNIEJ

Adam Czerniak
Marcin Czaplicki
Mateusz Mokrogulski
Paweł Niedziółka
Anna Szelągowska

Streszczenie

W rozdziale przedstawiono kondycję sektora bankowego w państwach Europy Środkowo-Wschodniej (EŚW) w pierwszych miesiącach pandemii COVID-19. Na podstawie wniosków teoretycznych oraz danych empirycznych ze źródeł krajowych i międzynarodowych opisano mechanizmy bezpośredniego i pośredniego wpływu pandemii na banki, a także rolę, jaką odgrywały w tym procesie działania osłonowe państwa, zwłaszcza w zakresie polityki nadzorczej. Wyniki przeprowadzonej analizy pokazują, że banki w gospodarkach EŚW były dobrze przygotowane na wypadek kryzysu: miały odpowiednie zabezpieczenia kapitałowe, zachowały przez cały okres wysoką płynność, a struktura ich aktywów była zdywersyfikowana i dopasowana do struktury pasywów. Dzięki temu nie potrzebowały wsparcia publicznego i same mogły wziąć udział w programach pomocowych skierowanych do poszkodowanych przez pandemię przedsiębiorstw i gospodarstw domowych. Banki nie były jednak w stanie za pomocą akcji kredytowej ograniczyć recesji, w jaką wpadła gospodarka w pierwszych miesiącach pandemii. Wynikało to głównie ze znacznego spadku popytu na kredyt, zwłaszcza ze strony przedsiębiorstw, a nie z zaostrzenia warunków kredytowania.

THE IMPACT OF COVID-19 ON THE BANKING SECTOR IN POLAND AND OTHER COUNTRIES OF CENTRAL AND EASTERN EUROPE

Abstract

This chapter discusses the condition of the banking sector in Central and Eastern European (CEE) countries in the first months of the COVID-19 pandemic. Different mechanisms of direct and indirect impact of the pandemic on banks were shown on the basis of theoretical conclusions and empirical data from national and international sources. It is state aid measures, especially in the area of supervisory policy, have been described in great detail. The results of the analysis have revealed that banks in CEE countries were well prepared for the macroeconomic shock. They had adequate capital buffers, maintained high liquidity throughout the entire period, and managed to match safely their assets and liabilities structures. As a result, banks in CEE countries did not require public support and took a leading role in COVID-19 protection programs for corporations and households. However, banks were unable to use lending to offset the negative effects of the recession that occurred in the first months of the pandemic. This was mainly caused by a significant drop in the demand for loans, especially in the corporate segment, and did not result from tightening of credit conditions.

Autorzy/Authors

Adam Czerniak – dr, kierownik Zakładu Ekonomii Instytucjonalnej i Politycznej SGH. Dyrektor ds. badań w centrum analitycznym Polityka Insight. Autor publikacji naukowych z zakresu socjologii ekonomicznej, ekonomii instytucjonalnej i politycznej oraz funkcjonowania rynku mieszkaniowego. Specjalizuje się w analizach porównawczych modeli kapitalizmu oraz roli, jaką instytucje formalne i nieformalne odgrywają w rozwoju społeczno-gospodarczym.

Marcin Czaplicki – dr, adiunkt w Instytucie Ryzyka i Rynków Finansowych SGH. Absolwent Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie oraz Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego, z wieloletnim doświadczeniem w sektorze prywatnym (KPMG, PKO BP). Ukończył liczne programy naukowe, kursy i szkolenia (m.in. na St. Francis Xavier University, Uniwersytecie im. J. Gutenberga w Moguncji, INSEAD oraz Uniwersytecie w Ljubljanie). Posiada certyfikat CFA.

Mateusz Mokrogulski – dr, adiunkt w Zakładzie Ekonomii Monetarnej SGH. Autor publikacji naukowych z zakresu polityki makroostrożnościowej i innych zagadnień z pogranicza ekonomii i finansów. Doświadczenie zawodowe zdobywał w jednym z banków komercyjnych oraz w Urzędzie Komisji Nadzoru Finansowego. Ukończył liczne kursy i szkolenia organizowane m.in. przez Europejski Bank Centralny, Bank Anglii oraz Bank Rezerwy Federalnej USA.

Paweł Niedziółka – dr hab., profesor uczelni w Instytucie Bankowości SGH. Członek Komitetu Nauk o Finansach PAN, Polskiego Stowarzyszenia Finansów i Bankowości, ekspert PARP, członek Rady Nadzorczej Grupy Kęty SA oraz kierownik Zespołu Finansowania Strukturalnego w Banku Millennium SA. Autor ok. 140 publikacji naukowych, członek komitetów redakcyjnych i komite-

tów recenzentów kilku czasopism. Laureat nagród za prace naukowe oraz wykładowca na studiach licencjackich, magisterskich, podyplomowych i doktoranckich.

Anna Szelągowska – dr hab., profesor uczelni w Katedrze Miasta Innowacyjnego SGH. Autorka i współautorka ponad 200 publikacji z zakresu finansów, bankowości i rynku nieruchomości. Jej zainteresowania badawcze obejmują zagadnienia związane z funkcjonowaniem rynku finansowego, w tym *urban banking*, *fringe banking* oraz oszustwa i wyłudzenia. Jest ekspertem w Ministerstwie Edukacji i Nauki, Narodowej Agencji Wymiany Akademickiej oraz Narodowym Centrum Badań i Rozwoju, a także członkiem Doradczego Komitetu Naukowego przy Rzeczniku Finansowym.

Pandemia COVID-19 odcisnęła swoje piętno na wszystkich aspektach życia społecznego i gospodarczego. Jej wpływ na sektor bankowy miał jednak charakter szczególny, ponieważ wraz z rozwojem pandemii i kolejnymi falami zachorowań percepcja roli banków w ochronie gospodarki przed negatywnymi skutkami kryzysu ewoluowała. W początkowych kilku tygodniach od wykrycia pierwszych przypadków COVID-19 w krajach Europy Środkowo-Wschodniej (EŚW) sektor bankowy był uważany za jeden z najbardziej zagrożonych. Odżył niepokój towarzyszący globalnemu kryzysowi finansowemu. Decydenci polityczni i eksperci obawiali się paniki ludności i masowych wypłat gotówki [Sieńko, 2020], motywowanych strachem przed upadkiem banków, a nawet całego systemu gospodarczego. W czarnych scenariuszach zakładano [Szymański, Frączyk, 2020] możliwy nagły odpływ kapitału zagranicznego z gospodarek regionu i związane z tym wyschnięcie rynku pożyczek międzybankowych, które doprowadziłyby do niekontrolowanego wzrostu oprocentowania i dodatkowo pogłębiły recesję, co w efekcie wywołałoby kryzys gorszy niż po upadku banku Lehman Brothers w 2008 r.

Żadne z tych obaw się jednak nie ziściły, a banki z potencjalnych ofiar pandemii stały się jednymi z najważniejszych ogniw systemu wspierania gospodarki. Zaczęły blisko współpracować z rządami państw EŚW przy wypłacie pożyczek płynnościowych dla przedsiębiorstw, udostępniały swoje systemy informatyczne w celu przeniesienia życia gospodarczego i administracyjnego do świata cyfrowego, zaoferowały rozległą pomoc firmom, w tym dobrowolne wakacje kredytowe [Związek Banków Polskich, 2020], a także stały się nadzieją nadzorców na dodatkową stymulację gospodarki. Ostatecznie część ekspertów [Borio, 2020] zaczęła nawet postulować, że banki powinny wziąć na siebie większość kosztów pandemii, bo są do tego najlepiej przygotowane finansowo.

W związku z powyższym w niniejszym rozdziale podjęto próbę podsumowania pierwszego roku pandemii COVID-19 z perspektywy sektora bankowego. W pierwszej kolejności opisano najważniejsze kanały, którymi pandemia i związane z nią obostrzenia wpływają na działalność banków. Następnie omówiono działania osłonowe państwa mające wpływ na sektor bankowy. Położono przy tym szczególny nacisk na analizę polityki nadzorczej,

pomijanej zwykle przy opisie programów pomocowych. Na koniec przeanalizowano zmiany stabilności i rentowności sektora bankowego podczas pandemii, a także jego możliwości i faktyczne działania podejmowane na rzecz pobudzenia gospodarki poprzez akcję kredytową.

Mechanizm wpływu pandemii na sektor bankowy

Tak złożony szok makroekonomiczny, jakim jest wybuch pandemii, wywołuje wielorakie skutki w przypadku sektora bankowego. Można je w pierwszej kolejności podzielić na krótko- i długookresowe oraz na te wpływające na stronę kosztową i stronę dochodową działalności banków. Po stronie kosztowej w krótkim okresie należy zwrócić szczególną uwagę na: 1) konieczność poniesienia nakładów na dostosowanie działalności banków do pracy zdalnej [EBA, 2020]; 2) wydatki związane z oferowaniem produktów w ramach cyfrowych kanałów sprzedaży; 3) koszty zapobiegania zarażeniom w miejscu pracy; 4) koszty personalne związane z absencją chorobową i opiekuńczą pracowników [Waliszewski, Solarz, 2020]. Po stronie dochodowej pandemia powoduje: 1) pogorszenie jakości portfeli kredytowych i inwestycyjnych; 2) spadek popytu na produkty finansowe; związany z pogorszeniem nastrojów konsumenckich; 3) wzrost odsetka niespłaconych kredytów w związku z wyższym poziomem bezrobocia [Kulińska-Sadłoch, Marcinkowska, Szambelańczyk, 2020]. Dodatkowo kryzys pandemiczny może przełożyć się na zwiększenie wartości aktywów ważonych ryzykiem ze względu na wzrost zmienności na rynkach finansowych oraz podwyższone ryzyko kredytowe i płynnościowe [Baret, Celner, O'Reilly, Shilling, 2020]. Nałożenie się na siebie wszystkich wyżej wymienionych procesów przyczynia się do obniżenia oceny wiarygodności kredytowej banków, co może z kolei przełożyć się na kłopoty z pozyskaniem finansowania, wywołać *credit crunch*, a nawet doprowadzić do niewypłacalności.

W średnim i długim okresie jedną z najczęściej wskazywanych konsekwencji kryzysu COVID-19 będzie spadek jakości portfela kredytowego [EBA, 2020] i wzrost kosztu ryzyka [Korzeba, Niedziółka, 2020]. W związku z tym, że czas pandemii wiąże się z jednej strony z gwałtownym pogorszeniem się kondycji finansowej klientów banków z powodów od nich niezależnych i przejściowych, a z drugiej z uzyskiwaniem przez kredytobiorców wsparcia ze strony państwa, konieczna jest odpowiedź na pytanie, jak powinny funkcjonować obowiązujące regulacje dotyczące klasyfikacji należności. Oznacza to, że banki wspólnie z nadzorcami mogą być zmuszone do zmiany sposobu pomiaru i wyceny ryzyka. Borio i Restoy [2020] wskazują na potrzebę uelastycznienia zasad przypisywania należności do poszczególnych koszyków ryzyka. Towarzyszyć temu powinna transparentność w zakresie zastosowanych w czasie pandemii zasad oceny zdolności kredytowej oraz klasyfikacji ekspozycji. Z kolei Dooseman, Marchat i Guillard [2020] uznali, że w związku z pandemią

banki powinny niezwłocznie zaktualizować założenia dotyczące parametrów determinujących oczekiwane straty.

Badanie przeprowadzone wśród 69 dyrektorów ds. ryzyka oraz szefów działów ds. restrukturyzacji w 12 państwach EŚW [Szczygielski, Słowikowski, Jankowska, 2020] pozwoliło sformułować następujące prognozy średnio- i długookresowego wpływu pandemii na sektor bankowy:

- w 2020 r. spadek wartości udzielonych kredytów, ale w 2021 r. odbicie tego wskaźnika;
- nieznaczne pogorszenie się jakości aktywów;
- wzrost handlu nieregulowanymi wierzytelnościami;
- konieczność renegocjacji do 20% kredytów udzielonych klientom detalicznym oraz korporacyjnym.

Osobnym zagadnieniem przy analizie skutków pandemii jest jej wpływ na skłonność klientów do korzystania z cyfrowych usług finansowych. W opinii Stillera i Zinka [2020] kryzys pandemiczny powinien być traktowany jako szansa na przyspieszoną zmianę modelu biznesowego banków. Powinna ona polegać na digitalizacji oraz przyspieszeniu i uproszczeniu wielu procesów bankowych, w tym istotnym zwiększeniu udziału kanałów zdalnej sprzedaży. Dzięki temu banki lepiej przygotują się na konkurencję z fintechami, które w dobie pandemii mogą napotkać problemy w zakresie pozyskiwania kapitału i stracić na spadku aktywności płatniczej klientów [Marous, 2020]. W rezultacie część fintechów może szukać synergii we współpracy z bankami. Pośrednią konsekwencją wzrostu skłonności klientów do usług finansowych oferowanych zdalnie będzie ograniczenie zapotrzebowania na stacjonarne placówki banków, co powinno obniżyć ich koszty operacyjne. Równocześnie sektor bankowy będzie musiał zwiększyć nakłady na zapewnienie cyberbezpieczeństwa.

Podsumowując mechanizmy oddziaływania pandemii na kondycję banków, należy dokonać również analizy czynników, które wpływają na podatność pojedynczych instytucji na kryzys w krótkim okresie. Według badań [Aldasoro, Fender, Hardy, Tarashev, 2020] pandemię łagodniej przejdą banki o wysokim poziomie kapitalizacji i rentowności. W gorszej sytuacji znajdą się natomiast podmioty odznaczające się niską płynnością [Demirgüç-Kunt, Pedraza, Ruiz, 2020]. Oznacza to, że najlepiej w obliczu pandemii powinny sobie poradzić największe instytucje bankowe, o ugruntowanej pozycji rynkowej, co potwierdza przeprowadzone niedawno badanie Korzeby i Niedziółki [2020].

Osłonowa polityka gospodarcza a kondycja sektora bankowego

Wśród publicznych działań osłonowych, mających chronić gospodarkę przed pandemią, najważniejsze z perspektywy kondycji sektora bankowego były te przyjęte w zakresie polityki pieniężnej, polityki nadzoru finansowego oraz nadzoru makroostrożnościowego.

Mniejszą rolę odegrały w tym przypadku rozwiązania dotyczące polityki fiskalnej oraz pozostałe różnorodne narzędzia mające na celu wsparcie gospodarki realnej w momencie wprowadzenia obostrzeń epidemicznych. Poniżej szczegółowo omawiamy działania, jakie podjęły poszczególne państwa EŚW w każdym z tych obszarów, oraz mechanizm ich wpływu na sektor bankowy.

Polityka pieniężna

Na skutek pandemii banki centralne z całego świata podjęły szybkie i zdecydowane działania mające na celu równoczesne wsparcie gospodarki i zabezpieczenie stabilności sektora finansowego. Najważniejszym i najpowszechniejszym rozwiązaniem było łagodzenie polityki pieniężnej – te banki, które mogły sobie na to pozwolić, obniżyły stopy procentowe, a te, w których oprocentowanie już przed kryzysem było zbliżone do zera, zdecydowały się na wprowadzenie lub rozszerzenie programu luzowania ilościowego celem obniżenia oprocentowania na rynku wtórnym, zwłaszcza w przypadku obligacji skarbowych.

Podczas pandemii COVID-19 spośród banków centralnych państw EŚW stopy procentowe obniżyły instytucje z Polski (z 1,50% przed pandemią do 0,10% na koniec marca 2021 r.), Czech (z 2,25% do 0,25%), Rumunii (z 2,50% do 1,25%) i Węgier (z 0,90% do 0,60%). W Bułgarii oraz w krajach strefy euro (Estonia, Litwa, Łotwa, Słowacja, Słowenia) referencyjna stopa procentowa wynosiła 0% już przed wybuchem pandemii i nie zdecydowano się na jej zmianę. Wyjątkiem wśród państw EŚW była natomiast Chorwacja, gdzie bank centralny, mimo dodatnich stóp procentowych (2,50% w przypadku stopy referencyjnej), nie zdecydował się przed marcem 2020 r. na ich obniżenie, rezygnując z tego standardowego narzędzia ekspansywnej polityki pieniężnej na rzecz narzędzi niestandardowych (takich jak wyłączna obniżka stopy *repo* czy skup obligacji skarbowych).

W odpowiedzi na pandemię najbardziej szeroko zakrojony program luzowania ilościowego został wprowadzony w gospodarkach strefy euro. Europejski Bank Centralny (EBC) nie tylko przedłużył okres reinwestowania kapitału z zapadających aktywów, które znajdowały się już w jego portfelu (APP), ale wprowadził także nowy program skupu papierów wartościowych (PEPP) za łączną wartość 500 mld EUR, która wraz z przedłużającym się trwaniem pandemii COVID-19 została zwiększona do 1850 mld EUR [ECB, 2021]. Programy luzowania ilościowego wprowadziły również cztery inne banki centralne. Narodowy Bank Polski (NBP) rozpoczął systematyczny skup obligacji skarbowych na rynku wtórnym, emitowanych głównie przez instytucje publiczne prowadzące programy wsparcia finansowego dla gospodarki [NBP, 2021]. Od marca 2020 r. do połowy kwietnia 2021 r. w ramach 20 operacji NBP skupił papiery dłużne o nominale sięgającym prawie 119 mld PLN (ok. 27 mld EUR) [NBP, 2020]. Z kolei Narodowy Bank Węgier (MNB) rozpoczął skup obligacji rządowych i hipotecznych listów zastawnych w maju

2020 r. Podobnie jak polski bank centralny, MNB nie ustanowił maksymalnej skali skupu dla poszczególnych klas aktywów, założył jednak na początku programu skupu dokonanie jego technicznego przeglądu wówczas, gdy wolumen skupionych obligacji rządowych osiągnie wartość 1000 mld HUF i 300 mld HUF w przypadku listów zastawnych. Według stanu na 11 kwietnia 2021 r. wartość skupu obligacji rządowych przez MNB osiągnęła poziom 1852 mld HUF (ok. 5 mld EUR), a wartość skupu listów zastawnych była równa 151 mld HUF (*ca.* 0,4 mld EUR) [MNB, 2020]. Narodowy Bank Chorwacji (HNB), mimo utrzymania stóp procentowych na niezmienionym poziomie, zdecydował się na luzowanie ilościowe. HNB skupował rządowe papiery wartościowe pięciokrotnie między marcem 2020 r. a marcem 2021 r., wydając na nie łącznie 17,9 mld HRK (*ca.* 2,4 mld EUR)[1]. Jego głównym celem było jednak zapewnienie płynności na rynku długu, a nie bezpośrednie obniżanie oprocentowania na długim końcu krzywej rentowności. Na niewielką skalę w skup obligacji skarbowych na rynku wtórnym zaangażował się również rumuński bank centralny (BNR), który nabył papiery wartościowe za łączną kwotę 5,3 mld RON (*ca.* 1,1 mld EUR) [BNR]. Tylko Bułgaria i Czechy nie zastosowały luzowania ilościowego podczas pandemii COVID-19.

Wszystkie banki centralne regionu EŚW zdecydowały się jednak na działania podnoszące płynność na rynku międzybankowym. Wachlarz zastosowanych narzędzi był bardzo szeroki i zależał od bieżących potrzeb sektora bankowego. Do najważniejszych rozwiązań należały: 1) zwiększenie częstotliwości, dostępności i skali operacji *repo* (m.in. Polska, Chorwacja); 2) możliwość otrzymania pożyczki w banku centralnym pod zastaw kredytów udzielonych przez banki komercyjne podmiotom prywatnym (m.in. Polska, strefa euro); (3) zapewnienie dostępu do finansowania w euro za pomocą linii *swap* lub *repo* uruchomionych przez banki centralne (m.in. Chorwacja, Bułgaria, Rumunia) we współpracy z EBC.

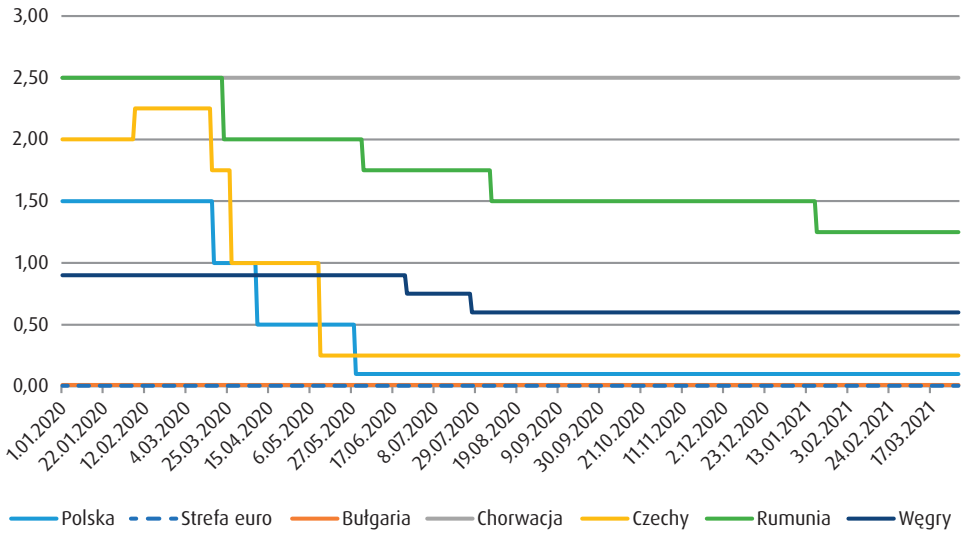
Praktycznie wszystkie banki centralne zareagowały na szok pandemiczny już w marcu 2020 r. (rysunek 1), wprowadzając równocześnie mieszankę różnych instrumentów polityki pieniężnej. Cykl obniżek stóp procentowych najkrócej trwał na Węgrzech, gdzie rozpoczął się z pewnym opóźnieniem względem pozostałych państw i osiągnął stosunkowo niewielką skalę (łączna obniżka o 30 punktów bazowych). Najdłużej oprocentowanie obniżano natomiast w Rumunii, gdzie pierwsze cięcie stóp miało miejsce w marcu 2020 r., a ostatnie w styczniu 2021 r.[2]. Ponadto we wszystkich państwach EŚW wprowadzone w pierwszych miesiącach pandemii instrumenty luzowania ilościowego oraz narzędzia zwiększające płynność na rynku międzybankowym były wciąż w użyciu w momencie zamykania prac nad niniejszym opracowaniem (koniec kwietnia 2021 r.).

---

1 https://www.hnb.hr/en/ (dostęp: 15.04.2021).

2 W Rumunii zawężono również przedział, w którym ustanawiane były niereferencyjne stopy procentowe – ze 100 do 50 punktów bazowych.

Rysunek 1
Referencyjne stopy procentowe banków centralnych w regionie EŚW (%)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu.

Opisane zmiany w polityce pieniężnej w okresie pandemii miały dwojaki wpływ na sektor bankowy. Obniżki stóp procentowych powiązane z programami luzowania ilościowego (tj. skupu aktywów na rynku wtórnym) oddziaływały negatywnie na kondycję finansową banków poprzez obniżenie ich dochodów z aktywności kredytowej. Wpływ ten stawał się tym silniejszy, im większe było niedopasowanie struktury terminowej aktywów i pasywów w sektorze bankowym danego kraju. Tam, gdzie udział kredytów o stałej stopie procentowej był większy, a udział długoterminowych lokat mniejszy, skutki obniżek stóp procentowych okazały się mniej dotkliwe. Jedynie w niewielkim stopniu wpływ spadku stóp procentowych na rentowność portfela kredytowego banku mitygowany był wzrostem dochodów z portfela inwestycyjnego. Te podmioty, które miały w swoich aktywach więcej papierów wartościowych objętych programem skupu (głównie obligacje skarbowe), zyskały nieznacznie na wzroście ich cen. Jednoznacznie pozytywny wpływ na sektor bankowy miały natomiast działania osłonowe nakierowane na zapewnienie płynności na rynku pieniądza. Dzięki nim udało się uniknąć problemów płynnościowych praktycznie we wszystkich krajach regionu.

Polityka nadzoru finansowego

Jak wynika z badań [Borio, Restoy, 2020; Zamil, 2020; Svoronos, Vrbaski, 2020], najważniejszymi działaniami osłonowymi sektora bankowego w okresie pandemii są te leżące w gestii polityki nadzoru finansowego (mikro- i makroostrożnościowej), w tym obniżenie wymogów kapitałowych. Narzędzia te powinny być stosowane wraz z zaostrzeniem regulacji dotyczących możliwości wypłaty dywidend, skupu akcji własnych oraz wypłat premii dla zarządzających bankami, tak aby zapobiec pokusie nadmiernego wykorzystania działań osłonowych przez banki znajdujące się w dobrej kondycji finansowej.

Instytucje nadzoru nad rynkiem finansowym w regionie EŚW zastosowały się do powyższych zaleceń i wprowadziły szereg działań osłonowych. Pierwsze decyzje zostały podjęte szybko, bo już w momencie wprowadzenia obostrzeń epidemicznych w marcu 2020 r. Zastosowane rozwiązania można podzielić na pięć kategorii w zależności od instrumentu, którego dotyczyły:

- obniżenie bufora antycyklicznego (*countercyclical capital buffer*),
- obniżenie bufora ryzyka systemowego (*systemic risk buffer*),
- obniżenie innych buforów kapitałowych,
- liberalizacja warunków udzielania kredytów,
- działania nadzoru mikroostrożnościowego.

Działania zmierzające do zmniejszenia wymogu kapitałowego z tytułu bufora antycyklicznego są najbardziej naturalną odpowiedzią na kryzys wywołany pandemią. Stagnacja na rynku kredytowym zmniejsza bowiem prawdopodobieństwo niekontrolowanej ekspansji podaży pieniądza, a recesja i obniżki stóp procentowych uzasadniają konieczność wsparcia sektora bankowego. Mimo to złagodzenie antycyklicznych wymogów kapitałowych miało miejsce jedynie w czterech państwach EŚW: w Czechach, na Litwie i na Słowacji kryteria zostały złagodzone, a w Bułgarii zrezygnowano z ich planowanego podniesienia (tabela 1).

Niewielka liczba państw, które skorzystały z tego narzędzia wynika jednak z czysto technicznych ograniczeń – w pozostałych państwach EŚW akcja kredytowa była przed pandemią umiarkowana, toteż stosowane tam bufory antycykliczne zostały już wcześniej obniżone do 0%. W rezultacie w trzech z nich (w Estonii, na Węgrzech i w Polsce) zmniejszono, zniesiono lub pozostawiono na poziomie 0% drugi kluczowy wymóg kapitałowy – bufor ryzyka systemowego. To rozwiązanie jest komplementarne względem bufora antycyklicznego, stosowane jedynie w sytuacji szoku o charakterze systemowym, a nie koniunkturalnym, którego nie da się mitygować innymi buforami kapitałowymi. Na gruncie teoretycznym ciężko obecnie rozstrzygnąć, czy pandemia COVID-19 stanowi szok systemowy czy też przejściowy szok koniunkturalny, dlatego decyzja nadzoru polskiego i estońskiego o zniesieniu lub obniżeniu tego bufora do 0% wobec braku możliwości zmniej-

szenia bufora antycyklicznego jest uzasadniona. Tym bardziej za pożądaną należy uznać decyzję Węgrów o rezygnacji z planowanego podniesienia bufora ryzyka systemowego i pozostawieniu go na poziomie 0% (tabela 1). Podsumowując, jedynymi krajami, w których zachowano na niezmienionym poziomie dodatnie bufory kapitałowe, były Chorwacja (bufor ryzyka systemowego równy 1,5%) oraz Rumunia (0–2% w zależności od banku).

Tabela 1
Działania w zakresie buforów kapitałowych w państwach EŚW

Działania w zakresie bufora antycyklicznego	
Bułgaria	rezygnacja z planowanego wzrostu wskaźnika z 0,5% do 1,0% (od kwietnia 2020 r.), a następnie z 1,0% do 1,5% (od 2021 r.); wskaźnik pozostawiono na poziomie 0,5%
Czechy	obniżenie wskaźnika z 1,75% do 1,00% (od kwietnia 2020 r.), a następnie z 1,00% do 0,50% (od lipca 2020 r.)
Litwa	obniżenie wskaźnika z 1% do 0% (od kwietnia 2020 r.)
Słowacja	rezygnacja z planowanego wzrostu wskaźnika z 1,5% do 2% (mającego obowiązywać od sierpnia 2020 r.); następnie obniżenie wskaźnika z 1,0% do 0,5% (od sierpnia 2020 r.)
Działania w zakresie bufora ryzyka systemowego	
Estonia	obniżenie wskaźnika z 1% do 0% (od maja 2020 r.)
Węgry	odstąpienie od rewizji wskaźnika i pozostawienie wskaźnika na poziomie 0% (od 18 marca br.)
Polska	zniesienie wymogu (od 19 marca br.), który był ustalony wcześniej na poziomie 3%

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ESRB [2021].

Oprócz wyżej wskazanych działań, nadzorcy z państw EŚW podjęli także wiele innych decyzji mających na celu złagodzenie wymogów regulacyjnych oraz pobudzenie akcji kredytowej. Węgry (od lipca 2020 r.) i Litwa (od 4 maja 2020 r.) postanowiły odłożyć w czasie obowiązywanie wyższych wymogów w zakresie bufora innych instytucji o znaczeniu systemowym (*other systemically important institutions* – O-SIIs), a Słowacy obniżyli od początku 2021 r. bufor kapitałowy w przypadku jednej instytucji o znaczeniu systemowym (Postova Banka) z 1,00% do 0,25%. Decyzje te – chociaż wspierają w krótkim okresie system bankowy – mają wątpliwe ugruntowanie teoretyczne, jako że spadek aktywności gospodarczej i związane z nim zamrożenie akcji kredytowej nie sprawiły, że banki przestały być ważne dla systemu finansowego lub dla gospodarki realnej. Znaczenie systemowe banku nie zależy bowiem od danej fazy cyklu koniunkturalnego czy kredytowego, lecz od skali działalności tego podmiotu, mierzonej np. wartością aktywów, depozytów czy transakcji w systemie płatniczym [Mokrogulski, 2019]. Ponadto nadzorcy ze Słowacji oraz Węgier postanowili czasowo zwolnić banki z obowiązku utrzymywania bufora zabezpieczającego (*capital conservation buffer*), co w normalnej sytuacji stanowi wręcz naruszenie wymogów kapitałowych opisanych w rozporządzeniu CRR. Z kolei w Czechach i na Słowenii

zdecydowano o pewnym złagodzeniu kryteriów udzielania kredytów (m.in. podniesienie wskaźników DSTI, DTI oraz LTV).

Poza działaniami o charakterze makrootrożnościowym, poszczególne kraje członkowskie skorzystały również z możliwości, jakie daje nadzór mikroostrożnościowy nad poszczególnymi instytucjami finansowymi. Miało to na celu przede wszystkim wzmocnienie bazy kapitałowej banków na wypadek materializacji negatywnego scenariusza związanego z długotrwałą pandemią. Jednym z tego typu doraźnych rozwiązań było zalecenie zatrzymania całości zysków wypracowanych w 2019 r. Takie działania podjęto m.in. w Bułgarii, Polsce, Czechach, Estonii i na Węgrzech. Jest wielce prawdopodobne, że zalecenia te będą obowiązywać także w przypadku zysków z 2020 r. Z kolei w Chorwacji decyzja o zatrzymaniu zysków miała charakter oddolnej inicjatywy tamtejszego związku bankowego.

W marcu 2020 r. nadzory we wszystkich państwach EŚW dopuściły również możliwość spadku poziomu kapitału banku poniżej wymogów regulacyjnych bez automatycznego uruchomienia procedury sanacyjnej, rozszerzyły wachlarz klas aktywów uwzględnianych przy wyliczaniu kapitału oraz umożliwiły zmianę wag ryzyka w przypadku niespłacanych kredytów. Tego typu furtki legislacyjne nie były jednak szeroko wykorzystywane przez nadzór i banki. Mogło to mieć związek z krytyką tego rodzaju instrumentów pomocowych przez teoretyków[3].

Wszystkie opisane wyżej działania miały na celu ochronę sektora bankowego przed negatywnymi skutkami pandemii oraz – pośrednio – wsparcie akcji kredytowej przez sektor bankowy. W rezultacie kryzys wywołany przez pandemię COVID-19 spowodował, że po raz pierwszy narzędzia polityki makroostrożnościowej zostały zastosowane również do stymulowania podaży pieniądza w okresie spowolnienia. We wcześniejszych latach służyły one raczej dbaniu o to, aby dynamika kredytów była dostosowana do dynamiki PKB i nie przekładała się na przegrzanie gospodarki czy powstanie nierównowagi makroekonomicznej.

Pozostałe działania osłonowe państwa o wysokim znaczeniu dla sektora bankowego

Niewymienione wyżej elementy programów pomocowych państw regionu EŚW można podzielić na trzy kategorie ze względu na ich wpływ na sektor bankowy: 1) o bezpośrednim negatywnym wpływie, 2) o pośrednim pozytywnym wpływie, 3) pozostałe, o niewielkim pośrednim wpływie na sektor. Do pierwszej z tych kategorii należą przede

[3] Przykładowo Veron [2020] uważa, że nie ma potrzeby obniżania wymogów ilościowych oraz jakościowych nałożonych wcześniej na banki. Jego zdaniem należy zezwolić im wyłącznie na wykorzystanie zgromadzonych buforów kapitałowych i nadwyżek. Zmiana standardów FASB oraz MSSF w zakresie klasyfikacji należności i tworzenia rezerw spowodowałaby bowiem zniekształcenie faktycznego obrazu jakości portfeli kredytowych.

wszystkim obowiązkowe i dobrowolne moratoria kredytowe, zwane potocznie wakacjami kredytowymi. Zostały one wprowadzone praktycznie we wszystkich krajach EŚW, a ewentualne różnice polegały głównie na ich prawnym umocowaniu [por. Schoenherr, 2021]. W Bułgarii, na Węgrzech i na Słowacji moratoria zostały wprowadzone ustawą i były obligatoryjne, tj. nałożono na banki obowiązek zaoferowania klientom odroczenia płatności rat kapitałowo-odsetkowych i nienaliczania odsetek za cały okres moratorium. W części gospodarek regionu (np. w Czechach) moratoria również zostały uregulowane ustawowo, ale pozostawiono bankom pewną dowolność w ich oferowaniu, a w jeszcze innych państwach (np. Słowenia) banki nie mogły bez uzasadnienia odrzucić wniosku o odroczenie płatności. W pozostałych krajach zasady udzielania moratoriów były formułowane w ramach inicjatyw oddolnych (np. Polska, Chorwacja, Litwa). Zasady moratoriów były bardzo różne, podobnie jak wykaz podmiotów uprawnionych do wakacji kredytowych, przy czym okres zawieszenia spłaty był zazwyczaj nie krótszy niż 3 miesiące i nie dłuższy niż 6 miesięcy.

Tego typu instrument wsparcia publicznego generował dwojakie koszty po stronie banków. Po pierwsze, obniżał dochody odsetkowe, co przy niskich stopach procentowych przełożyło się na spadek ich rentowności. Po drugie, wpłynął na wzrost niepewności w sektorze, bo część kredytów, na które udzielono moratorium, była *de facto* zagrożona niespłaceniem i powinna zostać zabezpieczona zwiększeniem rezerw. Banki musiały więc oszacować, jaka część kredytów jest zagrożona, i ponieść ewentualny koszt zbyt wysokich odpisów.

Drugim działaniem osłonowym stosowanym przez państwa regionu EŚW, które miało bezpośredni negatywny wpływ na sektor bankowy, było nałożenie na instytucje finansowe obowiązku obsługi wypłaty środków pomocowych przyznawanych przez instytucje publiczne oraz udzielania preferencyjnych pożyczek gwarantowanych przez Skarb Państwa. Skala tych programów i zakres obowiązków banków w każdym kraju przedstawiały się różnie, ale związane z tym koszty w zdecydowanej większości przypadków stanowiły jedynie nieznaczny odsetek wszystkich kosztów administracyjnych działalności sektora.

Do drugiej kategorii instrumentów pomocowych należy przypisać te, które miały pośredni pozytywny wpływ na sektor bankowy. Oczywiście chodzi o wszystkie te działania osłonowe, które zapewniały płynność firm (np. odroczenia i zwolnienia w płatnościach podatków i składek na ubezpieczenia społeczne), umożliwiały im wypłatę wynagrodzeń i pozwalały dofinansowywać płace pracowników w sytuacji przestojów. Minimalizowały one ryzyko wzrostu odsetka niespłacanych kredytów, także po okresie obowiązywania moratorium, oraz wspierały konsumpcję w okresie pandemii, co przyczyniło się – przynajmniej w części branż gospodarki – do poprawy koniunktury. Warto też zaznaczyć, że wypłata tych środków trafiała na konta bankowe, dzięki czemu doszło do zwiększenia zdolności inwestycyjnych firm, a w konsekwencji również ich dochodów kapitałowych. Do tej kategorii należy zaliczyć również pożyczki i gwarancje Skarbu Państwa, które zostały uwzględnio-

ne powyżej. Generowały one bowiem krótkookresowe koszty dla sektora bankowego, ale równocześnie podnosiły jego stabilność i dochody w średnim okresie.

Ostatnią kategorią działań osłonowych były wszystkie te narzędzia, które nie wpłynęły istotnie – ani bezpośrednio, ani pośrednio – na kondycję sektora bankowego. Należy zaliczyć do nich wydatki na ochronę zdrowia, rozwiązania o charakterze biurokratycznym (w tym możliwość składania pism *on-line*) czy zmiany w kodeksie pracy umożliwiające zdalne świadczenie niektórych usług.

Podsumowując, należy podkreślić, że w momencie kończenia prac nad niniejszym opracowaniem większość obostrzeń epidemicznych w krajach regionu wciąż obowiązywała, co motywowało rządy do wydłużania już istniejących programów pomocowych i wprowadzania nowych działań osłonowych. W związku z powyższym nieuzasadnione byłoby podsumowanie skali pomocy i szczegółowe sklasyfikowanie wszystkich instrumentów. To zostawiamy kolejnym badaczom. Ponadto, na obecnym etapie rozwoju pandemii trudno jest określić również szczegółowy wpływ każdego z programów na sektor bankowy, co stwarza w rezultacie ryzyko pominięcia i błędnej identyfikacji działań. Dlatego informacje zamieszczone w tabeli 2 należy traktować jako wstępne i podlegające rewizji. Niemniej stanowią one jednak poglądowy obraz wpływu działań państwa na kondycję sektora bankowego w poszczególnych krajach. Te rodzaje polityki, które mają pozytywny wpływ na sektor bankowy, oznaczono kolorem zielonym, rozwiązania w przypadku których zaobserwowano negatywne krótkookresowe skutki – kolorem czerwonym, a brak działań w danym zakresie – kolorem niebieskim.

Tabela 2
Zestawienie wybranych osłonowych polityk gospodarczych z państw EŚW, mających bezpośredni wpływ na sektor bankowy

	PL	BG	CZ	EE	HR	HU	LT	LV	RO	SI	SK
Obniżenie stóp procentowych	TAK	NIE	TAK	NIE	NIE	TAK	NIE	NIE	TAK	NIE	NIE
Interwencyjny skup aktywów	TAK	NIE	NIE	TAK	TAK	TAK	TAK	TAK	TAK	TAK	TAK
Zwiększenie płynności	TAK	TAK	TAK	TAK	TAK	TAK	TAK	TAK	TAK	TAK	TAK
Obniżenie buforów kapitałowych	TAK	NIE	TAK	TAK	NIE	TAK	TAK	TAK	NIE	TAK	TAK
Złagodzenie warunków udzielania kredytów	NIE	NIE	TAK	NIE	NIE	NIE	NIE	NIE	NIE	TAK	NIE
Wprowadzenie wakacji kredytowych	TAK	TAK	TAK	TAK	TAK	TAK	TAK	TAK	TAK	TAK	TAK

Źródło: opracowanie własne.

Zmiana kondycji sektora bankowego w gospodarkach EŚW w trakcie pandemii

Informacje zawarte w powyższych dwóch podrozdziałach składają się na podstawę teoretyczną niezbędną do określenia wpływu pandemii na sektor bankowy od marca 2020 r. Można go rozpatrywać na co najmniej trzech współzależnych płaszczyznach – jakości portfela kredytowego, stabilności finansowej banków, w tym zwłaszcza ich rentowności, płynności i wypłacalności, a także finansowania sektora prywatnego i publicznego. Aby precyzyjnie określić jednak wpływ pandemii na zmiany, jakie zaszły w sektorze, niezbędne jest chociaż pobieżne określenie stanu banków w momencie wybuchu pandemii. Ma ona bowiem kluczowe znaczenie z perspektywy możliwości absorpcji szoku pandemicznego przez sektor finansowy oraz wpływu osłonowych działań gospodarczych na kondycję samych banków.

Zróżnicowanie kondycji sektorów bankowych przed pandemią

Większość banków w regionie EŚW była odpowiednio przygotowana do absorpcji szoku makroekonomicznego, z jakim wiązało się nadejście pandemii COVID-19 [Schmieder, 2020; Borio, 2020]. Wynikało to przede wszystkim z wdrożenia wymogów ustanowionych przez regulatorów w ramach tzw. Bazylei III po globalnym kryzysie finansowym z lat 2008–2009[4]. Sektor bankowy wszedł w kryzys z nadwyżką funduszy własnych, wysoką płynnością, rozbudowanymi mechanizmami oceny ryzyka oraz odpowiednio zdywersyfikowanym portfelem aktywów.

Według skonsolidowanych danych dotyczących całego sektora na koniec 2019 r.:

- w gospodarkach EŚW współczynnik adekwatności kapitałowej Tier 1 był nie niższy niż 15,9%, czyli kształtował się znacząco powyżej wymagań regulacyjnych z uwzględnieniem wymogu połączonego bufora;
- kapitał Tier 1 był zbudowany z funduszy podstawowych najwyższej jakości (CET1), o czym świadczy niewielka różnica między wskaźnikami Tier 1 i CET 1 w przypadku każdego z państw (poza Czechami różnica nie przekraczała 1 p.p., a w Słowenii, na Litwie i na Łotwie kapitał Tier 1 składał się w całości z funduszy CET 1);
- w 6 państwach odnotowano najwyższy w historii wynik netto sektora bankowego, a w pozostałych gospodarkach regionu osiągnął on poziomy zbliżone do maksymalnych (jedyny wyjątek stanowiła Łotwa);

[4] Mimo wielokrotnego przekładania terminu pełnego wdrożenia nowych regulacji (według aktualnych ustaleń mają wejść w życie w 2023 r.) większość banków w regionie EŚW zdążyła dostosować się do nich jeszcze przed wybuchem pandemii.

- wskaźnik rentowności kapitału (ROE) w każdym kraju był dodatni i kształtował się między 6,9% (w Polsce) a 14,5% (na Litwie);
- udział finansowania hurtowego w pasywach mieścił się w bezpiecznym przedziale 26–35% (wyjątek stanowiły Estonia – 45%, i Węgry – 43%); niski i stabilny udział finansowania hurtowego świadczy o niewielkiej podatności na zjawisko *credit crunch*, czyli nagłego załamania akcji kredytowej w wyniku wycofania z gospodarek regionu inwestorów instytucjonalnych (np. globalnych banków inwestycyjnych);
- relacja kredytów do depozytów była niższa od jedności we wszystkich gospodarkach regionu z wyjątkiem Słowacji, gdzie wyniosła 1,09; oznacza to, że finansowanie akcji kredytowej banków pozostało stabilne i nie powinno stanowić zagrożenia dla ich płynności w okresach dekoniunktury;
- wartość wskaźnika LCR kształtowała się między 149% (w przypadku Polski) a 355% (na Słowenii), przekraczając we wszystkich krajach wymagany w Bazylei III poziom 100%; świadczy to o wysokim zasobie płynnych aktywów (*high-quality liquid assets* – HQLA) sektora bankowego, wystarczającym na pokrycie wszystkich wypłat przez co najmniej 30 dni;
- jakość portfela kredytowego, mierzona odsetkiem kredytów ze stwierdzoną utratą wartości[5] (*non-performing loans* – NPL) w portfelu należności kredytowych banków, ukształtowała się prawie we wszystkich krajach poniżej wymaganego poziomu 5%; jedynie w Bułgarii był on nieznacznie wyższy i wyniósł 5,9%, czemu towarzyszył jednak wyraźny trend spadkowy, który – gdyby był kontynuowany – doprowadziłby do osiągnięcia wymaganego poziomu w 2020 r.

Tabela 3 zawiera analizę kondycji banków w przededniu pandemii w rozbiciu na poszczególne państwa EŚW, przedstawioną jako mapa natężeń. Kolorem niebieskim oznaczono na niej te gospodarki, których sektory bankowe osiągnęły najwyższe wyniki w danej kategorii (wartość wskaźnika powyżej górnego kwartyla rozkładu), kolorem zielonym – kraje znajdujące się nieznacznie powyżej mediany (wartości aż do 3 kwartyla rozkładu), kolorem żółtym – państwa, które uplasowały się w tym przypadku nieznacznie poniżej mediany (i jednocześnie powyżej 1 kwartyla rozkładu), a kolorem pomarańczowym gospodarki z najgorszym wynikiem w danej kategorii (wartości poniżej dolnego kwartyla rozkładu). Kolor czerwony był przeznaczony dla krajów, w których dany wskaźnik przekraczał wartości uznane za bezpieczne. Taka sytuacja miała miejsce jedynie dwukrotnie, co oznacza, że poza drobnymi wyjątkami, sektor bankowy był w 2019 r. we wszystkich gospodarkach przygotowany na wystąpienie szoku makroekonomicznego.

---

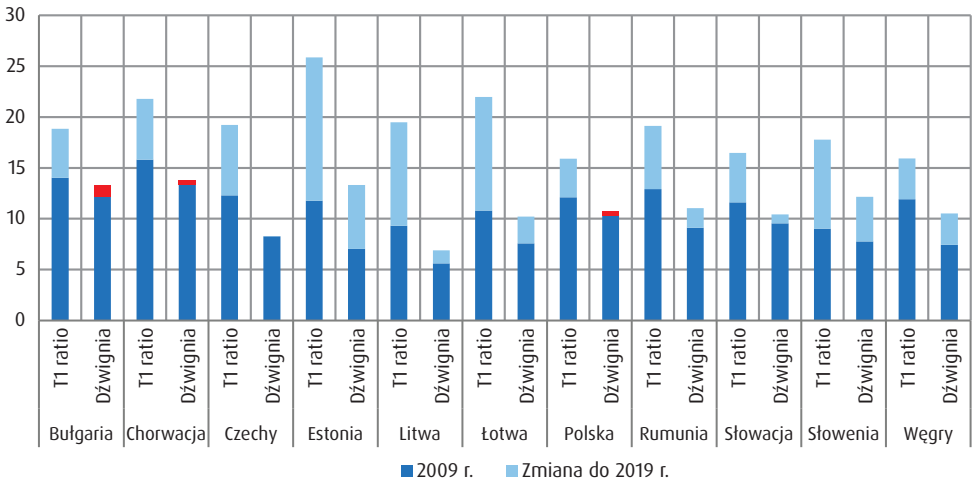
5 Uznaje się, że kredyt staje się kredytem ze stwierdzoną utratą wartości lub kredytem zagrożonym, jeżeli opóźnienie w spłacie rat kapitałowo-odsetkowych przekracza 90 dni. Bank może jednak uznać kredyt za NPL, nawet jeżeli opóźnienie w spłacie jest mniejsze, ale istotnie pogorszyło się ryzyko branży, w której prowadzi działalność kredytobiorca. Odsetek NPL to iloraz wartości kredytów ze stwierdzoną utratą wartości i sumy wartości kredytów ze stwierdzoną utratą wartości i bez utraty wartości.

Tabela 3
Kondycja sektora bankowego w państwach EŚW w 2019 r.

	Wskaźnik Tier 1	Wskaźnik CET 1	Rentowność (ROE)	Wskaźnik LCR	Relacja kredytów do depozytów	Jakość kredytów (udział NPL)
Polska						
Bułgaria						
Czechy						
Litwa						
Łotwa						
Estonia						
Węgry					brak danych	
Słowacja						
Słowenia						
Chorwacja						
Rumunia						

Źródło: opracowanie własne.

Rysunek 2
Porównanie miar adekwatności kapitałowej między 2009 a 2019 r. (%)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych EBC i MFW (kolor czerwony oznacza spadek).

Na koniec warto porównać wskaźniki adekwatności kapitałowej banków w regionie EŚW w przededniu pandemii COVID-19 z tymi, jakie odnotowano na koniec 2009 r., czyli po przejściu pierwszej fali globalnego kryzysu finansowego (rysunek 2). Z tego zestawienia wynika, że współczynnik adekwatności kapitałowej Tier 1 był przeciętnie o 7,3 p.p.

wyższy, co sygnalizuje, że banki EŚW odbudowały w trakcie ostatniej dekady swoje kapitały i były dobrze przygotowane na ewentualne zawirowania w sektorze finansowym lub w gospodarce realnej. Warto jednak zauważyć, że wzrostowi adekwatności kapitałowej towarzyszył gwałtowny spadek średniej wagi ryzyka aktywów (o 20,3 p.p., tj. do 52,8%, przeciętnie na koniec 2019 r.). W rezultacie prosty wskaźnik dźwigni finansowej (kapitały własne w relacji do aktywów) wzrósł między 2009 a 2019 r. jedynie o 1,7 p.p. (do 10,8%), a w przypadku niektórych sektorów bankowych (Bułgaria, Chorwacja, Polska) odnotował nawet spadek. Nie powinno to stanowić jednak istotnego zagrożenia dla stabilności finansowej w sytuacji szoku pandemicznego.

Zmiany jakości portfela kredytowego

Bezpośrednim efektem pandemii i wprowadzonych w związku z nią obostrzeń epidemicznych jest spadek dochodów gospodarstw domowych i przedsiębiorstw, które w konsekwencji mogą mieć problemy z terminowym regulowaniem swoich zobowiązań. Przekłada się to na jakość portfela kredytowego banków, mierzonego odsetkiem NPL. Jak wynika jednak z danych zaprezentowanych na rysunku 3, do końca września 2020 r. w żadnym z państw EŚW nie nastąpił wyraźny wzrost liczby niespłacanych kredytów bankowych, a w wielu krajach odsetek NPL zanotował wręcz tendencję spadkową. Jedynymi wyjątkami były: portfel kredytów gospodarstw domowych w Chorwacji i portfel kredytów dla przedsiębiorstw na Litwie. W obu przypadkach wzrost odsetka NPL przekroczył 0,8 p.p., co jest wzrostem znaczącym. Warto jednak zaznaczyć, że w obu państwach wpływ tego zjawiska na całkowitą jakość portfela kredytowego był mitygowany spadkiem odsetka NPL w obszarze pozostałej części portfela. Niezależnie od ostatnio obserwowanych tendencji można wyodrębnić zarówno te gospodarki regionu, które notują wysokie NPL (Bułgaria, Chorwacja i Polska), jak i państwa charakteryzujące się bardzo dobą jakością aktywów bankowych (Czechy, Estonia, Litwa i Słowacja).

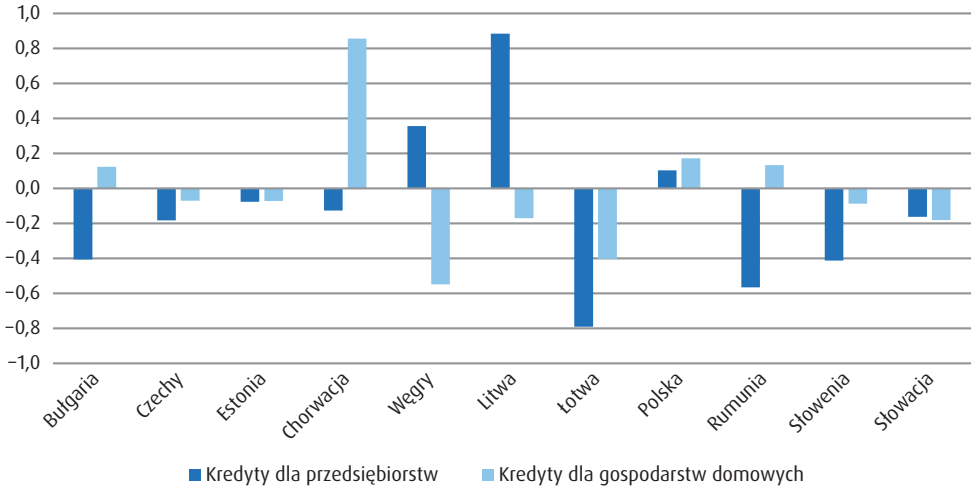
Niewielka reakcja wskaźników NPL w odpowiedzi na recesję wywołaną przez pandemię COVID-19 nie jest niczym szczególnym. Często bowiem wzrost liczby niespłacanych kredytów jest opóźniony nawet o kilka kwartałów względem momentu wystąpienia szoku makroekonomicznego. W przypadku pandemii efekt ten został dodatkowo wzmocniony przez wprowadzenie praktycznie we wszystkich gospodarkach regionu wspomnianych już wcześniej wakacji kredytowych.

W związku z opóźnieniami w reakcji odsetka NPL na kryzys dobrą miarą sygnalizującą potencjalne ryzyko portfela kredytowego banków jest skala odpisów[6], jakie te poczyniły

[6] Chodzi o odpisy od zysku, czyli utratę wartości aktywów finansowych niewycenianych według wartości godziwej, ze skutkiem wyceny odnoszonym do rachunku zysków i strat.

na poczet przyszłych problemów z dłużnikami. Według naszych obliczeń we wszystkich państwach EŚW wartość odpisów w I kw. 2020 r. przewyższała tę z I kw. 2019 r. i utrzymała się na podwyższonym poziomie aż do III kw. 2020 r. Oczywiście, podobnie jak w przypadku NPL, można zaobserwować strukturalne różnice między gospodarkami EŚW pod względem wysokości odpisów w relacji do aktywów. Wysokim poziomem tego wskaźnika charakteryzują się Bułgaria, Polska i Rumunia, a niskim na tle grupy – Czechy, Estonia, Litwa i Łotwa. Bezpośrednim i niemal natychmiastowym skutkiem oddziaływania pandemii COVID-19 na sektor bankowy był zatem spadek jego rentowności w państwach EŚW z uwagi na zwiększone odpisy kredytowe, co doprowadziło także do wzrostu kosztów ponoszonych przez banki i przyczyniło się do obniżenia ich wyników finansowych.

Rysunek 3
Zmiana odsetka NPL między końcem 2019 r. a III kw. 2020 r. (p.p.)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych EBC.

Zmiany stabilności finansowej banków

Sytuacja kapitałowa banków w EŚW w pierwszych miesiącach pandemii pozostawała dobra lub bardzo dobra. W każdym z badanych państw, z wyjątkiem Węgier, nastąpił wzrost współczynnika Tier 1 oraz CET1. W porównaniu z okresem sprzed pandemii nie zmieniła się też istotnie struktura Tier 1. W co najmniej 95% kapitał ten składał się z funduszy podstawowych najwyższej jakości CET1. Analizując zmianę wartości aktywów ważonych ryzykiem (RWA) między końcem 2019 r. a wrześniem 2020 r., dostrzec można jedynie 2 kraje, w których nastąpił wzrost tego wskaźnika – na Litwie o 6%, a w Słowenii o 14%. Spadek RWA w większości sektorów bankowych związany był ze zmianą struktury aktywów

banków na bardziej bezpieczną – wzrósł udział gotówki, skarbowych papierów wartościowych i kredytów hipotecznych, a spadło zainteresowanie kredytami korporacyjnymi i konsumpcyjnymi. W rezultacie przeciętna waga ryzyka aktywów obniżyła się w całym regionie o 4,5 p.p., przy czym najsilniejszy spadek odnotowano w Polsce (o 8,1 p.p.). W zestawieniu obu wskaźników kapitałowych najlepiej wypadły sektory bankowe na Litwie i w Słowenii, gdzie nastąpił wzrost RWA, sygnalizujący wzrost podaży kredytów, przy jednoczesnej poprawie adekwatności kapitałowej Tier 1 i CET1. Najgorzej w pierwszych miesiącach pandemii poradził sobie natomiast sektor bankowy na Węgrzech, gdzie, mimo obniżenia RWA na skutek ucieczki banków w stronę bezpieczniejszych aktywów, nastąpiło równoczesne obniżenie wskaźników adekwatności kapitałowej.

Oprócz RWA, na wysokość wskaźników kapitałowych wpływ miał wynik netto, który został przeznaczony na zasilenie funduszy własnych banków. W żadnym z badanych państw sektor bankowy nie odnotował straty, przy czym we wszystkich krajach, poza Łotwą, skumulowane zyski banków w pierwszych trzech kwartałach 2020 r. były niższe niż w analogicznym okresie 2019 r. Skala spadku była bardzo zróżnicowana – od mniej niż 10% w Estonii i Słowenii, do prawie aż 50% w Polsce, Czechach i na Węgrzech. Niższe zyski przełożyły się na obniżenie stóp zwrotu z kapitałów własnych (ROE) praktycznie we wszystkich krajach, z wyjątkiem Słowenii. Co ważne, w pięciu gospodarkach (Bułgaria, Węgry, Łotwa, Polska oraz Słowacja) spadek ROE był skoncentrowany w I kw., a potem nastąpiło jego nieznaczne odbicie. We wszystkich badanych krajach doszło również do obniżenia marży odsetkowej netto (między 0,1 a 0,5 p.p. w zależności od kraju). Mimo erozji zysków w trakcie pandemii rentowność banków w regionie EŚW pozostawała wciąż wyższa od średniej dla całej Unii Europejskiej.

Analiza zmian współczynnika ROE w pierwszych dziewięciu miesiącach 2020 r. ukazuje szereg procesów, które zaszły w okresie pandemii w sektorach bankowych EŚW:

- główną przyczyną erozji ROE był spadek dochodów odsetkowych i prowizyjnych w relacji do kapitałów własnych; w całym regionie EŚW oba wskaźniki wzrosły jedynie w Słowenii;
- we wszystkich analizowanych krajach, z wyjątkiem Słowenii, spadł stosunek kosztów osobowych do kapitałów własnych sektora bankowego; należy uznać to za rezultat kryzysowej redukcji zatrudnienia i obniżenia zmiennego komponentu wynagrodzenia (głównie w wyniku wstrzymania wypłat premii); jedynie na Litwie, Łotwie i w Rumunii spadek tego wskaźnika wynikał wyłącznie ze wzrostu kapitałów własnych;
- we wszystkich krajach, z wyjątkiem Słowacji, odnotowano spadek relacji pozostałych kosztów administracyjnych do kapitałów własnych; wynikało to głównie z ograniczania sieci oddziałów; równocześnie dane te pokazują, że wzrost kosztów epidemicznych (np. zakup środków higieny, doposażenie biur i oddziałów, koszty dezynfekcji stanowisk pracy, zakup oprogramowania do pracy zdalnej) nie miał istotnego wpływu na wyniki banków;

- we wszystkich badanych sektorach bankowych zaobserwowano wzrost relacji między wysokością odpisów na poczet niespłacanych kredytów (tzw. straty kredytowe) a kapitałem własnym; było to efektem spodziewanego pogorszenia jakości portfela kredytowego po zakończeniu wakacji kredytowych.

Wbrew początkowym obawom banków centralnych kryzys pandemiczny nie wywołał również gwałtownego spadku płynności. W żadnym z badanych sektorów bankowych wskaźnik LCR nie zbliżył się do granicznej wartości 100%. Gorsze wyniki zanotowano jedynie w Słowenii i Bułgarii, przy czym nawet tam norma była spełniona z dużym zapasem przez cały okres pandemii. Co ważne, w Polsce, Rumunii, na Litwie i na Łotwie nastąpił wzrost tego wskaźnika o ponad 50% w porównaniu z końcem 2019 r. Oznacza to, że banki w tych krajach już na samym początku wdrożyły bardziej konserwatywne zarządzanie płynnością i zwiększyły zasoby płynnych aktywów na wypadek wzmożonych wypłat. Obawy te były uzasadnione zwłaszcza w pierwszych miesiącach pandemii, kiedy stopy procentowe spadły praktycznie do zera, a gospodarstwa domowe zaczęły obawiać się kryzysu finansowego i znacząco zwiększyły popyt na gotówkę.

Również analiza źródeł finansowania banków w okresie pandemii nie daje powodu do niepokoju. Prawie we wszystkich krajach udział finansowania hurtowego utrzymał się na niezmienionym poziomie. Wyjątkiem była tylko Łotwa, gdzie odsetek ten wzrósł aż o 7 p.p., ale ostatecznie ukształtował się na bezpiecznym poziomie 35%, tj. osiągnął wartość średniej charakterystycznej dla pozostałych krajów. Obawa przed skutkami kryzysu skłoniła zarządzających bankami do oparcia akcji kredytowej w 2020 r. na stabilnych źródłach finansowania. Świadczy o tym również spadek relacji kredytów do depozytów w każdym z badanych sektorów przez pierwsze dziewięć miesięcy 2020 r. – i to mimo zwiększonego popytu gotówkowego wśród gospodarstw domowych.

Na koniec warto zaznaczyć, że bez względu na wzrost współczynników adekwatności kapitałowej w większości państw EŚW spadła relacja kapitałów własnych do aktywów, co przyczyniło się do nieznacznego zwiększenia dźwigni finansowej i ryzyka prowadzonej działalności. Skala wzrostu tego ryzyka była jednak niewielka, a wszystkie mierniki sytuacji kapitałowej nawet nie zbliżyły się do alarmowych poziomów, czemu sprzyjało również złagodzenie wymogów kapitałowych. W rezultacie banki zyskały duże możliwości w zakresie wspierania znajdującej się w recesji gospodarki za pomocą wzmożonej akcji kredytowej.

Zmiany w finansowaniu gospodarki realnej

Pandemia COVID-19 wybuchła w momencie, gdy sektor bankowy znajdował się w wyjątkowo dobrej kondycji. Dzięki temu banki, które są zwykle najbardziej narażone na negatywne skutki kryzysów [Thorbecke, 2020], mogły pomagać przedsiębiorstwom i gospodarstwom domowym w okresie kolejnych fal zachorowań na koronawirusa. W rezul-

tacie zostały one uznane przez teoretyków [Borio, 2020] i praktyków [Demirgüç-Kunt i in., 2020] za jeden z kluczowych buforów gospodarki, który – chroniąc pozostałe podmioty przed skutkami pandemii – może przyjąć na siebie koszty kryzysu.

Wyniki badań przeprowadzonych przed pandemią nie wskazywały jednoznacznie na to, czy banki będą potrafiły wesprzeć gospodarkę akcją kredytową w okresie recesji, nawet jeżeli otrzymają wsparcie ze strony nadzoru finansowego w postaci niższych buforów kapitałowych. Do takich konkluzji doszli Cerutti, Claessens i Laeven [2015] po przeanalizowaniu danych empirycznych dotyczących 119 państw z lat 2000–2013. Podobnie wnioskowali Claessens, Ghosh i Mihet [2013], którzy na podstawie badania przeprowadzonego z udziałem 48 państw w okresie 2000–2010 stwierdzili, że bufory antycykliczne rzeczywiście przeciwdziałają wzrostowi akcji kredytowej, ale łagodzenie tych wymogów może być nieskuteczne w okresie spowolnienia. Do tych wyników należy jednak podchodzić z pewnym sceptycyzmem, ponieważ polityka makroostrożnościowa nie była jeszcze formalnie realizowana w gospodarkach UE, w tym w państwach EŚW, z uwagi na brak odpowiednich aktów prawnych. Pandemia jest zatem pierwszym okresem w historii rynków finansowych, w którym sektor bankowy został w takiej skali włączony w program ratowania gospodarki.

Według naszych obliczeń zmiana wymogów kapitałowych, wraz ze wzrostem współczynników adekwatności kapitałowej w sektorze bankowym pozwoliła na zwiększenie potencjału kredytowego[7] o 41,7%, czyli łącznie o 148,7 mld EUR. Na kwotę tę złożyło się przede wszystkim uwolnienie kapitałów w Polsce, gdzie na skutek równoczesnego zniesienia bufora ryzyka systemowego i wyraźnego wzrostu współczynników adekwatności kapitałowej banków potencjał kredytowy wzrósł o 73,7 mld EUR. Jedynie sektory bankowe w Rumunii oraz Chorwacji zanotowały minimalny spadek potencjału kredytowego, co było związane z brakiem wyraźnego obniżenia buforów kapitałowych. W rezultacie banki z EŚW były znakomicie wyposażone do wsparcia rządu w działaniach antykryzysowych, a potencjał kredytowy[15] kształtował się między 33,5% (na Słowacji) a 54,9% (w Estonii) wartości wolumenu już udzielonych kredytów (rysunek 4). Oznacza to, że nawet niewielkie uszczuplenie wolnych funduszy mogłoby skutkować zwiększeniem akcji kredytowej o 10–20% w zależności od kraju.

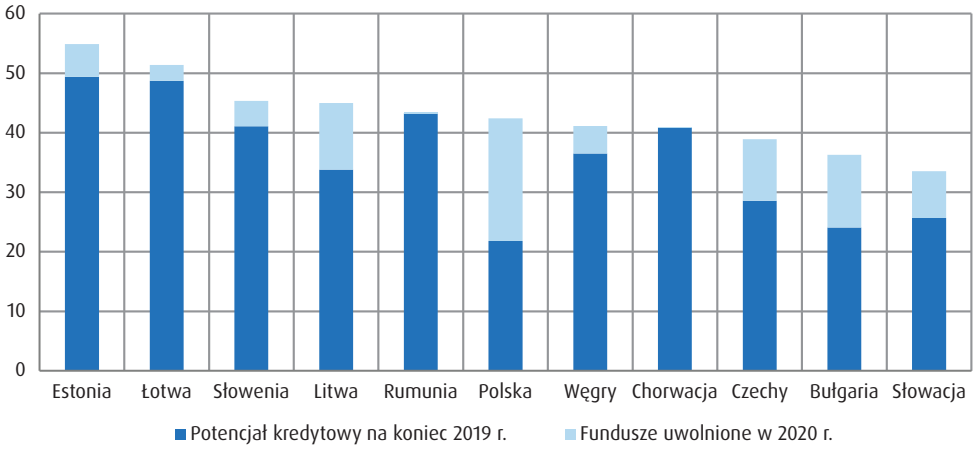
Z danych za pierwsze trzy kwartały 2020 r. wynika, że banki w państwach EŚW jedynie w niewielkim stopniu skorzystały z uwolnionych przez nadzór funduszy. Potwierdza to wyniki badań sprzed pandemii, wskazujące na niską skuteczność polityki makroostrożnościowej w pobudzaniu akcji kredytowej. Aktywa sektora wzrosły w tym okresie o średnio 5,0% we wszystkich gospodarkach EŚW, przy czym sama wartość udzielonych kredytów zwiększyła się zaledwie o 1,0%. W rezultacie ich udział w portfelach banków zmalał o 3,0 p.p.

---

7 Mierzonego wartością kredytów, które mogły zostać udzielone, bez przekroczenia wskaźników adekwatności kapitałowej wymaganych przez nadzór.

(do 74,7%) na koniec września 2020 r. Spadek ten był szczególnie widoczny w przypadku Polski, Łotwy, Estonii i Czech (odpowiednio o 6,9 p.p., 6,0 p.p., 5,4 p.p. oraz 3,4 p.p.).

Rysunek 4
Potencjał kredytowy w państwach EŚW w 2020 r. (% wolumenu kredytów na koniec III kw. 2020 r.*)



* Przy zachowaniu stałej struktury portfela kredytowego. Miara oparta na sumie wymogów odnoszących się do I filara (nie uwzględnia domiarów ustanowionych w ramach II filara).

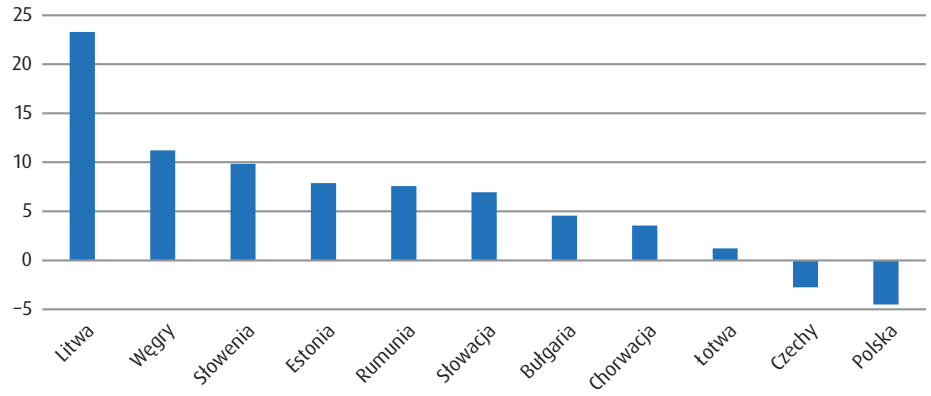
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych EBC i ERRS oraz skonsolidowanych sprawozdań finansowych banków.

W całym regionie dynamika kredytów spadła z 8,7% r/r w 2019 r. do 1,9% w III kw. 2020 r. W zestawieniu państw EŚW (rysunek 5) najlepiej wypadła Litwa, gdzie wzrost kredytów przyspieszył do 23,3% r/r w III kw. 2020 r. z 6,1% r/r w 2019 r. Niestety jest to sukces pozorny, ponieważ wzrost akcji kredytowej wynikał przede wszystkim z ponad czterokrotnego wzrostu pożyczek udzielanych między instytucjami finansowymi. Najgorszy wynik odnotowały natomiast sektory bankowe w Polsce i Czechach, gdzie nastąpiło zatrzymanie akcji kredytowej, zwłaszcza w bankach kontrolowanych przez kapitał krajowy (skala załamania się wolumenu kredytów w bankach zagranicznych była wyraźnie mniejsza).

Na spadek dynamiki wolumenu kredytów w regionie EŚW złożyło się przede wszystkim obniżenie poziomu należności w przypadku przedsiębiorstw niefinansowych. Analiza polityki kredytowej banków w tym okresie wskazuje, że spadek ten wynikał jednak głównie z niskiego popytu na kredyt ze strony firm, a nie z zaostrzenia warunków finansowania. Przedsiębiorstwom udało się utrzymać wysoką płynność dzięki rządowym programom pomocowym, co wraz ze spadkiem stopy inwestycji w momencie wybuchu pandemii doprowadziło do ograniczenia ich potrzeb pożyczkowych. Zjawisko to było szczególnie widoczne na Litwie (spadek portfela kredytów korporacyjnych o 11,3% r/r w III kw. 2020 r.), w Polsce (6,5%), w Estonii (6,2%) i w Czechach (4,7%). Dane z kilku krajów (Bułgaria,

Estonia, Rumunia, Słowacja i Węgry) napawają jednak optymizmem – po silnym spadku akcji kredytowej w II kw. 2020 r. popyt na kredyt ze strony przedsiębiorstw zaczął ponownie wzrastać i podaż pieniądza powinna przełożyć się na ożywienie gospodarcze w 2021 r.

Rysunek 5
Dynamika kredytów ogółem na koniec III kw. 2020 r. (% r/r)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych EBC.

Wyhamowała również akcja kredytowa skierowana do sektora gospodarstw domowych, aczkolwiek spadek jej dynamiki okazał się mniejszy niż w przypadku przedsiębiorstw – wartość kredytów na koniec września 2020 r. była w państwach EŚW jedynie o 0,4% niższa niż na koniec 2019 r., a tempo wzrostu spadło do 3,0% z 13,1% r/r. W strukturze wolumenu widoczna stała się jednak wyraźna dychotomia między utrzymującą się ekspansją kredytów hipotecznych (wzrost o 4,4% średnio w całym regionie w ciągu pierwszych trzech kwartałów 2020 r.) a wyhamowaniem kredytów konsumpcyjnych (spadek o 4,4% w tym samym okresie). W przypadku tych ostatnich spowolnienie było szczególnie wysokie, gdyż dynamika spadła ze średniego poziomu 29,4% r/r w 2019 r. do –0,9% r/r w III kw. 2020 r. Szczególnie silny spadek miał miejsce na Litwie, gdzie pandemia spowodowała obniżenie o 45% wartości nowo udzielanych pożyczek konsumenckich [Bank Litwy, 2020, s. 16]. Co ważne, skala spadku kredytów przeznaczonych dla gospodarstw domowych była tyle wynikiem ograniczenia mobilności społecznej, ile raczej rezultatem pogorszenia nastrojów konsumenckich. W przypadku kredytów hipotecznych wzrost popytu był zapewne powiązany z trwającym od kilku lat boomem na rynku mieszkaniowym w części państw EŚW [Czerniak, Kawalec, 2020], który napędziło dodatkowo obniżenie stóp procentowych w momencie wybuchu pandemii. W rezultacie dynamika kredytów hipotecznych wyhamowała jedynie nieznacznie – do 8,1% r/r w III kw. 2020 r. z 16,7% r/r na koniec 2019 r.

We wszystkich gospodarkach EŚW, z wyjątkiem Słowenii, widoczny był wzrost wartości depozytów pochodzących z sektora publicznego – na koniec III kw. 2020 r. były one o 16,2% wyższe niż na koniec 2019 r., a dynamika wzrosła do 19,8% r/r z 8,3% r/r na koniec 2019 r. Sektor publiczny stanowił główne źródło popytu na finansowanie bankowe, co było związane z dużymi potrzebami pożyczkowymi państwa w okresie pandemii na szczeblu zarówno lokalnym, jak i centralnym. Banki chętnie zwiększały zaś swoje zaangażowanie w obligacje skarbowe i pożyczki dla samorządów, gdyż pozwalało im to w bezpieczny sposób inwestować środki uwolnione dzięki obniżeniu buforów kapitałowych oraz pieniądze otrzymane w związku ze wzrostem depozytów od sektora prywatnego. W rezultacie udział sektora publicznego w aktywach banków wzrósł do 17,8% w III kw. 2020 r. z 16,1% na koniec 2019 r., przy czym skala finansowania państwa przez banki była bardzo zróżnicowana między krajami. W Polsce udział należności banków wyniósł na koniec III kw. 2020 r. aż 23,6%, podczas gdy w Estonii osiągnął on poziom zaledwie 5,0%.

Mimo obniżenia stóp procentowych, we wszystkich krajach EŚW miał miejsce wyraźny wzrost depozytów w czasie pandemii. Przez dziewięć miesięcy 2020 r. utrzymywał się on na przeciętnym poziomie równym 7,4% – z najniższą wartością odnotowaną w Chorwacji (2,7%), a najwyższą na Litwie (17,4%). Złożyły się na to dwa czynniki: równoczesne zwiększenie stopy oszczędności w sektorze prywatnym oraz wypłata środków z różnorodnych programów pomocowych państwa. Warto zaznaczyć, że ze względu na spadek popytu na kredyt, zwłaszcza ze strony przedsiębiorstw, oraz wzrost obaw zarządów przed paniką klientów banki zwiększyły wartość gotówki w aktywach o 11,1% w badanym okresie. Wyjątkiem w tym zestawieniu były instytucje finansowe z Polski, które lokowały nadwyżki z depozytów w obligacje skarbowe, co mogło być związane z dążeniem do uniknięcia podatku bankowego[8].

Podsumowanie

W podsumowaniu zawartej w tym rozdziale wielowymiarowej analizy wpływu pandemii na banki w Polsce i w innych państwach EŚW należy podkreślić, że były one dobrze przygotowane na wypadek kryzysu. Miały odpowiednie zabezpieczenia kapitałowe, zachowały przez cały czas wysoką płynność, a struktura ich aktywów była zdywersyfikowana i dopasowana do struktury pasywów. Dzięki temu, a także wbrew niektórym obawom formułowanym na początku pandemii, sektor bankowy w żadnym kraju nie wymagał pomocy ze strony instytucji publicznych. Wręcz przeciwnie – banki mogły wesprzeć państwo

[8] Jego konstrukcja wyłącza z podstawy opodatkowania m.in. papiery wartościowe emitowane przez Skarb Państwa.

przy udzielaniu pomocy dotkniętym pandemią działom gospodarki poprzez utrzymanie liberalnej polityki kredytowej i obsługę wypłat pożyczek gwarantowanych lub finansowanych przez Skarb Państwa.

Mimo antycyklicznego poluzowania polityki makroostrożnościowej, w tym obniżenia w większości państw EŚW wymogów kapitałowych wobec banków, nie udało się powstrzymać spadku akcji kredytowej w pierwszych miesiącach pandemii. Był on widoczny zwłaszcza w segmencie pożyczek dla firm. Potwierdza to wnioski płynące z wcześniejszych badań, które wskazują, że polityka nadzorcza może hamować nadmierny wzrost podaży kredytów, ale jej skuteczność w pobudzaniu inwestycji, a w konsekwencji całej gospodarki w obliczu kryzysu jest silnie ograniczona. Doświadczenia wyniesione z pandemii stanowią zatem kolejny argument na rzecz teorii pieniądza endogenicznego, zgodnie z którą o skali akcji kredytowej decyduje wyłącznie popyt ze strony firm i nie da się pobudzić gospodarki za pomocą ekspansywnej polityki pieniężnej i nadzorczej. W takich sytuacjach efektywny w stymulowaniu popytu jest jedynie wzrost wydatków publicznych [Lavoie, 2009]. Jeżeli ta hipoteza jest prawdziwa, to utrzymanie niskich wymogów kapitałowych w państwach EŚW powinno wyraźnie wesprzeć wychodzenie gospodarki z pandemicznego spowolnienia. Wówczas pojawi się popyt na kredyt inwestycyjny, który banki krajów EŚW będą mogły bez problemu zaspokoić poprzez wykorzystanie zgromadzonych w trakcie pandemii funduszy.

Bibliografia

Aldasoro, I., Fender, I., Hardy, B., Tarashev, N. (2020). Effects of COVID-19 on the Banking Sector: The Market's Assessment, *BIS Bulletin*, 12, https://www.bis.org/publ/bisbull12.pdf (dostęp: 3.05.2020).

Bank Litwy (2020). *Financial Stability Review 2020*, https://www.lb.lt/uploads/publications/docs/25940_b3fc3ef169a4b9df124336e1698c27e7.pdf (dostęp: 5.05.2021).

Baret, S., Celner, A., O'Reilly, M., Shilling, M. (2020). *COVID-19 Potential Implications for the Banking and Capital Market Sector: Business and Operational Resilience. Maintaining Business and Operational Resilience*, https://www2.deloitte.com/content/dam/insights/us/articles/6693_covid-19-banking/DI_COVID-19-banking.pdf (dostęp: 20.11.2020).

BNR (2021). *COVID-19*, https://www.bnr.ro/NBR-measures-in-the-context-of-the-COVID-19-epidemic--21313.aspx (dostęp: 15.04.2021).

Borio, C. (2020). *The Prudential Response to the COVID-19 Crisis. Speech by Claudio Borio Head of the Monetary and Economic Department on the Occasion of the Bank's Annual General Meeting in Basel on 30 June 2020*, https://www.bis.org/speeches/sp200630a.pdf (dostęp 30.12.2020).

Borio, C., Restoy, F. (2020). Reflections on Regulatory Responses to the COVID-19 Pandemic, *FSI Briefs*, 1, https://www.bis.org/fsi/fsibriefs1.htm (dostęp: 16.05.2020).

Cerutti, E., Claessens, S., Laeven, L. (2015). *The Use and Effectiveness of Macroprudential Policies: New Evidence*, IMF Working Paper, WP/15/61.

Claessens, S., Ghosh, S., Mihet, R. (2013). Macro-Prudential Policies to Mitigate Financial System Vulnerabilities, *Journal of International Money and Finance*, 39, s. 153–185.

Czerniak, A., Kawalec, S. (2020). *Is a Bubble Inflating on Poland's Housing Market*, mBank-CASE Seminar Proceedings no. 164.

Demirgüç-Kunt, A., Pedraza, A., Ruiz, C. (2020). *Banking Sector Performance during the COVID-19 Crisis*, Policy Research Working Paper Series no. 9363. Washington: World Bank, https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/34369 (dostęp: 28.09.2020).

Dooseman, E., Marchat, G., Guillard, V. (2020). *COVID-19: Major Risk Considerations for the Banking Sector*, https://financialservices.mazars.com/covid-19-major-risk-considerations-for-the-banking-sector/ (dostęp: 12.04.2020).

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/36/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie warunków dopuszczenia instytucji kredytowych do działalności oraz nadzoru ostrożnościowego nad instytucjami kredytowymi i firmami inwestycyjnymi, zmieniająca dyrektywę 2002/87/WE i uchylająca dyrektywy 2006/48/WE oraz 2006/49/WE (CRD IV) (Dz. Urz. 2013, UE L 176/3380).

EBA (2020). *The EU Banking Sector: First Insights into the COVID-19 Impacts*, https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/document_library/Risk%20Analysis%20and%20Data/Risk%20Assessment%20Reports/2020/Thematic%20notes/883986/Thematic%20note%20-%20Preliminary%20analysis%20of%20impact%20of%20COVID-19%20on%20EU%20banks%20%E2%80%93%20May%202020.pdf (dostęp: 10.04.2021).

EBC, ERRS, Eurostat oraz skonsolidowane sprawozdania finansowe banków.

ECB (2021). *Our Response to the Coronavirus Pandemic*, https://www.ecb.europa.eu/home/search/coronavirus/html/index.en.html (dostęp: 31.03.2021).

ESRB (2021). *National Policy. National Macroprudential Institutional Framework*, https://www.esrb.europa.eu/national_policy/html/index.en.html (dostęp: 28.04.2021).

Korzeb, Z., Niedziółka, P. (2020). Resistance of Commercial Banks to the Crisis Caused by the COVID-19 Pandemic. The Case of Poland, *Equilibrium. Quarterly Journal of Economics and Economic Policy*, 15(2), s. 205–234.

Kulińska-Sadłocha, E., Marcinkowska, M., Szambelańczyk, J. (2020). The Impact of Pandemic Risk on the Activity of Banks Based on the Polish Banking Sector in the Face of COVID-19, *Bezpieczny Bank*, 2(79), s. 31–59.

Lavoie, M. (2009). *Introduction to Post-Keynesian Economics*. New York: Palgrave Macmillan.

Marous, J. (2020). *How Will the Coronavirus Impact the Banking Ecosystem?*, https://thefinancialbrand.com/93679/digital-banking-fintech-finance-investment-coronavirus-impact-trends/ (dostęp: 22.06.2020).

MNB (2020). *Mortgage Bond Purchase Programme II*, https://www.mnb.hu/en/monetary-policy/monetary-policy-instruments/asset-purchase-programs/mortgage-bond-purchase-programme/mortgage-bond-purchase-programme-ii (dostęp: 15.04.2021).Mokrogulski, M. (2019). *Macroprudential Policy in Poland*, https://www.iises.net/proceedings/12th-economics-finance-conference-dubrovnik/table-ofcontent/detail?article=macroprudential-policy-in-poland (dostęp: 28.04.2021).

NBP (2020). *Komunikat Zarządu NBP z dnia 16 marca 2020 r.*, https://www.nbp.pl/home.aspx?f=/aktualnosci/wiadomosci_2020/zarzad-16032020.html (dostęp: 31.03.2021).

NBP (2021). *Nadzór makroostrożnościowy*, http://www.nbp.pl/nadzormakroostroznosciowy/index.aspx (dostęp: 28.04.2021).

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 575/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie wymogów ostrożnościowych dla instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych, zmieniające rozporządzenie (UE) nr 648/2012 (CRR) (Dz. Urz. 2013, UE L 176/1).

Schmieder, Ch., Sobrun, J., Takáts, E., Lewrick, U. (2020). Releasing Bank Buffers to Cushion the Crisis – A Quantitative Assessment, *BIS Bulletin*, 11, https://www.bis.org/publ/bisbull11.pdf (dostęp: 8.05.2020).

Schoenherr (2021). *COVID-19 Overview on Moratoria*, https://www.schoenherr.eu/content/covid-19-overview-on-moratoria/ (dostęp: 15.04.2021).

Sieńko, A. (2020). *Koronawirus sieje strach. Polacy rzucili się po gotówkę do banków i bankomatów*, https://spidersweb.pl/bizblog/gotowka-banki-koronawirus/ (dostęp: 28.04.2021).

Stiller, M., Zink, T. (2020). *Impact of COVID-19 on the European Banking Industry*, https://www.idc.com/research/viewtoc.jsp?containerId=EUR246178520 (dostęp: 5.05.2020).

Svoronos, J.P., Vrbaski, R. (2020). Banks' Dividends in COVID-19 Times, *FSI Briefs*, 6, https://www.bis.org/fsi/fsibriefs6.pdf (dostęp: 28.03.2021).

Szczygielski, P., Słowikowski, M., Jankowska, A. (2020). *Wpływ COVID-19 na sektor bankowy w Europie Środkowo-Wschodniej. Wnioski z badania "COVID-19 CEE Banking Sector Impact Survey"*, https://www2.deloitte.com/pl/pl/pages/financial-services/articles/Wplyw-COVID-19-na-sektor-bankowy-w-Europie-Srodkowo-Wschodniej.html (dostęp: 10.02.2021).

Szymański, D., Frączyk, J. (2020). *„Katastrofa" na ropie i koronawirus pustoszą rynki. Polska giełda zamknęła się z najgorszym wynikiem od czasów kryzysu finansowego*, https://businessinsider.com.pl/finanse/krach-na-rynkach-kapital-w-panice-przed-koronawirusem/w6qvzlg (dostęp: 28.04.2021).

Thorbecke, W. (2020). The Impact of the COVID-19 Pandemic on the U.S. Economy: Evidence from the Stock Market, *Journal of Risk Financial Management*, 13(10), s. 233.

Veron, N. (2020). *Banks in the COVID-19 Turmoil: Capital Relief Is Welcome, Supervisory Forbearance Is Not*, https://www.piie.com/blogs/realtime-economic-issues-watch/banks-covid-19-turmoil-capital-relief-welcome-supervisory (dostęp: 20.04.2020).

Waliszewski, K., Solarz, J.K. (2020). *Całościowe zarządzanie ryzykiem systemowym. Pandemia COVID-19*. Kraków–Legionowo: Edu-Libri.

Zamil, R. (2020). Expected Loss Provisioning under a Global Pandemic, *FSI Briefs*, 3, https://www.bis.org/fsi/fsibriefs3.htm (dostęp: 10.03.2021).

Związek Banków Polskich (2020). *Komunikat ZBP w sprawie działań pomocowych podejmowanych przez banki w związku z pandemią koronawirusa COVID 19*, https://www.zbp.pl/Aktualnosci/Wydarzenia/Komunikat-ZBP-w-sprawie-dzialan-pomocowych-podejmowanych-przez-banki (dostęp: 28.04. 2021).

NOWE ZIELONE OTWARCIE W ENERGETYCE EUROPY ŚRODKOWO-WSCHODNIEJ

Krzysztof Księżopolski
Grzegorz Maśloch
Dariusz Kotlewski

Streszczenie

Opracowanie zawiera analizę skutków pandemii z perspektywy rozwoju sektora energetycznego w Europie Środkowo-Wschodniej (EŚW), ze szczególnym uwzględnieniem odnawialnych źródeł energii (OZE). Ocenie poddano uwarunkowania wewnętrzne i zewnętrzne wpływające w najbliższych latach na ten sektor. W badaniach zastosowano metodę analizy danych zastanych oraz metodę ekonometryczną opóźnienia czasowego. Na podstawie otrzymanych wyników stwierdzono, iż istnieje potencjał do znacznie szybszego rozwoju energetyki odnawialnej w państwach EŚW, mierzony poziomem udziału OZE w miksie energetycznym. Również efekty cenowe na rynku energii elektrycznej były zróżnicowane w przypadku poszczególnych państw regionu, zasadnicze wyzwania w energetyce nie zmieniły się jednak za sprawą pandemii, podobnie jak projekty rozwoju infrastruktury przesyłowej. Źródła odnawialne okazały się bez wątpienia znacznie bardziej odporne niż tradycyjne źródła węglowe na różnego rodzaju zagrożenia i ryzyko, a także towarzyszące im impulsy cenowe wynikające ze zmian zachodzących na międzynarodowych rynkach energetycznych oraz wahań dotyczących kosztu uprawień do emisji CO_2.

NEW GREEN ENERGY POLICY IN THE CENTRAL AND EASTERN EUROPE

Abstract

The study presents an analysis of the effects the pandemic has had on the development of the energy sector in Central and Eastern Europe (CEE), especially on renewable energy sources. Both internal and external conditions affecting this sector in the coming years were analysed.

The study employed a method of existing data analysis and the econometric method of time delay. It concludes that there is a potential for a much faster development of renewable energy in the CEE region, measured by the level of renewable energy sources (RES) share in the energy mix. Electricity prices varied in individual CEE countries, however, fundamental problems did not disappear due to the pandemic. Undoubtedly, renewable sources turned out to be much more resistant to the pandemic that the traditional ones (coal, gas and oil) in the view of energy prices instability and variable prices of CO_2 emission allowances.

Autorzy/Authors

Krzysztof Księżopolski – dr, adiunkt w Katedrze Polityki Publicznej SGH. Specjalizuje się w bezpieczeństwie ekonomicznym i energetycznym oraz polityce klimatycznej i energetycznej. Jest autorem książek *Ekonomiczne zagrożenia bezpieczeństwa państw* (2004), *Bezpieczeństwo ekonomiczne* (2011), *Polityka klimatyczno-energetyczna Polski w latach 2014–2015* (2015), a także redaktorem i współredaktorem naukowym licznych publikacji, podręczników oraz analiz z tego zakresu, z których najważniejsze to *Strategia walki ze smogiem* (2017) oraz *Strategy Game. Euro Norwegian Cooperation in the Fileld of Energy Security and Energy Efficiency. Methodology, Recommendation and Conclusions* (2017). Od 2020 r. jest szefem polskiej grupy badawczej uczestniczącej w realizacji projektu NATO STO SAS-163 *Energy Security Energy Security in the Era of Hybrid Warfare.*

Grzegorz Maśloch – dr, adiunkt w Katedrze Ekonomiki i Finansów Samorządu Terytorialnego SGH. Jego zainteresowania naukowe koncentrują się wokół problemów związanych z energetyką odnawialną, rozwojem lokalnym i regionalnym, zwłaszcza w aspekcie wdrażania strategii rozwoju, inwestycji i planów finansowych oraz przygotowania i realizacji projektów inwestycyjnych, w tym współfinansowanych ze środków UE.

Dariusz Kotlewski – dr, adiunkt w Katedrze Geografii Ekonomicznej SGH. Od wielu lat jego zainteresowania badawcze skupiają się wokół trzech grup zagadnień: 1) wzrostu gospodarczego na poziomie zagregowanym i regionalnym, prowadzonych w tym zakresie porównań międzynarodowych oraz rachunkowości wzrostu gospodarczego; 2) teorii handlu międzynarodowego, nowej geografii ekonomicznej oraz regionalistyki; 3) ekonomii sektora elektroenergetycznego i energetyki. Do jego ważniejszych publikacji należą *Regionalna integracja elektroenergetyki* (2015), poświęcona integracji sieci elektroenergetycznych, oraz *Rachunek produktywności KLEMS dla polskiej gospodarki* (2020), gdzie zaprezentowane zostało zagadnienie rachunkowości wzrostu gospodarczego.

Celem badania jest określenie szans, jakie w przypadku sektora energetycznego i gospodarki pojawiły się w wyniku pandemii COVID-19 w Europie Środkowo-Wschodniej (EŚW), oraz stwierdzenie, na ile stanowią one kontynuację istniejących trendów (wzmacniają je lub osłabiają), a także czy wraz z nadejściem pandemii dały się dostrzec na horyzoncie nowe obszary aktywności gospodarczej i biznesowej w sektorze energetycznym w kontekście ustanowienia nowego budżetu Unii Europejskiej (UE), wsparcia w ramach programu *Next Generation Fund* oraz celu 55% redukcji emisji gazów

cieplarnianych do 2030 r. Punktem wyjścia do realizacji badania jest analiza skutków pandemii z perspektywy wskazanego sektora, a więc szczególnie rynku energii, strategicznych projektów infrastrukturalnych, przedsiębiorstw energetycznych, rozwoju odnawialnych źródeł energii (OZE) i technologii neutralnych klimatycznie. Realizacja celu badawczego oznacza również określenie, jak wygląda pod względem polityki, regulacji i ekonomii sektor energetyczny EŚW oraz co zmieniło się w tym zakresie w wyniku pandemii.

W pracy zaprezentowano analizę danych zastanych zawartych w raportach, dokumentach rządowych, sprawozdaniach finansowych przedsiębiorstw i opracowaniach statystycznych Eurostatu, Międzynarodowej Agencji Energii, *Statistical Review of World Energy* [BP, 2021] oraz CEIC. Wykorzystano również wariant I i II metody opóźnienia czasowego [Grabiński, 1988] do analizy luki między państwami EŚW a obiektem modelowym. Metoda ta została już zastosowane w badaniach, których przedmiotem była Grupa Wyszehradzka [Księżopolski, Maśloch, 2021].

Zjawiska zmieniające przyszłe uwarunkowania rozwoju sektora energetycznego w EŚW

Kluczowym czynnikiem decydującym obecnie o przyszłości sektora energetycznego w EŚW jest pandemia COVID-19, której towarzyszy wiele działań mających powstrzymać jej dalsze rozprzestrzenianie się, co wiąże się przede wszystkim z zamykaniem gospodarek. Do zmiany uwarunkowań rozwojowych tego sektora przyczyniły się też niewątpliwie inne zjawiska. Wynikały one zarówno z wcześniej (przed pandemią) podjętych decyzji politycznych i ekonomicznych, takich jak chociażby zastosowane już narzędzia (EUETS), a także z wdrażanych na bieżąco mechanizmów służących wychodzeniu z kryzysu (*Next Generation Fund*). Inne kwestie, w tym zmiana klimatu czy wyciąganie wniosków ze słabości państw EŚW oraz całej UE w obliczu zagrożenia pandemicznego, a także uzależnienie od importu surowców energetycznych czy podatność na wojnę hybrydową, również wpływały i w dalszym ciągu wpływają na uwarunkowania sektora energetycznego, choć w mniejszym stopniu. Dwa skrajne stanowiska – jedno zakładające, aby w obliczu pandemii zawiesić lub znieść politykę klimatyczną, oraz drugie, zgodnie z którym nie ma lepszego sposobu na wyjście z kryzysu jak zaostrzenie polityki klimatycznej – ścierały się na forum UE. Ostatecznie zwyciężyła jednak ta druga strategia, co otworzyło jednocześnie drogę do inwestycji w OZE i powiązane z nimi sektory. Ta druga koncepcja opiera się na założeniu, iż inwestycje w OZE będą powodowały wzrost gospodarczy, co znajduje potwierdzenie w wielu opublikowanych już badaniach naukowych [Rafindadi, Ozturk, 2017; Sugiawan, Managi, 2016; Duscha i in., 2016; Kahia, Ben Aïssa, Charfeddine, 2016; Kutan, Paramati, Ummalla, Zakari, 2018]. O wyborze takiego kierunku wychodzenia z kryzysu zadecy-

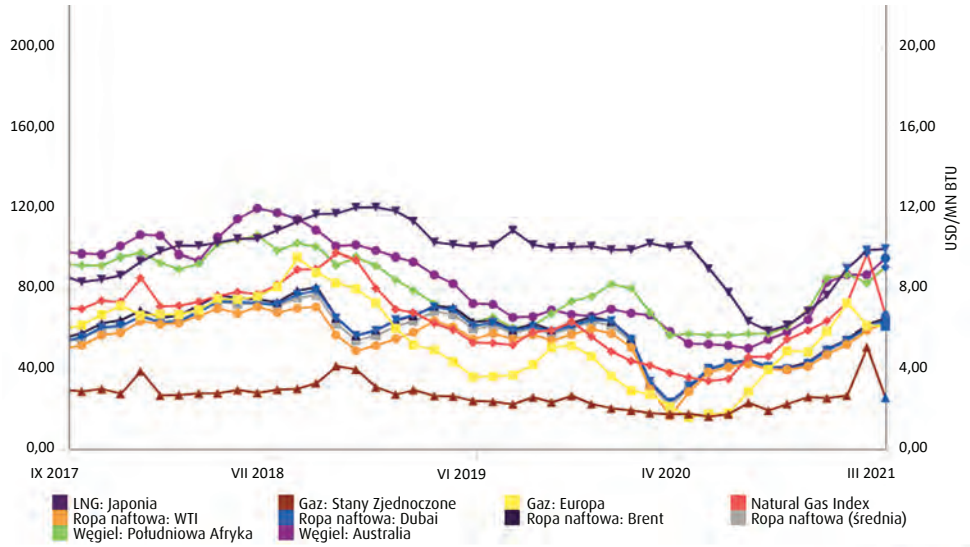
dowały również kwestie dotyczące bezpieczeństwa energetycznego i jego wzmocnienia poprzez rozwój OZE [Księżopolski, Pronińska, Sulowska, 2013].

Tytułem podsumowania można więc stwierdzić, że kluczową zmienną wpływającą na przyszłość sektora energetycznego, w tym na kierunek i dynamikę jego rozwoju w najbliższych latach, są doświadczenia wyniesione z pandemii COVID-19. Jak wspomniano wyżej, tendencja do zmiany sposobu prowadzenia polityki klimatyczno-energetycznej nie zyskała akceptacji.

Lekcja z pandemii dla sektora energetyki

Państwa regionu, podobnie jak cała UE i świat, odczuły w 2020 r. zjawisko pandemii cechujące się wysokim poziomem niepewności. Skłoniło to poszczególne kraje do podejmowania działań związanych z zamykaniem gospodarki, co skutkowało spadkiem PKB, a także zmniejszaniem zapotrzebowania na energię. Zmiany te znalazły swoje odzwierciedlenie w światowych cenach surowców energetycznych. Światowy popyt na energię w 2020 r. zmniejszył się o 4% i był to największy spadek od czasów II wojny światowej [IEA, 2021a]. O ile kryzys gospodarczy z 2008 r. nie uderzył szczególnie silnie w państwa EŚW, o tyle zmiany zachodzące w nich pod wpływem pandemii odpowiadały globalnym trendom.

Rysunek 1
Ceny surowców energetycznych w ujęciu nominalnym (USD/MN BTU)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych CEIC.

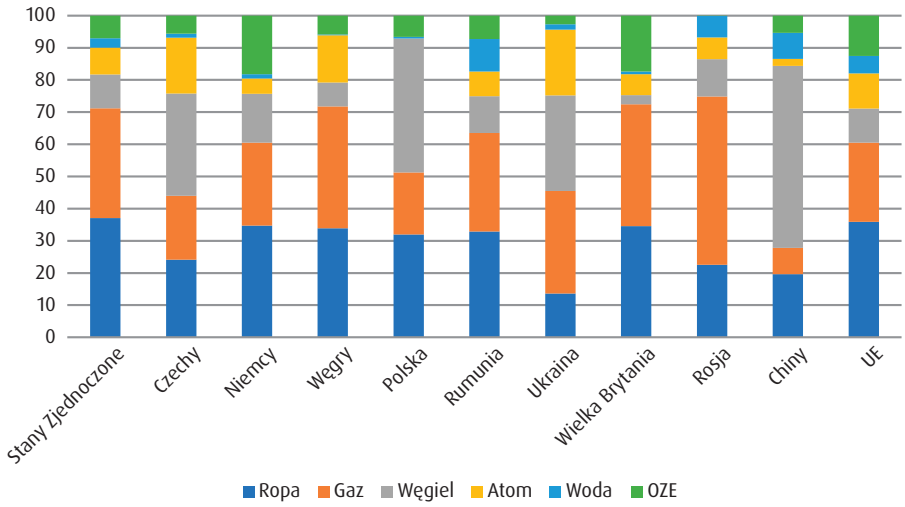
Państwa EŚW jako importerzy surowców energetycznych – ropy naftowej, gazu oraz węgla – mogły uznać spadek cen za pozytywny kierunek zmian. Tendencja ta miała jednak charakter tymczasowy i po kwietniu 2020 r., kiedy ceny były najniższe, ich poziom zaczął wracać do stanu sprzed pandemii. Ropa naftowa WTI osiągnęła najniższą cenę 27 kwietnia 2020 r. (12,91 USD za baryłkę), aby się odbić się i osiągnąć 5 czerwca 2020 r. poziom 39,62 USD za baryłkę. Z kolei 2 stycznia 2020 r. jej cena wynosiła 61,17 USD za baryłkę. Cena gazu spadła w ciągu ostatniego półrocza o 25%, osiągając wartość 1,8 USD za mln BTU, podczas gdy cena węgla ARA wynosiła 2 stycznia 2020 r. 61,15 USD za tonę, natomiast 4 czerwca już 50,6 USD za tonę (rysunek 1). Był to jednak okres zbyt krótki, aby gospodarki odczuły pozytywne efekty takiej sytuacji.

Duży wpływ na kształtowanie się cen na rynku ropy naftowej miała różnica interesów w państwach OPEC+. Rosja z powodu strategicznego wzmocnienia amerykańskich producentów ropy naftowej nie godziła się z postulatami ograniczenia wydobycia zgłaszanymi przez Arabię Saudyjską. Skutkiem tego impasu było wystąpienie ujemnych cen ropy naftowej w USA [Connolly, Hanson, Bradshaw, 2020]. Dopiero kwietniowe porozumienie doprowadziło do stabilizacji, a następnie wzrostu cen. W tym przypadku importerzy z EŚW mogli być jak zwykle jedynie obserwatorami całego wydarzenia, pozbawionymi realnego wpływu na zachodzące uzgodnienia polityczne. Rosło przy tym ryzyko braku dostaw surowców energetycznych, ponieważ trudno było wówczas przewidzieć, jaka będzie skala pandemii i na ile eksporterzy surowców energetycznych będą w stanie zaopatrywać rynki globalne.

Podobna niepewność występowała w części państw EŚW, szczególnie tych charakteryzujących się wysokim poziomem wydobycia węgla kamiennego, brunatnego oraz gazu. Miało to szczególne znacznie dla Polski czy Ukrainy z racji dużego znaczenia węgla kamiennego i brunatnego w produkcji energii elektrycznej. W Polsce udział węgla wynosił 1,67 EXJ wobec 4,01 EXJ [BP, 2021] konsumpcji energii pierwotnej (rysunek 2). Pierwsza fala pandemii bardzo mocno uderzyła w Śląsk i kopalnie węgla kamiennego. W maju 2020 r. dynamika zakażeń w kopalniach była bardzo wysoka – w całym województwie śląskim odnotowano 5000 przypadków zakażenia, z czego 2000 dotyczyło górników. Podjęte w tym zakresie działania doprowadziły jednak do stabilizacji poziomu zakażeń i utrzymania wystarczającego wydobycia.

Zdecydowanie niższy poziom ryzyka występował w państwach, które odznaczały się większym udziałem OZE w miksie energetycznym. Wynika to z faktu znacznie mniejszego nakładu pracy ludzkiej potrzebnego do wytworzenia energii. Tym samym pandemia COVID-19 ukazała przewagę odnawialnych źródeł nad ich tradycyjnymi odpowiednikami, takimi jak węgiel kamienny i brunatny, a także surowcami importowanymi, do których należą ropa naftowa czy gaz ziemny.

Rysunek 2
Struktura konsumpcji energii pierwotnej w wybranych państwach EŚW i świata z podziałem na rodzaj paliwa (EXJ) w 2020 r. (%)



Źródło: opracowanie własne na podstawie BP [2021].

W całej UE pandemia doprowadziła do spadku udziału węgla w miksie energetycznym do 15%, podczas gdy zapotrzebowanie na gaz utrzymało się na niezmienionym poziomie 21%. Spadek produkcji energii elektrycznej z węgla wyniósł między IV kw. 2019 r. a IV kw. 2020 r. 6 TWh, podczas gdy w przypadku gazu odnotowano w tym samym czasie wzrost o 3 TWh. Z kolei energii ze źródeł odnawialnych wyprodukowano w omawianym okresie o 8 TWh więcej. W państwach EŚW udział węgla brunatnego między IV kw. 2019 r. a IV kw. 2020 r. spadł o 4%, z czego w Czechach o 6%. Największy spadek produkcji energii eklektycznej z węgla brunatnego wystąpił w Bułgarii (o 30%) i Rumunii (o 20%). Najczęściej zastępowano go gazem, biomasą i wodą (jak w przypadku Rumunii). W całej UE produkcja z OZE, tj. wiatru i słońca, wzrosła kolejno o 5 i 3 TWh, co wynikało przede wszystkim z włączenia do systemu nowych instalacji *offshore wind* w Holandii oraz Belgii. Równocześnie w całej UE w 2020 r. wzrosły moce zainstalowane w OZE o 29 GW, z czego 11 GW dotyczyło wiatru, a 18 GW słońca. Bardzo duży przyrost mocy zainstalowanych w 2020 r. nastąpił w Polsce (o 3,3 GW), co stanowiło jednak o połowę niższy wynik niż w Niemczech (6,6 GW). Przyrost odnotowany w Polsce stanowił 1/6 przyrostu PV w całej UE. W przypadku inwestycji pojawiły się obawy o przerwanie łańcucha dostaw komponentów. W niektórych państwach EŚW, w tym m.in. w Polsce, wprowadzono mechanizmy umożliwiające przesunięcie terminów uruchomienia nowych instalacji OZE, których

realizacja została zaplanowana w ramach wygranych aukcji[1]. Dostępne dane wskazują, iż udało się mimo wszystko osiągnąć przyrost mocy zainstalowanych w OZE, co pozwoliło państwom EŚW kontynuować działania podejmowane w obszarze systemu aukcyjnego. Wstępne analizy wpływu pandemii na łańcuchy dostaw przedstawiają Newell i Dale [2020], a związki między pandemią i zmianami cen ropy naftowej na świecie oraz ich oddziaływaniem na przemysł OZE badają Pradhan i Ghose [2020].

Jak się jednak okazuje, fakt zależności technologicznej i przemysłowej trafił do świadomości elit politycznych. Efektem tego był list Polski, Litwy, Austrii, Estonii, Łotwy, Luksemburga, Grecji i Hiszpanii do komisarza ds. rynku wewnętrznego Thierry'ego Bretona i komisarz ds. energii Kadri Simson. Charakter zawartych w nim postulatów trafnie oddaje jedno ze zdań: „dwie główne technologie wykorzystywane dziś do produkcji energii odnawialnej związane z wiatrem i słońcem, jak również technologie przechowywania energii powinny być uważane za strategiczne elementy łańcucha dostaw" [CIRE, 2020]. Autorzy pisma stwierdzili również, iż odwrócenie dominacji Chin na rynku technologii OZE wykracza poza możliwości działania jednego państwa i wymaga przyjęcia stosownej strategii na poziomie europejskim. Warto podkreślić zaangażowanie przedstawicieli regionu EŚW w sygnalizowanie problemu zależności od zewnętrznych względem UE państw w zakresie dostawy produktów, podzespołów, metali ziem rzadkich i technologii. Z badania zaprezentowanego we wcześniejszym raporcie SGH i Forum Ekonomicznego z 2019 r. wynika, iż państwa EŚW odgrywają marginalną rolę w zakresie rozwoju technologii OZE [Księżopolski, Wiliński, Bartoszczuk, 2019]. Tym samym ich list można odczytywać jako próbę wykorzystania zjawiska pandemii i przyszłej dyskusji o sposobach wychodzenia z kryzysu do poprawienia własnej sytuacji w zakresie produkcji komponentów systemów OZE, które stanowią w tych państwach istotną barierę w zakresie rozwoju tej technologii.

Mimo mniejszego zapotrzebowania na energię elektryczną podczas pandemii jego bilans nie wypada dobrze w odniesieniu do krajów EŚW. Polska, Węgry, Litwa, Estonia, Rumunia, Łotwa i Słowacja wykazywały deficyt, a jedynie Słowenia, Bułgaria i Czechy nadwyżkę w produkcji energii elektrycznej. Sumarycznie region EŚW osiągnął deficyt na poziomie –3 TWh, czyli głębszy niż przed pandemią (rysunek 3).

W tym obszarze nie nastąpiły więc zmiany o charakterze strukturalnym mimo zmieniających się uwarunkowań wewnętrznych i zewnętrznych.

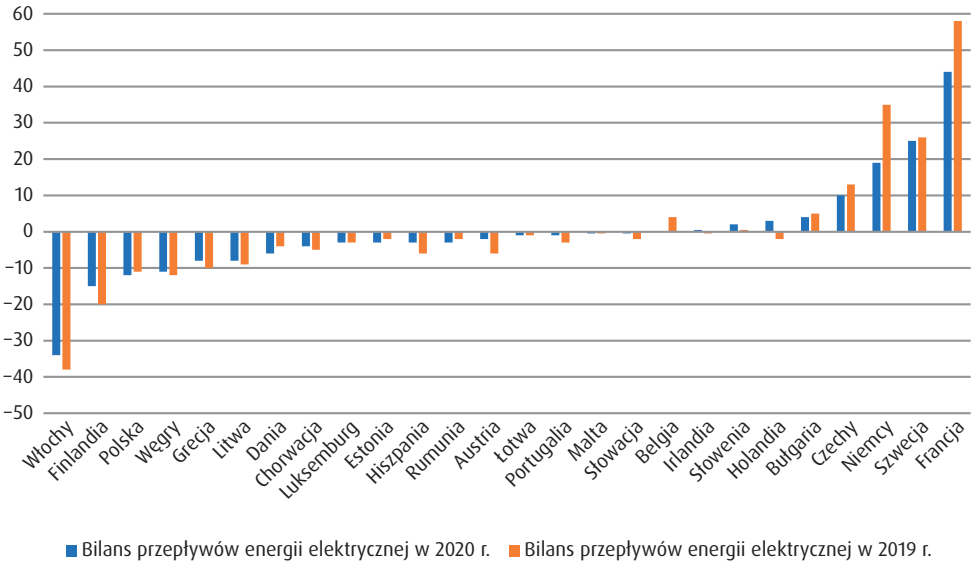
Ciekawym zagadnieniem jest wpływ pandemii na ceny energii elektrycznej w EŚW, które z perspektywy rozwoju poszczególnych źródeł energii są kluczowe. Dynamika cen

---

[1] Problem przerwania łańcucha dostaw urządzeń, przede wszystkim z Chińskiej Republiki Ludowej (ChRL), został podniesiony przez Konfederację Lewiatan oraz PSEW. Na mocy przyjętych regulacji w pierwszej tarczy antykryzysowej (17 sierpnia 2020 r.) Prezes Urzędu Regulacji Energetyki (URE) zgodził się na wydłużenie terminów realizacji zobowiązań w przypadku 145 producentów korzystających z OZE, przy zastosowaniu systemów wsparcia, maksymalnie o jeden rok.

w przypadku gospodarstw domowych wykazywała duże zróżnicowanie (tabela 1), co w okresie pandemii było szczególnie istotne dla obywateli.

Rysunek 3
Eksport i import energii elektrycznej w państwach członkowskich UE w latach 2020–2019 (dane netto, TWh)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Market Observatory for Energy [2021a, s. 22].

Tabela 1
Ceny energii elektrycznej dostarczanej do gospodarstw domowych w I i II połowie 2019 r. w stosunku do I i II połowy 2020 r.

Państwo/czas	I połowa 2019 r.	II połowa 2019 r.	I połowa 2020 r.	II połowa 2020 r.	Zmiana w I połowie 2019 r. względem I połowy 2020 r. (%)	Zmiana w I połowie 2019 r. względem II połowy 2021 r. (%)
UE-27 (od 2020)	0,1282	0,1283	0,1270	0,1282	−1,0133	−0,0779
UE-28 (2013–2020)	0,1282	0,1283	–	–	–	–
Państwa strefy euro (EA-1: 1999, EA-12: 2001, EA-13: 2007, EA-15: 2008, EA-16: 2009, EA-17: 2011, EA-18: 2014, EA-19: 2015)	0,1335	0,1337	0,1331	0,1356	−0,4488	1,4211
Bułgaria	0,0831	0,0798	0,0831	0,0818	4,1353	2,5063
Czechy	0,1238	0,1255	0,1321	0,1283	5,2590	2,2311

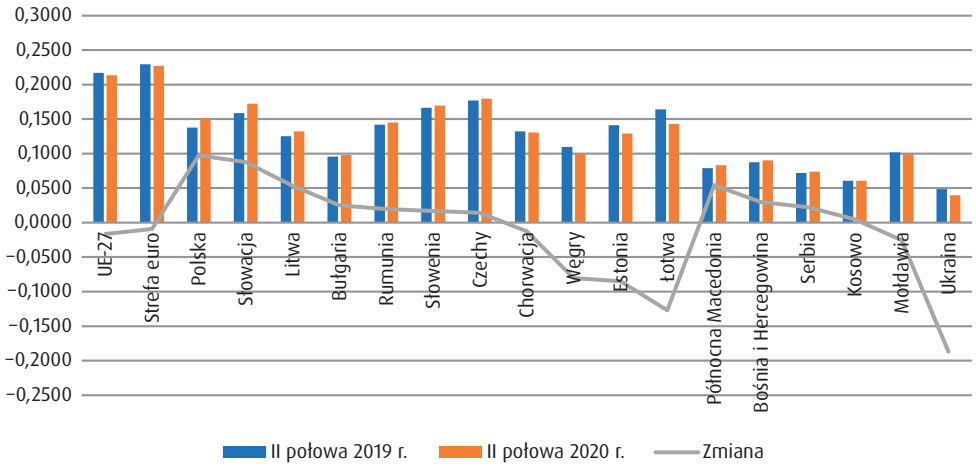
Państwo/czas	I połowa 2019 r.	II połowa 2019 r.	I połowa 2020 r.	II połowa 2020 r.	Zmiana w I połowie 2019 r. względem I połowy 2020 r. (%)	Zmiana w I połowie 2019 r. względem II połowy 2021 r. (%)
Niemcy	0,1473	0,1321	0,1430	0,1451	8,2513	9,8410
Estonia	0,0982	0,1027	0,0882	0,0953	−14,1188	−7,2055
Chorwacja	0,1028	0,1030	0,1012	0,1017	−1,7476	−1,2621
Łotwa	0,1136	0,1144	0,0996	0,1005	−12,9371	−12,1503
Litwa	0,0947	0,0947	0,1111	0,0972	17,3178	2,6399
Węgry	0,0882	0,0864	0,0812	0,0794	−6,0185	−8,1019
Polska	0,0898	0,0867	0,0926	0,0953	6,8051	9,9193
Rumunia	0,0983	0,1025	0,1045	0,1040	1,9512	1,4634
Słowenia	0,1125	0,1146	0,1063	0,1180	−7,2426	2,9668
Słowacja	0,0962	0,0969	0,1074	0,1106	10,8359	14,1383
Czarnogóra	0,0834	–	–	–	–	–
Północna Macedonia	0,0664	0,0669	0,0662	0,0706	−1,0463	5,5306
Albania	0,0767	0,0778	–	–	–	–
Serbia	0,0541	0,0551	0,0564	0,0563	2,3593	2,1779
Bośnia i Hercegowina	0,0729	0,0728	0,0721	0,0746	−0,9615	2,4725
Kosowo	0,0537	0,0528	0,0525	0,0525	−0,5682	−0,5682
Mołdawia	0,0936	0,1019	0,1068	0,0993	4,8086	−2,5515
Ukraina	0,0369	0,0406	0,0388	0,0330	−4,4335	−18,7192

Źródło: Eurostat [2021b].

Mimo spadku popytu ceny energii elektrycznej dostarczanej do gospodarstw domowych spadły w Estonii o 14,1% w I połowie 2020 r. w stosunku do cen z II połowy 2019 r. Z kolei spadek, który nastąpił w II połowie 2020 r., był znacznie mniejszy (–7,2%). Podobna tendencja do kształtowania się poziomu cen występowała na Łotwie, Węgrzech, w Słowenii i na Ukrainie, w przypadku której największy spadek odnotowano w II połowie 2020 r. (–18,7%). W części państw mimo spadku popytu występował jednak wzrost cen energii elektrycznej. Było tak w Czechach, na Litwie, w Polsce (9,9%), na Słowacji (14,1%) i w Serbii. Odbiegało to od ogólnoeuropejskiej tendencji do spadku cen. Podsumowując, mimo pandemii między państwami członkowskimi UE utrzymywało się zróżnicowanie cen energii dostarczanej do gospodarstw domowych (tabela 1 oraz rysunek 4).

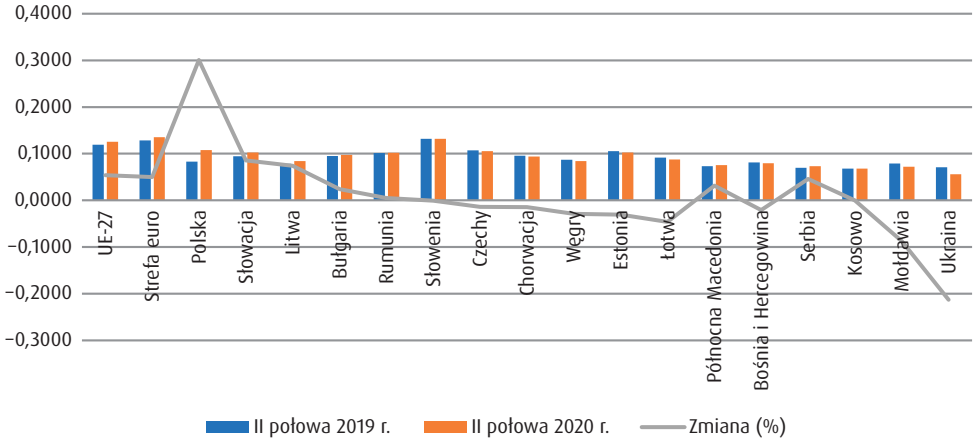
Z kolei na rynku konsumentów energii elektrycznej niebędących gospodarstwami domowymi, gdzie skala interwencji państwa jest ograniczona, widoczny stał się duży przyrost cen energii elektrycznej, sięgający w przypadku Polski i Czech kolejno 30% i prawie 10% r/r (II połowa 2020 r. w stosunku do II połowy 2019 r.).

Rysunek 4
Zmiana cen energii elektrycznej dostarczanej do gospodarstw domowych w II połowie 2020 r. (zestawienie r/r, EUR/kWh)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu [2021b].

Rysunek 5
Zmiana cen energii elektrycznej dostarczanej do odbiorców niebędących gospodarstwami domowymi w porównaniu z tym samym okresem zeszłego roku (II połowa 2020 r., EUR/kWh)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu [2021a].

Istotnym elementem wpływającym na wzrost cen, zwłaszcza w przypadku państw wykorzystujących węgiel kamienny i brunatny do produkcji energii elektrycznej, były rosnące ceny uprawnień do emisji CO_2 (*carbon emission futures* – CEF). Dotyczyło to w szczególności

Polski i Czech, otrzymujących kolejno 68,9% i 39% energii wytwarzanej z węgla w 2020 r. Na początku pandemii ich cena spadła do poziomu 14 EUR/t CO_2, aby w następnych miesiącach sukcesywnie rosnąć do poziomu 47 EUR/t CO_2. Zmienność cen uprawnień do emisji wynikała z niepewności co do przyszłego stanu gospodarki, zamrożenia przez Komisję Europejską (8 maja) uprawnień do emisji CO_2 poprzez uruchomienie mechanizmu MSR (*Market Stability Reserve*) oraz napływu kapitału spekulacyjnego. Zgodnie z oczekiwaniami wyznaczony kierunek zmian w polityce energetycznej i klimatycznej miał sprawić, że spekulowanie uprawnieniami będzie intratnym interesem o relatywnie mniejszym ryzyku.

Rysunek 6
Ceny uprawnień do emisji CO_2 (*carbon emissions futures*) – ceny zamknięcia (EUR)

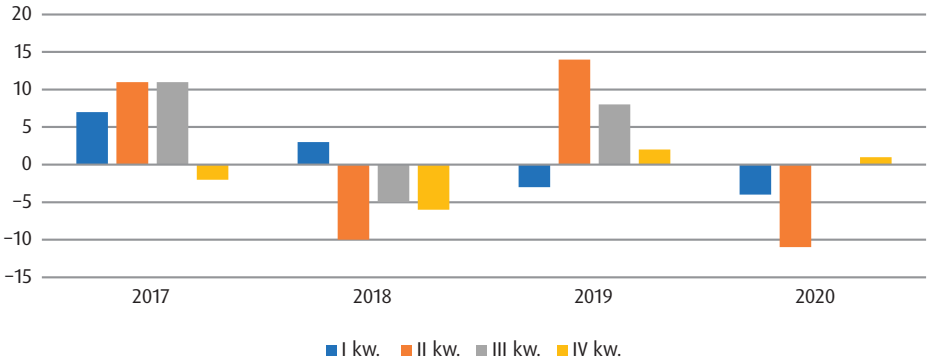
Źródło: Investing.com [2021].

Po raz kolejny okazało się, iż mechanizm EU ETS nie jest optymalny w okresie kryzysu. Być może wprowadzenie podatku od śladu węglowego na granicy UE (BCT) spowoduje ponowną dyskusję nad zastąpieniem systemu EU ETS powszechnym podatkiem od śladu

węglowego w UE. Skutki spekulacyjnych zmian cen uprawnień do emisji CO_2 odczuły szczególnie państwa notujące wysoki udział węgla w miksach energetycznych z uwagi na przestarzały model energetyki, a więc te z EŚW.

Ciekawych wniosków dostarcza również obserwacja rynku gazu. Między IV kw. 2020 r. a IV kw. 2019 r. import gazu do Unii spadł o 9%, czyli o 8,8 mld m^3. Konsumpcja gazu w IV kw. wzrosła o 1,3% (1,5 mld m^3) po spadku o 10% w II kw. 2020 r. (rysunek 7).

Rysunek 7
Roczna zmiana konsumpcji gazu w podziale na kwartały w UE (%)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Market Observatory for Energy [2021b, s. 4].

Warto w tym miejscu wskazać, iż gaz w UE odgrywa istotną rolę, umożliwiając bilansowanie w systemie energetycznym stabilnych, ale niesterowalnych zainstalowanych mocy w wietrze i słońcu. W 2020 r. produkcja energii elektrycznej z gazu spadła o 3,2% (18 TWh) w porównaniu z 2019 r., ale w całym omawianym okresie spadek ten wyniósł 4,1%, a udział OZE wzrósł z 34,5% do 39,1%. Można stwierdzić, iż OZE wypychało z miksu energetycznego inne źródła energii, relatywnie zwiększając udział gazu. Tę tendencję do wzrostu znaczenia gazu będzie można obserwować w państwach EŚW ze zdwojoną siłą wraz ze zwiększaniem przez nie udziału OZE w miksie energetycznym.

Powoduje to wyzwania geostrategiczne dla państw EŚW i pytanie o możliwość zachowania spójności NATO wobec agresywnej polityki Rosji jako głównego dostawcy gazu do UE, podtrzymywania chęci dokończenia budowy gazociągu Nord Stream 2 przez Niemcy i Rosję oraz rosnących napięć w relacjach między USA a Rosją. W IV kw. 2020 r. Nord Stream 1 był dotychczas głównym szlakiem dostaw gazu z Rosji na terytorium Unii Europejskiej, odpowiadającym za 37% importu (15 mld m^3). Kolejne miejsca zajmowały pod tym względem Ukraina (34% importu – 14 mld m^3), Białoruś (25% – 10 mld m^3) i Turkish Stream (4% – 2 mld m^3). W całym 2020 r. można było zaobserwować ograniczenie dostaw gazu przez terytorium Ukrainy. Ukończenie budowy Nord Stream 2 spowoduje

zaprzestanie tranzytu przez Polskę i Ukrainę, co przełoży się z kolei na zmianę relacji ze współzależności w zależność tych państw od Rosji. Odpowiedzią na to zagrożenie z perspektywy bezpieczeństwa energetycznego EŚW jest rozbudowa infrastruktury gazowej (o czym będzie mowa dalej), a także blokowanie realizacji projektu związanego z powstaniem Nord Stream 2.

Tabela 2
Udział gazu w produkcji energii elektrycznej oraz wielkość produkcji energii elektrycznej w EŚW w 2020 r.

Państwo	Udział gazu w produkcji energii elektrycznej (%)	Wielkość produkcji energii elektrycznej (TWh)
Bułgaria	5,3	37,0
Czechy	8,2	75,0
Estonia	0,5	5,1
Chorwacja	25,2	12,0
Łotwa	33,9	5,3
Litwa	30,5	5,1
Węgry	25,3	32,0
Polska	10,2	145,0
Rumunia	15,8	51,8
Słowenia	3,3	26,0
Słowacja	13,2	26,0
Ukraina	–	–
Białoruś	–	–
Serbia	2,0	35,0

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych IEA [2021b].

Regulacje i środki unijne zielonym światłem dla OZE

Już w początkowej fazie rozwoju pandemii COVID-19 zaczęto zastanawiać się nad sposobami wyjścia z kryzysu wywołanego przez narzędzia służące ograniczeniu jej zasięgu. 26 marca 2020 r. podczas szczytu Rady Europejskiej wskazano, iż „osłabiona po walce z koronawirusem gospodarka powinna być stymulowana zgodnie z założeniami polityki klimatycznej" [Rada Europejska, 2020]. Rada zwróciła się do przewodniczącego Komisji i przewodniczącego Rady Europejskiej oraz innych instytucji o opracowanie mapy działań, jakie należałoby w tym przypadku podjąć. Efektem deklaracji ogłoszonej podczas szczytu Rady Europejskiej było uruchomienie (31 marca) konsultacji publicznych w zakresie

zaostrzenia celu redukcji gazów cieplarnianych do 2030 r., które wynosiły w tamtym czasie 40%. Projekt KE, zakładający redukcję emisji CO_2 do 2030 r. o 50% lub nawet 55%, został przedstawiony we wrześniu 2020 r. Jednocześnie 10 państw UE 10 kwietnia wezwało KE do realizacji strategii *Nowego Zielonego Ładu* mimo trwającej pandemii. Kilka dni potem (14 kwietnia) 120 polityków i przedstawicieli przemysłu wystosowało apel o wykorzystanie OZE do przywrócenia rozwoju gospodarczego. Następnie 21 lipca 2020 r. w nocy z poniedziałku na wtorek szczyt Rady Europejskiej zakończył się porozumieniem dotyczącym ustanowienia największego w historii budżetu UE (1,074 bln EUR) oraz rekordowej wartości Funduszu Odbudowy (750 mld EUR). Budżet powiązano z celami klimatycznymi, przy czym obniżono Fundusz Sprawiedliwej Transformacji z 30 mld EUR, które pojawiły się w propozycji Charlesa Michela, do 10 mld EUR. Zapowiedziano również wprowadzenie granicznego podatku węglowego, mającego chronić europejski przemysł. W grudniu 2020 r. podczas kolejnego szczytu Rady Europejskiej osiągnięto porozumienie dotyczące redukcji emisji CO_2 do 55%. Decyzję tę poparła również Polska, która początkowo sceptycznie odnosiła się do ustanowienia tego celu dla całej Unii.

Szans rozwoju energetyki odnawialnej w EŚW należy upatrywać zwłaszcza w instrumentach wsparcia, w tym m.in. środkach pomocowych przyznawanych w ramach nowej perspektywy finansowej na lata 2021–2027 czy instrumentach naprawczych przeznaczonych na niwelowanie skutków pandemii COVID-19 (np. *Next Generation EU* – NGEU). Kwestia ta wydaje się istotna również z uwagi na to, że transformacja energetyczna została wskazana przez Komisję Europejską jako główny filar strategii ożywienia gospodarki unijnej. Wspomniany plan, uwzględniający budżet stymulacyjny na poziomie 750 mld EUR, obejmuje dwa wyraźne cele:

- 37% na zielone inwestycje i reformy (każde państwo członkowskie będzie musiało przeznaczyć co najmniej 37% wydatków na działania związane z klimatem i innymi celami środowiskowymi),
- 20% na inwestycje i reformy cyfrowe.

Tabela 3
Środki finansowe dostępne w ramach NGEU (mld EUR)

Państwo	Kwota wsparcia w ramach NGEU	Przewidywana kwota wsparcia przeznaczonego na zielone inwestycje i reformy
Bułgaria	6,3	2,33
Czechy	7,1	2,63
Chorwacja	6,3	2,33
Estonia	1,0	0,37
Litwa	2,2	0,81
Łotwa	2,0	0,74

Państwo	Kwota wsparcia w ramach NGEU	Przewidywana kwota wsparcia przeznaczonego na zielone inwestycje i reformy
Słowacja	6,3	2,33
Słowenia	1,8	0,67
Polska	23,9	8,84
Rumunia	14,2	5,25

Źródło: Parlament Europejski [2021].

Analiza znaczenia Funduszu Odbudowy dla pojedynczych krajów jest na razie trudna z powodu trwających w poszczególnych państwach dyskusji nad wykorzystaniem Funduszu. Pierwotny termin dostarczenia Krajowych Planów Odbudowy został przesunięty z 30 kwietnia 2021 r. na 14 maja 2021 r. i do momentu powstania finalnej wersji tego tekstu nie zostały one zaakceptowane przez Komisję Europejską.

Opóźnienia czasowe w rozwoju OZE w regionie EŚW

Celem niniejszego podrozdziału jest określenie poziomu opóźnienia rozwoju OZE w EŚW względem państwa modelowego, jakim są Niemcy. Zastosowanie tej metody ma wskazać, jaka jest obecnie dynamika EŚW w stosunku do państwa modelowego oraz jak parametr ten może kształtować się w przyszłości. Istota prezentowanej metody polega na przenoszeniu pewnych prawidłowości zmian zjawisk w czasie z jednych obiektów na inne. Jej zastosowanie jest szczególnie istotne i powszechne w prognozowaniu i analizie procesu rozwoju sektora energetycznego, w tym głównie energetyki odnawialnej [Księżopolski, Maśloch, 2021].

W celu przeprowadzenia analizy z wykorzystaniem metody analogii przestrzenno-czasowej autorzy opracowali 9-etapowy proces badawczy obejmujący:

1) wybór obiektów do badania (zgodnie z założeniami przedmiotem analizy są państwa EŚW: Białoruś, Czechy, Chorwacja, Słowacja, Słowenia, Polska, Litwa, Łotwa, Estonia, Bułgaria, Rumunia i Węgry);
2) wybór metody – w celu przeprowadzenia badania zastosowano analizę opóźnień czasowych zaproponowaną przez Grabińskiego [1988];
3) wybór obiektu (państwa) wzorcowego – w tym przypadku zdecydowano się na Niemcy jako lidera transformacji energetycznej i rozwoju odnawialnych źródeł energii w Europie;
4) wybór i analiza danych statystycznych dotyczących generowania energii z odnawialnych źródeł oraz jej konsumpcji i sprowadzenie danych do porównywanych jednostek (w TWh);

5) przetworzenie danych z pkt 4 w odniesieniu do państw wymienionych w pkt 1 oraz Niemiec jako państwa wzorcowego i wygenerowanie w konsekwencji wskaźnika udziału OZE w konsumpcji energii finalnej (tabela 9, 10 i 11);
6) wykorzystanie wskaźnika udziału OZE w konsumpcji energii finalnej przy obliczaniu przesunięcia opóźnienia czasowego;
7) analiza wyników badania z wykorzystaniem metody opóźnień czasowych (tabela 4 i 5);
8) poszukiwanie czynników wyjaśniających rezultaty badania;
9) wypracowanie wniosków końcowych z badania[2].

Wariant I

Po oszacowaniu parametrów liniowych metodą najmniejszych kwadratów otrzymano następujące wartości funkcji trendu.

W przypadku państwa wzorcowego:

- dla Niemiec: $\hat{t}_{DE} = 0{,}0036t + 0{,}0012$, współczynnik korelacji $R^2_{\text{DE}} = 0{,}976$.

W przypadku państw z regionu EŚW:

- dla Bułgarii: $\hat{t}_{BG} = 0{,}0017t - 0{,}0056$, współczynnik korelacji $R^2_{\text{BG}} = 0{,}933$;
- dla Chorwacji: $\hat{t}_{HR} = 0{,}0019t - 0{,}0079$, współczynnik korelacji $R^2_{\text{HR}} = 0{,}866$;
- dla Czech: $\hat{t}_{CZ} = 0{,}0013t - 0{,}0011$, współczynnik korelacji $R^2_{\text{CZ}} = 0{,}933$;
- dla Estonii: $\hat{t}_{EE} = 0{,}0024t - 0{,}0053$, współczynnik korelacji $R^2_{\text{EE}} = 0{,}912$;
- dla Węgier: $\hat{t}_{HU} = 0{,}0008t + 0{,}0029$, współczynnik korelacji $R^2_{\text{HU}} = 0{,}904$;
- dla Łotwy: $\hat{t}_{LV} = 0{,}0019t - 0{,}0049$, współczynnik korelacji $R^2_{\text{LV}} = 0{,}887$;
- dla Litwy: $\hat{t}_{LT} = 0{,}0023t - 0{,}0071$, współczynnik korelacji $R^2_{\text{LT}} = 0{,}952$;
- dla Polski: $\hat{t}_{PL} = 0{,}0014t - 0{,}0017$, współczynnik korelacji $R^2_{\text{PL}} = 0{,}950$;
- dla Rumunii: $\hat{t}_{RO} = 0{,}0020t - 0{,}0073$, współczynnik korelacji $R^2_{\text{RO}} = 0{,}865$;
- dla Słowacji: $\hat{t}_{SK} = 0{,}0009t - 0{,}0014$, współczynnik korelacji $R^2_{\text{SK}} = 0{,}939$;
- dla Słowenii: $\hat{t}_{SLO} = 0{,}0005t + 0{,}0004$, współczynnik korelacji $R^2_{\text{SLO}} = 0{,}807$;
- dla Ukrainy: $\hat{t}_{UA} = 0{,}0004t - 0{,}0019$, współczynnik korelacji $R^2_{\text{UA}} = 0{,}543$;
- dla Białorusi: $\hat{t}_{BY} = 1E-04t - 0{,}0004$, współczynnik korelacji $R^2_{\text{BY}} = 0{,}807$.

Współczynniki korelacji wskazują, że badane zmienne w przypadku praktycznie wszystkich państw (poza np. Ukrainą) są bardzo silnie skorelowane. Współczynniki korelacji, wyliczone dla wszystkich funkcji, potwierdzają zatem wysoką zgodność dopasowania funkcji do danych empirycznych, co umożliwia prowadzenie dalszych badań. Reszty *ei* dotyczące kolejnych obserwacji obliczamy za pomocą formuły: $ei = Yi - i$.

Analizując dane z państw EŚW na podstawie metody I, należy stwierdzić, że panująca w tym regionie sytuacja jest bardzo zróżnicowana.

---

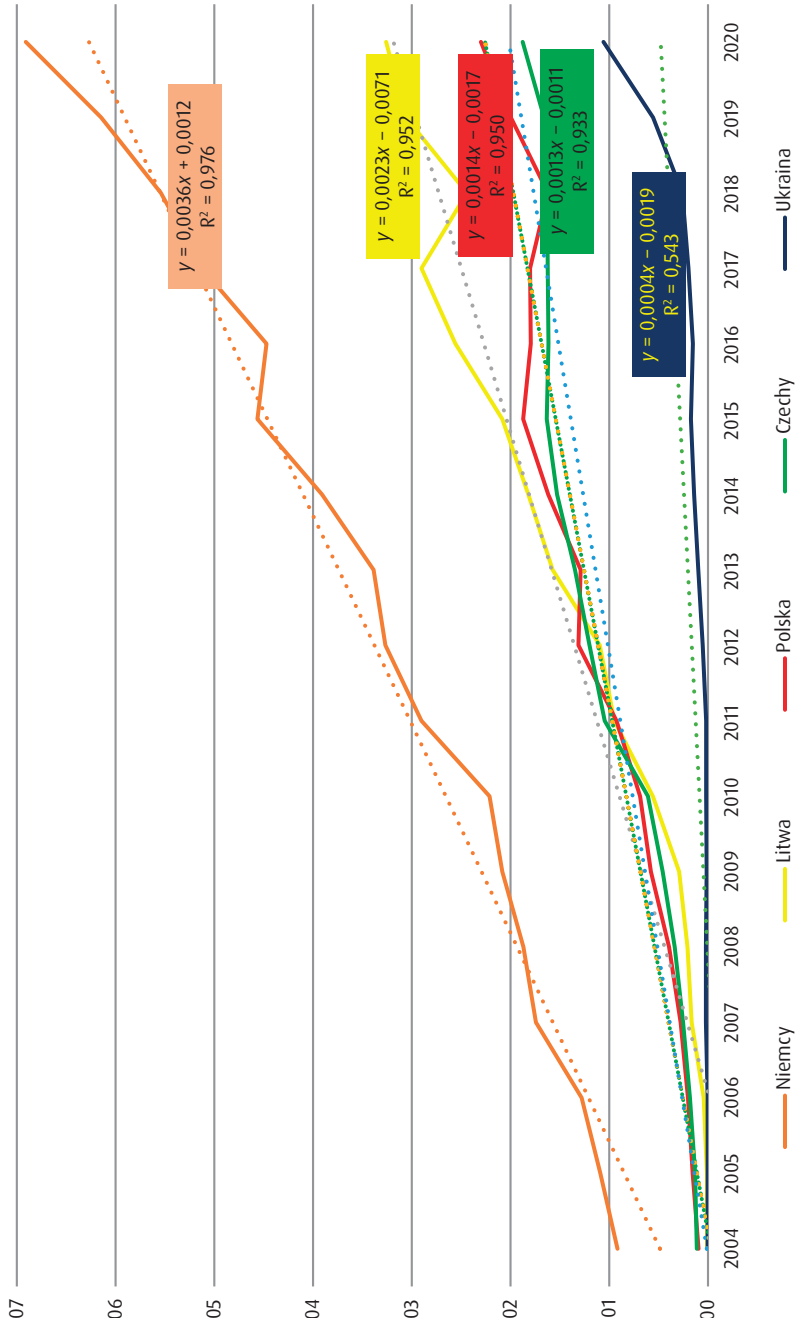
2 Opis metody badania wraz z danymi znajduje się w załącznikach 1 i 2.

Tabela 4
Wariant I opóźnienia państw EŚW w stosunku do Niemiec

Państwo / Rok	Polska		Czechy		Węgry		Słowacja		Litwa		Łotwa		Estonia		Chorwacja		Bułgaria		Rumunia		Słowenia		Ukraina	
	$\tilde{t}$	t	$\tilde{t}$	t	$\tilde{t}$	t	$\tilde{t}$	t	$\tilde{t}$	t	$\tilde{t}$	t	$\tilde{t}$	t	$\tilde{t}$	t	$\tilde{t}$	t	$\tilde{t}$	t	$\tilde{t}$	t	$\tilde{t}$	t
2004	7,8	6,8	7,9	6,9	7,8	6,8	11,7	10,7	7,1	6,1	7,4	6,4	6,0	5,0	9,0	8,0	10,0	9,0	8,2	7,2	17,5	16,5	27,7	26,7
2005	9,0	7,0	9,2	7,2	10,0	8,0	13,7	11,7	7,8	5,8	8,3	6,3	6,7	4,7	9,9	7,9	11,1	9,1	9,1	7,1	21,0	19,0	32,0	30,0
2006	10,4	7,4	10,7	7,7	12,4	9,4	15,8	12,8	8,7	5,7	9,3	6,3	7,5	4,5	10,9	7,9	12,2	9,2	10,1	7,1	24,8	21,8	36,8	33,8
2007	13,6	9,6	14,2	10,2	18,1	14,1	20,9	16,9	10,7	6,7	11,7	7,7	9,5	5,5	13,3	9,3	14,9	10,9	12,4	8,4	34,0	30,0	48,3	44,3
2008	14,6	9,6	15,2	10,2	19,7	14,7	22,3	17,3	11,2	6,2	12,4	7,4	10,0	5,0	14,0	9,0	15,6	10,6	13,0	8,0	36,6	31,6	51,5	46,5
2009	16,1	10,1	16,9	10,9	22,4	16,4	24,7	18,7	12,1	6,1	13,5	7,5	10,9	4,9	15,1	9,1	16,9	10,9	14,1	8,1	40,9	34,9	56,8	50,8
2010	17,0	10,0	17,9	10,9	24,0	17,0	26,1	19,1	12,7	5,7	14,2	7,2	11,4	4,4	15,8	8,8	17,7	10,7	14,7	7,7	43,4	36,4	60,1	53,1
2011	21,9	13,9	23,2	15,2	32,6	24,6	33,8	25,8	15,7	7,7	17,8	9,8	14,3	6,3	19,4	11,4	21,7	13,7	18,2	10,2	57,2	49,2	77,3	69,3
2012	24,5	15,5	26,0	17,0	37,2	28,2	37,8	28,8	17,3	8,3	19,8	10,8	15,8	6,8	21,3	12,3	23,9	14,9	20,0	11,0	64,5	55,5	86,4	77,4
2013	25,4	15,4	26,9	16,9	38,7	28,7	39,2	29,2	17,8	7,8	20,4	10,4	16,3	6,3	22,0	12,0	24,6	14,6	20,6	10,6	66,9	56,9	89,4	79,4
2014	29,1	18,1	30,9	19,9	45,2	34,2	45,0	34,0	20,1	9,1	23,1	12,1	18,5	7,5	24,7	13,7	27,6	16,6	23,2	12,2	77,4	66,4	102,5	91,5
2015	33,8	21,8	35,9	23,9	53,4	41,4	52,2	40,2	22,9	10,9	26,6	14,6	21,2	9,2	28,2	16,2	31,5	19,5	26,5	14,5	90,4	78,4	118,8	106,8
2016	33,1	20,1	35,2	22,2	52,3	39,3	51,2	38,2	22,5	9,5	26,1	13,1	20,8	7,8	27,7	14,7	30,9	17,9	26,0	13,0	88,6	75,6	116,5	103,5
2017	37,8	23,8	40,3	26,3	60,4	46,4	58,5	44,5	25,4	11,4	29,5	15,5	23,6	9,6	31,1	17,1	34,8	20,8	29,3	15,3	101,7	87,7	132,8	118,8
2018	40,8	25,8	43,5	28,5	65,6	50,6	63,1	48,1	27,2	12,2	31,7	16,7	25,3	10,3	33,3	18,3	37,2	22,2	31,3	16,3	110,0	95,0	143,2	128,2
2019	45,1	29,1	48,1	32,1	73,1	57,1	69,8	53,8	29,8	13,8	34,9	18,9	27,8	11,8	36,5	20,5	40,8	24,8	34,3	18,3	122,0	106,0	158,2	142,2
2020	50,6	33,6	54,0	37,0	82,8	65,8	78,3	61,3	33,1	16,1	38,9	21,9	31,0	14,0	40,5	23,5	45,3	28,3	38,2	21,2	137,4	120,4	177,5	160,5

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BP [2020].

Rysunek 8
Analiza parametrów funkcji trendu



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BP [2020].

Przykładowo opóźnienie Polski względem Niemiec przy zastosowaniu metody opisanej w wariancie I dynamicznie zmienia się w czasie. W podanym przedziale czasowym (2004–2020) nastąpiło zwiększenie dystansu Niemiec do Polski. O ile w 2004 r. wynosił on 6,8 roku, o tyle w 2020 r. sięgał już ponad 33 lat (tabela 4).

Jak wykazano na podstawie metody I, tendencja ta we wszystkich analizowanych państwach jest stała i poza krótkimi przerwami (dotyczącymi np. Polski w latach 2009–2010 i Litwy w latach 2004–2017) przyczynia się do zwiększania dystansu rozwojowego względem Niemiec.

Stosunkowo najlepsza sytuacja z uwagi na omawiany wskaźnik występowała w krajach bałtyckich, tj. Estonii, Litwie i Łotwie, gdzie opóźnienia czasowe względem Niemiec wyniosły w 2020 r. odpowiednio: 14, ponad 16 i ponad 21 lat. Taki sam wynik jak ten odnotowany w ostatnim przypadku (ponad 21 lat) dotyczył także Rumunii. Zdecydowanie najgorsza sytuacja pod tym względem obserwowana jest zaś na Ukrainie (tabela 4).

Ocenę parametrów funkcji trendu dla wybranych państw EŚW zaprezentowano na rysunku 8.

Wariant II

W wariancie II poszczególne wartości parametru *t* zostały wyznaczone dla funkcji liniowych trendu zmiennej na podstawie następujących równań (przy założeniu, że obiektem wzorcowym są Niemcy):

$\hat{t}_{PL} = 2{,}07 + 2{,}57t;$
$\hat{t}_{CZ} = 1{,}77 + 2{,}77\ \mathrm{t};$
$\hat{t}_{HU} = -2{,}13 + 4{,}50t;$
$\hat{t}_{SK} = 2{,}89 + 4{,}00t;$
$\hat{t}_{BG} = 4{,}00 + 2{,}12t;$
$\hat{t}_{HR} = 4{,}79 + 1{,}89t;$
$\hat{t}_{LT} = 3{,}61 + 1{,}57t;$
$\hat{t}_{EE} = 2{,}71 + 1{,}50t;$
$\hat{t}_{LV} = 3{,}21 + 1{,}89t;$
$\hat{t}_{RO} = 4{,}25 + 1{,}80t;$
$\hat{t}_{SLO} = 1{,}60 + 7{,}20t;$
$\hat{t}_{UA} = 7{,}75 + 9{,}00t.$

Opóźnienie czasowe wyznaczone na podstawie metody opisanej w wariancie II oraz parametr $\tilde{t}$ dotyczący danych z lat 2004–2020 w odniesieniu do poszczególnych państw zostały zaprezentowane w tabeli 5.

Tabela 5
Wariant II opóźnienia państw EŚW w stosunku do Niemiec

Państwo / Rok	Polska		Czechy		Węgry		Słowacja		Litwa		Łotwa		Estonia		Chorwacja		Bułgaria		Rumunia		Słowenia		Ukraina	
	$\tilde{t}$	t	$\tilde{t}$	t	$\tilde{t}$	t	$\tilde{t}$	t	$\tilde{t}$	t	$\tilde{t}$	t	$\tilde{t}$	t	$\tilde{t}$	t	$\tilde{t}$	t	$\tilde{t}$	t	$\tilde{t}$	t	$\tilde{t}$	t
2004	4,6	3,6	4,5	3,5	2,4	1,4	6,9	5,9	5,2	4,2	5,1	4,1	4,2	3,2	6,7	5,7	6,1	5,1	6,1	5,1	8,8	7,8	16,8	15,8
2005	7,2	5,2	7,3	5,3	6,9	4,9	10,9	8,9	6,7	4,7	7,0	5,0	5,7	3,7	8,6	6,6	8,2	6,2	7,9	5,9	16,0	14,0	25,8	23,8
2006	9,8	6,8	10,1	7,1	11,4	8,4	14,9	11,9	8,3	5,3	8,9	5,9	7,2	4,2	10,5	7,5	10,4	7,4	9,7	6,7	23,2	20,2	34,8	31,8
2007	12,4	8,4	12,8	8,8	15,9	11,9	18,9	14,9	9,9	5,9	10,8	6,8	8,7	4,7	12,4	8,4	12,5	8,5	11,5	7,5	30,4	26,4	43,8	39,8
2008	14,9	9,9	15,6	10,6	20,4	15,4	22,9	17,9	11,4	6,4	12,7	7,7	10,2	5,2	14,3	9,3	14,6	9,6	13,3	8,3	37,6	32,6	52,8	47,8
2009	17,5	11,5	18,4	12,4	24,9	18,9	26,9	20,9	13,0	7,0	14,6	8,6	11,7	5,7	16,2	10,2	16,7	10,7	15,1	9,1	44,8	38,8	61,8	55,8
2010	20,1	13,1	21,2	14,2	29,4	22,4	30,9	23,9	14,6	7,6	16,5	9,5	13,2	6,2	18,1	11,1	18,8	11,8	16,9	9,9	52,0	45,0	70,8	63,8
2011	22,6	14,6	23,9	15,9	33,9	25,9	34,9	26,9	16,1	8,1	18,4	10,4	14,7	6,7	19,9	11,9	20,9	12,9	18,7	10,7	59,2	51,2	79,8	71,8
2012	25,2	16,2	26,7	17,7	38,4	29,4	38,9	29,9	17,7	8,7	20,3	11,3	16,2	7,2	21,8	12,8	23,1	14,1	20,5	11,5	66,4	57,4	88,8	79,8
2013	27,8	17,8	29,5	19,5	42,9	32,9	42,9	32,9	19,3	9,3	22,2	12,2	17,7	7,7	23,7	13,7	25,2	15,2	22,3	12,3	73,6	63,6	97,8	87,8
2014	30,4	19,4	32,2	21,2	47,4	36,4	46,9	35,9	20,8	9,8	24,1	13,1	19,2	8,2	25,6	14,6	27,3	16,3	24,1	13,1	80,8	69,8	106,8	95,8
2015	32,9	20,9	35,0	23,0	51,9	39,9	50,9	38,9	22,4	10,4	25,9	13,9	20,7	8,7	27,5	15,5	29,4	17,4	25,9	13,9	88,0	76,0	115,8	103,8
2016	35,5	22,5	37,8	24,8	56,4	43,4	54,9	41,9	24,0	11,0	27,8	14,8	22,2	9,2	29,4	16,4	31,5	18,5	27,7	14,7	95,2	82,2	124,8	111,8
2017	38,1	24,1	40,5	26,5	60,9	46,9	58,9	44,9	25,5	11,5	29,7	15,7	23,7	9,7	31,3	17,3	33,6	19,6	29,5	15,5	102,4	88,4	133,8	119,8
2018	40,6	25,6	43,3	28,3	65,4	50,4	62,9	47,9	27,1	12,1	31,6	16,6	25,2	10,2	33,2	18,2	35,8	20,8	31,3	16,3	109,6	94,6	142,8	127,8
2019	43,2	27,2	46,1	30,1	69,9	53,9	66,9	50,9	28,7	12,7	33,5	17,5	26,7	10,7	35,1	19,1	37,9	21,9	33,1	17,1	116,8	100,8	151,8	135,8
2020	45,8	28,8	48,8	31,8	74,4	57,4	70,9	53,9	30,2	13,2	35,4	18,4	28,2	11,2	37,0	20,0	40,0	23,0	34,9	17,9	124,0	107,0	160,8	143,8

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BP [2020].

Jak wynika z zaprezentowanych obliczeń, opóźnienie między Polską a Niemcami w latach 2004–2020 charakteryzował stały wzrost, który w 2020 r. osiągnął poziom ponad 28 lat. Podobną tendencję odnotowano w przypadku pozostałych państw będących obiektem badania.

Analizując zaprezentowane metody, należy podkreślić, że nie wskazują one realnego zacofania, lecz pozwalają zaobserwować pewną tendencję, z której jasno wynika, iż państwa EŚW notują coraz gorszą pozycję konkurencyjną względem Niemiec mierzoną udziałem OZE w konsumpcji energii ogółem.

Przeprowadzone badania wskazują na istotne zróżnicowanie państw EŚW pod względem rozwoju OZE oraz systematycznie pogarszającą się pozycję tych krajów w stosunku do Niemiec (które uznano za państwo wzorcowe). Można zatem przyjąć, że niemieckie rozwiązania przyjęte w zakresie rozwoju OZE są konkurencyjne oraz efektywne i powinny stanowić inspirację dla innych państw. Wybór Niemiec jako państwa wzorcowego wynika również z ich wpływu na system regulacyjny UE, a także przyjętej i konsekwentnie realizowanej w tym kraju strategii energetycznej (Energiewende), uwzględniającej konsensus polityczny. Niewątpliwie ważnym czynnikiem wyboru tego państwa jako modelu wzorcowego są również konsekwencje geostrategiczne oraz wpływ na bezpieczeństwo ekonomiczne i energetyczne innych państw UE i EŚW w przypadku prowadzonej przez Niemcy polityki klimatyczno-energetycznej [Księżopolski, 2019]. Kluczowymi determinantami sukcesu stają się przewagi technologiczne i organizacyjne oraz społeczna świadomość na temat roli i istotności wprowadzanych w tym zakresie zmian. Kwestie dotyczące technologii były szczegółowo analizowane w raporcie SGH i Forum Ekonomicznego z 2019 r. [Księżopolski, Wiliński, Bartoszczuk, 2019], podczas gdy aspekty regulacyjne i świadomościowe przedstawiono już w kolejnej edycji raportu [Księżopolski, Maśloch, Kotlewski, 2020]. Wśród badanej grupy państw najwyższy poziom rozwoju wyrażony udziałem OZE w konsumpcji energii ogółem występuje w państwach nadbałtyckich i w Rumunii, najgorsza sytuacja pod tym względem panuje natomiast na Ukrainie i Białorusi. Sytuacja tych dwóch ostatnich państw może się jeszcze systematycznie pogarszać, na co wpływ będą miały środki, jakie UE planuje zastosować w związku z rozwojem OZE w ramach Wieloletnich Ram Finansowych na lata 2021–2027, Planu Odbudowy czy Funduszu Modernizacyjnego na lata 2021–2030.

Wpływ pandemii na rozwój infrastruktury energetycznej

Na pierwszy rzut oka negatywny wpływ pandemii COVID-19 na rozwój infrastruktury energetycznej wydaje się oczywisty i nieunikniony. Z uwagi na specyfikę poszczególnych sektorów gospodarki niektóre sektory mogły ucierpieć jednak bardziej, a inne w dużo

mniejszym stopniu. Dlatego pytanie, na ile pandemia doprowadziła do wstrzymania lub opóźnień w rozwoju infrastruktury energetycznej, w szczególności tej służącej do przesyłu energii elektrycznej, gazu i ropy naftowej, jest zasadne merytorycznie. A może pojawiły się nawet nowe projekty w tym zakresie? W zmienionej, raczej na niekorzyść, sytuacji gospodarczej część dotychczasowych rozwiązań mogła bowiem zostać zastąpiona przez inne, bardziej ambitne przedsięwzięcia.

Badania odnoszące się do całej gospodarki wskazują na zróżnicowaną odporność różnych sektorów na kryzys wywołany przez pandemię. W większości krajów rozwiniętych stwierdzono dużo większe i gwałtowniejsze spadki w wielu dziedzinach gospodarki w porównaniu z wielkim kryzysem finansowym z lat 2007–2009. Jednocześnie, po początkowym szoku trwającym niespełna kilka miesięcy, większość sektorów, z pominięciem szeroko rozumianego sektora usługowego uzależnionego od bezpośredniego kontaktu z klientami i w związku z tym narażonego na obostrzenia sanitarne i lockdown, odbudowała jednak swoją pozycję dużo szybciej i skutecznej niż w okresie wspominanego kryzysu finansowego [Bloom i in., 2021; Rusell, Stewart, 2021; Ark, Vries, Erumban, 2021]. Oznacza to, że w poszczególnych dziedzinach przystosowano się dość szybko do nowych uwarunkowań funkcjonowania dzięki implementacji zasad bezpieczeństwa sanitarnego i wprowadzeniu na szeroką skalę pracy zdalnej. Ta odpowiedź poszczególnych sektorów gospodarki na kryzys spowodowany pandemią okazała się jednak ekonomicznie mocno zróżnicowana. Bardzo wyraźnie zarysowało się również podstawowe kryterium oceny tego zjawiska, jeśli pominąć wspomniany wyżej wymóg bezpośredniego kontaktu z klientem, którym stał się stopień digitalizacji sektora, jego „impregnacji" technologią ICT, co znalazło odzwierciedlenie nawet w przypadku poszczególnych firm. Im bardziej dane działy gospodarki, a także zlokalizowane w ich obrębie przedsiębiorstwa, były pod tym względem nowoczesne, tym płytszy stawał się w ich przypadku ekonomiczny efekt szoku egzogenicznego wywołanego przez pandemię i tym pełniejsza była późniejsza dość szybka odbudowa działalności danego sektora czy działającego w nim przedsiębiorstwa.

Powyższa obserwacja czyni odpowiedź na postawione na początku niniejszego rozdziału pytanie nieoczywistą i nietrywialną. Powszechnie wiadomo bowiem, że sektory sieciowe i infrastrukturalne są skomputeryzowane w zasadzie w każdym kraju, niezależnie od poziomu jego rozwoju gospodarczego, przynajmniej na kontynencie europejskim. Standardy techniczne we wszystkich państwach są dość podobne, co jest w dużym stopniu efektem uwspólnionych norm, wynikających głównie z natury technologicznej sektora energetycznego, a także z umów międzynarodowych. O ile gospodarki poszczególnych krajów znacznie się między sobą różnią, głównie ze względu na fundamenty mikroekonomiczne (pod względem np. PKB *per capita*), o tyle technologia sieciowa jest raczej wszędzie podobna z uwagi na wspólne warunki brzegowe funkcjonowania poszczególnych urządzeń technicznych. Dotyczy to nie tylko infrastruktury sieciowej, lecz także urządzeń

służących do wytwarzania energii (np. energii elektrycznej). Oznacza to, że kraj biedniejszy jest po prostu proporcjonalnie słabiej wyposażony w tego typu infrastrukturę niż kraj bogatszy, co nie zmienia jednak faktu, że dostępne urządzenia w obu przypadkach charakteryzują się zbliżoną jakością. Oprócz wspomnianych warunków brzegowych technologii wpływ na ten stan rzeczy mają uwarunkowania wynikające z umiędzynarodowienia rynku producentów urządzeń energetycznych. Ta okoliczność wskazuje, że skomputeryzowany standardowo sektor energetyczny powinien należeć do tych sektorów, które stosunkowo najlepiej przystosowały się do warunków funkcjonowania w kryzysie wywołanym przez pandemię koronawirusa.

Jednocześnie sektor energetyczny, ze względu na swoje strategiczne znaczenie, jest uzależniony od funkcjonowania całej gospodarki [Congressional Research Service, 2020][3]. Spadek popytu na energię został w dużym stopniu odbudowany już po kilku pierwszych miesiącach (patrz wyżej). Ponadto straty związane ze zmniejszonym zużyciem w przedsiębiorstwach udało się skompensować wzrostem zużycia energii w gospodarstwach domowych [Madurai Elavarasan i in., 2020]. Sieci energetyczne po pewnych chwilowych kłopotach przetrwały jednak bezawaryjnie [PSE, 2021a; ENTSO-E, 2020b; ENTSO-E, 2020c; EPRI, 2020], co oznaczało możliwość wystąpienia tylko niewielkich spadków w dochodach operatorów energetycznych – ze względu na kontrolę regulatora publicznego nie stanowiło to dużego zagrożenia dla funkcjonowania sektora, choć teoretycznie w warunkach komercjalizacji energetyki niższe dochody mogą oznaczać zmniejszone nakłady na inwestycje. Czy w związku z tym zapowiadana transformacja energetyczna nie zostanie po linii najmniejszego oporu, przynajmniej częściowo, odłożona na później, skoro można pozostać w dużym stopniu przy starych obiektach energetycznych, zaspokajających obecne, ustabilizowane przez kryzys, ograniczone zapotrzebowanie na energię? Z drugiej strony pojawia się także pytanie, czy spadek dochodów społeczeństwa jako całości nie spowoduje zmniejszenia dostępnych środków na założone inwestycje. Zgodnie z przewidywaniami pandemia może spowodować opóźnienia, ale nie rezygnację z przyjętej już polityki kontynuowania transformacji. Po gwałtownym spowolnieniu oczekuje się powrotu do aktywności w 2021 r. Bardzo ważna jest jednak determinacja polityczna w kontynuowaniu przyjętej strategii działania [patrz np. IEA, 2020a, 2020c], co, jak się wydaje, można było zaobserwować już na wczesnym etapie rozwoju pandemii, kiedy wiele krajów zdecydowało się prewencyjnie na kilkumiesięczne wydłużenie realizacji projektów oddanych do eksploatacji [patrz np. IEA, 2020b; ENTSO-E, 2020d, 2020e].

[3] Wpływ pandemii na sektor elektroenergetyczny może być bezpośredni (choroby i zgony wśród pracowników) oraz pośredni. W tym drugim przypadku mamy do czynienia głównie z gospodarczymi skutkami pandemii. Długoterminowe efekty są bardzo niepewne i mogą obejmować zmniejszoną aktywność inwestycyjną w sektorze.

Odpowiedź na to ostatnie pytanie, udzielana w zasadzie przez wszystkich interesariuszy (zarówno instytucje unijne oraz europejskie organizacje energetyczne, jak i poszczególnych operatorów sieciowych itd.), jest dość jednoznaczna – inwestycje będą kontynuowane, a proces transformacji energetycznej nie zostanie odłożony w czasie [PSE, 2021b]. Choć dla niektórych mogą te pozytywne zapowiedzi brzmieć jak „chciejstwo", nawet o charakterze politycznym, to sfalsyfikowanie tego rodzaju deklaracji jest w obecnej chwili (30 kwietnia 2021 r.) niemożliwe ze względu na długi, charakterystyczny dla sektora energetycznego horyzont działania urządzeń służących zarówno do wytwarzania energii, jak i jej dystrybucji oraz przesyłu, czemu towarzyszą długie okresy zwrotu z inwestycji. Aby pojawiły się zasadnicze pęknięcia w systemie podjętych decyzji dotyczących sektora energetycznego i czekającej go transformacji, oddziaływanie kryzysu musiałoby potrwać wiele lat. Obecnie nadal przyjmuje się (choć tylko intuicyjnie, gdyż nie znamy bezpośrednio tego rodzaju doświadczeń z przeszłości), że obecna nadzwyczajna sytuacja ma charakter tymczasowy, a zaplanowane inwestycje trzeba, ogólnie rzecz biorąc, kontynuować, gdyż po ustąpieniu kryzysu chwilowe opóźnienia zostaną nadrobione. Nie ma nawet ścisłej potrzeby pełnego informowania o tych ewentualnych opóźnieniach (aby nie wzbudzać niepotrzebnego popłochu) – i tego rodzaju zmowę milczenia w sektorze należy uznać za prawdopodobną, aczkolwiek niewymuszoną przez instytucje formalne i nieformalne. Wszyscy oczekują zatem możliwości samoczynnego ustąpienia kryzysu i powrotu do *business as usual*, ale takiego, w którym zachowuje się wypracowane w bólach i podjęte z pełną odpowiedzialnością decyzje o inwestycjach energetycznych i związanej z nimi transformacji gospodarek europejskich w kierunku zrównoważonego rozwoju.

Można sądzić, że opisana sytuacja dotyczy także krajów EŚW, szczególnie tych, które instytucjonalnie związały się z Europą Zachodnią. Pewnym problemem, który wzbudza niepokój, jest fakt, że skoro są to kraje w zasadzie mniej zamożne od swoich zachodnich partnerów, to negatywne efekty ewentualnego przedłużania się kryzysu wywołanego pandemią mogą nadejść wcześniej dla sektora energetycznego. Byłoby to szczególnie prawdopodobne, gdyby zasygnalizowane na początku spostrzeżenie, że mniej nowoczesne formy działalności oraz przedsiębiorstwa są bardziej narażone na ujemne efekty ekonomiczne wywołane przez pandemię, potwierdziło się także w skali międzynarodowej, tj. że kraje o większym udziale mniej zdygitalizowanych sektorów i firm w gospodarce są względnie bardziej narażone na negatywne skutki makroekonomiczne związane z tym kryzysem.

Na razie brakuje jednak tego typu doniesień na temat inwestycji w sieć elektroenergetyczną. Może to wskazywać na brak istotnego wpływu kryzysu wywołanego pandemią na podsektor przesyłu energii elektrycznej, co wydaje się prawdopodobne, gdyż, w odróżnieniu od np. szeroko rozumianego sektora usługowego, w którym występuje bezpośredni kontakt z klientami, podsektor ten podlega łatwej adaptacji do pracy w nowych warunkach związanych z pandemią, czyli jest mocno zdygitalizowany i podatny na pracę zdal-

ną; także inwestycje można dość bezpiecznie prowadzić w terenie po przyjęciu pewnych niezbędnych obostrzeń sanitarnych. Podobna sytuacja występuje w podsektorze wytwarzania energii elektrycznej, aczkolwiek przerwy w łańcuchach dostaw (szczególnie konkretnych podzespołów do urządzeń) mogły wpłynąć na pewne opóźnienia w podjętych i trwających już inwestycjach, lecz ze względu na ich długoterminowy charakter i większy rozmach niż ten bezpośrednio niezbędny do dalszego funkcjonowania sektora energetycznego, są one traktowane jako dość typowe opóźnienia, niekoniecznie związane z kryzysem wywołanym pandemią. Przy prawie każdej długoterminowej inwestycji występują bowiem odstępstwa od harmonogramu, które są często nadrabiane w późniejszych etapach inwestycji. Takie podejście może skutkować brakiem publicznie dostępnej i na bieżąco aktualizowanej informacji na ten temat.

W przypadku transformacji energetycznej zmierzającej w kierunku energetyki bezemisyjnej sprawa opóźnień w realizacji projektów inwestycyjnych dotyczących sieci elektroenergetycznej jest ważna z dwóch powodów. Po pierwsze, ze względu na konieczność zwiększonego współdziałania różnych sposobów wytwarzania energii elektrycznej w warunkach upowszechnienia się odnawialnych źródeł energii elektrycznej, takich jak energia wiatru i słońca, gdyż zmienna produkcja energii elektrycznej z tego typu źródeł powinna zostać zbilansowana energią elektryczną wyprodukowaną w innych źródłach, niekiedy także odnawialnych, jak elektrownie wodne. W rezultacie można zaobserwować w tym przypadku zwiększone zapotrzebowanie na zrównoważone przesyły energii elektrycznej. Po drugie, w świetle niektórych koncepcji związanych z transformacją energetyczną, takich jak energetyka prosumencka, sieć elektroenergetyczną należy przystosować do zmiennych warunków pracy, w których występuje spiętrzenie indywidualnych nadwyżek oddawanych do sieci (oczywiście w przypadku dużego upowszechnienia się energetyki prosumenckiej). W tym przypadku mniejsze staje się także zapotrzebowanie na nowe moce wytwórcze, gdyż sieć elektroenergetyczna jest bardziej zintegrowana. Monitorowanie realizacji projektów inwestycyjnych dotyczących sieci elektroenergetycznej ma zatem podstawowe znaczenie z perspektywy przyszłego tempa przebiegu transformacji energetycznej w kierunku zrównoważonego rozwoju. W tabeli 6 zaprezentowano wykaz liniowych projektów rozwoju infrastruktury elektroenergetycznej. Informacje o ewentualnych opóźnieniach nie są jednak publicznie dostępne. Nie wiadomo, które z wymienionych przedsięwzięć utknęły na etapie planów i uzyskania pozwoleń na budowę, co bardzo często przedłuża się, szczególnie wobec braku nacisku ze strony potencjalnych wykonawców. Nie ma także informacji na temat opóźnień dotyczących projektów już realizowanych, co dowodzi tylko słuszności wcześniejszych wywodów.

Tabela 6
Najważniejsze projekty nowych linii przesyłowych energii elektrycznej w EŚW

Projekt	Opis	Status	Termin
Linia wew. między Baczyną a Plewiskiem (PL)	budowa linii 2 × 400 kV; projekt obejmuje moc przesyłową 1500 MW w imporcie oraz 500 MW w eksporcie	uzyskanie pozwoleń	grudzień 2025
Linia wew. między Krajnikiem a Baczyną (PL)	budowa linii 400 kV o pojemności cieplnej 2 × 1870 MVA	w budowie	grudzień 2021
Linia wew. łącząca Morzyczyn, Dunowo, Słupsk i Żarnowiec (PL)	modernizacja linii 400 kV; składa się z trzech sekcji: modernizacja linii Morzyczyn – Dunowo modernizacja linii Dunowo – Słupsk modernizacja linii Słupsk – Żarnowiec	planowany	styczeń 2025
Linia wew. między Piłą Krzewina a Żydowem Kierzkowo (PL)	budowa linii 400 kV	planowany	2027
Linia wew. łącząca Żarnowiec, Gdańsk (Gdańsk Przyjaźń) i Gdańsk Błonia (PL)	modernizacja linii 400 kV	planowany	grudzień 2025
Interkonektor między Litwą a Polską	podwodna linia HVDC o mocy przesyłowej 700 MW	uzyskanie pozwoleń	2025
Linia wew. między Mikułową a Świebodzicami (PL)	budowa linii 400 kV o mocy termicznej 2 × 1870 MVA; projekt obejmuje moc przesyłową 1500 MW w imporcie oraz 500 MW w eksporcie	uzyskanie pozwoleń	czerwiec 2024
Linia wew. między Stanisławowem a Ostrołęką (PL)	budowa linii 400 kV o mocy termicznej 2 x 1870 MVA	uzyskanie pozwoleń	31 grudnia 2023
Linia wew. między Darbenai a Bitenai (LT)	budowa linii 330 kV	uzyskanie pozwoleń	2025
Linia wew. między Bitėnai a KHAE (LT)	budowa linii 330 kV	uzyskanie pozwoleń	2025
Interkonektor między Kilingi-Nõmme (EE) a Rygą (LV)	budowa linii 330 kV o pojemności termicznej 1143 MVA	w budowie	2021
Interkonektor między Tartu (EE) a Valmierą (LV)	wzmocnienie istniejącej linii 330 kV – planowana pojemność termiczna 1000 MVA	planowany	grudzień 2023
Linia wew. między Balti a Tartu (EE)	wzmocnienie istniejącej linii 330 kV – planowana pojemność termiczna 1143 MVA	w budowie	2023
Linia wew. między Viru a Tsirguliiną (EE)	wzmocnienie istniejącej linii 330 kV – planowana pojemność termiczna 1143 MVA (243 km)	planowany	2025
Linia wew. między Harku a Sindi (EE)	budowa linii 330 kV oraz 110 kV o pojemnościach termicznych 1143 MVA i 240 MVA	w budowie	2021
Linia wew. między Paide a Sindi (EE)	wzmocnienie linii 330 kV	rozważany	2025
Infrastruktura związana z synchronizacją krajów bałtyckich w ramach sieci europejskiej	kompleksowy projekt	w budowie	2025

Projekt	Opis	Status	Termin
Linia wew. między Vernerovem a Vitkovem (CZ)	budowa linii 400 kV o mocy termicznej 2 × 1730 MVA	uzyskanie pozwoleń	sierpień 2023
Linia wew. między Vitkovem a Presticami (CZ)	budowa linii 400 kV o mocy termicznej 2 × 1730 MVA	w budowie	30 września 2020
Linia wew. między Presticami a Kocinem (CZ)	wzmocnienie istniejącej linii 400 kV AC o pojemności termicznej 1360 MVA do mocy 2 x 1730 MVA	uzyskanie pozwoleń	30 listopada 2028
Linia wew. między Kocinem a Mirovką (CZ)	budowa linii 400 kV o pojemności termicznej 2 × 1730 MVA	uzyskanie pozwoleń	październik 2027
Interkonektor łączący Węgry i Słowację między Gabčikovem (SK) a Gönyű (HU) i Veľkým Ďurem (SK)	budowa linii 400 kV o pojemności termicznej 2,772 MVA	w budowie	5 kwietnia 2021
Interkonektor łączący Węgry i Słowację między Sajóivánką (HU) a Rimavską Sobotą (SK)	budowa linii 400 kV AC o pojemności termicznej 1386 MVA	w budowie	5 kwietnia 2021
Interkonektor między Žerjavencem (HR) / Hévízem (HU) a Cirkovcami (SI)	budowa linii 400 kV o pojemności termicznej 2 × 1330 MVA	uzyskanie pozwoleń	31 grudnia 2021
Interkonektor między Salgaredą (IT) a regionem Divača-Bericevo (SI)	podwodna podziemna linia HVDC o mocy przesyłowej 1000 MW	w budowie	2028
Linia wew. między Aradem a Timisoarą/Sacalaz (RO)	modernizacja linii 220 kV do 400 kV	planowany	grudzień 2027
Linia wew. między Resitą a Timisoarą/Sacalaz (RO)	modernizacja linii 220 kV do 400 kV	uzyskanie pozwoleń	grudzień 2025
Linia wew. między Portile de Fier a Resitą (RO)	budowa linii 400 kV o pojemności termicznej 1380 MVA	w budowie	grudzień 2024
Interkonektor między Resitą (RO) a Pancevem (RS)	budowa linii 400 kV o pojemności termicznej 2 × 1380 MVA	w budowie	grudzień 2024
Linia wew. między Gutinas a Smardan (RO)	budowa linii 400 kV o pojemności termicznej 1380 MVA	uzyskanie pozwoleń	grudzień 2023
Linia wew. między Cernavodą a Stalpu (RO)	budowa linii 400 kV o pojemności termicznej 2 × 1380 MVA	w budowie	grudzień 2021
Linia wew. między Dobrudżą a Burgas (BG)	budowa linii 400 kV o mocy przesyłowej 1,500 MW	w budowie	czerwiec 2021
Linia wew. między Maricą a Burgas (BG)	budowa linii 400 kV o mocy przesyłowej 1500 MW	w budowie	1 czerwca 2021
Linia wew. między Maricą a Płowdiwem (BG)	budowa linii 400 kV o mocy przesyłowej 1500 MW	w budowie	lipiec 2022
Interkonektor między Maricą (BG) a N. Santa (EL)	budowa linii 400 kV o mocy przesyłowej 1500 MW	w budowie	30 czerwca 2023

Uwaga: w tabeli znajdują się tylko projekty liniowe; pominięto pozostałą infrastrukturę, taką jak stacje transformatorowe i konwerterowe, a szczególnie elektrownie i inne źródła rozproszone; tam, gdzie nie wskazano, że chodzi o HVDC (prąd stały), jest mowa zawsze o AC (prądzie zmiennym); w przypadku niektórych linii nie opublikowano danych o pojemności termicznej lub mocy przesyłowej.

Źródło: Komisja Europejska [2021].

Nieco inaczej niż w przypadku sieci elektroenergetycznych wygląda sytuacja związana z sieciami gazowymi. Tutaj informacja o opóźnieniach w uruchomieniu poszczególnych obiektów jest dokładnie zinwentaryzowana i dostępna, ale z pewnymi ograniczeniami charakterystycznymi dla sieci elektroenergetycznej, które powodują, że publikowane dane są niepełne, a ich bieżące uzupełnianie wydaje się raczej niemożliwe. Dostępne na obecną chwilę dane dotyczące regionu EŚW zgromadzono w tabeli 7. Oddanie do użytku obiektów gazowych jest dość ściśle związane z możliwością pozyskania nowego surowca do przesyłu, podczas gdy w przypadku linii elektroenergetycznych tylko niekiedy wiąże się to z uruchomieniem nowych obiektów wytwórczych – te ostatnie są zaś bardziej niezawodne niż nowe źródła surowca gazowego. Większa zależność elementów sieci gazowych od (szczególnie zewnętrznych) dostaw medium energetycznego przekłada się na ich większą podatność na zakłócenia w procesie finalnej realizacji inwestycji, a zwłaszcza końcowego oddania linii przesyłowych do eksploatacji. Ponadto gospodarka jest mniej zależna od gazu niż od energii elektrycznej, a problem strategiczny dotyczący podsektora gazowego wiąże się jedynie z możliwością gwałtownego przerwania dostaw z zagranicy, co raczej nie występuje w elektroenergetyce. W związku z powyższym faktyczna tolerancja wobec niezrealizowania w terminie inwestycji gazowych wymienionych w tabeli 7 jest większa, tj. obiekty gazowe są częściej traktowane jako rozwiązania fakultatywne niż obiekty elektroenergetyczne. Z perspektywy odnawialnych źródeł energii, a zatem także transformacji energetycznej, gaz jest jednak bardzo istotny w kontekście rozwoju sektora elektroenergetycznego. Elektrownie pracujące na gazie ziemnym są użyteczne i tanie w bilansowaniu zmiennej produkcji z odnawialnych źródeł energii elektrycznej. W dłuższej perspektywie niezrealizowanie pewnych inwestycji gazowych może zatem opóźnić także uruchamianie nowych obiektów wytwórczych bazujących na odnawialnych źródłach energii, co dotyczy szczególnie elektrowni wiatrowych i słonecznych. Ponadto w procesie dekarbonizacji gospodarki większe zastosowanie gazu we wszystkich obszarach jest traktowane jako ważny etap pośredni w dojściu do stanu idealnego, który obecnie jest jeszcze nieosiągalny, a polegać ma na stworzeniu zeroemisyjnej gospodarki energetycznej (być może z wykorzystaniem biogazu lub wodoru na obecnym etapie rozwoju). Jednakże również w odniesieniu do podsektora przesyłu gazu należy stwierdzić, że wpływ pandemii na realizację poszczególnych projektów jest jak na razie ograniczony, tzn. nie ma informacji o opóźnieniach spowodowanych pandemią, a te, które są dostępne, wiążą się z występowaniem innych zjawisk (tabela 7).

Tabela 7
Najważniejsze projekty interkonektorów gazowych w EŚW

Kod	Kraj	Lokalizacja	Moc przesyłowa (GWH/d*)	Aktualny termin	Opóźnienie	Przyczyna opóźnienia
TRA-A-21	Czechy Austria	Poštorná–Reintal	201,42	2024	tak	projekt pilotażowy
TRA-N-86	Chorwacja Słowenia	Lučko–Zabok–Rogatec	162,00/121,20	2023	brak danych	
TRA-N-390	Chorwacja Słowenia	Lučko–Zabok–Rogatec	121,20/162,00	2023	brak danych	
TRA-N-1058	Chorwacja Węgry	Kozarac–Slobodnica	82,00/135,85	2027	tak	uzależnienie od projektu dostaw LNG
TRA-F-90	Chorwacja Węgry	Omišalj–Zlobin	40,76	2020	brak danych	
TRA-N-75	Chorwacja Węgry Słowenia	Zlobin–Bosiljevo–Sisak –Kozarac	54,34	2027	tak	uzależnienie od projektu dostaw LNG
TRA-F-275	Polska Słowacja	Pogórska Wola–Tworzeń; Strachocina–Pogórska Wola; Tworóg–Tworzeń	143,9/174,5	2021	brak danych	
TRA-F-190	Polska Słowacja	Veľké Kapušany	143,96/174,59	2021	tak	opóźnione przetargi, opóźnione dostawy elementów rurociągu
TRA-A-342	Łotwa Litwa	Kiemenai	54,43/62,87	2023	tak	przedłużone studium wykonalności
TRA-F-895; TRA-F-928	Estonia Finlandia	Inkoo–Paldiski; Kiili–Paldiski; Siuntio–Inkoo	48,00	2020	brak danych	
TRA-N-224	Bośnia i Hercegowina Chorwacja	Slobodnica–Bosanski Brod–Zenica	35,00/162,00	2025	tak	brak współpracy ze strony Republiki Serbskiej
TRA-N-66	Bośnia i Hercegowina Chorwacja	Slobodnica–Bosanski Brod–Zenica	162,00	2025	tak	przedawnienie oficjalnych zezwoleń
TRA-N-851; TRA-A-302	Bośnia i Hercegowina Chorwacja	Posusje–Novi Travnik	81,00	2023	brak danych	
TRA-N-910	Bośnia i Hercegowina Chorwacja	Trzac–Bosanska Krupa	73,00	2026	brak danych	

cd. tabeli 7

Kod	Kraj	Lokalizacja	Moc przesyłowa (GWH/d*)	Aktualny termin	Opóźnienie	Przyczyna opóźnienia
TRA-N-303	Bośnia i Hercegowina Chorwacja	Licka Jesenica–Rakovica	81,00	2026	brak danych	
TRA-F-341	Polska Litwa	od granicy do Jauniunai na Litwie	73,90/58,30	2021	brak danych	
TRA-F-212	Polska Litwa	od Hołowczyc do granicy	73,90/58,30	2021	tak	brak informacji
TRA-A-271	Polska Dania	na dnie Bałtyku	91,10/306,80	2022	brak danych	ryzyko związane z uzyskaniem odpowiednich pozwoleń
TRA-A-1173	Polska Dania	Goleniów–Lwówek	nie podano	2022	brak danych	jw.
TRA-A-136 TRA-A-273	Czechy Polska	Tvrdonice–Hať	219,10/153,20	2023	tak	opóźnienia w uzyskaniu odpowiednich zezwoleń
TRA-A-621 TRA-A-561	Polska Ukraina	Hermanowice–Bliche Volytsia	153,20	2022	tak	przedłużające się negocjacje między stronami
TRA-F-752	Czechy Niemcy	HSK–Přimda	665,00 (I), 454 (II)	2021	brak danych	
TRA-A-654 TRA-A-655 TRA-A-656 TRA-A-628	Bułgaria Rumunia Węgry Słowacja	pod nazwą Eastring	docelowo po 617,00 każde	2025 2030	tak	nieuszczegółowione terminy realizacji projektu z poprzedniego okresu dotyczące różnych krajów
TRA-N-524	Słowacja Węgry	Balassagyarmat–Velké Zlievce	26,00/102,00	2022	brak danych	
TRA-N-1235	Słowacja Węgry	Balassagyarmat–Velké Zlievce	25,40/102,20	2022	brak danych	
TRA-A-1322	Rumunia Węgry	Csanadpalota	75,88/78, 12	2022	tak	opóźnienia po stronie popytu
TRA-F-358	Rumunia Węgry Bułgaria	Csanadpalota	RO → HU: 47,75 RO → BG: 20,80 (I), 20,75 (II)	2020	tak	procedury przetargowe, odkrycia archeologiczne
TRA-A-362	Rumunia	Wybrzeże Morza Czarnego–Podișor	nie podano	2021	tak	przesunięcie FID
TRA-N-959	Rumunia Węgry	Csanadpalota	128,73	2023	brak danych	
TRA-F-357	Rumunia Mołdawia	Onesti–Gheraesti–Letcani	42,11	2021	brak danych	
TRA-N-598	Rumunia Ukraina	kompleksowy projekt przesyłowy	77,18	2026	brak danych	

TRA-A-1268	Rumunia Serbia	Petrovaleso–Comlosu mare	46,27	2020	brak danych	
TRA-N-325	Słowenia Węgry	Pince–Tornyiszentmiklós	46,50	2025	brak danych	
TRA-N-112	Słowenia Węgry	Pince–Tornyiszentmiklós	59,30	2025	brak danych	
TRA-N-361 TRA-N-389	Słowenia Austria	Ceršak–Murfeld	166,50/105,20	2023	brak danych	
TRA-N-299	Słowenia Włochy	Šempeter–Vodice	51,60/49,00	2026	brak danych	
TRA-N-596 TRA-N-502	Ukraina Rumunia	Khotyn–Siret	87,10/58,10	2025	brak danych	
TRA-N-137	Bułgaria Serbia	Novi Iskar–Kalotina	58,50	2022	tak	zmiana promotora projektu
TRA-F-378	Grecja Bułgaria	Komotini–Stara Zagora	90,00 (I), 60,00 (II)	2025	tak	pozwy wobec wniosków przetargowych
TRA-F-592	Bułgaria	Kireevo–Zaychar Strandzha–Malkoclar	395,20/577,10	2022	brak danych	
TRA-A-70	Chorwacja Serbia	Slobodnica–Sotin–Bačko Novo Selo	197,84/185,66	2027	brak danych	
TRA-A-980	Grecja Macedonia	Pontoiraklia–Stojakovo	GR → MA: 76,50	2022	brak danych	
TRA-N-245	Polska Ukraina Słowacja	kompleksowy projekt we wschodniej Polsce	nie podano	2029	brak danych	
TRA-F-247	Polska Czechy	kompleksowy projekt w zachodniej Polsce	nie podano	2021	brak danych	
TRA-F-1169	Ukraina Mołdawia	kompleksowy projekt	574,10	2020 2021 2024	brak danych	

* W gigawatogodzinach na dzień. Jeżeli podana jest tylko jedna wartość, to znaczy, że chodzi o moc przesyłową w obie strony. Druga wartość za ukośnikiem to rewers od drugiej podanej lokalizacji (drugiego podanego kraju) lub drugi równoległy rurociąg powrotny. Strzałka (→) oznacza przepływ jednokierunkowy. Wartości z cyframi rzymskimi w nawiasach to wartości dodane w kolejnych etapach projektu, z których następny jest fakultatywny w stosunku do pierwszego; w innym wypadku podano tylko wartości docelowe.
Uwaga: w tabeli znajdują się tylko projekty liniowe; pominięto pozostałą infrastrukturę, taką jak terminale, kompresory, magazyny, wytwarzanie biogazu i wodoru oraz najmniejsze projekty o raczej lokalnym zasięgu.

Źródło: ENTSO-E [2020a].

Opóźnienia w realizacji inwestycji sieciowych mogą teoretycznie dotyczyć także infrastruktury do przesyłu ropy naftowej. Jest to relatywnie bardziej prawdopodobne niż w przypadku wspomnianych wyżej infrastruktur sieciowych, gdyż projekty tego rodzaju mają bardziej indywidualny charakter, nawet w stosunku do projektów gazowych. Każdy kraj zajmuje się tym w zasadzie we własnym zakresie, co pozwala uniknąć takiego międzynarodowego związania instytucjonalnego jak w przypadku projektów gazowych lub elektroenergetycznych. Łatwiej jest utrzymywać rezerwy ropy naftowej niż gazu, szczególnie wówczas, gdy można robić to samodzielnie i za pomocą innych środków transportu niż rurociągi, czyli np. koleją. Można także importować gotowe produkty z ropy naftowej zamiast samego surowca z sąsiednich krajów europejskich, co jest powszechnie praktykowane. Związek ropy naftowej z sieciowymi projektami infrastrukturalnymi dotyczącymi OZE jest, ogólnie rzecz biorąc, mniej bezpośredni niż w przypadku energii elektrycznej i gazu[4]. Ewentualne opóźnienia w realizacji projektów liniowych związane z transportem ropy naftowej mogą nawet przyśpieszyć transformację energetyczną w takim zakresie, w jakim jest ona substytucyjna – z uwagi na brak dostępu do tego surowca zwiększeniu ulegnie bowiem presja na zastosowanie biopaliw, a szczególnie na elektryfikację podsektora transportu kołowego. Dodatkowo należy zauważyć, że projekty liniowe związane z transportem ropy są, ogólnie rzecz biorąc, mniej liczne (tabela 8), dlatego że przesył liniowy tego surowca ma większą gęstość energii, czyli większą pojemność, oraz z uwagi na to, że na mniej obciążonych trasach rezygnuje się z naftociągów na rzecz transportu zbiornikowego i kołowego.

Podsumowując, należy stwierdzić, że pandemia nie wyrządziła jak na razie trwałych szkód w przesyłowych podsektorach energetycznych, zwłaszcza jeśli chodzi o zmiany o charakterze nieodwracalnym. Wygląda na to, że wszyscy interesariusze oczekują jej stosunkowo szybkiego ustąpienia i łatwego odrobienia strat. Może to nastąpić albo na skutek działań regulatora, który wymusiłby większą publiczną transparentność bieżącego funkcjonowania tych podsektorów, albo za sprawą przedłużającego się kryzysu wywołanego przez pandemię. Teoretycznie możemy mieć też do czynienia z długotrwałym spowolnieniem wzrostu w całej gospodarce[5] już po ustąpieniu kryzysu, czego skutkiem może być nieadekwatność zaplanowanych inwestycji w stosunku do rzeczywistego popytu na energię. O tym będzie można jednak przekonać się ostatecznie dopiero w dłuższym okresie. Na razie interesariusze wraz z podmiotami publicznymi wykazują determinację do kontynuowa-

4 W zasadzie chodzi głównie o substytucję ropy przez biopaliwa lub energię elektryczną. Zwolennicy pierwszej opcji natrafiają na ograniczenia związane z dostępnością surowca biologicznego, podobnie jak w przypadku biogazu. Zastosowanie drugiego rozwiązania oznacza *de facto* włączenie transportu kołowego do podsektora elektroenergetycznego i jest to proces, który się już rozpoczął.

5 Potwierdza to scenariusz negatywnego wpływu na produktywność w przypadku przejścia na edukację zdalną i domową [Fernald, Li, 2021].

nia transformacji energetycznej[6], choć większość działań przebiega w zwolnionym tempie [zob. ENTSO-E, 2021, s. 74–75]. Podejście to znajduje potwierdzenie w dokumentach publikowanych przez UE [zob. np. Komisja Europejska, 2020; Rada Europejska, Rada Unii Europejskiej, 2021], mimo to konkretnych decyzji o ewentualnym opóźnieniu w realizacji projektów jeszcze się systematycznie nie obserwuje.

Tabela 8
Najważniejsze projekty naftociągów w EŚW

Projekt	Opis	Status	Termin
Naftociąg łączący Miszewko Strzałkowskie (okolice Płocka) i Górki Zachodnie (okolice Gdańska)	rozbudowa naftociągu pomorskiego: druga nitka o maksymalnej pojemności 25 MTA	rozważany	2025
Naftociąg łączący Adamowo (PL) i Brody (Ukraina)	część euroazjatyckiego korytarza przesyłowego dla ropy kaukaskiej i środkowoazjatyckiej; możliwy przesył ropy w basenie morza Bałtyckiego	uzyskanie pozwoleń	grudzień 2023
Naftociąg łączący Litvinov (CZ) i Spergau (DE)	rozbudowa naftociągu Drużba o pojemności 5–6 MTA	rozważany	31 marca 2025
Naftociąg łączący Bratysławę (SK) i Schwechat (DE)	naftociąg o pojemności 5 MTA	rozważany	1 listopada 2022
Naftociąg łączący Triest (IT) i Ingolstadt (DE)	TAL Plus: zwiększenie zdolności przesyłowej naftociągu TAL	planowany	31 marca 2023

Uwaga: w tabeli znajdują się tylko projekty liniowe; pominięto pozostałą infrastrukturę.
Źródło: Komisja Europejska [2021].

Wspomniana wyżej determinacja decydentów do realizacji gospodarki niskoemisyjnej dotyczy także rozwoju infrastruktury energetycznej, o czym można się przekonać w świetle lektury dokumentów rządowych z EŚW dotyczących rozwoju OZE oraz krajowych KPO.

Wpływ pandemii na działalność przedsiębiorstw energetycznych w EŚW

Przedsiębiorstwa z szeroko pojętej branży energetycznej w EŚW stanęły przed wieloma wyzwaniami spowodowanymi zarówno przez samą pandemię COVID-19, jak i szok popytowo-podażowy. Mimo to nie doszło do upadłości spółek na taką skalę jak w USA, gdzie wniosek o ogłoszenie bankructwa (29 czerwca 2020 r.) złożyła Chesapeake Energy. Diametralnie różne strategie, od wstrzymywania inwestycji do wręcz agresywnej

6 W Polsce jest to np. Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej [2021, s. 94–132]. Na poziomie europejskim w tego typu działania zaangażowane są zaś m.in. ENTSO-E i ENTSO-G [2020].

ekspansji, stały się udziałem przedsiębiorstw z EŚW. Do największych przedsięwzięć z tego regionu należy przejęcie Energi przez PKN Orlen i podejmowanie dalszych działań akwizycyjnych w stosunku do Lotos oraz PGNiG. Spadek popytu na energię nie wywołał dramatycznych zmian w sektorze, wzrastające ceny uprawnień do emisji CO_2 w istotny sposób wpłynęły jednak na rentowność prowadzonej działalności. W Polsce procesy transformacji znacznie przyspieszyły z uwagi na przyjęcie w lutym 2021 r. strategii *Polityka Energetyczna Polski do 2030 r.*, zawarcie umowy społecznej z górnikami oraz zapowiedź wyłączenia z sektora elektroenergetycznego kopalń i przyjęcie regulacji dotyczących budowy *offshore wind* na Bałtyku (PGE, Polenergia, PKN Orlen). Mimo pandemii przedsiębiorstwa przystąpiły do realizacji dużych projektów wiatrowych na morzu. Ich efektem ma być wybudowanie na morzu do 2030 r. farm wiatrowych o łącznej mocy 5,9 GW. W regionie EŚW projekty *offshore wind* będą realizowane również na Litwie (700MW), Łotwie i w Estonii (łącznie 1GW).

Wojna hybrydowa i jej implikacje dla biznesu energetycznego

Podczas pandemii stosowano wojnę hybrydową obejmującą całe spektrum działań wymierzonych przeciwko państwom EŚW. Sięgano zarówno po narzędzia służące dezinformacji i manipulacji, jak i techniki typowe dla sabotażu i cyberwojny. Prowadzenie tego rodzaju działań w okresie trudnym nie tylko dla państw określonego regionu, lecz także dla całej UE miało na celu osłabienie jej spójności przez Rosję, a tym samym chęć przeciwstawienia się dominacji innych państw w EŚW i szerzej – w UE.

Ogłaszane przez Rosję i Białoruś informacje o wrogich działaniach Polski, blokujących fizycznie budowę Nord Stream 2, czy naruszaniu granic, wprowadzanie sankcji oraz wydalenie dyplomatów wskazują, iż należy oczekiwać eskalacji w zakresie stosowania narzędzi wojny hybrydowej przez Rosję w EŚW, tym bardziej iż polityka dywersyfikacji dostaw gazu oraz przyjęcie strategii wodorowej przez Komisję Europejską powinny skutecznie przeciwdziałać prowadzeniu dyplomacji gazowej przez Rosję, czyli wykorzystywaniu dostaw źródeł energii do realizacji celów politycznych.

Jednym z symptomów przywiązywania dużej wagi do kwestii zagrożeń hybrydowych w kontekście bezpieczeństwa energetycznego jest dołączenie Ukrainy 19 marca 2021 r. do NATO Energy Security Center of Excellence [NATO ENSEC COE, 2021]. Ostatnie wydarzenia (7 maja 2021 r.) z USA w postaci ataku hakerskiego na największy ropociąg (20% konsumowanego paliwa w USA), którego operatorem jest The Colonial Pipeline, wskazują jak istotne znaczenie ma zabezpieczenie infrastruktury energetycznej przed wojną hybrydową.

Podsumowanie

1. Uzgodnienia polityczne na poziomie UE, zakładające redukcję emisji CO_2 o 55% do 2030 r. oraz wprowadzenie wzmocnienia nowego budżetu UE przez Fundusz Sprawiedliwej Transformacji oraz Fundusz Odbudowy, dają silny impuls do rozwoju odnawialnych źródeł energii w EŚW oraz poprawy ich efektywności energetycznej. Ryzyko przerwania łańcucha dostaw i konieczność wychodzenia z kryzysu powodują, iż podjęto decyzję o wdrażaniu nowych technologii, związanych np. z zastosowaniem wodoru, oraz rozwoju przemysłu z wykorzystaniem postpandemicznych mechanizmów wsparcia.
2. Pandemia COVID-19 pokazała, iż odnawialne źródła energii są znacznie bardziej odporne na różne rodzaje zagrożeń i ryzyka niż tradycyjne źródła węglowe. Niedawne doświadczenia pokazały, że zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego w kontekście ryzyka fizycznej dostawy surowców energetycznych dotyczy kwestii znajdujących się poza kontrolą UE. Konieczne jest więc rozwijanie własnych źródeł opartych na OZE, a także odejście od koncepcji gazu jako paliwa przejściowego w kierunku wodoru, który może być wytwarzany za pomocą różnych technologii, w tym także ze źródeł odnawialnych, co stanowi remedium na niesterowalność głównych źródeł odnawialnych w systemie energetycznym EŚW i UE, czyli wiatru i słońca.
3. Napięcia międzynarodowe wynikające z dalszej realizacji Nord Stream 2, możliwego osłabienia NATO przez Rosję za pomocą narzędzi energetycznych, a także agresywne budowanie napięcia na granicy z Ukrainą oraz stosowanie wojny hybrydowej, czyli wykorzystywanie narzędzi destabilizacji politycznej, dezinformacji, sabotażu i cyberataków uderzających w różne elementy funkcjonowania państw, niosą za sobą ryzyko, na które sektor energetyczny powinien być w większym stopniu przygotowany, tym bardziej iż większość państw EŚW jest tzw. państwami frontowymi.
4. Jak na razie pandemia nie wyrządziła trwałych szkód w przesyłowych podsektorach energetycznych. Wygląda na to, że wszyscy interesariusze oczekują jej stosunkowo szybkiego ustąpienia i łatwego odrobienia strat, wraz z podmiotami publicznymi wykazują oni bowiem determinację do kontynuowania transformacji energetycznej, co znajduje potwierdzenie w dokumentach unijnych i krajowych. Jeżeli ta sytuacja nie ulegnie zmianie, np. na skutek przedłużającej się pandemii, to wspomniane wyżej podsektory przesyłowe nie przyczynią się do powstania opóźnień w transformacji energetycznej. Ewentualnych zakłóceń tego procesu należy oczekiwać raczej po stronie producentów energii elektrycznej, szczególnie w zakresie zewnętrznych dostaw surowca gazowego.
5. Przedsiębiorstwa szeroko pojętego sektora energetycznego w 2020 r. przyjęły różne strategie – od bardzo pasywnych, jak np. Tauron w Polsce, do aktywnego budowania swojej wartości mimo wzrastającego poziomu ryzyka, wynikającego nie tylko z pande-

mii COVID-19, ale również zmieniających się od dłuższego czasu czynników zewnętrznych, czego przykładem są działania podejmowane przez PKN Orlen.

6. Analiza opóźnienia czasowego wskazuje na zróżnicowanie tempa rozwoju OZE między poszczególnymi państwami EŚW. Szczegółowe wyniki pozwalają zauważyć, iż istnieje możliwość zwiększenia dynamiki OZE i takiej tendencji należy się spodziewać w przyszłości, biorąc pod uwagę wnioski płynące z pandemii oraz cele mechanizmów finansowych stworzonych na potrzeby wychodzenia z kryzysu po pandemii.

ANEKS

Załącznik 1

Charakterystyka metody opóźnień czasowych

Opóźnienia czasowe kształtują się w poszczególnych okresach na różnym poziomie i niezbędne jest podanie formalnej oceny szacunku indywidualnych opóźnień między obiektem prognozowanym a obiektami wzorcowymi. Metody te można podzielić na dwie grupy [Grabiński, 1988]:

- oceny stałe w czasie (szacowanie statycznych indywidualnych opóźnień czasowych);
- oceny dynamiczne (szacowanie dynamicznych indywidualnych opóźnień czasowych).

Opóźnienia czasowe między obiektem wzorcowym i prognozowanym

Z uwagi na cel i zakres badania szczególnie istotne są oceny dynamiczne. Poniżej zostaną wykorzystane dwa warianty metody szacowania dynamicznych indywidualnych opóźnień czasowych.

Wariant I

Wariant I określania indywidualnych opóźnień czasowych polega na przypisaniu „wygładzonych" wartości zmiennej Y tylko do obiektu prognozowanego Y_0. Kolejność działań składa się w tym przypadku z następujących etapów. Najpierw na podstawie realizacji zmiennej Y_0 szacuje się parametry funkcji trendu f_0. W tym celu można wykorzystać np. klasyczną metodę najmniejszych kwadratów (KMNK). Wśród narzędzi najczęściej stosowanych do opisu tendencji rozwojowej można wyróżnić następujące funkcje: liniową, potęgową, wykładniczą, wielomian drugiego stopnia oraz logistyczną. Przy wyborze

metody opisu tendencji wskazane jest także – jeżeli istnieje taka możliwość – korzystanie z informacji pozastatystycznych, dotyczących prawidłowości rozwoju badanego zjawiska. Mając na uwadze powyższe, w niniejszej pracy przeanalizowana została sytuacja, w której zastosowano funkcję liniową. Dodatkowo wskazano również możliwość zastosowania funkcji wykładniczej jako alternatywy czy uzupełnienia w odniesieniu do danych uzyskanych na podstawie funkcji liniowej.

Do określenia opóźnień czasowych można wykorzystać zatem następujące wzory [Grabiński, 1988]:

a) w przypadku aproksymacji funkcją liniową:

$$Y_t^0 = a_0 + b_0 t + e_t; \text{ parametr: } \tilde{t}_t = \frac{y_t^1 - a_0}{b_0},$$

b) w przypadku aproksymacji funkcją wykładniczą:

$$Y_t^0 = a_0 + b_0^t + e_t; \text{ parametr: } \tilde{t}_t = \frac{lg\, y_t^1 - lg\, a_0}{lg\, b_0}.$$

Wielkość indywidualnego opóźnienia czasowego między obiektami Y_0 i Y_1 ustala się na podstawie równania:

$$d_t = \tilde{t}_t - t,$$

gdzie $t = 1, \ldots, n$.

W przypadku predykcji zmiennej Y_0 wykorzystuje się tylko te informacje o zmiennej Y_1, dla których $d_t > 0$.

Wariant II

Wariant II jest w swej istocie zbliżony do wariantu I. Różnica polega jednak na tym, iż wygładzone wartości zmiennej Y_0 wprowadza się nie tylko do obiektu prognozowanego, ale również do obiektu wzorcowego Y_1. Parametr $\tilde{t}$ wyznacza się zatem dla teoretycznych wartości zmiennej Y_1, które uzyskuje się z trendu [Grabiński, 1988]:

$$Y_t^1 = f_1(t, \xi).$$

W tym przypadku do oszacowania opóźnień czasowych warto rozpatrzyć następujące sytuacje:

a) funkcja f_0 i f_1 są funkcjami liniowymi:

$$\begin{aligned} Y_t^0 &= a_0 + b_0^t + e_t \\ Y_t^1 &= a_1 + b_1 t + e_t \end{aligned} \quad \text{parametr: } \tilde{t}_t = \frac{a_1 - a_0}{b_0} + \frac{b_1}{b_0} t;$$

b) funkcja f_0 i f_1 są funkcjami wykładniczymi:

$$\begin{aligned} Y_t^0 &= a_0 b_0^t e_t \\ Y_t^1 &= a_1 b_1^t e_t \end{aligned} \quad \text{parametr: } \tilde{t}_t = \frac{lg\ a_1 - lga_0}{lgb_0} + \frac{lgb_1}{lgb_0} t;$$

c) funkcja f_0 jest funkcją wykładniczą, podczas gdy funkcja f_1 to funkcja liniowa:

$$\begin{aligned} Y_t^0 &= a_0 b_0^t e_t \\ Y_t^1 &= a_1 + b_1 t + e_t \end{aligned} \quad \text{parametr: } \tilde{t}_t = -\frac{lga_0}{lgb_0} + \frac{lg(a_1 - b_1 t)}{lgb_0};$$

d) funkcja f_0 jest funkcją liniową, podczas gdy funkcja f_1 to funkcja wykładnicza:

$$\begin{aligned} Y_t^0 &= a_0 + b_0^t + e_t \\ Y_t^1 &= a_1 b_1^t e_t \end{aligned} \quad \text{parametr: } \tilde{t}_t = -\frac{a_0}{b_0} + \frac{a_1}{b_0} b_1^t.$$

Poniżej (załącznik 2) zaprezentowano dane statystyczne dotyczące generowania energii z OZE, konsumpcji energii pierwotnej (*primary energy consumption*) oraz oszacowanego wskaźnika udziału OZE w konsumpcji energii finalnej.

Załącznik 2. Dane statystyczne

Tabela 9
Konsumpcja energii pierwotnej (TWh)

Państwo \ Rok	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Bułgaria	219	236	242	233	231	203	211	222	211	197	208	222	211	214	214	208	192
Chorwacja	108	108	106	108	106	106	106	94	86	94	94	89	94	94	97	94	92
Czechy	525	517	527	521	511	490	510	499	496	486	475	467	458	478	478	483	428
Estonia	64	61	61	69	67	58	72	72	75	78	75	69	69	78	81	61	53
Węgry	288	307	303	297	294	270	275	267	250	236	236	250	253	267	269	273	269
Łotwa	44	47	44	44	44	44	50	44	44	44	39	42	44	47	44	44	42
Litwa	103	92	89	97	97	89	67	67	69	64	61	64	64	67	69	69	69
Polska	1040	1063	1116	1111	1131	1090	1162	1168	1132	1135	1093	1104	1153	1197	1214	1178	1114
Rumunia	453	456	464	447	450	392	394	406	389	364	375	378	378	383	392	383	369
Słowacja	212	223	215	203	209	190	203	195	187	192	179	180	181	192	188	183	172
Słowenia	83	83	86	83	92	86	86	83	81	81	81	75	78	81	81	78	75
Ukraina	1578	1597	1617	1611	1556	1325	1417	1464	1436	1358	1203	997	1042	969	1006	950	919
Białoruś	286	286	306	297	300	286	303	300	325	286	297	269	267	272	297	294	272
Niemcy	3983	3935	4031	3858	3897	3654	3807	3667	3714	3818	3657	3722	3783	3829	3733	3625	3364

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BP [2021].

Tabela 10
Energia wygenerowana z OZE (*renewables*: *renewable power generation*) (TWh)

Rok / Państwo	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Bułgaria	0,00	0,01	0,02	0,05	0,14	0,25	0,73	1,02	2,10	2,85	2,78	3,11	3,16	3,30	4,25	4,59	4,94
Chorwacja	0,01	0,02	0,03	0,04	0,06	0,08	0,17	0,26	0,43	0,65	0,93	1,12	1,51	1,81	2,08	2,52	2,88
Czechy	0,59	0,67	0,96	1,31	1,71	2,24	3,10	5,22	5,95	6,54	7,26	7,63	7,39	7,75	7,78	8,02	8,02
Estonia	0,04	0,09	0,11	0,13	0,17	0,51	1,02	1,15	1,44	1,20	1,35	1,50	1,49	2,42	1,91	2,10	2,29
Węgry	0,73	1,67	1,31	1,67	2,14	2,67	2,83	2,49	2,43	2,57	2,85	3,00	3,00	3,26	3,55	4,47	5,13
Łotwa	0,09	0,09	0,09	0,10	0,10	0,10	0,12	0,19	0,40	0,62	0,77	0,92	0,95	1,08	1,07	1,08	1,07
Litwa	0,01	0,01	0,04	0,16	0,20	0,26	0,37	0,63	0,76	1,00	1,11	1,33	1,63	1,93	1,70	2,12	2,26
Polska	0,99	1,65	2,25	3,08	4,45	6,30	7,97	10,81	14,84	14,63	17,66	20,65	20,67	21,56	19,65	23,50	25,61
Rumunia	0,00	0,01	0,01	0,04	0,03	0,02	0,42	1,59	2,86	5,19	6,52	9,57	8,94	9,79	8,53	9,06	9,23
Słowacja	0,03	0,04	0,40	0,48	0,52	0,54	0,69	1,22	1,37	1,51	2,02	2,17	2,27	2,21	2,22	2,29	2,30
Słowenia	0,12	0,11	0,10	0,10	0,29	0,20	0,23	0,32	0,43	0,48	0,52	0,55	0,56	0,58	0,53	0,57	0,54
Ukraina	0,03	0,04	0,04	0,33	0,31	0,18	0,24	0,25	0,76	1,31	1,69	1,71	1,58	1,92	2,60	5,28	9,72
Białoruś	0,00	0,00	0,00	0,02	0,03	0,06	0,09	0,10	0,10	0,09	0,09	0,14	0,19	0,29	0,33	0,46	0,48
Niemcy	36,50	42,90	51,60	67,20	72,80	76,10	84,20	106,40	121,30	129,30	142,90	169,80	169,10	196,20	206,80	222,70	232,38

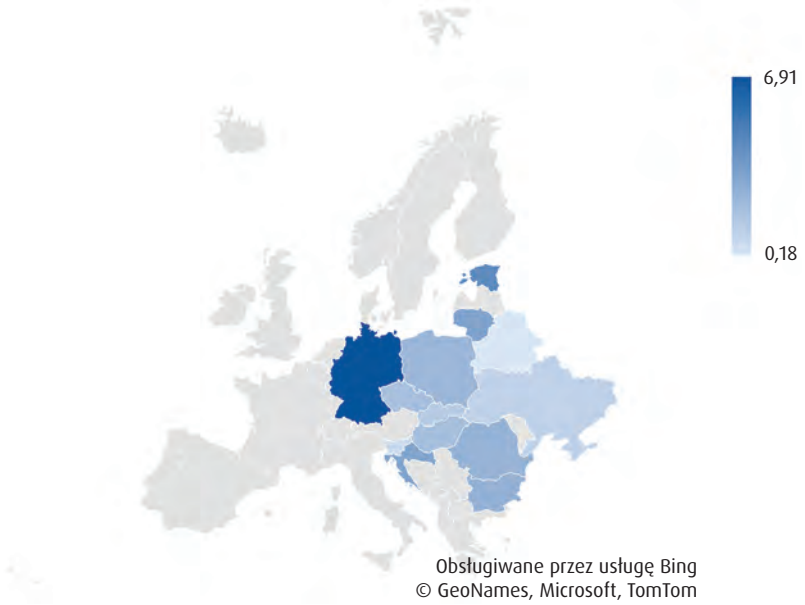
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BP [2021].

Tabela 11
Energia wygenerowana z OZE – konsumpcja energii pierwotnej (TWh)

Rok / Państwo	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Bułgaria	0,0000	0,0000	0,0001	0,0002	0,0006	0,0012	0,0035	0,0046	0,0100	0,0144	0,0134	0,0140	0,0150	0,0154	0,0199	0,0220	0,0258
Chorwacja	0,0001	0,0002	0,0003	0,0004	0,0006	0,0007	0,0016	0,0027	0,0049	0,0069	0,0098	0,0126	0,0160	0,0191	0,0214	0,0267	0,0314
Czechy	0,0011	0,0013	0,0018	0,0025	0,0034	0,0046	0,0061	0,0105	0,0120	0,0135	0,0153	0,0163	0,0161	0,0162	0,0163	0,0166	0,0188
Estonia	0,0006	0,0014	0,0019	0,0018	0,0026	0,0087	0,0141	0,0159	0,0191	0,0154	0,0180	0,0216	0,0214	0,0311	0,0237	0,0344	0,0434
Węgry	0,0025	0,0054	0,0043	0,0056	0,0073	0,0099	0,0103	0,0093	0,0097	0,0109	0,0121	0,0120	0,0119	0,0122	0,0132	0,0164	0,0190
Łotwa	0,0020	0,0019	0,0020	0,0021	0,0023	0,0022	0,0023	0,0043	0,0089	0,0140	0,0198	0,0220	0,0215	0,0229	0,0240	0,0244	0,0255
Litwa	0,0001	0,0001	0,0004	0,0016	0,0021	0,0029	0,0056	0,0095	0,0110	0,0157	0,0182	0,0208	0,0256	0,0290	0,0244	0,0306	0,0326
Polska	0,0010	0,0015	0,0020	0,0028	0,0039	0,0058	0,0069	0,0093	0,0131	0,0129	0,0162	0,0187	0,0179	0,0180	0,0162	0,0200	0,0230
Rumunia	0,0000	0,0000	0,0000	0,0001	0,0001	0,0001	0,0011	0,0039	0,0074	0,0143	0,0174	0,0253	0,0237	0,0255	0,0218	0,0236	0,0250
Słowacja	0,0001	0,0002	0,0019	0,0024	0,0025	0,0029	0,0034	0,0063	0,0073	0,0078	0,0113	0,0121	0,0125	0,0115	0,0118	0,0125	0,0134
Słowenia	0,0015	0,0013	0,0011	0,0012	0,0032	0,0023	0,0027	0,0038	0,0053	0,0060	0,0065	0,0073	0,0071	0,0072	0,0066	0,0073	0,0071
Ukraina	0,0000	0,0000	0,0000	0,0002	0,0002	0,0001	0,0002	0,0002	0,0005	0,0010	0,0014	0,0017	0,0015	0,0020	0,0026	0,0056	0,0106
Białoruś	0,0000	0,0000	0,0000	0,0001	0,0001	0,0002	0,0003	0,0003	0,0003	0,0003	0,0003	0,0005	0,0007	0,0011	0,0011	0,0015	0,0018
Niemcy	0,0092	0,0109	0,0128	0,0174	0,0187	0,0208	0,0221	0,0290	0,0327	0,0339	0,0391	0,0456	0,0447	0,0512	0,0554	0,0614	0,0691

Źródło: opracowanie własne.

Rysunek 9
Udział OZE w konsumpcji energii finalnej w 2020 r. w poszczególnych państwach (%)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BP [2021].

Bibliografia

Ark, B. van, Vries, K. de, Erumban, A. (2021). *The Impact of COVID-19 Pandemic on Productivity Dynamics by Industries: A Comparison between France, UK and USA*, 6th World KLEMS Conference.

Bloom, N., Bunn, F., Mizen, P., Smietanka, P., Thwaites, G. (2021). *The Impact of COVID-19 on Productivity*, 6th World KLEMS Conference.

BP (2021). *Statistical Review of World Energy*, https://www.bp.com/en/global/corporate/energy-economics/statistical-review-of-world-energy.html (dostęp: 12.07.2021).

CIRE (2020). *Polska i kilka państw UE chce wzmocnienia współpracy na rzecz OZE*, https://www.cire.pl/item,197755,1,0,0,1,0,0,polska-i-kilka-panstw-ue-chce-wzmocnienia-wspolpracy-na-rzecz-oze.html (dostęp: 8.05.2021).

Congressional Research Service (2020). *COVID-19: Potential Impacts on the Electric Power Sector*, CRS Insight, June 12.

Connolly, R., Hanson, P., Bradshaw, M. (2020). It's Déjà Vu All Over Again: COVID-19, the Global Energy Market, and the Russian Economy, *Eurasian Geography and Economics*, 61(3), s. 1–21. DOI: 10.1080/15387216.2020.1776627.

Duscha, V., Fougeyrollas, A., Nathani, C., Pfaff, M., Ragwitz, M., Resch, G., Schade, W., Breitschopf, B., Walz, R. (2016). Renewable Energy Deployment in Europe up to 2030 and the Aim of a Triple Dividend, *Energy Policy*, 95, s. 314–323. DOI: 10.1016/j.enpol.2016.05.011.

ENTSO-E (2020a). *Ten-Year Network Development Plan 2020*, Annex A – Project Details.

ENTSO-E (2020b). *Winter Outlook 2020–2021 – Summer Review 2020*.

ENTSO-E (2020c). *Winter Outlook 2020–2021 – Summer Review 2020*, Country Comments.

ENTSO-E (2020d). *Trans European Replacement Reserves Exchange (TERRE) Project to Deliver a European Platform for the Exchange of Balancing Energy from Replacement Reserves Based on LIBRA Solution Live in January 2020*, https://www.entsoe.eu/news/2020/01/09/trans-european-replacement-reserves-exchange-terre-project-to-deliver-a-european-platform-for-the-exchange-of--balancing-energy-from-replacement-reserves-based-on-libra-solution-live-in-january-2020/ (dostęp: 4.04.2021).

ENTSO-E (2020e). *Update on the Accession Roadmap to the RR Platform Due to COVID-19 Outbreak*, https://www.entsoe.eu/news/2020/06/29/update-on-the-accession-roadmap-to-the-rr-platform-due-to-covid-19-outbreak/ (dostęp: 3.04.2021).

ENTSO-E (2021). *TYNDP 2020 – Main Report*, January.

ENTSO-E, ENTSO-G (2020). *TYNDP 2020 – Scenario Report*, June.

EPRI (2020). *COVID-19 Flexibility and the Grid – Improving Available Flexibility for Abnormal Grid Operating Condition*, White Paper, June.

Eurostat (2021a). *Change in Electricity Prices for Non-Household Consumers Compared with Previous Year, Same Semester, Second Half 2020*, http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?query=BOOKMARK_DS-052782_QID_-637D4755_UID_-3F171EB0 (dostęp: 10.04.2021).

Eurostat (2021b). *Electricity Prices for Household Consumers – Bi-Annual Data (From 2007 Onwards)*, http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=nrg_pc_204 (dostęp: 10.04.2021).

Fernald, J., Li, H. (2021). *The Impact of COVID and Potential Output*, Federal Reserve Bank of San Francisco, Working Paper 2021–09.

Grabiński, T. (1988). Metody określania opóźnień czasowych i wykorzystanie ich w procesie prognozowania. W: *Metody statystyki międzynarodowej* (s. 204–205), A. Zeliaś (red.). Warszawa: PWE.

IEA (2020a). *The Covid-19 Crisis Is Hurting but Not Halting Global Growth in Renewable Power Capacity*, https://www.iea.org/news/the-covid-19-crisis-is-hurting-but-not-halting-global-growth--in-renewable-power-capacity (dostęp: 7.04.2021).

IEA (2020b). *Renewable Energy Market Update – Outlook for 2020 and 2021*, https://www.iea.org/reports/renewable-energy-market-update (dostęp: 4.04.2021).

IEA (2020c). *The Impact of the COVID-19 Crisis on Clean Energy Progress*, https://www.iea.org/articles/the-impact-of-the-covid-19-crisis-on-clean-energy-progress (dostęp: 7.04.2021).

IEA (2021a). *Global Energy Review 2021. Assessing the Effects of Economic Recoveries on Global Energy Demand and CO_2 Emissions in 2021*, https://www.iea.org/reports/global-energy-review-2021 (dostęp: 10.04.2021).

IEA (2021b). *Monthly Electricity Statistics*, https://www.iea.org/reports/monthly electricity statistics/ (dostęp: 16.04.2021).

Investing.com (2021). *Carbon Emissions Futures*, https://www.investing.com/commodities/carbon-emissions-streaming-chart (dostęp: 23.04.2021).

Kahia, M., Ben Aïssa, M.S., Charfeddine, L. (2016). Impact of Renewable and Non-Renewable Energy Consumption on Economic Growth: New Evidence from the MENA Net Oil Exporting Countries (NOECs), *Energy*, 116, s. 102–115. DOI: 10.1016/j.energy.2016.07.126.

Komisja Europejska (2020). Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Europejskiego Banku Centralnego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Spo-

łecznego, Komitetu Regionów i Europejskiego Banku Inwestycyjnego, *Europejski semestr 2020: zalecenia dla poszczególnych krajów*, COM(2020) 500 final.

Komisja Europejska (2021). *Transparency Platform*, https://ec.europa.eu/energy/infrastructure/transparency_platform/map-viewer/main.html (dostęp: 12.04.2021).

Księżopolski, K. (2019). The Climate and Energy Policy of the European Union as Fuel for Political and Economic Dominance. W: *Fuel for Dominance* (s. 237–260), T. Grosse (Ed.). Warsaw: Peter Lang. DOI: 10.3726/b17064.

Księżopolski, K., Maśloch, G., Kotlewski, D. (2020). Energetyka odnawialna – wyzwanie dla krajów Europy Środkowo-Wschodniej. W: *Raport SGH i Forum Ekonomicznego 2020* (s. 129–166). Warszawa: Oficyna Wydawnicza SGH i Forum Ekonomiczne.

Księżopolski, K., Maśloch, G. (2021). Time Delay Approach to Renewable Energy in the Visegrad Group, *Energies*, 14(7), s. 1928. DOI: 10.3390/en14071928.

Księżopolski, K., Pronińska, K.M., Sulowska, A.E. (2013). *Odnawialne źródła energii w Polsce. Wybrane problemy bezpieczeństwa, polityki i administracji*. Warszawa: Elipsa.

Księżopolski, K., Wiliński, W., Bartoszczuk, P. (2019). Ekologia (ekoinnowacje) w krajach Europy Środkowo-Wschodniej na tle globalnych wyzwań. W: *Europa Środkowo-Wschodnia wobec globalnych trendów. Gospodarka, społeczeństwo i biznes* (s. 81–107). Warszawa: Oficyna Wydawnicza SGH i Forum Ekonomiczne.

Kutan, A.M., Paramati, S.R., Ummalla, M., Zakari, A. (2018). Financing Renewable Energy Projects in Major Emerging Market Economies: Evidence in the Perspective of Sustainable Economic Development, *Emerging Markets Finance and Trade*, 54(8), s. 1761–1777. DOI: 10.1080/1540496X.2017.1363036.

Madurai Elavarasan, R., Shafiullah, G., Raju, K., Mugdal, V., Arif, M.T., Jamal, T., Subramanian, S., Sriraja Balaguru, V.S., Reddy, K.S., Subramaniam, U. (2020). COVID-19: Impact Analysis and Recommendations for Power Sector Operation, *Applied Energy*, 279, s. 115739.

Market Observatory for Energy (2021a). *Quarterly Report Energy on European Electricity Markets with Focus on the Developments in Annual Wholesale Prices*, https://ec.europa.eu/energy/sites/default/files/quarterly_report_on_european_electricity_markets_q4_2020.pdf (dostęp: 5.04.2021).

Market Observatory for Energy (2021b). *Quarterly Report Energy on European Gas Markets with Focus on the European Barriers in Retail Gas Markets*, https://ec.europa.eu/energy/sites/default/files/quarterly_report_on_european_gas_markets_q4_2020_final.pdf (dostęp: 5.04.2021).

Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej (2021). *Krajowy Plan Odbudowy i Zwiększania Odporności*. Warszawa.

NATO ENSEC COE (2021). *Ukraine Has Officialy Joined the Large Family of NATO ENSEC COE – Welcome!*, https://www.enseccoe.org/en/newsroom/ukraine-has-officialy-joined-the-large-family-of-nato-ensec-coe-welcome/493 (dostęp: 26.04.2021).

Newell, R., Dale, A. (2020). COVID-19 and Climate Change: An Integrated Perspective, *Cities & Health*, s. 1–5. DOI: 10.1080/23748834.2020.1778844.

Parlament Europejski (2021). *Wieloletni budżet UE*, https://www.europarl.europa.eu/news/pl/headlines/priorities/wieloletni-budzet-ue-po-2021-roku (10.05.2021).

Pradhan, S., Ghose, D. (2020). Present and Future Impact of COVID-19 in the Renewable Energy Sector: A Case Study on India, *Energy Sources. Part A: Recovery, Utilization, and Environmental Effects*, s. 1–11. DOI: 10.1080/15567036.2020.1801902.

PSE (2021a). *Praca KSE bezpieczna w obliczu epidemii COVID-19*, https://www.pse.pl/-/praca-kse-bezpieczna-w-obliczu-epidemii-covid-19 (dostęp: 26.04.2021).

PSE (2021b). *Nowe linie na północy kraju zwiększą bezpieczeństwo energetyczne regionu*, https://www.pse.pl/-/nowe-linie-na-polnocy-kraju-zwieksza-bezpieczenstwo-energetyczne-regionu (dostęp: 22.04.2021).

Rada Europejska (2020). *Wspólne oświadczenie członków Rady Europejskiej*, https://www.consilium.europa.eu/media/43093/26-vc-euco-statement-pl.pdf (dostęp: 10.04.2021).

Rada Europejska, Rada Unii Europejskiej (2021). U*nijny pakiet odbudowy: Rada przyjmuje Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększenia Odporności*, https://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2021/02/11/eu-recovery-package-council-adopts-recovery-and-resilience-facility/ (dostęp: 21.04.2021).

Rafindadi, A.A., Ozturk, I. (2017). Impacts of Renewable Energy Consumption on the German Economic Growth: Evidence from Combined Cointegration Test, *Renewable and Sustainable Energy Reviews*, 75, s. 1130–1141. DOI: 10.1016/j.rser.2016.11.093.

Rusell, M., Stewart, J. (2021). *U.S. Productivity and Labor Composition in the COVID-19 Era*, 6th World KLEMS Conference.

Sugiawan, Y., Managi, S. (2016). The Environmental Kuznets Curve in Indonesia: Exploring the Potential of Renewable Energy, *Energy Policy*, 98, s. 187–198. DOI: 10.1016/j.enpol.2016.08.029.

AWANS KRAJÓW EUROPY ŚRODKOWO-WSCHODNIEJ W ŁAŃCUCHACH WARTOŚCI PRZED PANDEMIĄ I PO JEJ WYGAŚNIĘCIU – SZANSE I WYZWANIA NA PRZYSZŁOŚĆ

Mariusz-Jan Radło
Mariusz Sagan

Streszczenie

W niniejszym opracowaniu zaprezentowano aktualną oraz możliwą przyszłą pozycję krajów Europy Środkowo-Wschodniej (EŚW) w globalnych łańcuchach wartości, a także wpływ pandemii COVID-19 na zmiany dokonujące się w tym zakresie. Wyjaśniono także, w jaki sposób gospodarki i przedsiębiorstwa z EŚW mogą przesuwać się w górę łańcuchów wartości. Zaprezentowane wyniki wskazują, że aktualne powiązania krajów EŚW w ramach globalnych łańcuchów wartości w dużym stopniu odzwierciedlają przesunięcie, jakie nastąpiło w geografii przemysłu europejskiego w kierunku południowych Niemiec, z łańcuchami dostaw rozciągającymi się na Polskę, Węgry, Czechy, Słowację, Austrię, Rumunię i Słowenię. Szok pandemiczny wywołał istotne krótkookresowe zmiany w łańcuchach wartości. Na początku odnotowano załamanie eksportu we wszystkich krajach Unii Europejskiej (UE). Kraje EŚW szybko odbudowały jednak swoją pozycję eksportową i po krótkookresowym spadku osiągnęły szybsze przyrosty eksportu niż cała UE-27 ogółem. Długookresowe skutki szoku pandemicznego w przypadku globalnych łańcuchów wartości są trudne do przewidzenia, ale istotny z ich perspektywy może być wzrost znaczenia przypisywanego bezpieczeństwu dostaw i odporności łańcuchów na podobne wstrząsy w przyszłości. Przedstawione analizy pozwalają stwierdzić, że nasiliła się tendencja do regionalizacji tych łańcuchów, na czym skorzystały w czasie pandemii kraje EŚW. Przeprowadzone badania wskazują też, że wzmacnianie pozycji gospodarek i przedsiębiorstw z krajów położonych w regionie EŚW

w łańcuchach wartości jest ściśle związane ze spełnieniem wielu warunków, w tym z zapewnieniem odpowiednich ram instytucjonalnych dla rozwoju przedsiębiorstw. W opracowaniu zaprezentowano także możliwe kierunki selektywnej i horyzontalnej interwencji państwa służącej wzmacnianiu pozycji gospodarek i przedsiębiorstw w łańcuchach wartości.

OPPORTUNITIES AND CHALLENGES FOR MOVING UP THE VALUE CHAINS BEFORE AND AFTER THE PANDEMIC. THE CASE OF CENTRAL AND EASTERN EUROPEAN COUNTRIES

Summary

In this study we have presented the present and potential future position of Central and Eastern Europe (CEE) countries in global value chains, as well as the effects of COVID-19 on changes in these chains. We also attempted to explain how CEE economies and enterprises can move up the value chains. The presented results show that the current position of the CEE countries within global value chains largely reflects the shift that took place in the geography of European industry towards Southern Germany with supply chains extending to Poland, Hungary, the Czech Republic, Slovakia, Austria, Romania and Slovenia. The pandemic shock triggered significant short-term changes in value chains. At the beginning, there was a breakdown in exports from all EU countries, including CEE. However, CEE countries quickly rebuilt their export position and after a short-term decline, they recorded faster growth in exports than the entire EU-27. Long-term effects of the pandemic shock on global value chains are difficult to predict, but the bottom line may be the increased importance attached to security of supplies and the resilience of chains to similar shocks in the future. The presented analyses seem to confirm that the trend towards regionalization of these chains has been strengthened, which the CEE countries benefited from during the pandemic. The research also showed that strengthening the position of CEE economies and enterprises in value chains strongly depends on the fulfillment of many conditions, including the creation of institutional conditions for the development of enterprises. The study also presents possible directions of selective and horizontal state intervention in order to strengthen the position of economies and enterprises in value chains.

Autorzy/Authors

Mariusz-Jan Radło – dr hab., profesor uczelni oraz kierownik Katedry Globalnych Współzależności Gospodarczych SGH. Ukończył studia magisterskie w zakresie ekonomii i politologii na Uniwersytecie Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie, a także podyplomowe studia z integracji europejskiej w Krajowej Szkole Administracji Publicznej i Ecole Nationale d'Administration (1999). W latach 2004–2007 był wicedyrektorem ds. naukowych Polskiego Forum Strategii Lizbońskiej w Instytucie Badań nad Gospodarką Rynkową, gdzie odpowiadał za zarządzanie projektami badawczymi dotyczącymi analizy i projektowania reform makroekonomicznych i sektorowych w Polsce. Realizował projekty m.in. dla Ministerstwa Gospodarki, Ministerstwa Rozwoju, Komisji Europej-

skiej, Kancelarii Prezydenta RP, Biura Bezpieczeństwa Narodowego, Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej, Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, Business Software Alliance, PLL LOT SA, a także wielu podmiotów sektora prywatnego. Obecnie jest partnerem zarządzającym w spółce analityczno-doradczej SENDICO. Od 2004 r., jako pracownik naukowy i dydaktyczny, pozostaje też związany z SGH, gdzie prowadzi wykłady dotyczące międzynarodowych procesów fuzji i przejęć przedsiębiorstw oraz zarządzania ryzykiem.

Mariusz Sagan – dr, adiunkt w Instytucie Rynków i Konkurencji SGH. Ekspert i praktyk w zakresie rozwoju regionalnego i strategii miast oraz zarządzania strategicznego w biznesie międzynarodowym. Autor i współautor ponad 100 publikacji na temat strategii rozwoju miast, biznesu międzynarodowego, instytucjonalizmu oraz zarządzania przedsiębiorstwem. Autor, redaktor i współautor kilkunastu książek (np. *Rozwój Polski Wschodniej*, *Praktyka skutecznego zarządzania przedsiębiorstwem*, *Management in International Business*). Wyniki swoich prac prezentował podczas konferencji i wykładów w kilkudziesięciu krajach świata (Chiny, USA, Rosja, Ukraina, Gruzja, Portugalia itp.). W latach 2014–2016 był członkiem Global Advisory Board w Center for Leadership and Management na amerykańskim Uniwersytecie Rutgersa. Posiada liczne związki z praktyką gospodarczą i instytucjami publicznymi, na zlecenie których realizował ekspertyzy, szkolenia międzynarodowe oraz warsztaty. Współtwórca i realizator Strategii Lublin 2020 oraz Lublin 2030. Inicjator programu Study in Lublin oraz ekosystemowego projektu Lubelska Wyżyna IT. Prezes Fundacji Wyżyna Motoryzacyjna i Maszynowa. Członek Sektorowej Rady ds. Kompetencji – Nowoczesne Usługi Biznesowe.

Przygotowaniu badania, którego wyniki prezentujemy w tym rozdziale, towarzyszył trojaki cel. Po pierwsze, chcieliśmy zaprezentować aktualną oraz możliwą do osiągnięcia w przyszłości pozycję krajów Europy Środkowo-Wschodniej (EŚW)[1] w łańcuchach wartości. Po drugie, zamierzaliśmy opisać wpływ następstw COVID-19 na przesunięcia w tych łańcuchach, ze szczególnym uwzględnieniem nowych trendów obejmujących m.in. dążenie do ich regionalizacji, wzmocnienie bezpieczeństwa dostaw czy zmiany w strukturze popytu. Po trzecie, naszym celem było wyjaśnienie, w jaki sposób gospodarki i przedsiębiorstwa z EŚW mogą przesuwać się w górę łańcuchów wartości, w tym m.in. przez przechwytywanie działalności o wyższej wartości dodanej lub zdobywanie większej kontroli nad całym łańcuchem wartości. Powyższa tematyka wpisuje się w szerszy trend, jakim jest dążenie do włączania przedsiębiorstw czy całych gospodarek w globalne i regionalne łańcuchy wartości, a następnie awansowanie w ich ramach [Radło, 2016; Taglioni, Winkler, 2014; UNCTAD, 2013].

W przypadku Polski, a także innych krajów EŚW, proces włączania w globalne łańcuchy wartości przyspieszył wraz z ekonomiczną transformacją w latach 90., a potem w następstwie pogłębiającej się integracji tych państw w ramach Unii Europejskiej (UE). W efekcie przez ostatnie dekady analizowane kraje korzystały na reorganizacji globalnych łańcuchów

[1] Bułgaria, Czechy, Estonia, Litwa, Łotwa, Polska, Rumunia, Słowacja, Słowenia, Węgry.

wartości. Jednym z przejawów tego procesu była postępująca zmiana geografii łańcuchów wartości w obrębie UE. Szczególnie widoczne zmiany odnotowano w przypadku krajów Grupy Wyszehradzkiej (V4) – polegały one na wzroście ich powiązań w ramach tzw. niemiecko-środkowoeuropejskiego łańcucha dostaw (ang. *German-Central European Supply Chain*) [zob. Aiyar i in., 2013] czy środkowoeuropejskiego rdzenia produkcyjnego (ang. *Central European Manufacturing Core*) [zob. Stehrer, Stöllinger, 2014; Stöllinger, 2016; Stöllinger, Hanzl-Weiss, Leitner, Stehrer, 2018]. Zjawisko to wiązało się z szerszym trendem, polegającym na przesuwaniu się aktywności gospodarczej w obrębie UE (szczególnie w branżach produkcyjnych) z niektórych rozwiniętych państw członkowskich Europy Zachodniej i Południowej w kierunku grupy gospodarek EŚW, w tym Niemiec, Austrii, Czech, Węgier, Polski czy Słowacji i dalej w kierunku pozostałych krajów EŚW należących do UE. Zmiany te były następstwem dużego napływu bezpośrednich inwestycji zagranicznych (BIZ) do regionu, co skutkowało szybkim włączaniem gospodarek tych krajów w międzynarodowe łańcuchy dostaw i transfer technologii. Szybko rósł także eksport i pogłębiała się złożoność krajowej wartości dodanej w ogólnym eksporcie. Rozwój poszczególnych dziedzin prowadził także do przyspieszenia konwergencji dochodów, co z kolei wywierało presję na wzmacnianie pozakosztowych źródeł konkurencyjności gospodarek i przedsiębiorstw z EŚW, a w tym dążenie do awansu w ramach łańcuchów wartości.

Ostatnie lata przyniosły istotne zmiany czynników kształtujących łańcuchy wartości. Pandemia COVID-19, a w szczególności zastosowane w reakcji na nią polityki polegające na zamykaniu granic oraz wprowadzaniu ograniczeń w handlu zagranicznym czy w przepływach ludności – spowodowały, że przedsiębiorstwa korzystające z międzynarodowych łańcuchów wartości zaczęły w znacznie większym stopniu dostrzegać znaczenie bezpieczeństwa i ciągłości dostaw. Przeprowadzone w lutym i marcu 2021 r. badania z udziałem przedsiębiorstw funkcjonujących w ramach łańcuchów wartości pokazały, że wśród czynników decydujących o nawiązaniu współpracy z kontrahentami na pierwszym miejscu znajduje się niezawodność dostaw [Klub Dyrektorów Finansowych, 2021], podczas gdy jeszcze kilka lat temu aspekt ten uznawany był za ważny, ale nie najważniejszy. Podobne procesy zaobserwowano także na poziomie rządów. Wiele krajów doświadczyło problemów wynikających z uzależnienia ich gospodarek od dostaw strategicznych surowców, w tym np. półproduktów niezbędnych do wytwarzania leków. Co więcej, sama pandemia zaistniała w momencie, gdy wzrost znaczenia Chin w gospodarce światowej zaczął być postrzegany przez wysokorozwinięte kraje Zachodu jako istotne zagrożenie dla ich pozycji konkurencyjnej. Z tego też powodu część komentatorów zaczęła wskazywać, że pandemia, może zakończyć obecną fazę globalizacji i zainicjować proces odchodzenia wielu „zachodnich" przedsiębiorstw od chinocentrycznych globalnych łańcuchów wartości czy izolowania Chin od zachodnich technologii i własności intelektualnej [Radło, 2020].

Z uwagi na powyższe spostrzeżenia niniejszy rozdział rozpoczynamy od zaprezentowania pozycji, jaką osiągnęły kraje EŚW w globalnych i regionalnych łańcuchach wartości w branżach produkcyjnych i usługowych, i określenia tego, jak pozycja ta zmieniała się w ostatnich latach. Przybliżamy też geograficzne wzorce łańcuchów wartości, w których uczestniczą państwa tego regionu. W kolejnych podrozdziałach analizujemy, jakie są lub mogą być skutki pandemii COVID-19 z perspektywy zmian pozycji EŚW w globalnych i regionalnych łańcuchach wartości. Staramy się też odpowiedzieć na pytanie, czy nasilone przez pandemię dążenie do skrócenia i regionalizacji łańcuchów wartości oraz do gospodarczej autonomii strategicznej wzmocni pozycję EŚW w łańcuchach wartości, a także które branże produkcyjne i usługowe z krajów tego regionu awansują, a które stracą dotychczasową pozycję w globalnych i regionalnych łańcuchach wartości. W ostatniej części rozdziału prezentujemy natomiast opinie przedsiębiorców na temat tego, jakie strategie powinny stosować instytucje publiczne z krajów EŚW, by wzmocnić swoją pozycję w łańcuchach wartości.

Badania, których wyniki przedstawiono w tym rozdziale, zrealizowano przy zastosowaniu trzech różnych metod. Objęły one kolejno: analizę danych zastanych, ilościową analizę danych statystycznych, a także indywidualne wywiady pogłębione z przedstawicielami reprezentatywnych branż i instytucji z Polski oraz Niemiec, w tym z przedsiębiorstw oraz organizacji wspierających rozwój innowacyjnych ekosystemów przemysłowych i instytucji otoczenia biznesu.

Kraje i przedsiębiorstwa EŚW w łańcuchach wartości

Zmiany w geografii przemysłu europejskiego i środkowoeuropejski łańcuch produkcyjny

Po pierwszej dekadzie członkostwa krajów V4 w UE naukowcy i komentatorzy gospodarczy zaczęli dostrzegać zmiany, jakie zaszły w unijnej geografii ekonomicznej. Jak wskazywał Taylor [2015], „przemysłowe serce Europy, nazywane kiedyś niebieskim bananem i rozciągające się od Manchesteru do Mediolanu przesunęło się na wschód, gdy jej polityczny środek ciężkości przesunął się do Niemiec". Oznaczać to miało, że lokalizacja europejskiego przemysłu uległa zmianie, a ukuta ćwierć wieku wcześniej koncepcja niebieskiego banana [Brunet, 1989] częściowo zdezaktualizowała się, gdy centrum europejskiego przemysłu stały się południowe Niemcy, z łańcuchami dostaw rozciągającymi się na Polskę, Węgry, Czechy, Słowację, Austrię i Rumunię. Wizja opisanych przeobrażeń, choć nieco przerysowana, odzwierciedla z jednej strony sukces gospodarczy krajów, które weszły do UE w XXI w., a z drugiej ukazuje tworzenie się nowej geografii europejskiego przemysłu

– wielocentrycznej, przypominającej swym kształtem raczej kiść winogron [Faludi, 2015], i obejmującej oprócz sieci produkcyjnych w EŚW, Niemczech i Austrii także Szwajcarię, północne Włochy i Szwecję [Landesmann, Schröder, 2020].

Jednymi z pierwszych, którzy dostrzegli powyższe trendy, byli Aiyar i in. [2013]. W swym raporcie opublikowanym przez Międzynarodowy Fundusz Walutowy wskazywali na powstanie niemiecko-środkowoeuropejskiego łańcucha dostaw, w którym zaczęto wytwarzać towary na eksport do reszty świata. Przejawem tego były szybko rozwijające się dwustronne powiązania handlowe między Niemcami a Czechami, Węgrami, Polską i Słowacją, których przedmiotem stał się w dużym stopniu handel zaopatrzeniowy dobrami pośrednimi. Rozwojowi tego łańcucha dostaw sprzyjał duży napływ BIZ do sektorów produkcyjnych, w tym w szczególności do branży motoryzacyjnej i innego sprzętu transportowego. Rozwój tych gałęzi przemysłu ze względu na rosnące potrzeby w zakresie współpracy z lokalnymi poddostawcami szybko uruchomił transfer technologii do krajów EŚW. Skutkowało to wzrostem eksportu oraz jego dalszym zróżnicowaniem i rozwojem branż opartych na wiedzy. Mimo utrzymujących się różnic w poziomach płac powyższe procesy wywołały konwergencję dochodów, która uświadomiła przedsiębiorcom i decydentom z krajów EŚW, że zachowanie korzystnej pozycji konkurencyjnej w handlu międzynarodowym i łańcuchach wartości zależy od wzmocnienia pozakosztowych przewag konkurencyjnych, a także pozycji zajmowanej w łańcuchach wartości.

Podobne do powyższych obserwacje poczynili austriaccy badacze [Stehrer, Stöllinger, 2014; Stöllinger, 2016; Stöllinger i in., 2018], którzy wskazali dodatkowo na rosnącą koncentrację przemysłów przetwórczych w środkowoeuropejskim rdzeniu produkcyjnym zdominowanym przez Niemcy, kraje V4 i Austrię. Odnotowali oni jednocześnie, że kraje te nie doświadczyły tak głębokiej deindustrializacji jak inne państwa UE, w których proces serwicyzacji gospodarek znacznie się pogłębił. Co więcej, rozwój przetwórstwa przemysłowego w omawianej grupie krajów był pozytywnie skorelowany z integracją w ramach globalnych łańcuchów wartości. Jest to o tyle interesujące, o ile wzrost udziału innych krajów UE w globalnych łańcuchach wartości związany był raczej z malejącym znaczeniem przemysłów przetwórczych w gospodarce. Branżowy wymiar środkowoeuropejskiego rdzenia produkcyjnego wskazywał jednocześnie na to, że dotyczył on przede wszystkim produkcji sprzętu transportowego, elektronicznego, metalurgicznego, maszynowego oraz chemicznego.

Eksport wartości dodanej i branżowe specjalizacje EŚW

Jednym z głównych mierników stosowanych przy analizie udziału poszczególnych państw w łańcuchach wartości jest udział krajowej wartości dodanej w eksporcie, w tym udział bezpośredniej krajowej wartości dodanej (udział wartości dodanej wytworzonej

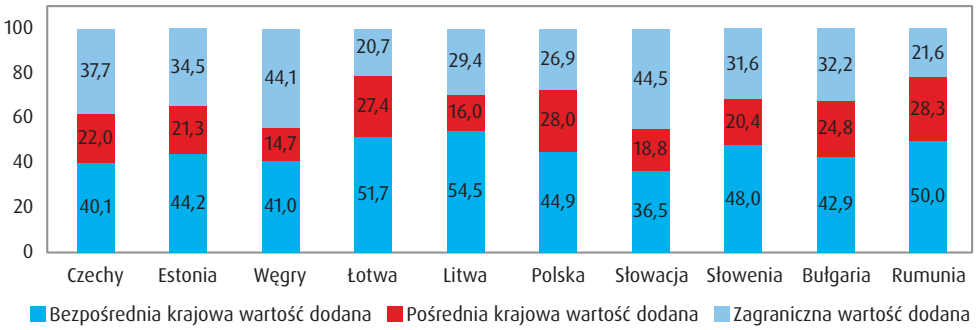
przez branżę eksportującą w eksporcie tej branży) oraz udział pośredniej wartości dodanej (udział w eksporcie danej branży wartości dodanej wytworzonej przez krajowych dostawców z innych branż). Dodatkowo warto też zwrócić uwagę na zagraniczną wartość dodaną w eksporcie (udział w eksporcie danej branży zagranicznej wartości dodanej)[2]. Na rysunku 1 zaprezentowano dane dotyczące ogółu branż. Ich analiza wskazuje, że we wszystkich krajach EŚW udział krajowej wartości dodanej w eksporcie znacząco przewyższa udział zagranicznej wartości dodanej. Mimo to kilka krajów cechują silne powiązania wstecz łańcuchów wartości, o czym świadczy stosunkowo wysoki udział zagranicznej wartości dodanej w eksporcie. Są to (w kolejności malejącej): Słowacja (45,1%), Węgry (44,1%), Czechy (37,7%), a także Estonia (34,5%). Warto jednocześnie odnotować, że obecność branż eksportowych w krajach EŚW nie tylko przyczynia się do wzrostu udziału krajowej wartości dodanej w ich eksporcie, ale umożliwia także eksport wartości dodanej wytworzonej przez krajowych poddostawców z innych branż. Proces ten dokonuje się w ramach krajowych łańcuchów wartości i sprzyja rozwojowi lokalnych przedsiębiorstw oraz transferowi wiedzy i technologii w ramach powiązań kooperacyjnych. Zestawienie udziałów bezpośredniej i pośredniej krajowej wartości dodanej w eksporcie (rysunek 2) pozwala wskazać, że takie kraje jak Rumunia, Łotwa czy Polska cechują się wyższymi od mediany charakterystycznej dla analizowanej grupy krajów udziałami krajowej pośredniej i bezpośredniej wartości dodanej. Co ciekawe, poniżej mediany w obydwu wypadkach znalazły się Słowacja, Węgry i Estonia – głównie ze względu na wysoki udział zagranicznej wartości dodanej w ich eksporcie.

W powyższym kontekście na uwagę zasługuje fakt, że o ile kraje EŚW są bardzo silnie powiązane z rynkiem unijnym, o tyle ich stosunki gospodarcze z rynkiem niemieckim są bardziej zróżnicowane. Dla większości z nich stanowi on jednak kluczowy rynek eksportowy. Na rysunku 3 przedstawiono dwa wskaźniki – udział rynków UE-28 oraz Niemiec w eksporcie ogółem dóbr pośrednich oraz w krajowej wartości dodanej. Zaprezentowane tam dane potwierdzają, że kraje UE stanowią kluczowy rynek eksportowy, jeśli chodzi o powiązania do przodu łańcuchów wartości. Nieco inaczej wygląda sytuacja dotycząca eksportu do Niemiec. W tym wypadku pod względem eksportu zarówno dóbr pośrednich, jak i krajowej wartości dodanej najsilniejsze powiązania z Niemcami cechują kraje V4 oraz Słowenię i Rumunię, przy czym te ostatnie wykazują nieco słabsze powiązania z gospodarką niemiecką. W obydwu wypadkach między 2005 a 2015 r. zaobserwowano jednak wzrost udziału Niemiec w eksporcie dóbr pośrednich i krajowej wartości dodanej. Z kolei Litwa, Łotwa, Estonia oraz Bułgaria wykazują najsłabsze powiązania z gospodarką niemiecką i są to jednocześnie te kraje EŚW, które notowały dotychczas słabsze powiązania z gospodarką UE-28 jako całością.

---

[2] Dane na temat handlu wartością dodaną publikowane są z dużym opóźnieniem i obecnie najnowsze porównywalne w ujęciu międzynarodowym dane dostępne są za 2015 r.

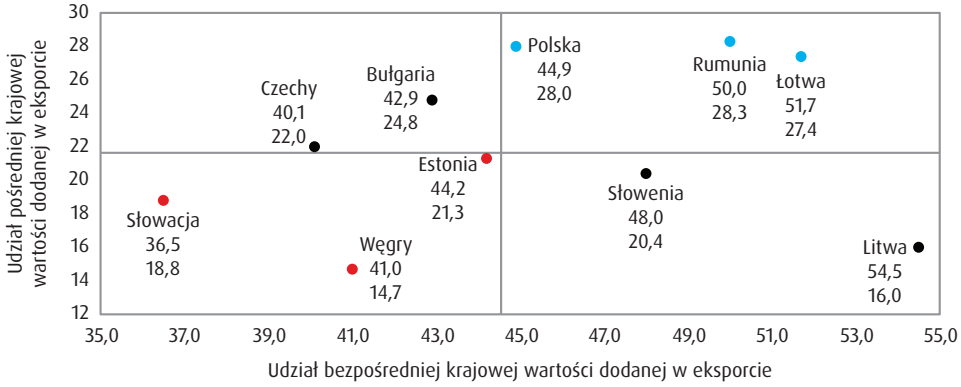
Rysunek 1
Struktura eksportu krajów EŚW według pochodzenia wartości dodanej w eksporcie w 2016 r.



Uwaga: wartości w kolumnach nie sumują się do 100 ze względu na dodatkowy element, jakim jest reimportowana krajowa wartość dodana, której udział w eksporcie w omawianej grupie krajów waha się w przedziale od 0,1% do 0,3%; ze względu na marginalne znaczenie tego typu wartości dodanej nie została ona uwzględniona na rysunku.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych OECD [2018].

Rysunek 2
Zestawienie udziału bezpośredniej i pośredniej krajowej wartości dodanej w eksporcie krajów EŚW w 2015 r.



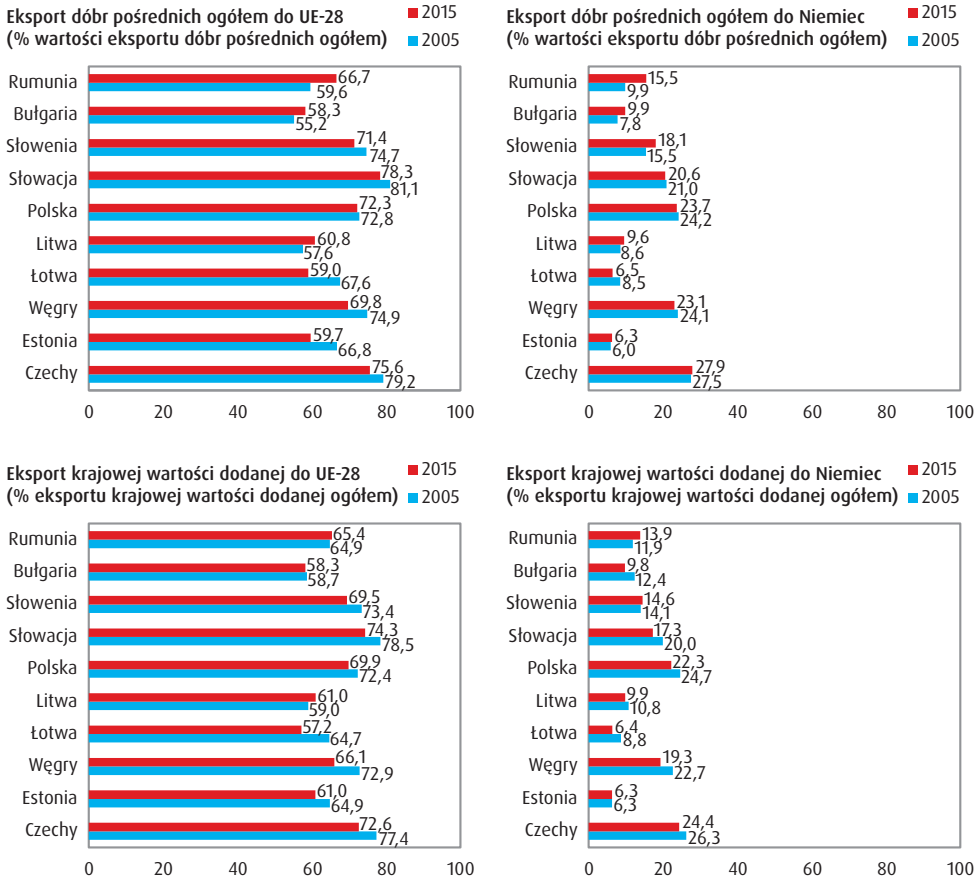
Uwaga: przecięcie osi wypada w punkcie wyznaczającym medianę bezpośredniej i pośredniej krajowej wartości dodanej w eksporcie krajów EŚW (44,55; 21,65).

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych OECD [2018].

Powyższe różnice znajdują swoje odzwierciedlenie także w danych o branżowej strukturze eksportu krajowej wartości dodanej zaprezentowanych w tabeli 1. Ich analiza wskazuje, że branże należące do przetwórstwa przemysłowego mają wprawdzie najwyższy udział w eksporcie krajowej wartości dodanej wśród wszystkich krajów EŚW, choć można zaobserwować w tym wypadku wyraźne zróżnicowanie. Największym udziałem przemysłów

przetwórczych w eksporcie krajowej wartości dodanej odznaczają się te kraje, które notowały wcześniej najwyższe wskaźniki powiązań z gospodarką niemiecką. Są to: Słowacja (65,7%), Czechy (65,1%), Węgry (59,5%), Słowenia (57,7%), Polska (54,8%) i Rumunia (48,3%). Może to świadczyć o dużym znaczeniu środkowoeuropejskiego łańcucha dostaw skupionego wokół Niemiec z perspektywy rozwoju przemysłu w krajach EŚW. Szczególnym wyróżnikiem trzech republik nadbałtyckich jest relatywnie wysoki udział branż transportowych i logistyki w eksporcie krajowej wartości dodanej, sięgający w przypadku Litwy, Łotwy i Estonii odpowiednio 25,5%, 22,4% i 18%. Wśród pozostałych branż wysoki udział w eksporcie cechuje handel i naprawy, ale w tym wypadku wynika on z roli, jaką odgrywają one w obrotach towarami wytworzonymi w innych branżach.

Rysunek 3
Udział rynków UE-28 oraz Niemiec w eksporcie krajów EŚW: wszystkie dobra ogółem, dobra pośrednie i krajowa wartość dodana



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych OECD [2018].

Tabela 1
Branżowa struktura eksportu krajowej wartości dodanej z krajów EŚW w 2015 r. (% eksportu krajowej wartości dodanej ogółem)

Branże eksportujące (kody PKD)	Czechy	Estonia	Węgry	Łotwa	Litwa	Polska	Słowacja	Słowenia	Bułgaria	Rumunia
Rolnictwo, leśnictwo, łowiectwo (1–3)	2,0	3,1	3,5	7,4	5,7	2,0	2,6	2,0	7,6	5,8
Przetwórstwo przemysłowe (10–33)	65,1	43,8	59,5	35,1	43,9	54,8	65,7	57,7	42,8	48,3
Handel i naprawy (45–47)	8,4	9,4	8,8	12,7	14,2	16,2	11,6	10,0	12,2	10,1
Transport i przechowywanie (49–53)	8,7	18,0	9,6	22,4	25,8	10,3	7,5	10,5	10,4	15,9
Hotele i gastronomia (55–56)	2,0	3,9	2,7	3,0	1,8	1,7	2,0	3,9	3,4	1,2
Informacja i komunikacja (58–63)	3,8	7,3	3,6	4,9	2,3	4,2	2,2	3,6	5,9	5,8
Inne usługi biznesowe (69–82)	4,6	7,6	8,9	5,4	3,1	5,6	4,8	5,3	6,3	10,8
Pozostałe branże	5,4	6,9	3,4	9,1	3,2	5,2	3,6	7,0	11,4	2,1

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych OECD [2018].

Jeszcze ciekawiej branżowa struktura eksportu krajowej wartości dodanej prezentuje się w świetle danych o sześciu najważniejszych branżach produkcyjnych eksportujących krajową wartość dodaną z wymienionych krajów EŚW (tabela 2). Ich analiza wskazuje, że branżami, które w każdym z dziesięciu analizowanych krajów należą do sześciu najważniejszych produkcyjnych branż eksportowych, są producenci chemikaliów, farmaceutyków, gumy i tworzyw sztucznych, przy czym szczególnie wysoki udział tych branż odnotowywany jest w eksporcie Polski, Czech, Słowenii, Bułgarii, a także Litwy. W czołowej szóstce branż w aż dziewięciu krajach znajdują się producenci metali i wyrobów z metali, ale ich udział w eksporcie jest zwykle mniejszy. Pod względem udziału tych branż w eksporcie krajowej wartości dodanej wyróżniają się Bułgaria, Słowenia i Słowacja. Producenci pojazdów silnikowych, przyczep i naczep należą do sześciu wiodących branż eksportowych tylko w sześciu z dziesięciu analizowanych krajów, przy czym ich udział w eksporcie tych krajów jest bardzo wysoki. Dotyczy to w szczególności Węgier, Czech i Słowacji, które cechują się wysoką koncentracją eksportu i dużym udziałem w eksporcie producentów pojazdów silnikowych, przyczep i naczep. Udział tej branży w eksporcie Polski i Rumunii jest też stosunkowo duży, ale nie dominujący. Branżami, które należą do sześciu wiodących w sześciu krajach EŚW, są także producenci maszyn i urządzeń oraz żywności, napojów i tytoniu. Natomiast w grupie wiodących branż z pięciu krajów EŚW znaleźli się producenci komputerów, elektroniki i urządzeń optycznych oraz urządzeń elektrycznych. Analizując powyższe specjalizacje eksportowe, należy wskazać na występowanie dużych podobieństw w tym zakresie między Czechami, Polską, Węgrami, Słowacją, Rumunią i Słowenią z jednej strony oraz między Litwą, Łotwą i Estonią, a także Bułgarią z drugiej strony.

Tabela 2
Branże przetwórstwa przemysłowego o największym udziale w eksporcie krajowej wartości dodanej krajów EŚW w 2015 r. (% eksportu krajowej wartości dodanej ogółem)

Branża (kod PKD)	% eksportu krajowej wartości dodanej ogółem										Liczba wystąpień
	Czechy	Polska	Węgry	Słowacja	Rumunia	Słowenia	Bułgaria	Estonia	Łotwa	Litwa	
Chemikalia, farmaceutyki, guma i tworzywa sztuczne (20–22)	8,1	9,8	10,4	7,6	6,4	15,3	7,9	4,4	2,9	11,3	10
Metale i wyroby metalowe (24–25)	7,9	7,3	4,4	10,3	4,4	12,8	13,3	5,2	3,8		9
Pojazdy silnikowe, przyczepy i naczepy (29)	24,4	8,8	24,2	27,9	9,3	9,4	–	–	–	–	6
Maszyny i urządzenia, gdzie indziej niesklasyfikowane (28)	6,7	–	5,8	5,5	5,2	4,8	4,0	–	–	–	6
Żywność, napoje i tytoń (10–12)		6,9	4,2	–	–	–	6,0	5,4	6,5	9,3	6
Produkty komputerowe, elektroniczne i optyczne (26)	7,0	–	9,5	7,7	–	–	–	11,0	2,2	–	5
Urządzenia elektryczne (27)	5,6	5,0		4,5	6,7	6,6	–	–	–	–	5
Drewno, wyroby papiernicze, poligrafia (16–18)	–	–	–	–	–	4,8	–	10,1	13,3	3,6	4
Pozostała produkcja (31–33)	–	4,7	–	–	–	–	–	4,0	2,4	6,6	4
Tekstylia, odzież, skóra itp. (13–15)	–	–	–	–	5,2	–	4,7	–	–	2,7	3
Koks i rafinowane produkty naftowe (19)	–	–	–	–	–	–	3,7	–	–	11,4	2

Uwaga: w przypadku każdego z analizowanych krajów zidentyfikowano sześć działów lub grup działów PKD o najwyższym udziale w eksporcie krajowej wartości dodanej.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych OECD [2018].

Szok pandemiczny i jego wpływ na pozycję EŚW w łańcuchach wartości

Krótkookresowe skutki szoku pandemicznego

Szok wywołany przez pandemię COVID-19 spowodował falę interwencji podejmowanych przez różne kraje w celu ograniczenia transmisji wirusa SARS-CoV-2 lub zabezpieczenia dostępu do dóbr uznawanych za strategiczne. Działania te objęły różnorodne rozwiązania, polegające na dystansowaniu społecznym, okresowym zamykaniu granic dla ruchu ludności czy ograniczeniach w transporcie lotniczym. Na skutek wprowadzonych obostrzeń doszło m.in. do spadku podaży siły roboczej (z powodu ograniczenia kontaktów międzyludzkich, przepływów siły roboczej, wprowadzenia nauki zdalnej itp.), obniżenia poziomu konsumpcji niektórych dóbr i usług (w związku z zamykaniem sklepów,

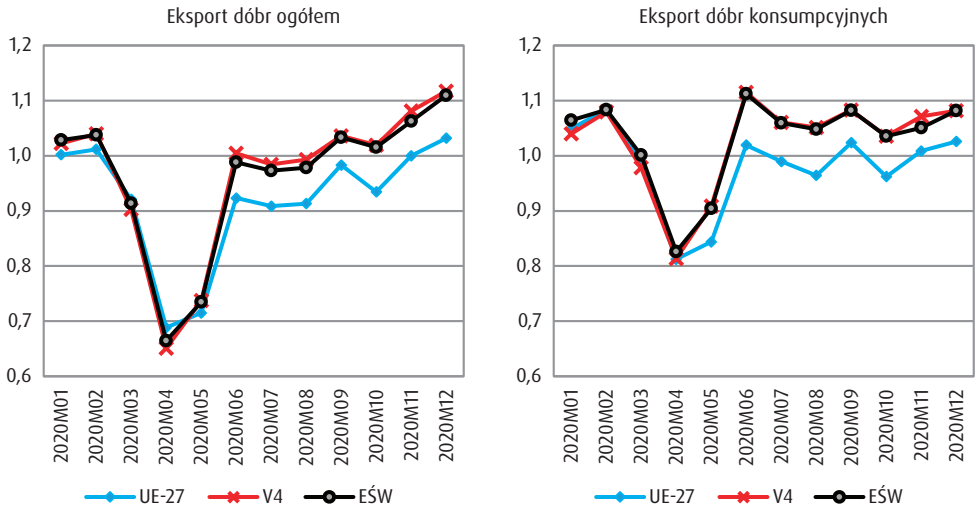
restauracji, zakładów usługowych, a także ograniczeniami w zakresie podróży i transportu itp.), wzrostu wydatków publicznych na opiekę zdrowotną i pomoc społeczną, zakłóceń w łańcuchach dostaw (z powodu zamykania granic, ograniczonego eksportu wybranych towarów, problemów gospodarczych niektórych krajów, wzrostu awersji do ryzyka i dążenia do zagwarantowania bezpieczeństwa dostaw) czy zawirowań na rynkach finansowych (ze względu na wzrost awersji do ryzyka po stronie inwestorów).

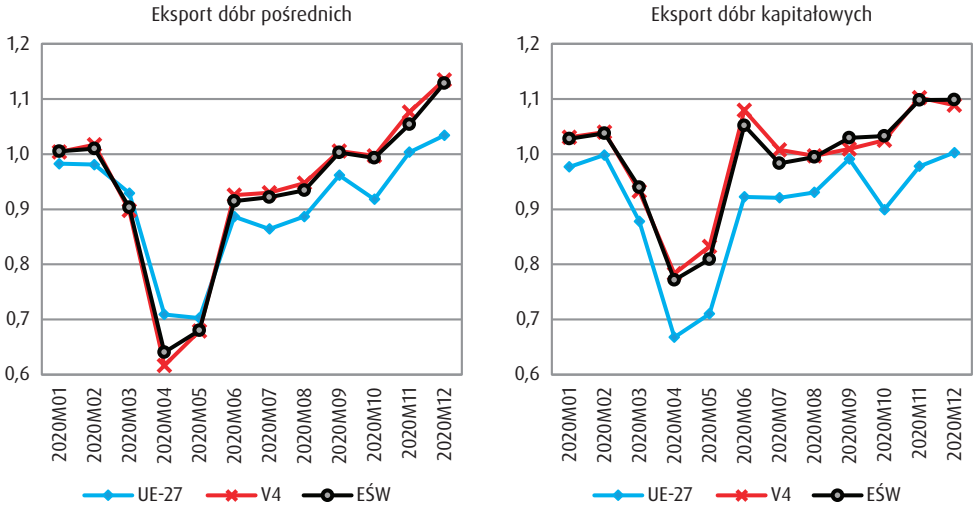
Powyższe działania nie pozostały bez wpływu na międzynarodowe przepływy handlowe, a także przepływy bezpośrednich inwestycji zagranicznych. W oczywisty więc sposób oddziaływały one także na kształtowanie się globalnych łańcuchów wartości. Jak wynika z danych [UNCTAD, 2020a, 2020b], w 2020 r. odnotowano najgłębszy spadek obrotów handlowych od czasu globalnej recesji z 2009 r. Podobne skutki ekonomiczne widoczne były też wyraźnie na poziomie eksportu dóbr. Dane na temat dynamiki eksportu dóbr ogółem, dóbr pośrednich, kapitałowych i konsumpcyjnych z 2020 r. (r/r) dla UE-27 w ujęciu miesięcznym, a także krajów EŚW i V4 zaprezentowano na rysunku 4. Z ich analizy wynika, że w przypadku najbardziej ogólnego wskaźnika, jakim jest eksport dóbr ogółem, kraje EŚW, w tym V4, odnotowały początkowo (w kwietniu 2020 r.) nieco głębsze załamanie eksportu w porównaniu ze wszystkimi krajami UE-27. Szybko jednak – już w okresie czerwiec–sierpień 2020 r. – eksport z EŚW i V4 wrócił do poziomu zbliżonego względem 2019 r. w analogicznych miesiącach, a od września do końca roku odnotował wyraźny wzrost r/r i w grudniu 2020 r. był wyższy o ponad 10% niż rok wcześniej. W przypadku krajów UE-27 ogółem załamanie eksportu w kwietniu 2020 r. było wprawdzie nieco słabsze, ale aż do października 2020 r. wartość eksportu w tych państwach utrzymywała się poniżej poziomu zaobserwowanego w analogicznych miesiącach 2019 r. Dopiero w listopadzie zbliżyła się ona do wartości z listopada 2019 r., a w grudniu 2020 r. była wyższa o ok. 3% niż rok wcześniej.

Reakcja popytu na różne dobra według ich przeznaczenia była typowa dla faz koniunktury. Najbardziej odporne na załamanie eksportu okazały się dobra konsumpcyjne. Ich eksport z krajów UE-27, EŚW i V4 zanotował znacznie mniejszy spadek niż eksport ogółem. Co ciekawe, kraje UE-27 ogółem szybko odrobiły straty i osiągnęły poziom eksportu sprzed roku – od czerwca 2020 r. wartość eksportu dóbr konsumpcyjnych wahała się, ale była zbliżona do wartości z 2019 r. w analogicznych miesiącach. Kraje EŚW, w tym V4, również w przypadku dóbr konsumpcyjnych odnotowały szybsze odrodzenie eksportu niż kraje UE-27 ogółem. Już w czerwcu 2020 r. eksport tych dóbr z omawianych krajów był o ponad 10% wyższy niż w czerwcu 2019 r. Ta dynamika, wyraźnie wyższa niż w przypadku UE-27, w ujęciu rocznym spadła nieco w kolejnych miesiącach 2020 r., ale wciąż odnotowywano wyższe wartości eksportu niż w analogicznych miesiącach roku poprzedniego. Eksport dóbr pośrednich, stanowiący odzwierciedlenie powiązań do przodu łańcuchów wartości, okazał się najbardziej wrażliwy na zmiany koniunktury wynikającej

z zawirowań wywołanych szokiem pandemicznym. Załamanie tego eksportu w kwietniu 2020 r. we wszystkich analizowanych grupach krajów było głębsze niż w przypadku eksportu ogółem czy eksportu dóbr konsumpcyjnych i kapitałowych. Co więcej, stało się ono bardziej widoczne w krajach EŚW i V4 niż w UE-27 ogółem. Eksport dóbr pośrednich zaczął się jednak odradzać, przy czym dopiero we wrześniu 2020 r. w krajach EŚW i V4 osiągnął on wartość zbliżoną do tej odnotowanej w roku poprzednim, ale w grudniu 2020 r. jego wartość była wyższa w tych grupach krajów o ponad 13% r/r. W krajach UE-27 ożywienie eksportu było pod tym względem słabsze i dopiero w listopadzie 2020 r. wartość eksportu dóbr pośrednich była zbliżona do tej z roku poprzedniego, a w grudniu 2020 r. była ona wyższa o 5% r/r. W przypadku eksportu dóbr kapitałowych charakterystyczne dla całego 2020 r. było to, że jego miesięczna dynamika r/r w krajach EŚW i V4 była wyższa niż w przypadku całej UE-27. Oznacza to, że ta pierwsza grupa krajów odnotowała nie tylko mniejszy spadek eksportu dóbr kapitałowych w kwietniu 2020 r., ale później także szybciej odbudowała eksport, który powrócił do wartości z roku poprzedniego i w ostatnich dwóch miesiącach 2020 r. był o ok. 10% wyższy niż w analogicznym okresie 2019 r. Dla porównania kraje UE-27 ogółem w 2020 r. osiągnęły poziom eksportu zbliżony do analogicznego okresu z 2019 r. tylko w trzech miesiącach: w lutym (przed pandemią), w czerwcu oraz w grudniu. W pozostałym okresie ich eksport dóbr kapitałowych był niższy niż w roku poprzednim.

Rysunek 4
Dynamika eksportu dóbr według przeznaczenia w ujęciu miesięcznym w 2020 r. (r/r)





Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu.

Powyższe obserwacje to tylko wycinek zmian, jakie zaszły w gospodarce światowej w wyniku szoku pandemicznego. Wskazują one jednak, że gospodarki krajów EŚW czy V4 stosunkowo szybko odbudowały swoją pozycję w łańcuchach wartości i po krótkookresowym spadku odnotowały one szybsze przyrosty eksportu niż cała UE-27 ogółem, co pozwala stwierdzić, że wiele krajów tzw. starej Unii poradziło sobie z tym znacznie gorzej niż analizowana grupa krajów. W tym momencie warto postawić jednak pytanie nie tylko o to, jaki był krótkookresowy wpływ szoku pandemicznego na łańcuchy wartości, ale także o to, jak szok ten wpłynie na łańcuchy wartości w długim okresie i jakie może mieć to implikacje dla pozycji krajów i przedsiębiorstw EŚW i V4 w tych łańcuchach.

Długookresowe skutki szoku pandemicznego – szanse i wyzwania dla EŚW

Przyszłość łańcuchów wartości po pandemii jest trudna do przewidzenia, nie oznacza to jednak, że próby jej zarysowania nie mają miejsca. Wśród badaczy panują jednak różne opinie na temat tego, jak łańcuchy te będą się kształtować. Buatois i Cordon [2020] zauważają, że długookresowym skutkiem pandemii może być większa regionalizacja łańcuchów wartości. Z kolei Arriola i in. [2020] wskazują na możliwą relokalizację łańcuchów wartości, polegającą na dążeniu do ich skracania i *reshoringu*. Javorcik [2020] twierdzi natomiast, że połączenie wstrząsów związanych z polityką handlową i pandemią COVID-19 wywołało niepewność co do przyszłości wolnego handlu i spowodowało, że przedsiębiorstwa będą musiały zdywersyfikować swoją bazę dostawców i przyjrzeć się *reshoringowi*. To z kolei

może stworzyć nowe możliwości w zakresie wytyczania łańcuchów wartości, zwłaszcza w mniej popularnych dotychczas lokalizacjach.

Rysunek 5
Scenariusze rozwoju łańcuchów wartości po pandemii COVID-19

Reshoring	Regionalizacja	Dywersyfikacja	Replikacja
▪ **Łańcuchy produkcyjne**: skrócone łańcuchy wartości i mniejsza fragmentacja produkcji; koncentracja produkcji i wartości dodanej; mniej offshoringu i outsourcingu ▪ **Stymulanty**: automatyzacja i robotyzacja; ochrona bezpieczeństwa i autonomii gospodarczej (więcej protekcjonizmu) ▪ **Branże**: przemysły wysokich technologii, bazujące dotychczas na globalnych łańcuchach wartości ▪ **Skutki**: mniej BIZ; relokacja produkcji z zagranicy; spadek handlu (głównie dobrami i usługami pośrednimi) w ramach łańcuchów wartości	▪ **Łańcuchy produkcyjne**: geograficzne skrócenie łańcuchów dostaw przy zachowaniu ich wysokiej fragmentacji; rozproszenie wartości dodanej w regionie ▪ **Stymulanty**: polityczny zwrot w kierunku wzmacniania bloków regionalnych (regionalna współpraca gospodarcza, potrzeba uzyskania samodzielności regionalnej po pandemii, budowanie i ochrona potencjału przemysłowego); większy nacisk na odporność łańcucha dostaw; rozwój technologii cyfrowych ▪ **Branże**: regionalne branże przetwórcze; branże intensywnie korzystające z globalnych łańcuchów wartości; branże surowcowe ▪ **Skutki**: regionalizacja BIZ i handlu; przeniesienie produkcji do regionów	▪ **Łańcuchy produkcyjne**: dalsza fragmentacja produkcji; lepsze, oparte na platformach zarządzanie łańcuchami dostaw; wzrost offshoringu i outsourcingu usług; koncentracja wartości dodanej ▪ **Stymulanty**: digitalizacja; rozwój platform, sztucznej inteligencji i technologii *blockchain*; zrównoważone łańcuchy dostaw i zarządzanie ryzykiem w tych łańcuchach ▪ **Branże**: usługi i branże oparte na globalnych łańcuchach wartości ▪ **Skutki**: niższe BIZ w aktywa materialne i wyższe inwestycje w aktywa niematerialne; wzrost handlu usługami i przepływu danych	▪ **Łańcuchy produkcyjne**: skrócenie i uproszczenie łańcuchów wartości; reorganizacja produkcji; większe rozproszenie geograficzne przy jednocześnie większej wartości dodanej; wzrost outsourcingu ▪ **Stymulanty**: automatyzacja i cyfryzacja; druk 3D; polityka utrzymywania zdolności produkcyjnych i krytycznych dostaw po pandemii ▪ **Branże**: branże korzystające z modelu piasty i szprych; regionalne branże przetwórcze ▪ **Skutki**: niższe BIZ; wzrost handlu usługami, wartościami niematerialnymi, przepływami danych oraz płatnościami tantiem i opłat licencyjnych; spadek handlu w ramach łańcuchów wartości

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych UNCTAD [2020b].

Interesującą próbę podsumowania różnych dyskusji na temat długookresowego wpływu szoku pandemicznego na łańcuchy wartości podjął UNCTAD [2020b], który wskazał cztery możliwe międzynarodowe konfiguracje łańcuchów produkcyjnych po ustąpieniu pandemii (rysunek 5). Obejmują one kolejno takie scenariusze jak *reshoring*, regionalizacja, dywersyfikacja i replikacja. Każde ze zjawisk może mieć różne implikacje dla krajów EŚW czy V4. Pierwszy scenariusz, zakładający *reshoring*, prowadzić ma do skrócenia łańcuchów wartości, zmniejszenia fragmentacji produkcji oraz koncentracji produkcji i wartości dodanej. Może temu sprzyjać automatyzacja i robotyzacja produkcji oraz polityka

wspierania autonomii gospodarczej. Scenariusz ten uznawany jest za prawdopodobny w przypadku branż wysokich technologii, które korzystają obecnie z globalnych łańcuchów wartości. Dla krajów EŚW i V4 skutki *reshoringu* mogą okazać się jednak negatywne, zwłaszcza jeśli miałby on doprowadzić do ograniczenia lokalizacji działalności przemysłów wysokich technologii w tych krajach. Kolejny scenariusz to regionalizacja łańcuchów wartości, polegająca na ich geograficznym skróceniu i zarazem wysokiej fragmentacji w regionie. Realizacji tych założeń sprzyja polityka wzmacniania bloków regionalnych (np. w ramach UE) oraz budowania i ochrony potencjału przemysłowego regionów, a także rozwój technologii cyfrowych. Scenariusz ten uznawany jest za prawdopodobny w przypadku regionalnych branż przetwórczych, surowcowych, a także gałęzi intensywnie korzystających dotychczas z globalnych łańcuchów wartości. Jest on potencjalnie korzystny dla krajów EŚW i wydaje się, że pozostaje zbieżny z ich dotychczasową ścieżką rozwoju. Relokacja działalności z bardziej odległych rynków do UE może sprzyjać lokowaniu inwestycji w tych krajach. Z drugiej jednak strony kwestią dyskusyjną pozostaje awans w łańcuchach wartości. Kolejny scenariusz to dywersyfikacja łańcuchów wartości, polegająca na dalszej fragmentacji produkcji, większym wykorzystaniu platform zarządzania łańcuchami dostaw, zwiększonej fragmentacji usług i koncentracji wartości dodanej. Może temu sprzyjać digitalizacja oraz rozwój platform, sztucznej inteligencji i technologii *blockchain*. Scenariusz ten może dotknąć najważniejsze dla wielu krajów EŚW branże, takie jak usługi biznesowe i branże oparte na globalnych łańcuchach wartości, w których kraje te już funkcjonują. Ostatni z zarysowanych scenariuszy to replikacja, która polegać ma na skróceniu i uproszczeniu łańcuchów wartości, czemu będzie towarzyszyć większe rozproszenie geograficzne i zarazem wyższa koncentracja wartości dodanej i *outsourcing*. Realizacji tego scenariusza ma sprzyjać rozwój takich rozwiązań jak automatyzacja i cyfryzacja, druk 3D oraz polityka utrzymywania zdolności produkcyjnych i krytycznych dostaw po pandemii, co dotyczyć będzie głównie branż korzystających z modelu piasty i szprych, a także regionalnych branż przetwórczych.

Awans w łańcuchach wartości – percepcja biznesu i instytucji okołobiznesowych

Z uwagi na dotychczasowe analizy warto obecnie, bazując na przeprowadzonych wywiadach pogłębionych z przedstawicielami polskich i zagranicznych przedsiębiorstw, a także organizacjami otoczenia biznesu w Polsce, Niemczech i Austrii, zastanowić się nad możliwościami awansu przedsiębiorstw z krajów EŚW, V4 czy Polski w łańcuchach wartości. Rozważania na ten temat podzieliliśmy na kilka części. W pierwszej kolejności prezentujemy ogólne spostrzeżenia dotyczące perspektyw awansu w łańcuchach warto-

ści, a następnie omawiamy dostępne rozwiązania w zakresie tworzenia nowych domen kompetencji przedsiębiorstw z EŚW i V4. Na koniec prezentujemy zaś możliwe do zastosowania strategie awansu w łańcuchach wartości.

Perspektywy awansu w łańcuchach wartości

Interesująca wydaje się percepcja przedstawicieli biznesu i instytucji okołobiznesowych dotycząca prognozowanych zmian w łańcuchach wartości w ujęciu branżowym. Na podstawie przeprowadzonych wywiadów można wyodrębnić dwa kluczowe sposoby oceny tego zjawiska.

Pierwszy z nich odchodzi od klasycznego ujęcia branżowego, zmierzając jednocześnie do przekrojowego uchwycenia czynników sukcesu i wzmacniania pozycji poszczególnych branż. Zgodnie z tym podejściem wzmocnienie pozycji w przypadku niektórych branż polega na priorytetowym podejściu do badań i rozwoju (B+R) oraz dbaniu o dostęp do portfela patentów i technologii. Z perspektywy innych branż proces ten oznacza kontrolę nad logistyką i handlem. Dla producentów pojazdów coraz większym wyzwaniem staje się z kolei odpowiednia implementacja rozwiązań softwarowych, sprzężonych z technologią już nie tylko na poziomie produktu końcowego, lecz także w całym łańcuchu wartości. W odczuciu części respondentów kwestie technologiczne pozostają mniej ważne – liczy się przede wszystkim elastyczny, wręcz agilowy, sposób działania oraz umiejętność łatwego dostosowywania się do zmian.

W drugim podejściu uczestnicy wywiadów pogłębionych wskazywali wyraźnie na konkretne branże, które w przyszłości zyskają, stracą bądź utrzymają swoją pozycję w łańcuchu wartości w następstwie pandemii (tabela 3). W pierwszym przypadku najwięcej wskazań dotyczyło: hutnictwa i odlewnictwa, przetwórstwa żywności, AGD, branży *automotive*, medycyny, logistyki, meblarstwa, automatyki przemysłowej oraz IT. O ile w opinii części ankietowanych firm branża motoryzacyjna ma poprawić swoją pozycję w globalnych łańcuchach wartości, o tyle wielu respondentów wskazywało jedynie na możliwość zachowania przez nią *status quo*. Podstawowym problemem w przypadku branży motoryzacyjnej jest jej opóźnienie w stosunku do innowacji światowych (samochody elektryczne oraz pojazdy autonomiczne), co może powodować konieczność przebranżowienia się wielu firm dostarczających różne układy zasilania tradycyjnymi paliwami do samochodów. Należy jednak odnotować, że Polska stopniowo buduje potencjał związany z wytwarzaniem baterii elektrycznych do aut osobowych i autobusów, a realizowane w tym obszarze inwestycje sprzyjają rozwojowi łańcuchów wartości. Interesujące jest też rozproszenie wskazań dotyczących przyszłości poszczególnych branż po wygaśnięciu pandemii COVID-19. Żadna z nich nie uzyskała zdecydowanej większości głosów, aczkolwiek najczęściej wybór padał, co może w pierwszej chwili zastanawiać, na branżę odlewniczą i hutniczą. Jest to

związane z przenoszeniem do Europy wielu zakładów z Chin i Azji, tak aby zapewnić ciągłość dostaw w UE, zachwianą ich ograniczeniem głównie w przypadku dostaw z Chin. Najgorsze perspektywy w opinii uczestników wywiadów pogłębionych mają branże usługowe (turystyka), natomiast w sektorze produkcyjnym – przemysł lotniczy. W przypadku lotnictwa zakładany początkowo czarny scenariusz obniżenia produkcji o ponad 70% spełnił się w wielu krajach unijnych, w tym w Polsce. W części państw (Niemcy, Francja, Anglia) nastąpiła koncentracja produkcji w finalnych zakładach lotniczych, co spowodowało odsunięcie części poddostawców z krajów EŚW, w tym zwłaszcza Polski.

Podsumowując wnioski płynące z przeprowadzonych wywiadów pogłębionych, można stwierdzić, że po pandemii zyskają te branże, które nastawione są na nieustanne zmiany technologii i uniezależnienie się w jakimś stopniu od pracy ludzkiej. Z kolei branże, które w dalszym ciągu stawiają na duży udział czynnika ludzkiego, będą notować dalsze straty, co jest związane głównie ze wzrostem kosztów pracy w krajach EŚW.

Tabela 3
Przyszłość branż w krajach EŚW po pandemii COVID-19

	Wzrost znaczenia	Utrzymanie *status quo*	Spadek znaczenia
Większość wskazań	brak	brak	brak
Kilka wskazań	przetwórstwo żywności, AGD, hutnictwo i odlewnictwo, motoryzacja, medycyna, logistyka, meblarstwo, automatyka przemysłowa, IT	motoryzacja	turystyka
Pojedyncze wskazania	surowcowe, elektronika, maszyny i urządzenia, OZE	chemikalia, medycyna, lotnictwo, AGD	kultura, lotnictwo

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania IDI przeprowadzonego w przedsiębiorstwach.

Bardzo interesujące wyniki wywiadów pogłębionych dotyczyły perspektywy awansu w tych łańcuchach. Zdaniem większości respondentów przemysł i towarzyszące mu łańcuchy wartości powoli wracają do Europy. Jednak tym, czego brakuje w krajach EŚW, są w dalszym ciągu kapitał i zaawansowane technologie. Przedstawiciele przedsiębiorstw wskazywali na potrzebę realizowania bardzo dużych projektów współfinansowanych przez państwo i całą UE w przypadku nowych inwestycji technologicznych (automatyzacja i robotyzacja), które pozwolą Polsce i innym krajom EŚW wypracować lepszą pozycję (zamiast pozostać dostawcą głównie drugiego szczebla). Obecna szansa na awans w łańcuchach wartości wynika z ich zaburzenia, które stwarza możliwość repozycjonowania, ale jeżeli łańcuchy ponownie się ustrukturyzują, to będzie bardzo ciężko uzyskać wyższą w nich pozycję. Przedsiębiorstwa z otoczenia środkowoeuropejskiego biznesu z Austrii i Niemiec oczekują produktów o takiej samej jakości jak wcześniej, ale przy mniejszych

kosztach, co można osiągnąć poprzez automatyzację procesów, digitalizację i autonomię zakładów. Ta droga rozwoju mogłaby całkowicie zmienić obraz np. polskiej gospodarki, choć, jak zauważył jeden z uczestników badania, bieżąca sytuacja nie jest wcale taka optymistyczna, a zdobywanie kontroli nad łańcuchami wartości przez firmy z państw EŚW nie jest jego zdaniem możliwe. Decyduje o tym, wspominany już niejednokrotnie w raporcie, brak innowacji i technologii przełomowych oraz niski potencjał finansowy przedsiębiorstw z tej części Europy.

Zgodnie z opinią innego respondenta kluczowa dla przedsiębiorstw z krajów EŚW jest tak naprawdę możliwość konkurowania kosztami wytworzenia. Na korzyść tych firm przemawia także fakt, że eliminują one ryzyko w obszarze dostaw, ponieważ operują regionalnie: ich funkcjonowanie na terenie UE odbywa się bez granic, a przepływ towarów jest w miarę swobodny. Z drugiej strony kluczowym czynnikiem będzie także innowacyjność w zakresie umiejętności stosowania zaawansowanych technologii, głównie informatycznych, w tym wykorzystania sztucznej inteligencji, VR-u, a także w dziedzinie zarządzania organizacją, co dotyczy w rzeczywistości wprowadzania zasad *lean management*, *total quality management*, *service management* czy też umiejętności zarządzania projektami.

Nowe domeny kompetencji

W świetle powyższych ustaleń kluczowe wydaje się tworzenie w krajach EŚW i V4 unikalnych umiejętności sektorowych. Nie dziwi bowiem, że regionalne specjalizacje i budowanie wokół nich nowoczesnych domen kompetencji są zdaniem uczestników wywiadów pogłębionych bardzo istotnym elementem kompleksowych polityk publicznych, obejmujących przedsiębiorstwa, instytucje otoczenia biznesu (IOB) oraz uczelnie wyższe. Celem takiej strategii powinna być maksymalizacja wartości dodanej i osiągnięcie efektu synergii. Jest to zbieżne z koncepcją inteligentnych specjalizacji, które w zamierzeniu pozwalają też zdobyć pracownikom unikalne umiejętności. Być może w przyszłości domeny kompetencji w krajach EŚW będą mogły konkurować z analogicznymi domenami w USA, Korei Południowej lub Chinach. Wymaga to jednak czasu (w ocenie respondentów minimum 10 lat) oraz ukierunkowanego wsparcia państwa.

Tworzenie domen kompetencji w Polsce i pozostałych krajach EŚW jest wciąż utrudnione, na co wskazali praktycznie wszyscy uczestnicy wywiadów pogłębionych. Najczęściej dostrzeganymi w tym przypadku problemami są następujące wyzwania, bariery i ograniczenia:

- zbyt mała liczba przedsiębiorstw tworzących i kontrolujących od początku do końca łańcuch wartości, co w rezultacie nie zapewnia wystarczającej liczby produktów finalnych oferowanych przez biznes z badanej grupy państw – wyjątkiem jest branża meblarska, w przypadku której bardzo duże inwestycje kapitałowe w nowe techno-

logie sprawiły, iż Polska stała się potentatem na rynku globalnym, oferującym dużą liczbę produktów końcowych;

- rozproszenie kapitałowe i organizacyjne biznesów przyszłości w krajach EŚW oraz niskie nakłady finansowe na nowe technologie – środki wsparcia na rozwój kompetencji technologicznych i produkcyjnych (np. z programów B+R) zostały na tyle rozdrobnione, że żadna z potencjalnych grup innowacyjnych przedsiębiorstw nie była w stanie przebić się na wyższe poziomy produkcyjno-technologiczne i wyrobić sobie pozycji na arenie międzynarodowej; zdaniem jednego z respondentów podobny proces można zaobserwować obecnie np. w obszarze technologii satelitarnej: w Polsce powstało kilkanaście przedsiębiorstw produkujących elementy wyposażenia branży kosmicznej wraz z małymi satelitami, brak konsolidacji spowodował jednak, iż wiele działań zostało rozproszonych i niedokapitalizowanych, przez co do dziś nie wybiły się na arenie międzynarodowej; w sektorze tym wciąż powstają nowe projekty i zawiązywane są kontrakty, ale na małą skalę;
- brak lub bardzo mała liczba przełomowych innowacji w krajach EŚW – jest to także pochodna rozproszenia badań oraz relatywnie niewielkich nakładów inwestycyjnych na sektor B+R w porównaniu z Chinami, USA i Koreą Południową; problemem pozostaje również komercjalizacja badań naukowych;
- zagrożenie odpływem talentów do bardziej rozwiniętych krajów UE – przede wszystkim z uwagi na planowane wyższe obciążenia podatkowe, związane z finansowaniem *Nowego Ładu*, a także ze względu na możliwości, jakie stwarza praca zdalna;
- brak doświadczenia instytucji publicznych z regionu EŚW we wspieraniu sektorów przyszłościowych i domen kompetencji (w porównaniu np. z Koreą Południową).

Uczestnicy badania wskazali również kilka czynników ułatwiających budowę nowych domen kompetencji w krajach EŚW. Należą do nich:

- posiadanie własnego *know-how*, rozwijanego przy współpracy biznesu z uczelniami (stymulowanej przez instytucje publiczne), oraz *de facto* pewnych zalążkowych domen kompetencji, które będą stopniowo wypełniać się nowymi technologiami oraz odpowiednio wykwalifikowanymi pracownikami;
- wyśrubowane regulacje środowiskowe w UE, ukierunkowane na promowanie energooszczędności i niskiej emisji spalin, przyczyniające się bezpośrednio i pośrednio do rozwoju takich branż jak automatyka i robotyka oraz fotonika;
- bardzo wysokie kompetencje inżynierskie i programistyczne w krajach EŚW (np. w zakresie projektowania i programowania robotów, w przypadku których wymagane są kompetencje przyszłości, rozwijane m.in. wśród uczniów i studentów poprzez finansowanie ich udziału w globalnych konkursach robotycznych).

Uczestnicy badania zidentyfikowali szereg obszarów, w których kraje EŚW i V4 mogą tworzyć swoje domeny kompetencji. Dane na ten temat zebrano w tabeli 4. Wynika

z nich, że największym zainteresowaniem cieszą się obecnie robotyka oraz innowacyjne rolnictwo. Potencjalnie przyszłościowymi domenami mogą być także automatyka, elektronika, fotonika oraz przetwórstwo żywności, a także branża medyczna, maszyny, technologie satelitarne itd. Zdaniem respondentów kluczowymi kompetencjami sektorowymi, które umożliwią budowę domen kompetencji, są umiejętności inżynierskie oraz programistyczne.

Z zaprezentowanych wyżej wyników badań można wysnuć dodatkowe wnioski. Po pierwsze, przedstawiciele sektora przedsiębiorstw wskazują na możliwie bardzo innowacyjne kierunki rozwoju gospodarek EŚW. Po drugie, dominują w tym zakresie kompetencje przemysłowe (robotyka, automatyka), odzwierciedlające obecną strukturę tworzenia PKB oraz produkcji przemysłowej w tych krajach. Po trzecie, ważną rolę przypisuje się czynnikom sprzyjającym rozwijaniu innowacyjnego rolnictwa i przetwórstwa żywności.

Tabela 4
Potencjalne domeny kompetencji w krajach EŚW – w perspektywie 2030 r.

	Domeny kompetencji	Kompetencje sektorowe
Większość wskazań	robotyka, innowacyjne rolnictwo	inżynierskie, programistyczne
Kilka wskazań	IT, automatyka, elektronika, fotonika, przetwórstwo żywności	
Pojedyncze wskazania	branża medyczna, branża budowlana, technologie meblarskie, pojazdy autonomiczne, technologie satelitarne, maszyny rolnicze	rozwiązania cyfrowe, technologie *smart*

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania IDI.

Strategie awansu w łańcuchach wartości

Stały wzrost, który obserwowano w ostatnich latach, pozwalał krajom EŚW na stopniowe przygotowywanie się do przejmowania coraz większej kontroli nad łańcuchem wartości i powolnego osiągania w tym zakresie coraz lepszej pozycji. Pandemia przyniosła z jednej strony istotny element nieprzewidywalności, z drugiej zaś stworzyła dodatkowe szanse na przyspieszenie tego awansu. Zdaniem części respondentów możliwy jest obecnie duży skok technologiczny, pod warunkiem, iż Polska zainwestuje pokaźne środki w najnowsze technologie. Uczestnicy wywiadów pogłębionych zauważyli, że część krajów EŚW, w tym Czechy i Słowacja, aktywnie wykorzystuje sytuację pandemiczną do zapewnienia swoim sektorom lepszej pozycji w globalnych łańcuchach wartości.

Argumenty i opinie prezentowane przez respondentów na temat tego, jak awansować w łańcuchach wartości oraz przejmować nad nimi coraz większą kontrolę, można podsumować w kilku punktach:

- strategie przedsiębiorstw powinny być ukierunkowane na wyspecjalizowane produkty (linie produktowe) i dopasowane do nich usługi towarzyszące, tworzące dodatkową wartość dla partnerów biznesowych lub klientów finalnych; budowanie przewagi konkurencyjnej wyłącznie z wykorzystaniem produktu, który może być nawet lepszy, a przede wszystkim tańszy od wyrobów konkurencji, jest bowiem nietrwałe; usługi dodatkowe, tworzące trwałą więź z partnerami biznesowymi w przyszłości, obejmują zarządzanie produktem, badania i rozwój oraz jego modyfikowanie wspólnie z klientami;
- konieczna jest konsolidacja przedsiębiorstw z krajów EŚW i strategia ukierunkowana na osiągnięcie pewnej krytycznej skali działania – w przeciwnym razie każda próba polepszenia pozycji firm z tego regionu będzie obarczona ryzykiem: technologicznym – w kontekście B+R, inwestycyjnym – w zakresie zwiększania mocy produkcyjnych, czy ryzykiem obniżenia marży i nieuzyskania na czas odpowiedniej skali sprzedaży na rynku; procesom fuzji i przejęć powinno towarzyszyć także przyspieszenie dywersyfikacji działalności w branżach pokrewnych (w tym tworzenie nowych łańcuchów dostaw w ramach współpracy wielobranżowej);
- inwestycje w nowoczesne technologie są obecnie niezbędne, aby kraje EŚW mogły konkurować w skali globalnej (automatyzacja, robotyzacja, IT); z uwagi na fakt, iż koszt pracy ludzkiej znacząco rośnie, tak naprawdę już w całej Europie przewaga konkurencyjna wynikająca z taniej siły roboczej gospodarek EŚW staje się coraz mniej aktualna; bez dużych inwestycji w technologie pozycja krajów z tego regionu będzie ulegać pogorszeniu;
- przechodzenie z imitacji do innowacji, stosowanie strategii predykcji i *scoutingu*, dywersyfikacja produktowa i geograficzna oraz wymiana wiedzy między przedsiębiorstwami; rozbudowa zaplecza intelektualnego i postawienie na krajowych inżynierów i specjalistów oraz zatrzymanie ich w organizacji lub sektorze;
- poprawa kompetencji miękkich w przedsiębiorstwach z krajów EŚW (umiejętności negocjacyjne, językowe, wiedza na temat narzędzi internacjonalizacji firmy itp.).

Jak wspierać awans w łańcuchach wartości?

Znaczenie zewnętrznego wsparcia instytucjonalnego z perspektywy zmian w łańcuchach wartości

Duża część respondentów negatywnie oceniała rolę instytucji, zwłaszcza na poziomie krajowym, we wspieraniu przedsiębiorstw na drodze do awansu w globalnych łańcuchach wartości. Co ciekawe, krytyka ta płynęła głównie ze strony instytucji otoczenia biznesu, a w znacznie mniejszym stopniu pochodziła od samych przedsiębiorstw. Przedstawiciele IOB twierdzili, że głównym decydentem nie są już instytucje publiczne, lecz międzynarodowe instytucje finansowe. Instytucje publiczne i rządy poszczególnych państw są w dzisiejszym świecie raczej nieskuteczne, podobnie jak wdrażane z ich udziałem modele potrójnej i poczwórnej helisy. Na konieczność dobrej współpracy w ekosystemie regionu bądź miasta wskazywała większość respondentów. Akcentowano także, jak ważny jest oddolny charakter wiedzy o wsparciu instytucjonalnym, która powinna w modelu *bottom-up* być przekazywana przez firmy instytucjom publicznym. Jedynym wskazywanym przez uczestników badania krajem, który odniósł sukces dzięki wsparciu instytucjonalnemu skierowanemu do sektora prywatnego, był Singapur.

O ile uczestnicy badania krytycznie odnosili się do wpływu instytucji publicznych na awans w łańcuchach wartości, o tyle ocena znaczenia regulacji w kontekście kształtowania się tych łańcuchów była bardzo interesująca. Uznali oni bowiem, że regulacje krajowe i unijne są jednym z kluczowych elementów ładu instytucjonalnego, który oddziałuje na zmiany w łańcuchach wartości w UE. Obejmują one np. zagadnienie odpowiedzialności społecznej w łańcuchach dostaw – w niektórych branżach podkreśla się bowiem bardzo mocno, że produkty, komponenty i surowce nie mogą pochodzić z tych krajów, w których występuje quasi-niewolnictwo lub praca wykonywana jest przez dzieci. W związku z tym szuka się innych, bezpiecznych państw i takich partnerów, którzy są transparentni i przewidywalni (np. w Europie). W niektórych branżach poprzez dyrektywy, normy i standardy europejskie wdrażane są wyśrubowane wymogi technologiczne i certyfikacyjne, realizowane następnie na szczeblu regionalnym i lokalnym. Innym przykładem podejmowanych w tym zakresie działań są wchodzące w życie nowe dyrektywy dotyczące urządzeń medycznych, w przypadku których audytorzy mają prawo na koszt producenta dokonać audytu rewizyjnego lokalnie u dostawców. Oznacza to, że jeśli firma jest producentem takich wyrobów w Polsce lub Czechach i większość stosowanych przez nią komponentów pochodzi z Chin, to audytor, który weryfikuje, czy dana firma działa zgodnie z prawem, ma prawo na jej koszt pojechać do Chin i dokonać tam audytów w poszczególnych fabrykach u jej dostawców. Może się to wiązać z ogromnymi kosztami. W związku z powyższym

można już dzisiaj zaobserwować, że firmy produkujące narzędzia medyczne szukają lokalnych dostawców w Europie, głównie w Polsce i innych krajach EŚW. Trzecim obszarem działań jest tzw. zielony ład i dążenie regulatorów politycznych do redukcji śladu węglowego i promowania gospodarki obiegu zamkniętego. Stosowane w tym zakresie narzędzia powodują, że firmy, obawiając się opłat środowiskowych, chcą w ramach działań CSR pokazać, że są świadome ekologicznie i wszystko wytwarzają lokalnie. Ma to oczywisty wpływ na regionalizację łańcuchów dostaw.

Doświadczenia wynikające ze wsparcia udzielanego przedsiębiorstwom w okresie pandemii

Pandemia COVID-19 w relatywnie niewielkim stopniu wpłynęła na zmianę raczej negatywnej (rzadko neutralnej i pozytywnej) oceny instytucji publicznych przez respondentów. Zdaniem uczestników badania większość przedsiębiorstw nie korzystała (zazwyczaj świadomie) z żadnych form wsparcia w związku z pandemią. Firmy nie zabiegały o te środki, ponieważ składały się na nie głównie instrumenty pożyczkowe, obwarowane wieloma restrykcjami. Kilku respondentów wyraźnie zasygnalizowało, iż instytucje państwowe w trakcie pandemii wręcz przeszkadzały, tworząc coraz to nowsze regulacje prawno-podatkowe. Przykładem może być konieczność zrealizowania dodatkowych inwestycji w systemy informatyczne tylko po to, żeby dostosować je do zmieniających się przepisów prawa. Wskazywano także na chaos we wdrażaniu tarczy antykryzysowej i próby przerzucania obciążeń na firmy i ich pracowników. Zdaniem przedstawicieli przedsiębiorstw pieniądze, które trafiły w czasie pandemii do firm, zostały przeznaczone na ich ratowanie, a nie na pobudzanie rozwoju, co pod względem długofalowych skutków może okazać się dużym błędem. Tym samym, z perspektywy awansu przedsiębiorstwa w łańcuchach wartości, pomoc ta nie miała żadnego znaczenia. O wypracowaniu lepszej pozycji w łańcuchach wartości decydowały bowiem inne czynniki: decyzje i strategia firmy, zmysł biznesowy oraz umiejętność wykorzystania okazji rynkowych. Na jeszcze inny aspekt wsparcia biznesu w okresie pandemii zwrócił uwagę przedstawiciel polskiej instytucji otoczenia biznesu (firmy doradczej). Jego zdaniem różne formy wsparcia na poziomie regionalnym (niezależne od instrumentów covidowych), w ramach wcześniej alokowanych funduszy strukturalnych, pozwoliły firmom dokonać wybranych inwestycji, które przyczyniły się do dywersyfikacji ich działalności. Nie osiągnęły one zatem lepszej pozycji w ramach swojego łańcucha dostaw czy wartości, ale, szukając nowych form działalności, mogły przetrwać i rozwijać się dalej, co z kolei może zaowocować w przyszłości także ich awansem w obrębie poszczególnych łańcuchów wartości.

Zdecydowanie mniejsza liczba respondentów korzystała z wybranych elementów pomocy, np. z pierwszej polskiej tarczy antycovidowej. Została ona oceniona jako zbytnio

zbiurokratyzowana w porównaniu np. ze wsparciem udzielanym przedsiębiorstwom w Niemczech, postrzeganym jako skuteczne, elastyczne i zdecydowanie mniej sformalizowane niż w Polsce. Stosunkowo korzystnie firmy oceniały natomiast instrument dofinansowania wynagrodzeń w okresie przestojów, dostrzegając w nim narzędzie dobrze zorganizowane i szybko przyznane. Podsumowując, uczestnicy badania nie widzieli związku przyczynowo-skutkowego między pomocą przyznawaną w ramach tarczy antycovidowych (nawet jeśli z niej korzystały) a zmianami (awansami) w łańcuchach wartości.

Ocena rozwiązań wspierających przedsiębiorstwa w okresie pandemii w innych krajach UE nie była jednak zupełnie jednoznaczna. Wspomniane wcześniej elastyczne rozwiązania antycovidowe wdrażane w Niemczech były krytykowane przez niektórych menedżerów. Przykładowo wiceprezes firmy ABM Greiffenberger postrzegał niemiecki model wsparcia jako mało skuteczny – spółka matka nie odnotowała z tego tytułu żadnych korzyści, o czym miały zadecydować m.in. rozbudowana biurokracja i inne obostrzenia (podatkowe). Niewykluczone, że przyczyną takiego stanu rzeczy były inne priorytety rządu federalnego, takie jak ratowanie mikroprzedsiębiorstw, co spowodowało, iż w zasadzie większość przedsiębiorstw niemieckich nie skorzystała z pomocy w ogóle. Rozwiązania niemieckie miały być rzekomo konsultowane bez udziału przedsiębiorców oraz tworzone w pośpiechu. W konsekwencji przygotowano w tym kraju bardzo dużą poduszkę finansową dla biznesu, która ze względu na biurokrację okazała się jednak niedostępna dla większości przedsiębiorstw. Problem z wykorzystaniem tarczy w Niemczech miał także inny charakter niż ściśle proceduralny. Krótszy tydzień pracy w tym kraju (oraz brak możliwości pracy w nadgodzinach), jako element pomocy w ramach wsparcia antycovidowego, powodował liczne perturbacje w zakresie dostaw półproduktów i części dla partnerów zrzeszonych w łańcuchu wartości, pochodzących m.in. z krajów EŚW. Wskazuje to na brak harmonizacji podejść do wspierania biznesu w poszczególnych krajach UE, co powodowało być może niezamierzone trudności w sektorze przedsiębiorstw i funkcjonowaniu jednolitego rynku europejskiego. Innym jeszcze krajem, który pojawiał się w wywiadach pogłębionych w kontekście roli instytucji publicznych, była Francja, chwalona za wsparcie dla pracowników zatrudnionych w przemyśle w okresie pandemii (aspekt kształcenia pracowników na potrzeby branż zaawansowanych technologicznie).

Pożądana rola instytucji publicznych z perspektywy awansu w łańcuchach wartości

O ile uczestnicy badania krytycznie odnosili się do obecnego wsparcia awansu przedsiębiorstw w łańcuchach wartości przez instytucje publiczne, o tyle formułowali oni konkretne oczekiwania i wskazywali pożądane rozwiązania systemowe w tym zakresie. Ich wytyczne można streścić w następujących punktach.

- **Wspieranie inwestycji w badania i rozwój**. Uczestnicy badania dobrze ocenili narzędzia wspierania sektora B+R w Polsce. Niemniej część z nich uznała, iż system ten jest niekompletny, głównie z powodów kapitałowych. Respondenci wskazywali w tym przypadku na niski poziom dotacji przy jednocześnie zbyt wysokiej awersji instytucji publicznych do ryzyka.
- **Wsparcie kapitałowe i finansowe dla innowacyjnych i dobrze rokujących przedsiębiorstw**. Zdaniem uczestników badania trudny dostęp do dużego wsparcia inwestycyjnego w najnowsze technologie ze strony instytucji publicznych w Polsce utrudnia realizację działań kreujących wyższą wartość dodaną. Firmy są gotowe technologicznie do wytwarzania bardzo zaawansowanych produktów, jednakże z uwagi na niskie nasycenie gospodarki kapitałem duża cześć z nich musi być wytwarzana w Niemczech. Potrzebne są zatem wyższe progi bezzwrotnych dotacji państwa dla innowacyjnych firm przemysłowych, które ułatwią zdecydowanie szybszą stopę zwrotu prywatnym inwestorom i przełożą się na wyższą gotowość przedsiębiorstw do podejmowania kolejnych zaawansowanych technologicznie projektów. Inwestycja w wiedzę w organizacji i jej rozwój w Polsce będzie mogła w związku z tym procentować w przyszłości – jak wyraził się jeden z menedżerów: „tego już nam nikt nie zabierze". Najważniejszy jest zatem bardzo łatwy dostęp do wsparcia inwestycyjnego na poziomie najnowszych technologii, gdyż kluczowe i przełomowe wdrożenia są bardzo kosztowne. Kolejnym istotnym elementem takiego wsparcia mogłyby być wyższe ulgi podatkowe i dotacje celowe w rozwój innowacyjnych BIZ.
- **Wspieranie przedsiębiorstw w zatrzymywaniu przełomowych technologii w kraju.** Główny nacisk instytucji państwowych (oprócz wsparcia sektora B+R) powinien być położony na zatrzymywanie technologii w kraju. W obecnej sytuacji duża część projektów powstających w kraju nie jest wdrażana do produkcji z powodów kapitałowych oraz niekiedy formalno-prawnych (systemy zachęt). Kluczowe jest zatem, aby poza twórczym opracowywaniem nowych prototypów istniała większa możliwość wdrażania tych wynalazków, tak aby cały cykl wytwórczy – od projektowania, poprzez prototypowanie i testowanie, aż do finalnej produkcji – był realizowany w Polsce.
- **Zdecydowana poprawa jakości dyplomacji ekonomicznej Polski.** W opinii przedstawiciela dużego polskiego przedsiębiorstwa działającego na rynku globalnym polska dyplomacja jest „mierna", co oznacza, że praktycznie jej „nie ma". Na skutek ciągłych zmian struktury wsparcia za granicą (np. przy polskich ambasadach) w zasadzie nie funkcjonują. Tym samym należy przygotować długofalową strategię odbudowy takiego wsparcia, niezależnie od zmian politycznych i rotacji specjalistów. Rozwiązania wprowadzone w tym zakresie po 2015 r. okazały się katastrofą. Dodatkowym problemem jest bałagan kompetencyjny i chaos panujący w samych instytucjach wsparcia – trudno jest ustalić, kto komu podlega i jakie jest znaczenie poszczególnych instytucji

wspierających biznes w całościowej architekturze instytucjonalnej kraju (przykładem może być trwająca od dekad „wojna" resortów gospodarczych i MSZ).

- **Tempo wdrażania nowych regulacji i wsparcia instytucjonalnego**. Bardzo ważnym aspektem w kontekście wsparcia instytucjonalnego jest czas. Instrumenty stosowane na poziomie lokalnym wdrażane są z bardzo dużym opóźnieniem, dlatego wsparcie powinno być w tym przypadku realizowane na poziomie rządowym, gdzie szybciej takie środki można przekazać. Pierwsza fala pomocy (2–3 lata), niezależnie od kontekstu sytuacyjnego, powinna mieć zatem miejsce na poziomie rządowym, przy założeniu, że jej późniejszy etap zostanie zrealizowany w ramach pomocy lokalnej.
- **Edukacja**. Jest to obszar wskazywany właściwie przez wszystkich respondentów. Zwracają oni uwagę na wysoką jakość edukacji inżynieryjnej w Polsce, zwłaszcza na politechnikach, oraz bardzo duże osiągnięcia kraju w ostatniej dekadzie. Zdaniem ankietowanych edukacja jest jednym z podstawowych czynników sukcesu polskich firm przemysłowych – eksportujących swoje towary na rynki całego świata i awansujących w globalnych łańcuchach wartości. Należy zatem intensywnie wspierać dalsze działania w tym zakresie. Z drugiej strony wskazywano na wciąż ograniczoną współpracę sektora edukacji z przemysłem, co oznacza, że w tym obszarze przydałoby się większe wparcie. Uczestnicy badania zauważyli, że warto w tym przypadku skorzystać z doświadczeń niemieckich, gdzie kładzie się nacisk na wykształcenie i zdobywanie doświadczenia zawodowego, a okres praktyk, które trzeba odbyć w różnych firmach, jest dużo dłuższy niż w Polsce. Powinno się je realizować na każdym roku studiów wyższych, a także w szkołach średnich, np. technicznych i zawodowych, gdzie powinny one być wpisane w system edukacji. Wówczas można byłoby wykształcić większy zasób specjalistów, którzy już w czasie nauki zdobywaliby doświadczenie i nie musieliby uczyć się zawodu po szkole od nowa.
- **Strategiczny wybór priorytetowych sektorów wspieranych przez państwo**. Wymaga to przeprowadzenia strategicznej analizy poszczególnych łańcuchów wartości i ocenienia, które z sektorów i branż mają w perspektywie 10 lat i więcej największe szanse na globalny awans. Konieczne jest w tym przypadku umiejętne zarządzanie powiązaniami międzybranżowymi w kierunku tworzenia nowych układów w łańcuchu wartości, również z podmiotami publicznymi (np. sektor pojazdów elektromobilnych i autonomicznych we współpracy z koncernami energetycznymi i miastami). Możliwe jest także podejście konserwatywne, jak np. to realizowane w Korei Południowej, gdzie państwo wspiera ściśle zdefiniowane, tradycyjne sektory i branże, najczęściej w modelu integracji pionowej (motoryzacja, elektronika itd.). W tym przypadku polski rząd powinien podjąć adekwatne decyzje: które sektory wspierać i w jakiej liczbie, czy budować wokół nich duże konglomeraty firm (oraz ile z nich powinno pozostawać pod strategiczną kuratelą państwa). Do tego dochodzi wspominana przez uczestników

badania budowa innowacyjnych ekosystemów przemysłowych, powiązanych z sektorem nowoczesnych usług (w aglomeracjach miejskich i regionach), wspierająca transfer wiedzy z uniwersytetów do gospodarki.

- **Informacja i promocja**. Działania podejmowane w tym zakresie obejmują dostarczanie przez instytucje publiczne wiedzy na temat projektów, ich finansowania oraz priorytetów gospodarczych, a także budowanie relacji poprzez inicjatywy klastrowe i ekosystemowe oraz inicjowanie przez administrację kontaktów biznesowych i przecieranie ścieżek za granicą (wspieranie delegacji biznesowych z własnego kraju), wspierane także autorytetem instytucji. Skuteczność takich działań można zaobserwować np. w przypadku rozwiązań austriackich, zaimplementowanych jednocześnie na trzech poziomach: rządowym, regionalnym oraz lokalnym. Ocena takiego wsparcia jest uzależniona w ogromnej mierze od zapewnienia adekwatnego finansowania na każdym ze wspomnianych szczebli.
- **Zoptymalizowane zachęty inwestycyjne**. W przeprowadzonym badaniu temat rządowych zachęt inwestycyjnych (Polska Strefa Inwestycji) był poruszany przez respondentów relatywnie rzadko. Wśród przedsiębiorców panuje przekonanie, że głównym powodem, dla którego nowe projekty inwestycyjne są lokalizowane w Polsce, jest wysoki poziom edukacji inżynierskiej oraz wysokie kompetencje pracowników i biznesu. Przedstawiciel jednego z niemieckich inwestorów z sektora automatyki przemysłowej zwrócił jednak uwagę na występowanie niekorzystnych rozwiązań podatkowych w związku z rozwojem dużych firm w Polsce. Są one, w jego przekonaniu, jednym z powodów, dla których do naszego kraju nie trafia więcej zaawansowanych technologicznie projektów przemysłowych. Obecne przepisy zostały tak skonstruowane, że polskie firmy należące do dużych grup międzynarodowych, są traktowane jako duże spółki, które muszą spełniać wygórowane minimalne kryteria inwestycji, żeby móc skorzystać z określonej formy pomocy. Wspomniane limity, czyli minimalne kwoty inwestycji, są na tyle duże, że mogły spowodować, iż wiele firm ulokowano poza Polską. W analizowanym przypadku limit wynosił 80 mln PLN, a w szczególnej sytuacji można było obniżyć go do 60 mln, co okazało się kwotą nierealną, a zwłaszcza nieuzasadnioną biznesowo, do zainwestowania w danych realiach czasowych i projektowych.
- **Korzystne, nieskomplikowane ustawodawstwo gospodarcze**. Zbyt duży poziom skomplikowania i uznaniowości polskiego prawa powoduje, iż część firm, szczególnie małych, zamiast rozwijać biznes, technologie i nowe produkty, poświęca czas na niepotrzebne działania, tak aby sprostać rosnącej liczbie regulacji. Respondenci wskazywali na istnienie w Polsce dwóch porządków prawnych – starego i „covidowego". Z takim gąszczem przepisów radzą sobie przede wszystkim duże firmy, które stać na zatrudnianie całego zastępu księgowych oraz prawników. Nie mogą sobie na to zaś pozwolić mniejsze firmy, co ogranicza dynamikę ich działania i optymizm biznesowy.

- **Zaangażowanie i przychylność lokalnego samorządu**. Samorządy jako jedyne instytucje, które są rzeczywiście zależne od lokalnej społeczności, znające zarazem właściwe danemu miejscu uwarunkowania, opierające się na lokalnych kompetencjach i zaufaniu, mogłyby bardzo pozytywnie oddziaływać na rozwój gospodarczy, czyli także bezpośrednio wspierać miejscowe firmy w awansach w globalnych łańcuchach wartości. Takie miękkie kompetencje władz lokalnych mają z perspektywy przedsiębiorstw duże znacznie. Sporym problemem jest w tym przypadku jednak rosnący poziom centralizmu w Polsce i próba odbierania kompetencji samorządom.

Nowy protekcjonizm?

Jednym z nowych zjawisk w politykach gospodarczych krajów europejskich, które zostały wzmocnione przez pandemię, są tendencje protekcjonistyczne. To zagadnienie również było tematem przeprowadzonych wywiadów pogłębionych. W opinii większości respondentów tworzenie nowych ograniczeń w handlu przez UE czy też podnoszenie ceł przez państwa narodowe, mające na celu ochronę rynku, jest bezzasadne. Żadna gospodarka nie jest samodzielna ani tym bardziej autonomiczna. Należy w związku z powyższym dążyć do rozwijania międzynarodowej współpracy gospodarczej i rywalizować o jak najlepsze miejsce w układach powiązań i współzależności, zwłaszcza tam, gdzie znajduje się największa wartość dodana do podziału. Polska, jak twierdzi Robert Bronisz, „nie jest w stanie się dzisiaj wyizolować od innych państw i to nie jest właściwa droga. Izolacja jest bowiem mieczem obosiecznym, gdyż inne państwa robiłyby natychmiast to samo". Jego zdaniem należałoby jednak dążyć do samowystarczalności Europy jako całości – i przyjęcia jednego kierunku działania wspólnego dla całej UE. Z drugiej strony część przedstawicieli firm uważa, iż ostatni okres przyniósł jeszcze szybszy wyścig gospodarczy państw narodowych i niektóre z nich bardziej wspierają swój biznes. Ostatnie lata pokazały też, że praktyki protekcjonistyczne mocno upowszechniły się na świecie, a co więcej – bez takiego podejścia i ochrony ze strony państw rola firm regionalnych będzie spadała. Protekcjonizm i tak będzie występował na świecie, bo kapitał jest dobrem narodowym. Oczywiście zjawisko to jest kwestią dyskusyjną z jeszcze jednego powodu. Jeżeli przedsiębiorstwo posiada pozycję dominującą, to na pewno wolałoby, żeby ten protekcjonizm występował i żeby państwo chroniło je – i odwrotnie.

Menedżerowie biorący udział w badaniu dopuszczają jednakże możliwość ograniczonej ingerencji państwa w mechanizmy rynkowe. Mogłaby ona przybierać formę np. wsparcia dla wybranych branż strategicznych, ale wyłącznie w ograniczonym czasie i zakresie. Przykładowo Polska powinna dążyć do zapewnienia sobie pewnego stopnia samowystarczalności i zabezpieczenia u siebie całości łańcuchów dostaw w sektorach strategicznych, do których można zaliczyć w szczególności branżę spożywczą i medyczną (wyroby koń-

cowe). Działania protekcjonistyczne mogą jednak wywołać chęć odwetu i skłaniać inne państwa do realizowania podobnych strategii. Kolejnym powodem uzasadniającym potrzebę podjęcia przez UE kroków protekcjonistycznych jest relatywnie zła sytuacja dotycząca ciągłości dostaw surowców i komponentów. Europa musi ochronić się przed następnymi przerwami w łańcuchach dostaw, brakiem dostępu do supercienkich folii z plastiku czy też mikrochipów, gdyż ich eksport z Chin jest blokowany. Powstaje jednak pytanie: czy kraje UE będą dysponowały odpowiednimi zasobami do takiej produkcji? Większość metali rzadkich pozyskiwana jest bowiem w Chinach i Azji lub w kontrolowanej przez Chiny Afryce.

Ogólnie rzecz biorąc, dominuje przekonanie, iż większość branż zaawansowanych technologicznie potrafi sobie świetnie poradzić bez stosowania narzędzi protekcjonistycznych. Wyjątkiem są bardzo duże projekty biznesowe, związane z potencjalnymi fuzjami wielkich partnerów technologicznych. W opinii przedstawicieli TUM International z Monachium potencjalne połączenie np. niemieckiej firmy Siemens i francuskiej Alstom stworzyłoby europejską superfirmę wyspecjalizowaną w produkcji pociągów i systemów kolejowych, która mogłaby jednocześnie włączyć w swoje łańcuchy wartości hiszpańskie lub polskie firmy. Tylko tak duży, globalny podmiot może konkurować z Chinami i USA. Zdaniem respondentów, funkcjonowanie w skali europejskiej jest obecnie ważniejsze niż na krajowych rynkach. Nie jest już dzisiaj ważne, czy biznes znajduje się w Polsce, czy w Niemczech – pojedyncze państwa nie odgrywają żadnej roli na arenie międzynarodowej. Tylko zjednoczona Europa może konkurować m.in. z USA.

Dobrym posumowaniem opinii menedżerów na temat kwestii protekcjonizmu są pojawiające się w wywiadach pogłębionych stwierdzenia, że „w momencie, kiedy społeczeństwa uznają, że są samowystarczające, to jest to początek ich końca". Pojawia się w związku z tym pytanie, czy podejmowane próby zabezpieczania się i dążenia do większej autonomii nie zaprowadzą nas w ślepy zaułek, tzw. lockinu technologicznego i organizacyjnego, co może mieć miejsce już w ciągu najbliższych dwóch dekad. Jak zaznaczył Bogdan Łukasik z Modern Expo, „swoboda gospodarcza i możliwość wolnej konkurencji są podstawą do rozwoju biznesu. Prędzej czy później protekcjonizm na gospodarce się zemści, ponieważ nie będziemy wybierali najlepszych rozwiązań, nie będziemy dawali możliwości i szansy rozwoju tym firmom, które mają największy potencjał, a wszystko będzie funkcjonowało trochę na zasadach «kolesiostwa». Konkurencja zawsze stymuluje do tego, by być jeszcze lepszym".

Podsumowanie

Podsumowując zaprezentowane w tym rozdziale analizy, należy wskazać, że aktualne powiązania krajów EŚW w ramach globalnych łańcuchów wartości w dużym stopniu odzwierciedlają przesunięcie, jakie nastąpiło w geografii przemysłu europejskiego w kie-

runku południowych Niemiec, z łańcuchami dostaw rozciągającymi się na Polskę, Węgry, Czechy, Słowację, Austrię, Rumunię i Słowenię. Od tych krajów EŚW wyraźnie odstają Litwa, Łotwa, Estonia oraz Bułgaria, których powiązania z gospodarką niemiecką, a także z całą gospodarką UE, są relatywnie słabsze. Powyższe różnice znajdują swoje odzwierciedlenie również w wymiarze branżowym. Silne powiązanie krajów Grupy Wyszehradzkiej oraz Rumunii i Słowenii z gospodarką niemiecką w ramach łańcuchów dostaw idzie w parze z relatywnie wysokim udziałem przemysłów przetwórczych w eksporcie krajowej wartości dodanej z tych państw, co potwierdza znaczenie środkowoeuropejskiego łańcucha dostaw skupionego wokół Niemiec z perspektywy rozwoju przemysłu w tych krajach. Cechą szczególną trzech republik nadbałtyckich jest z kolei relatywnie wysoki udział branż usługowych – transportu i logistyki – w eksporcie krajowej wartości dodanej. Powyższą dychotomię krajów EŚW w zakresie ich powiązań w łańcuchach wartości oraz na poziomie specjalizacji eksportowych potwierdziły analizy struktury eksportu krajowej wartości dodanej z branż produkcyjnych. Wykazały one w tym przypadku duże podobieństwa między gospodarkami Czech, Polski, Węgier, Słowacji, Rumunii i Słowenii z jednej strony oraz między Litwą, Łotwą i Estonią, a także Bułgarią z drugiej strony. Kraje przypisane do pierwszej grupy cechują się większą specjalizacją eksportową w branżach elektromaszynowych (środki transportu, maszyny i urządzenia, urządzenia elektryczne itp.). Z kolei państwa należące do drugiej grupy wykazują podobieństwa pod względem specjalizacji w zakresie eksportu elektroniki, a także drewna i wyrobów z drewna. Cechą wspólną tych obydwu grup jest natomiast wysoki udział w eksporcie producentów chemikaliów, farmaceutyków, gumy i tworzyw sztucznych, a także metali i wyrobów metalowych.

Szok pandemiczny wywołał istotne krótkookresowe zmiany w łańcuchach wartości. Na początku II kw. 2020 r. odnotowano załamanie eksportu we wszystkich krajach UE, w tym także w regionie EŚW. Najmniejszy spadek eksportu dotyczył dóbr konsumpcyjnych, nieco większy – dóbr kapitałowych, a największy – dóbr pośrednich, a więc tych będących przedmiotem obrotów w globalnych łańcuchach wartości. Kraje EŚW szybko odbudowały jednak swoją pozycję eksportową i po krótkookresowym spadku odnotowały szybsze przyrosty eksportu niż cała UE-27 ogółem – we wszystkich wymienionych kategoriach dóbr. W efekcie już pod koniec III kw. 2020 r. eksport z EŚW był wyższy niż w tym samym okresie roku poprzedniego, co wskazuje na to, że wiele krajów tzw. starej Unii poradziło sobie z tym znacznie gorzej niż analizowana grupa państw. Warto jednocześnie odnotować, że wysoki udział dóbr pośrednich w handlu zagranicznym krajów EŚW czyni je bardziej wrażliwymi na wahania globalnej koniunktury, gdyż zmiany popytu na tego typu dobra są wyższe. Niemniej to wysoki wzrost popytu na dobra pośrednie umożliwił tym krajom odbudowanie pozycji eksportowej w drugiej połowie 2020 r., gdyż eksport tego typu dóbr z EŚW rósł w tym okresie najszybciej. Wyniki przeprowadzonych

wywiadów pogłębionych wskazują, że wśród krótkookresowych zmian w łańcuchach dostaw wywołanych przez szok pandemiczny istotne było zaburzenie utrwalonych więzi współpracy między przedsiębiorstwami z krajów UE, w tym w szczególności z Niemiec. Z punktu widzenia przedsiębiorstw i krajów EŚW jest to paradoksalnie korzystna sytuacja, gdyż możliwe stało się dzięki temu nawiązanie współpracy z podmiotami, które nie były tym dotychczas zainteresowane.

Długookresowe skutki szoku pandemicznego w przypadku globalnych łańcuchów wartości są trudne do przewidzenia. Uczestnicy wywiadów pogłębionych wskazywali, że utrudnienia w handlu i zaburzenia przepływów w łańcuchach dostaw uświadomiły przedsiębiorcom i decydentom politycznym, jak duże znaczenie ma bezpieczeństwo i odporność tych łańcuchów na podobne wstrząsy w przyszłości. Przedstawione analizy pozwalają również stwierdzić, że nasiliła się tendencja do regionalizacji łańcuchów dostaw, na czym skorzystały w czasie pandemii kraje EŚW. Warto jednak zauważyć, że nie jest to jedyny kierunek zmian zainicjowany przez szok pandemiczny i poza nim należy pamiętać też o możliwości ziszczenia się scenariuszy polegających na *reshoringu*, dywersyfikacji czy replikacji. Z punktu widzenia krajów EŚW najbardziej niekorzystne wydaje się to pierwsze zjawisko, gdyż może ono prowadzić do skrócenia łańcuchów wartości, zmniejszenia fragmentacji produkcji oraz koncentracji produkcji i wartości dodanej. Najbardziej przystępne pod tym względem mogą okazać się z kolei scenariusze związane z regionalizacją lub dywersyfikacją. Pierwszy wariant jest potencjalnie korzystny dla krajów EŚW i wydaje się zbieżny z ich dotychczasową ścieżką rozwoju, gdyż relokacja procesów produkcyjnych do UE może sprzyjać lokowaniu inwestycji w tym regionie. Kwestią dyskusyjną pozostaje jednak awans tych krajów w łańcuchach wartości. Z kolei scenariusz dywersyfikacji może okazać się najbardziej istotny z perspektywy rozwoju branż usług biznesowych i branż opartych na globalnych łańcuchach wartości, które są dość dobrze rozwinięte w krajach EŚW. Pełne korzystanie z możliwości, jakie daje ten wariant zmian, wymaga jednak rozwoju digitalizacji, platform, sztucznej inteligencji czy technologii *blockchain*. Powyższe obserwacje wydają się zbieżne z wynikami przeprowadzonych wywiadów pogłębionych. Ich uczestnicy wskazywali, że po pandemii zyskają te branże, które nastawione są na ciągłe zmiany technologii i uniezależnienie się w jakimś stopniu od pracy ludzkiej. Z kolei branże stawiające w dalszym ciągu na duży udział czynnika ludzkiego zaczną notować straty, co jest związane głównie ze wzrostem kosztów pracy w krajach EŚW. Warto w tym miejscu zauważyć, że uczestnicy wywiadów pogłębionych wskazywali też na kierunki rozwoju nowych domen kompetencji w krajach EŚW, które obejmują m.in. robotykę, innowacyjne rolnictwo, a także automatykę, elektronikę, fotonikę oraz przetwórstwo żywności. Zjawisku temu ma sprzyjać także rozwój kluczowych kompetencji sektorowych, w tym umiejętności inżynierskich oraz programistycznych. Co ciekawe, wskazane obszary obejmują możliwie bardzo innowacyjne kierunki rozwoju gospodarek EŚW, a wspomniane kompe-

tencje (robotyka, automatyka) odzwierciedlają jednocześnie obecną strukturę specjalizacji EŚW w globalnych łańcuchach wartości.

Przeprowadzone badania pokazały także, że wzmacnianie pozycji gospodarek i przedsiębiorstw z krajów EŚW w łańcuchach wartości jest ściśle związane ze spełnieniem wielu kryteriów brzegowych. Można do nich zaliczyć przede wszystkim uwarunkowania wewnętrzne, związane z modelami biznesowymi i strategiami przedsiębiorstw, kulturą zarządzania, posiadanymi zasobami i dostępem do nowoczesnych technologii oraz sieci współpracy. W dalszej kolejności należy wymienić uwarunkowania zewnętrzne, w tym otoczenie instytucjonalne, które zdaniem respondentów w niewielkim stopniu przyczynia się obecnie do awansu państw EŚW w globalnych łańcuchach wartości. Istnieje zatem poważny deficyt wsparcia instytucjonalnego, obejmujący m.in. opóźnienia regulacyjne, niekompletność systemów wspierania działalności innowacyjnej, niski poziom pomocy finansowej dla największych projektów biznesowych o wysokiej wartości dodanej i przełomowych technologiach, słabą jakość polskiej dyplomacji zagranicznej oraz niedopasowane do wielkości firmy zachęty inwestycyjne, w tym podatkowe. Wśród czynników pozytywnych, dających możliwość poprawy pozycji w globalnych łańcuchach wartości, wymieniana jest proaktywna polityka gospodarcza samorządów oraz bardzo wysoka jakość edukacji inżynierskiej (zwłaszcza w Polsce).

Czynnikiem decydującym o przyszłym rozwoju globalnych łańcuchów wartości są także tendencje protekcjonistyczne w politykach gospodarczych poszczególnych krajów, które szok pandemiczny jeszcze wzmocnił. Konkluzje dotyczące tego zagadnienia w kontekście przeprowadzonych badań nie są jednoznaczne. Z jednej strony protekcjonizm rodzi realne zagrożenie dla interesów polskiej gospodarki ze względu na duże znaczenie powiązań w ramach globalnych łańcuchów wartości i skutki działań retorsyjnych. Z drugiej jednak strony na poziomie unijnym należałoby dążyć w niektórych obszarach – np. przemyśle farmaceutycznym – do pewnego poziomu samowystarczalności UE jako całości. Co więcej, wiele krajów wspiera swoje przedsiębiorstwa, a w tej sytuacji pozostawienie własnych krajowych przedsiębiorstw bez symetrycznego wsparcia naraziłoby je na skutki nieuczciwej konkurencji. Z tego powodu umiarkowana ingerencja państwa w mechanizmy rynkowe jest potrzebna i w uzasadnionych przypadkach mogłaby przybierać formę okresowego i ograniczonego wsparcia wybranych branż strategicznych lub pomocy mającej na celu zabezpieczenie ciągłości dostaw strategicznych surowców i komponentów. Opisane interwencje nie zastąpią jednak horyzontalnej polityki wsparcia nakierowanej na rozwój innowacji czy tworzenie sprawnych instytucji, niezbędnych z perspektywy funkcjonowania przedsiębiorstw.

Bibliografia

Aiyar, S., Augustyniak, B., Ebeke, C., Ebrahimy, E., Elekdag, S., Klein, N., Lall, S., Zhao, H., Miur, D. (2013). *German-Central European Cupply Chain – Cluster Report*, IMF Country Report no. 13/263. Washington: International Monetary Fund.

Arriola, C., Guilloux-Nefussi, S., Koh, S.H., Kowalski, P., Elena, R., Frank, van T. (2020). *Efficiency and Risks in Global Value Chains in the Context of COVID-19*, OECD Economics Department Working Papers no. 1637. DOI: 10.1787/3e4b7ecf-en.

Brunet, R., Boyer, J.C. (1989). *Les Villes Européennes, Rapport pour la DATAR (Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale)*. Paris: Groupement d'Intérêt Public RECLUS.

Buatois, E., Cordon, C. (2020). *A Post COVID-19 Outlook: The Future of The Supply Chain, Tomorrow's Challenges*. Lusanne: International Institute for Management Development.

Faludi, A. (2015). The "Blue Banana" Revisited. *European Journal of Spatial Development*, 56, s. 271–226.

Javorcik, B. (2020). Global Supply Chains Will Not Be the Same in the Post-COVID-19 World. W: *COVID-19 and Trade Policy Why Turning Inward Won't Work*, R.E. Baldwin, S.J. Evenett (Eds.). London: CEPR Press.

Klub Dyrektorów Finansowych (2021). *Łańcuchy dostaw 2021*. Warszawa.

Landesmann, M.A., Schröder, J.M. (2020). Agglomeration of European Industries. W: *The Oxford Handbook of Industrial Hubs and Economic Development*, A. Oqubay, J.Y. Lin (Eds.). Oxford: Oxford University Press. DOI: 9780198850434.013.13.

OECD (2018). *Trade in Value Added*, https://www.oecd-ilibrary.org/content/data/data-00648-en (dostęp: 15.04.2021).

Radło, M.J. (2016). O*ffshoring, Outsourcing and Production Fragmentation*. London: Palgrave Macmillan. DOI: 10.1057/9781137571250.

Radło, M.J. (2020). Zamiast wstępu: Czy Inicjatywa Pasa i Szlaku zmieni warunki globalizacji?. W: *Inicjatywa Pasa i Szlaku. Chińska ekspansja, nowe łańcuchy wartości i rosnąca rywalizacja* (s. 7–19), M.J. Radło (red.). Warszawa: Oficyna Wydawnicza SGH.

Stehrer, R., Stöllinger, R. (2014). *The Central European Manufacturin Core: What Is Driving Regional Production Sharing?*, FIW Research Reports no. 2014/15–02. Vienna: Research Centre International Economics (FIW).

Stöllinger, R. (2016). Structural Change and Global Value Chains in the EU, *Empirica*, 43, s. 801–829. DOI: 10.1007/s10663-016-9349-z.

Stöllinger, R., Hanzl-Weiss, D., Leitner, S., Stehrer, R. (2018). *Global and Regional Value Chains: How Important, How Different?*. WIIW Research Report no. 427, Vienna: Wiener Institut für Internationale Wirtschaftsvergleiche.

Taglioni, D., Winkler, D. (2014). *Making Global Value Chains Work for Development*, Economic Premise no. 143. World Bank: Washington.

Taylor, P. (2015). *No More Blue Banana, Europe's Industrial Heart Moves East*. Reuters.

UNCTAD (2013). *World Investment Report. Global Value Chains: Investment and Trade for Development*. United Nations: New York–Geneva. DOI: 10.18356/a3836fcc-en.

UNCTAD (2020a). *Impact of the COVID-19 Pandemic on Trade and Development: Transitioning to a New Normal*. United Nations: Geneva.

UNCTAD (2020b). W*orld Investment Report 2020. International Production beyond the Pandemic*. United Nations: Geneva.

SYSTEMY WSPIERANIA STARTUPÓW W KRAJACH EUROPY ŚRODKOWO-WSCHODNIEJ

Elena Pawęta
Rafał Kasprzak
Marcin Wojtysiak-Kotlarski
Albert Tomaszewski
Mariusz Strojny
Małgorzata Godlewska
Anna Masłoń-Oracz
Maria Pietrzak
Tomasz Pilewicz
Olga Pankiv
Bartosz Majewski
Mirosław Łukasiewicz
Hanna Rachoń
Kamil Flig
Anita Szuszkiewicz

Streszczenie

Opracowanie uzupełnia zidentyfikowaną lukę teoretyczną dotyczącą sposobu wspierania startupów w krajach Europy Środkowo-Wschodniej (EŚW) o pogłębioną charakterystykę i poziom rozwoju czynników składających się na systemy wspierania startupów oraz pozwala wskazać państwa, które są liderami w tym obszarze. Stanowi ono jednocześnie kontynuację oraz pogłębienie badań zrealizowanych przez członków zespołu badawczego w 2019 oraz 2020 r., a w kontekście prezentowanych danych uwzględnia ostatni dostępny okres sprawozdawczy, tj. 2020 r. W celu osiągnięcia założonego celu badawczego autorzy wykorzystali szereg metod i technik badawczych, w tym analizę literatury przedmiotu, analizę danych i dokumentów źródłowych, audyt elektroniczny oficjalnych portali internetowych przedsiębiorstw oraz instytucji, analizę statystyczną oraz panel ekspercki przeprowadzony metodą delficką, z wykorzystaniem techniki porównań binarnych. W ten sposób ustalono, że Estonia, Litwa oraz Polska są liderami systemów wspierania startupów w EŚW, a Łotwa, Czechy, Słowenia, Rumunia i Bułgaria to kolejne państwa notujące wzrost w zakresie dojrzałości tychże systemów. Zrealizowane badanie przyniosło też szereg implikacji praktycznych, dotyczących zarządzania danymi oraz ewolucji systemów wspierania startupów, a także instytucjonalnego transferu najlepszych praktyk mających wpływ na sukcesy osiągane przez państwa EŚW. Stanowi ono tym samym kontynuację uzupełniania luki teoretycznej w zakresie syntetycznego opracowania systemów wspierania startupów dedykowanego państwom EŚW, które bazuje na danych z ostatnich dostępnych okresów sprawozdawczych.

SYSTEMS OF SUPPORT FOR START-UPS IN THE COUNTRIES OF CENTRAL AND EASTERN EUROPE

Abstract

The study fills the theoretical knowledge gap about the support provided to start-ups by the countries of Central and Eastern Europe. It gives an in-depth description of the development of factors comprising start-up support systems and identifies the region's leaders. The research continues and deepens the work of the research team in the years 2019 and 2020. The current research results are based on the last available reporting period data from 2020. To achieve the research goal, numerous methods and techniques were used, including reference literature analysis, secondary data and documents analysis, electronic review of official internet websites of enterprises and institutions, statistical analysis and a panel of experts carried out with a Delphi method and a binary analysis. This way it was found that Estonia, Lithuania and Poland are the leading providers of start-up support systems in CEE, followed by Latvia, Czechia, Slovenia, Romania and Bulgaria, whose systems are less developed. The research results carry several practical implications in terms of start-up support systems evolution, data identification and transfer of institutional best practices that impact the success of CEE countries. The research continues to fill the theoretical gap in a synthesised description of start-up support systems in CEE countries, based on the recent reporting periods data.

Autorzy/Authors

Elena Pawęta – dr, adiunkt w Instytucie Ekonomii Międzynarodowej. Jej zainteresowania badawcze koncentrują się wokół przedsiębiorczości międzynarodowej oraz wczesnego umiędzynarodowienia przedsiębiorstw. Specjalizuje się w badaniach realizowanych z wykorzystaniem metod jakościowych, dotyczących zagadnień związanych z przedsiębiorczością międzynarodową. Jako trener biznesu prowadzi szkolenia i warsztaty w zakresie komunikacji w biznesie, przemawiania publicznego oraz zdolności przywódczych.

Rafał Kasprzak – dr hab., profesor uczelni i pracownik naukowy zatrudniony w Instytucie Zarządzania SGH. Autor wielu projektów badawczych i gospodarczych poświęconych zagadnieniu innowacyjności oraz efektywnemu stymulowaniu współpracy między nauką a biznesem. Posiada doświadczenie zawodowe w zakresie doradztwa biznesowego dla organizacji wdrażających innowacje oraz w zarządzaniu projektami innowacyjnymi. Naukowo pasjonuje się problematyką przemysłów kreatywnych (*cultural and creative industries*), ich związkiem z innowacyjnością oraz pomiarem oddziaływania kultury na gospodarkę regionu.

Marcin Wojtysiak-Kotlarski – dr hab., profesor uczelni oraz kierownik Zakładu Strategii Międzynarodowych SGH. Pasjonat świata startupów.

Albert Tomaszewski – dr, adiunkt w Katedrze Zarządzania Strategicznego SGH. Specjalizuje się w problematyce dotyczące strategii, restrukturyzacji oraz przedsiębiorczości. Autor i współautor licznych publikacji z tego zakresu.

Mariusz Strojny – dr, adiunkt w Instytucie Zarządzania Wartością SGH oraz pełnomocnik rektora ds. transferu technologii. Posiada ponad 20-letnie doświadczenie zawodowe w międzynarodowym doradztwie biznesowym. Obecnie, jako partner wiodącej na polskim rynku Kancelarii Patentowej Kluczewska–Strojny, doradza przedsiębiorstwom w zakresie ochrony własności przemysłowej, wyceny znaków towarowych i patentów, a także komercjalizacji i transferu technologii.

Małgorzata Godlewska – dr, adiunkt w Zakładzie Regulacji Przedsiębiorstw SGH. Realizuje projekty badawcze związane z tematyką przedsiębiorczości i innowacyjności, w tym dofinansowane ze środków NCN. Autorka ponad 50 publikacji naukowych. Wykłada na studiach wyższych i podyplomowych takie przedmioty jak m.in. prawo gospodarcze, prawo e-biznesu, tax system in European Union, zamówienia publiczne czy partnerstwo publiczno-prywatne (PPP). Posiada kilkunastoletnie doświadczenie szkoleniowe w zakresie zamówień publicznych, audytu funduszy unijnych i PPP.

Anna Masłoń-Oracz – dr, adiunkt w Zakładzie Strategii Międzynarodowych SGH. Doradca ds. zarządzania strategicznego i międzynarodowej ekspansji firm. Ekspertka Komisji Europejskiej w programie *Horyzont 2020* w ramach SME Instrument. Autorka wykładów i szkoleń z zarządzania strategicznego, które prowadzi na trzech kontynentach (Europa, Afryka, Azja). Jest wiceprzewodniczącą Zarządu Polskiego Stowarzyszenia Badań Wspólnoty Europejskiej (PECSA), należącego do międzynarodowej sieci European Community Studies Association (ECSA).

Maria Pietrzak – dr, adiunkt w Zakładzie Strategii Międzynarodowych SGH. Członek zarządu Polish Chapter PRME. Angażuje się w rozwój talentów, innowacyjności, różnorakie inicjatywy nakierowane na promocję i realizację celów zrównoważonego rozwoju.

Tomasz Pilewicz – dr, MBA. Adiunkt w Zakładzie Otoczenia Biznesu SGH. Specjalizuje się w przedsiębiorczości międzynarodowej, zarządzaniu innowacjami i zarządzaniu operacyjnym. Jest absolwentem SGH, Wiedeńskiego Uniwersytetu Ekonomii i Biznesu oraz Politechniki Wiedeńskiej.

Olga Pankiv – pracownik Działu Obsługi Projektów SGH. Doktorantka na Uniwersytecie SWPS. W swojej pracy naukowej zajmuje się mechanizmami finansowania startupów, przedsiębiorczością oraz klasą kreatywną.

Bartosz Majewski – dyrektor Centrum Przedsiębiorczości i Transferu Technologii oraz współpracownik Instytutu Zarządzania SGH. Specjalizuje się w problematyce dotyczącej transferu technologii, zarządzania strategicznego, przedsiębiorczości oraz startupów.

Mirosław Łukasiewicz – absolwent SGH, koordynator projektów w Centrum Przedsiębiorczości i Transferu Technologii. Jego zainteresowania naukowe obejmują analizę strategiczną i zarządzanie procesowe.

Hanna Rachoń – współpracownik przy Zakładzie Strategii Międzynarodowych SGH.

Kamil Flig – absolwent SGH, koordynator projektów przedsiębiorczych w Centrum Przedsiębiorczości i Transferu Technologii. Naukowo zainteresowany przedsiębiorczością akademicką oraz wspieraniem innowacyjnych przedsiębiorstw.

Anita Szuszkiewicz – pracownik w Katedrze Badań Zachowań Konsumentów SGH.

Systemy wspierania startupów, rozumiane jako zespoły powiązanych ze sobą czynników, są przedmiotem badań i rankingów, w tym również takich o międzynarodowym zasięgu. W prezentowanym opracowaniu uwzględniono zarówno wybrane kierunki polityki publicznej państw zorientowane na przedsiębiorczość i innowacje, jak i układy czynników mających wspierać startupy na wszystkich etapach ich rozwoju.

Państwa Europy Środkowo-Wschodniej (EŚW), definiowane według Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju [OECD, 2020] jako grupa 12 państw (Albania, Bułgaria, Chorwacja, Czechy, Estonia, Litwa, Łotwa, Polska, Rumunia, Słowacja, Słowenia, Węgry), podlegają pogłębionym i systematycznym badaniom dotyczącym systemów wspierania startupów dzięki inicjatywie zapoczątkowanej przez zespół autorów niniejszego opracowania [Pilewicz i in., 2019, 2020]. W odniesieniu do międzynarodowych badań nad systemami wspierania startupów należy wskazać na zróżnicowanie państw należących do EŚW pod względem analizowanych czynników rozwoju innowacji i przedsiębiorczości. Szczegółowe informacje wskazujące na istniejącą i uzupełnianą przez niniejsze opracowanie lukę w stanie wiedzy przedstawiono w tabeli 1.

W związku z powyższym celem głównym opracowania jest uzupełnienie zidentyfikowanej luki teoretycznej poprzez odpowiedź na pytanie, w jaki sposób państwa EŚW wspierają startupy. Do celów szczegółowych opracowania należą: ustalenie, na jakim etapie rozwoju znajdują się poszczególne czynniki składające się na systemy wspierania startupów w państwach EŚW, i wskazanie, które z wymienionych krajów osiągają najwyższy poziom zaawansowania w tym zakresie.

W pierwszej kolejności przedstawiono opis metodyki badawczej ze wskazaniem narzędzi i technik zastosowanych przy realizacji ww. celów szczegółowych oraz zasięg czasowy i geograficzny badania. W następujących po sobie rozdziałach autorzy przedstawiają stan poszczególnych czynników składających się na systemy wspierania startupów w państwach EŚW. Część empiryczną opracowania wieńczy rozdział prezentujący syntetyczną ocenę oraz ranking państw regionu. W podsumowaniu przedstawiono zaś wnioski i rekomendacje odnoszące się do teorii systemów wspierania startupów oraz praktyki gospodarczej we wskazanym obszarze.

Tabela 1
Przegląd wybranych systemów wspierania startupów oraz zasięg geograficzny opracowań

Instytucja, nazwa opracowania, rok wydania	Wybrane na potrzeby badań czynniki systemów wspierania startupów	Czy opracowanie uwzględnia wszystkie 12 krajów EŚW?
Startup Genome, *Global Startup Ecosystem Report*, 2020	sieci lokalne, sieci globalne	nie (2 z 12)
European Startup Network, *European Startup Monitor*, 2019/2020	profil założycieli startupów, finansowanie, internacjonalizacja, opinie o systemie, rekomendacje i wyzwania	tak (12 z 12)

Instytucja, nazwa opracowania, rok wydania	Wybrane na potrzeby badań czynniki systemów wspierania startupów	Czy opracowanie uwzględnia wszystkie 12 krajów EŚW?
Startup Genome, *The Impact of COVID-19 on Global Startup Ecosystem*, 2020	finansowanie działalności, rynek VC, własność intelektualna, rynek pracy	nie (5 z 12)
European Startup Network, *Startup Recommendations for the Post-COVID-19 Economic Recovery*, 2020	rekomendacje dla startupów i państw członkowskich UE w różnych obszarach działalności (np. finansowanie, pozyskiwanie talentów)	przekrojowo, bez kontekstu EŚW
Komisja Europejska, *Science, Research and Innovation Performance of the EU*, 2020	potencjał demograficzny, produktywność gospodarki, wzrost gospodarczy, instytucje	tak (12 z 12)
World Intellectual Property Organization, *Global Innovation Index*, 2020	instytucje (polityka, regulacje, otoczenie biznesu), kapitał ludzki (w tym edukacja), infrastruktura (technologie IT), rynek, sieci innowacji, kreowanie wiedzy, absorpcja wiedzy, dyfuzja wiedzy	tak (12 z 12)
Komisja Europejska, *European Innovation Scoreboard*, 2020	zasoby ludzkie, atrakcyjność systemu badań i rozwoju, wartości niematerialne i prawne, otoczenie biznesu, finansowanie działalności gospodarczej, inwestycje prywatne	tak (12 z 12)
Cornell University, INSEAD, WIPO, *The Global Competitiveness Report*, 2020	polityki publiczne, instytucje, konkurencyjność gospodarki krajowej, finansowanie działalności gospodarczej, rynek pracy, dynamika zjawisk gospodarczych, w tej edycji dodatkowo kontekst odbudowy gospodarek po kryzysie	tak (12 z 12)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Startup Genome [2020b, 2020d]; European Startup Network [2020a, 2020b]; Komisja Europejska [2020b]; Cornell University, INSEAD, WIPO [2020]; Komisja Europejska [2020a]; Schwab, Zahidi [2020].

Najważniejszym kontekstem dla przeprowadzonych w tym roku badań jest pandemia COVID-19. Społeczeństwa wszystkich krajów świata muszą stawić czoła wyzwaniu, z jakim od wielu lat nie mieliśmy do czynienia. Pandemia oddziałuje na różne wymiary życia człowieka, przy czym w tym opracowaniu ograniczamy się świadomie do zasygnalizowania jedynie jej ekonomicznych skutków dotyczących globalnego ekosystemu startupowego, którego częścią są poszczególne kraje EŚW.

Metodyka badawcza systemów wspierania startupów w państwach EŚW

Państwa EŚW podjęły na przestrzeni ostatnich lat szereg działań polegających na doskonaleniu posiadanych systemów wspierania startupów. Ich celem było dążenie do tego, aby uczynić je bardziej przyjaznymi przedsiębiorcom i inwestorom oraz uprawdopodobnić ich dynamiczny wzrost, ekspansję międzynarodową i sukcesy w skali globalnej.

Aby uporządkować badania nad systemami wspierania startupów, zespół badawczy, w drodze panelu przeprowadzonego z udziałem ekspertów specjalizujących się w dziedzinie

przedsiębiorczości i innowacji, zdecydował o wyróżnieniu 10 czynników składających się ich zdaniem na system wspierania startupów charakterystyczny dla państw z regionu EŚW. Do jego najważniejszych elementów zaliczono:

- rozwój społeczno-gospodarczy;
- system podatkowy;
- ochronę własności intelektualnej;
- przedsiębiorczość akademicką;
- działalność agencji rządowych;
- akceleratory startupów;
- piaskownice regulacyjne;
- klastry i organizacje sieciowe zrzeszających startupy;
- fundusze *venture capital* (VC);
- osiągnięcia startupów i ich znaczenie z perspektywy widzialności i rozpoznawalności wśród interesariuszy systemów wspierania startupów.

Na potrzeby realizacji pierwszego celu szczegółowego, tj. określenia etapu rozwoju poszczególnych czynników składających się na systemy wspierania startupów w państwach EŚW, przeanalizowano literaturę przedmiotu publikowaną przez organizacje międzynarodowe (Eurostat, Bank Światowy, Komisję Europejską, Organizację Współpracy Gospodarczej i Rozwoju, Światowe Forum Ekonomicznego, Światową Organizację Własności Intelektualnej) oraz firmy doradcze (Deloitte, KPMG, EY).

Dodatkowo cel ten był realizowany z wykorzystaniem analizy dokumentów i danych źródłowych, w tym aktów prawnych poszczególnych państw EŚW, audytu elektronicznego (tj. pozyskiwania informacji z oficjalnych portali internetowych instytucji związanych z badanym obszarem), analizy danych w formie szeregów czasowych oraz analiz statystycznych.

Na potrzeby realizacji drugiego celu szczegółowego, tj. wskazania, które z państw EŚW są najbardziej zaawansowane pod względem tworzenia systemów wspierania startupów, zespół badawczy przeprowadził panel ekspercki metodą delficką. W pierwszej kolejności zgodnie z techniką porównań binarnych określono wagi poszczególnych czynników składających się na systemy wspierania startupów przez państwo (przy wartości wszystkich wag sumującej się do 100%). Następnie eksperci odpowiedzialni za przygotowanie podrozdziałów dedykowanych poszczególnym czynnikom systemu wspierania startupów ocenili je na poziomie wszystkich państw w skali od 1 (bardzo niski stopień rozwoju) do 5 (bardzo wysoki stopień rozwoju). Wyniki panelu zrealizowanego metodą delficką przedstawiono w formie rankingu wskazującego liderów w systemach wspierania startupów w EŚW. Dodatkowo, w tegorocznej edycji badania, w celu bliższego scharakteryzowania jednego z czynników (osiągnięcia startupów), wykorzystano metodę studium przypadku, dzięki której możliwe było przedstawienie aspektów opisowych oraz wyjaśniających sukcesy kil-

kunastu przedsiębiorstw z państw EŚW. Intencją przyświecającą zespołowi badawczemu było wykorzystanie najnowszych dostępnych źródeł danych, umożliwiających porównywanie czynników systemów wspierania startupów w EŚW w skali międzynarodowej, w tym na podstawie danych z 2020 r. Jak już wspomniano, zasięg geograficzny badania obejmuje 12 krajów z regionu EŚW. Ze względu na cele poznawcze w analizowanym gronie krajów uwzględniono również Białoruś i Ukrainę, niemniej nie poddawano ich ocenie syntetycznej na tle państw EŚW. Niniejsze badanie zostało przeprowadzone między 26 lutego a 30 kwietnia 2021 r.

Czynniki systemów wspierania startupów w państwach EŚW

W kolejnych podrozdziałach opracowania przedstawiono czynniki składające się na wybrane systemy wspierania startupów w regionie EŚW, w tym rozwój społeczno-gospodarczy, system podatkowy, ochronę własności intelektualnej, przedsiębiorczość akademicką, agencje rządowe, akceleratory startupów, piaskownice regulacyjne, klastry, fundusze VC oraz sukcesy startupów, postrzegane również jako czynnik wpływający na rozwój systemu wspierania startupów w danym państwie. W przedostatniej części opracowania przedstawiono rangi, jakie można przypisać poszczególnym rozwiązaniom na tle wszystkich analizowanych czynników, oraz zarówno szczegółowe, jak i syntetyczne oceny przyznane pod tym względem badanym państwom.

Rozwój społeczno-gospodarczy państw EŚW

Państwa EŚW są ważnymi partnerami w procesie integracji europejskiej, lecz poziom ich rozwoju gospodarczego pod wieloma względami odbiega niestety od poziomu państw UE. Analiza poziomu zróżnicowania rozwoju regionalnego przeprowadzona została na podstawie danych Eurostatu. Obserwowane od 2006 r. zmiany poziomu PKB *per capita* w danym państwie członkowskim w stosunku do średniego poziomu dla całej Wspólnoty przedstawiono w tabeli 2.

Tabela 2
PKB *per capita* państw EŚW w stosunku do poziomu UE w latach 2006–2019

PKB *per capita* (UE = 100)	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Albania	22	23	25	28	29	30	30	29	30	31	30	30	30	31
Bułgaria	37	41	43	44	44	46	47	46	47	48	49	50	51	53
Chorwacja	58	62	64	63	60	60	61	61	60	60	61	63	64	65

cd. tabeli 2

PKB *per capita* (UE = 100)	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Czechy	79	84	86	87	84	84	84	86	88	89	89	91	92	93
Estonia	64	71	70	65	66	72	75	77	79	77	78	80	82	84
Litwa	55	61	64	57	61	67	71	74	76	75	76	79	82	84
Łotwa	53	58	60	53	54	58	61	63	64	65	66	67	69	69
Polska	51	54	56	60	63	66	67	67	68	69	69	70	71	73
Rumunia	39	44	52	52	52	52	54	55	56	57	60	64	66	70
Słowacja	63	68	73	72	76	76	77	78	78	78	73	71	71	70
Słowenia	86	89	91	86	85	84	83	83	83	83	84	86	87	89
Ukraina	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
Węgry	61	61	64	65	66	67	67	68	69	70	69	69	71	73

Źródło: Eurostat.

Analiza średniego tempa zmian tych wartości wskazuje, że najwyższe przeciętne tempo wzrostu w badanym okresie zaobserwowano w Rumuni (średniorocznie +4,60%) oraz na Litwie (+3,31%). W tabeli 3 przedstawiono średnioroczne tempo wzrostu w badanym okresie.

Tabela 3
Średnie tempo wzrostu PKB *per capita* w państwach EŚW w stosunku do poziomu notowanego w UE w latach 2006–2019

Państwo	Średnie tempo wzrostu*	Państwo	Średnie tempo wzrostu*
Albania	102,67	Łotwa	102,05
Bułgaria	102,80	Polska	102,79
Chorwacja	100,88	Rumunia	104,60
Czechy	101,26	Słowacja	100,81
Estonia	102,11	Słowenia	100,26
Litwa	103,31	Ukraina	–
		Węgry	101,39

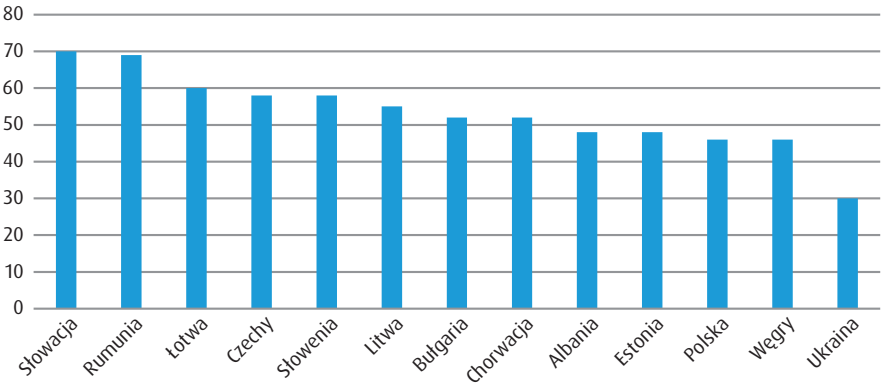
* Średnie tempo wzrostu policzone jako średnia geometryczna z indeksów łańcuchowych.
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu.

Większość regionów (NUTS2) w przypadku analizowanych państw zostanie objęta preferencyjnymi możliwościami finansowania w ramach funduszy spójności w perspektywie finansowej na lata 2021–2027, dzięki czemu w dalszym ciągu będą inicjowane korzystne warunki wspierania rozwoju startupów ze środków pochodzących z funduszy europejskich.

Skala interwencji ekonomicznej rządów poszczególnych państw EŚW w związku z pandemią

Ze względu na rozwój pandemii koronawirusa oraz będący jej następstwem kryzys lata 2019–2021 zapiszą się niechlubnie na kartach historii w dziedzinie zarówno zdrowia publicznego, jak i ekonomii, co w tym ostatnim przypadku dotyczy zwłaszcza przymusowego zamrożenia gospodarki. Według OECD w pierwszych miesiącach 2020 r. obserwowaliśmy najgłębszą recesję od czasu wielkiego kryzysu, której towarzyszył ponad 20-procentowy spadek światowego PKB oraz skokowy przyrost liczby osób bezrobotnych [OECD Economic Outlook, 2020]. Choć początkowe prognozy dotyczące dalszego rozwoju sytuacji gospodarczej na świecie nie były optymistyczne, odbicie nastąpiło szybciej niż oczekiwano, czemu sprzyjało stopniowe wprowadzenie skutecznych szczepień ochronnych, a także wsparcie fiskalne i monetarne udzielane przez rządy poszczególnych krajów [OECD Economic Outlook, 2021].

Rysunek 1
Wskaźnik wsparcia ekonomicznego udzielanego przez rządy poszczególnych państw w związku z rozwojem pandemii COVID-19*



* Średnia wartość wskaźnika dotycząca danych pochodzących z okresu 1.03.2020–15.03.2021.

Dane dotyczące wsparcia ekonomicznego obejmują w szczególności[1]:
1) wsparcie dochodowe (w tym płatności na rzecz firm, jeśli jest to wyraźne związane z listą płac lub wynagrodzeniami);
2) wakacje i ulgi kredytowe przyznawane gospodarstwom domowym;
3) politykę fiskalną (ulgi podatkowe, wydatki rządowe);
4) wsparcie finansowe dla innych państw.

Dane nie obejmują natomiast wsparcia finansowego udzielanego bezpośrednio przedsiębiorstwom, z wyjątkiem sytuacji wskazanej w punkcie 1.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Oxford [2020].

[1] Wysoki poziom wskaźnika wskazuje na duże natężenie i intensywność działań ze strony rządu, choć niekoniecznie na ich dopasowanie, efektywność oraz stopień egzekwowania. Zdaje sie, że w przypadku ostatniego z wymienionych elementów szczególne znaczenie mają czynniki kulturowe. Warto również zaznaczyć, iż prezentowane dane nie dotyczą wszystkich wykorzystywanych narzędzi. Niemniej jednak należy uznać je za

W ramach projektu *COVID-19 Government Response Tracker (OxCGRT)* [Oxford, 2020] opracowano zestaw 19 wskaźników opisujących działania rządów w zakresie wyodrębnionych w badaniu obszarów, dotyczących m.in. ograniczeń w funkcjonowaniu gospodarki, wsparcia ekonomicznego czy dostosowań w systemie zdrowotnym. W kontekście rozwiązań gospodarczych wysoki lub umiarkowanie wysoki stopień interwencjonizmu charakteryzuje większość państw EŚW (ocena każdego kraju przekracza średnią globalną równą 42). Jedynie na Ukrainie wskaźnik ten przyjmuje wartość niższą.

System podatkowy a wspieranie startupów w EŚW

Państwa EŚW nie zdecydowały się na wprowadzenie kompleksowych systemów podatkowych dedykowanych startupom. Ich funkcjonowanie podlega standardowym regulacjom podatkowym obowiązującym w poszczególnych krajach regionu. Co więcej, tylko Rumunia w dobie pandemii COVID-19 wprowadziła kompleksowy system ulg i zwolnień podatkowych przy rozliczaniu takich zobowiązań jak CIT, PIT, VAT czy cła, dostosowany do przedsiębiorstw o różnej wielkości. Pozostałe państwa EŚW skupiły się na wprowadzaniu zachęt podatkowych dotyczących inwestycji oraz sfery badań i rozwoju (B+R), takich jak np. ulgi bądź zwolnienia z CIT lub podatku od nieruchomości, które wspierają inwestycje związane z tworzeniem nowych miejsc pracy w regionach o największym bezrobociu, lub specjalnych ulg umożliwiających dodatkowe odliczanie od podstawy opodatkowania wydatków poniesionych na działalność B+R. W dobie pandemii państwa EŚW nie zdecydowały się na obniżenie stawek PIT, CIT czy też składek odciąganych przez pracodawców na ubezpieczenie społeczne (z wyjątkiem Węgier i Bułgarii), a co więcej niektóre z nich, jak np. Polska czy Węgry, wprowadziły nowe podatki.

Tabela 4
Zachęty podatkowe w państwach EŚW w okresie pandemii COVID-19

Państwo	System podatkowy dla startupów	Zachęty podatkowe dotyczące inwestycji	Zachęty podatkowe dotyczące B+R	Działania podjęte w obszarze podatków w związku z pandemią COVID-19 w 2020 r.	Podatki (podstawowe stawki)
Albania	brak	tak	tak	brak informacji	CIT – 15% PIT – 23% ZUS – 16,7%

użyteczne z uwagi na ogólny obraz tego, w jakim stopniu poszczególne państwa zdecydowały się interweniować w obszarze gospodarczym, co w opracowaniu OECD wskazywane jest jako jeden z głównych czynników stymulujących porecesyjne ożywienie gospodarek.

Państwo	System podatkowy dla startupów	Zachęty podatkowe dotyczące inwestycji	Zachęty podatkowe dotyczące B+R	Działania podjęte w obszarze podatków w związku z pandemią COVID-19 w 2020 r.	Podatki (podstawowe stawki)
Bułgaria	brak	tak	tak	obniżenie stawki podatku VAT dla sektora turystycznego do końca 2021 r.	CIT – 10% PIT – 10% ZUS – między 14,12% a 14,82%
Chorwacja	brak	tak	tak	3-miesięczne odroczenie płatności podatków PIT i CIT oraz składek na ubezpieczenie społeczne dla wszystkich przedsiębiorców do 24 miesięcy	CIT – 18% i 10% PIT – 24% i 36% ZUS – 16,5%
Czechy	brak	tak	tak	brak kar administracyjnych za nieterminowe składanie deklaracji podatkowych czy płatność danin publicznych; odroczenie wprowadzenia podatku na ubezpieczenie społeczne, zniesienie 4-procentowego podatku od nabycia nieruchomości	CIT – 19% PIT – 15% i 23% ZUS – 33,8%
Estonia	brak	tak	tak	odroczenia podatkowe, obniżenie odsetek z tytułu zaległości podatkowych, ulgi podatkowe na transport morski	CIT – 20% PIT – 20% ZUS – 33%
Litwa	brak	tak	tak	odroczenie płatności podatków lub rozłożenie ich na raty bez odsetek do zapłaty; wstrzymanie egzekucji podatkowych zgodnie z kryterium racjonalności; zwolnienie podatników z kar grzywny i odsetek z tytułu nieterminowego uiszczania podatków; znaczne zwiększenie kwoty wolnej od podatku	CIT – 15% PIT – 20 i 32% ZUS – między 1,45% a 2,71%
Łotwa	brak	tak	tak	odroczenie lub rozłożenie na raty płatności podatków do 3 lat na wniosek przedsiębiorcy; przyspieszone procedury zwrotu nadwyżki podatku VAT dotyczące nadpłaty podatku VAT naliczonego nad należnym	CIT – 20% PIT – 20%, 23% i 31% ZUS – 23,5%
Polska	brak	tak	tak	możliwość zaliczenia do kosztów uzyskania przychodów kosztów związanych z odwołaniem podróży służbowej; odroczenie, umorzenie lub rozłożenie na raty składek na ubezpieczenia społeczne; wprowadzenie od 2021 r. szeregu nowych podatków i opłat (np. podatku od sprzedaży detalicznej, opłaty przekształceniowej OFE czy tzw. podatku cukrowego)	CIT – 19% i 9% PIT – 17% i 32% ZUS – między 19,48% a 22,14%
Rumunia	brak	tak	tak	kompleksowy system ulg i zwolnień podatkowych (CIT, PIT, VAT czy cła)	CIT – 16% PIT – 10% ZUS – między 2,25% a 8%
Słowacja	brak	tak	tak	płatności składek na ubezpieczenie zdrowotne i społeczne przez pracodawców mogą zostać odroczone, jeżeli przychody uległy zmniejszeniu o ponad 40%; płatność podatków i złożenie deklaracji podatkowej za 2019 r. zostały przesunięte na pierwszy miesiąc po zakończeniu pandemii; przerwano kontrole podatkowe, zniesiono opłatę bankową dotyczącą II połowy 2020 r.; banki zobowiązały się pożyczyć 1 mld EUR przedsiębiorcom	CIT – 21% PIT – 19% i 25% ZUS – 35,2%
Słowenia	brak	tak	tak	przedsiębiorcy mogą wnioskować o odroczenie płatności CIT do 2 lat lub o zapłatę podatku w maksymalnie 24 ratach w ciągu 2 lat	CIT – 19% PIT – 16%, 26%, 33%, 39% i 50% ZUS – 16,1%

cd. tabeli 4

Państwo	System podatkowy dla startupów	Zachęty podatkowe dotyczące inwestycji	Zachęty podatkowe dotyczące B+R	Działania podjęte w obszarze podatków w związku z pandemią COVID-19 w 2020 r.	Podatki (podstawowe stawki)
Ukraina	brak	tak	tak	zwolnienie z kar administracyjnych za naruszenie przepisów podatkowych lub odsetek za zwłokę do czasu zakończenia pandemii; zwolnienia w składkach na ubezpieczenie społeczne w II kw. 2020 r.	CIT – 18% PIT – 18% ZUS – 22%
Węgry	brak	tak	tak	sektory, które zostały poważnie dotknięte pandemią, są zwolnione z płacenia składek na ubezpieczenia społeczne, podatków od wynagrodzeń czy podatku od małych przedsiębiorstw (KIVA); egzekucje zaległości podatkowych zostały zawieszone; obniżono stawkę składki pracodawcy na ubezpieczenie społeczne o 2%; wprowadzono specjalny podatek nakładany na obroty netto przedsiębiorstw zajmujących się handlem detalicznym o rocznych przychodach przekraczających 500 mln HUF	CIT – 9% PIT – 15% ZUS – 15,5%

ZUS – składki na ubezpieczenie społeczne płacone przez pracodawcę za pracownika.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PwC [2021] oraz Komisji Europejskiej [2021].

Studium przypadku
Ukraina: Preply

Ukraiński startup z siedzibą w Kijowie, który oferuje platformę internetową służącą do wyszukiwania korepetytorów m.in. języków obcych, nauk humanistycznych i ścisłych oraz umożliwia ich łączenie się z zainteresowanymi klientami. Prace nad pomysłem na startup rozpoczęły się w 2011 r. Początkowo prowadzili je Kirill Bigai (obecnie dyrektor generalny) i Sergey Lukyanov (UX/UI designer). W 2012 r. do głównego zespołu dołączył Dmytro Voloshyn, odpowiadający za techniczną stronę przedsięwzięcia. Przedsiębiorstwo zostało założone w 2013 r. Wówczas wszyscy korepetytorzy pracowali *off-line* i mieszkali na Ukrainie.

Preply przykłada dużą wagę do poziomu, jaki reprezentują zrzeszeni w ramach serwisu nauczyciele i hobbyści danych dziedzin, przechodzący, przed dołączeniem do bazy danych, specjalny proces weryfikacji. Aktualnie poprzez Preply ciekawych sposobów na rozwój poszukują nie tylko uczniowie, ale także osoby dorosłe, reprezentujące różne grupy zawodowe, mogące korzystać z pomocy korepetytorów z całego świata. Serwis oferowany przez Preply jest w pełni skalowalny, a klientów zainteresowanych kontaktami z korepetytorami zapewniającymi aktualnie możliwość nauki 27 języków obcych, 13 popularnych przedmiotów szkolnych oraz w ramach innych dziedzin, takich jak m.in. rysunek, malarstwo czy aktorstwo, cały czas przybywa. Preply oferuje lekcje prowadzone przez ponad 10 tys. nauczycieli i jest aktywny na rynkach 190 państw świata. Największym zainteresowaniem ze strony nauczycieli platforma Preply cieszy się, poza rodzimym rynkiem ukraińskim, w krajach europejskich, a także w Rosji, Stanach Zjednoczonych i Australii.

Zdaniem Dmytro Voloshyna pandemia, podczas której duża cześć osób spędza czas w domu i poszukuje możliwości rozwoju, to okres wzmożonego zainteresowania platformą Preply. Szczególny wzrost liczby nowych klientów przedsiębiorstwo odnotowało w pierwszych dniach pandemii, w marcu 2020 r., kiedy to całe społeczeństwa, zamknięte w domach, poszukiwały ciekawych aktywności *on-line*. W ciągu drugiego tygodnia pandemii potroiła się liczba użytkowników platformy. Pod koniec marca firma zebrała 10 mln USD i podwoiła tym samym fundusze uzyskane w poprzednich rundach. Zespół składający się z ponad 120 osób pracuje bardzo aktywnie nad rozwojem technicznym serwisu i stałym dostosowywaniem go do potrzeb nowych klientów. Jednym z ostatnio wprowadzonych rozwiązań jest możliwość dokonywania płatności w kryptowalucie *bitcoin*.

Dmytro Voloshyn podkreśla, że przedsiębiorstwo, świadome swojego aktualnego sukcesu rynkowego, zdaje sobie jednocześnie sprawę, że po zakończeniu okresu pandemii COVID-19 może nastąpić spadek liczby dołączających co miesiąc do serwisu nauczycieli i uczniów. Z drugiej strony pokłada jednak wielkie nadzieje w zmianie podejścia do nauki *on-line*, otwieraniu się na nią przez kolejne grupy klientów oraz pozyskiwaniu ich zaufania do możliwości świadczenia tego typu usług na wysokim poziomie.

Źródło: https://mamstartup.pl/ oraz France24 [2020].

Ochrona własności intelektualnej w państwach EŚW

Pandemia COVID-19 nie wpłynęła w sposób szczególnie negatywny na obniżenie poziomu ochrony własności przemysłowej w krajach EŚW w 2020 r. Mniejszą aktywność w tym zakresie wśród pięciu z dwunastu analizowanych krajów (tj. w Bułgarii, Polsce, Rumunii, na Węgrzech i w Albanii) zaobserwowano jedynie pod względem zgłoszeń unijnych wzorów przemysłowych. Natomiast w przypadku zgłoszeń wynalazków i znaków towarowych praktycznie we wszystkich krajach regionu można było odnotować wzrost. Najbardziej prawdopodobnym wytłumaczeniem tej sytuacji jest próba dywersyfikacji działalności i jej rozszerzania na inne obszary w celu zdobycia nowych źródeł przychodów i zysków na czas obostrzeń wprowadzanych przez rządy poszczególnych państw. Ochrona własności przemysłowej była jednym z pierwszych działań podjętych w tym kierunku.

W ujęciu zagregowanym między 2019 i 2020 r. w krajach EŚW zanotowano wzrost liczby zgłoszeń wynalazków w trybie europejskim aż o 27%, wzrost liczby zgłoszeń unijnych wzorów przemysłowych o 11% oraz wzrost liczby zgłoszeń unijnych znaków towarowych o 3%.

Liderem w regionie, jeśli chodzi o dynamikę wzrostu liczby zgłoszeń wynalazków w trybie europejskim w 2020 r., okazały się Litwa (72%) oraz Bułgaria (53%) – odpowiednio 50 oraz 52 zgłoszenia. Najniższe wzrosty (poniżej 10%) zanotowały natomiast Czechy, Polska i Węgry, gdzie dokonano kolejno 205, 483 i 107 zgłoszeń.

Największa dynamika zgłoszeń unijnych wzorów przemysłowych miała miejsce na Łotwie i Litwie. W pierwszym przypadku wyniosła ona aż 95%, co odpowiadało 109 nowym zgłoszeniom, w drugim natomiast 77% (131 zgłoszeń).

W zgłaszaniu unijnych znaków towarowych liderami były Bułgaria (14%) oraz Polska i Litwa (po 13%). W przypadku Bułgarii oznaczało to 971 nowych zgłoszeń w 2020 r., w Polsce odnotowano pod tym względem 4906 zgłoszeń, a na Litwie 641. Tylko w jednym kraju – w Albanii – nastąpił spadek do poziomu 14 zgłoszeń (7%) w 2020 r.

W ujęciu bezwzględnym najwięcej wynalazków w trybie europejskim zgłasza się w największych krajach regionu: w Polsce – 483 zgłoszenia i 287 przyznanych patentów, w Czechach – 205 zgłoszeń i 154 przyznane patenty, na Węgrzech – 107 zgłoszeń i 79 przyznanych patentów. Podobnie sytuacja wygląda w przypadku zgłoszeń unijnych dotyczących wzorów przemysłowych i znaków towarowych (tabela 5).

Przy dokonywaniu porównań między krajami ważniejszym parametrem od liczby zgłoszeń w ujęciu bezwzględnym jest liczba zgłoszeń na 1 mln mieszkańców (tabela 6). Liderem wśród krajów EŚW jest w tej kategorii Słowacja (68 zgłoszeń), która wyprzedza Słowenię (61 zgłoszeń) oraz Chorwację (56 zgłoszeń). Polska uplasowała się w tej klasyfikacji na 6. miejscu, z wynikiem 54 zgłoszeń na 1 mln mieszkańców.

Tabela 5
Ochrona własności intelektualnej w wybranych 12 krajach EŚW (wartości bezwzględne)

	Kraj	Straty z tytułu naruszeń własności intelektualnej w 2020 r. (mln EUR)	Patenty europejskie (zgłoszenia) w 2020 r.	Patenty europejskie (udzielone) w 2020 r.	Wzory przemysłowe krajowe i międzynarodowe (zgłoszenia) w 2019 r.	Znaki towarowe krajowe i międzynarodowe (zgłoszenia) w 2019 r.	Wzory przemysłowe unijne (zgłoszenia) w 2020 r.	Znaki towarowe unijne (zgłoszenia) w 2020 r.
1	Bułgaria	377	52	18	186	5810	351	971
2	Czechy	464	205	154	252	9489	797	1406
3	Estonia	66	57	20	95	2703	186	686
4	Litwa	142	50	18	118	4171	131	641
5	Łotwa	105	27	5	77	3427	109	291
6	Polska	2038	483	278	1151	16 096	4283	4906
7	Rumunia	1040	54	23	279	10 515	314	1162
8	Słowenia	126	165	95	110	2700	129	515
9	Słowacja	367	55	15	145	4082	184	494
10	Węgry	547	107	79	173	5445	212	836
11	Albania	–	–	–	221	3713	0	14
12	Chorwacja	232	22	10	217	2754	63	248

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych EUIPO, WIPO i EPO.

Tabela 6
Ochrona własności intelektualnej w wybranych 12 krajach EŚW (*per capita* lub na 1 mln mieszkańców)

	Kraj	Liczba ludności (mln)	Straty z tytułu naruszeń własności intelektualnej na 1 mieszkańca w 2020 r. (EUR)	Liczba patentów europejskich (zgłoszenia) na 1 mln mieszkańców w 2020 r.	Patenty europejskie (udzielone) na 1 mln mieszkańców w 2020 r.	Wzory przemysłowe krajowe i międzynarodowe (zgłoszenia) na 1 mln mieszkańców w 2019 r.	Znaki towarowe krajowe i międzynarodowe (zgłoszenia) na 1 mln mieszkańców w 2020 r.	Wzory przemysłowe unijne (zgłoszenia) na 1 mln mieszkańców w 2020 r.	Znaki towarowe unijne (zgłoszenia) na 1 mln mieszkańców w 2020 r.
1	Bułgaria	7,05	53,5	7	3	26,4	824	50	138
2	Czechy	10,61	43,7	19	15	23,8	894	75	133
3	Estonia	1,32	50,0	43	15	72,0	2048	141	520
4	Litwa	2,81	50,5	18	9	42,0	1484	47	228
5	Łotwa	1,93	54,4	14	3	39,9	1776	56	151
6	Polska	37,98	53,7	13	7	30,3	424	113	129

	Kraj	Liczba ludności (mln)	Straty z tytułu naruszeń własności intelektualnej na 1 mieszkańca w 2020 r. (EUR)	Liczba patentów europejskich (zgłoszenia) na 1 mln mieszkańców w 2020 r.	Patenty europejskie (udzielone) na 1 mln mieszkańców w 2020 r.	Wzory przemysłowe krajowe i międzynarodowe (zgłoszenia) na 1 mln mieszkańców w 2019 r.	Znaki towarowe krajowe i międzynarodowe (zgłoszenia) na 1 mln mieszkańców w 2020 r.	Wzory przemysłowe unijne (zgłoszenia) na 1 mln mieszkańców w 2020 r.	Znaki towarowe unijne (zgłoszenia) na 1 mln mieszkańców w 2020 r.
7	Rumunia	19,53	53,3	3	1	14,3	538	16	59
8	Słowenia	2,006	61,0	80	46	53,2	1307	62	249
9	Słowacja	5,44	67,5	10	3	26,7	750	34	91
10	Węgry	9,78	55,9	11	8	17,7	557	22	85
11	Albania	2,87	–	–	–	77,0	1294	0	5
12	Chorwacja	4,11	56,4	5	2	52,8	670	15	60

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych EUIPO, WIPO i EPO.

Absolutnym liderem regionu pod względem liczby zgłoszeń unijnych wzorów przemysłowych na 1 mln mieszkańców okazała się zaś Estonia (141). Kolejne miejsca w rankingu zajęły Polska (z wynikiem 113 zgłoszeń) oraz Czechy (75 zgłoszeń). W zgłoszeniach unijnych znaków towarowych na 1 mln mieszkańców liderem jest również Estonia (520), która wyprzedziła pod tym względem Słowenię (249) oraz Litwę (228). Polska z wynikiem 129 zgłoszeń plasuje się mniej więcej w połowie zestawienia.

Przedsiębiorczość akademicka jako czynnik systemu wspierania startupów

Przedsiębiorczość akademicka[2] stanowi istotny element systemu wspierania startupów, tworząc pomost łączący ośrodki kreowania innowacji – uczelnie – z zastosowaniem poszczególnych rozwiązań w praktyce. Korelacja między występowaniem największych ekosystemów startupowych i najważniejszych ośrodków akademickich jest możliwa do zaobserwowania na całym świecie, również w EŚW. Poziom zaawansowania ekosystemu startupowego można więc oceniać przez pryzmat rozwoju przedsiębiorczości akademickiej na wiodących uczelniach w regionie. Efektywne stymulowanie tego czynnika wymaga wiedzy i kompetencji, odpowiednich nakładów finansowych oraz właściwej infrastruktury. W wyniku dostarczania i korzystania z tych zasobów maleje poziom ryzyka

[2] Przedsiębiorczość akademicka to mechanizm komercjalizacji naukowego *know-how*, obejmujący zarówno edukację i wspieranie postaw przedsiębiorczych, programy wsparcia dla podmiotów zainteresowanych prowadzeniem własnej działalności, zarządzanie własnością intelektualną powstającą na uczelniach, jak i występowanie uczelni w charakterze inwestora zaangażowanego kapitałowo i organizacyjnie.

i zwiększa się prawdopodobieństwo odniesienia sukcesu rynkowego w przypadku innowacyjnych przedsięwzięć.

W niniejszym podrozdziale przedstawiono przedsiębiorczość akademicką w EŚW w dobie pandemii COVID-19. Na podstawie modelu zaproponowanego w poprzednich edycjach badania oceniony został poziom wykorzystania tego typu narzędzi na wiodących uczelniach w regionie [QS, 2021]. Wszelkie zebrane dane pochodzą z audytu stron internetowych oraz informacji udzielonych przez pracowników uczestniczących w badaniu podmiotów.

Tabela 7
Narzędzia stosowane przez uniwersytety w rozwijaniu środowiska przedsiębiorczego

Edukacja przedsiębiorcza		Infrastruktura i narzędzia wsparcia	
Konceptualizacja pomysłu	Konkretyzacja pomysłu	Faza startupu	Rozwój przedsiębiorstwa
programy kształcenia, warsztaty kreatywne, spotkania inspiracyjne	preinkubacja, mentoring, wsparcie doradcze, wiedza z zakresu prowadzenia działalności	inkubator, fundusze zalążkowe, udostępnienie osobowości prawnej, przestrzeń do działania i narzędzia wsparcia	inwestowanie w startup przez spółkę celową, *spin-off*[3] (różne formy odpryskowe)

Źródło: opracowanie własne.

Wobec trwającego ograniczenia działalności i zamknięcia uniwersytetów niemożliwe jest udostępnianie i wykorzystywanie wszystkich narzędzi wsparcia. Uczelnie znajdują się obecnie w niezwykle wymagającej sytuacji, w której muszą sprostać specyficznym warunkom realizacji programów wspierania przedsiębiorczości. Proces dostosowawczy wciąż postępuje, a wraz z nim dokonuje się transformacja tradycyjnego modelu rozwijania przedsiębiorczości, w którym istotną rolę odgrywają centra przedsiębiorczości i transferu technologii. Uczelnie mierzą się z koniecznością przeprowadzenia szybkiej i sprawnej cyfryzacji oferowanych przez siebie usług i wsparcia. Problemem jest brak bezpośredniego kontaktu z innymi ludźmi (ograniczona możliwość dotarcia do studentów lub młodych przedsiębiorców czy inwestorów), wyłączenie dużej części fizycznej infrastruktury wsparcia czy ograniczone możliwości w zakresie finansowania innowacyjnych projektów. Wśród najważniejszych działań, wymagających podjęcia w odpowiedzi na te problemy, można wskazać:

- przystosowanie programów edukacyjnych i szkoleń do realiów nauki zdalnej;
- stworzenie wirtualnych inkubatorów, akceleratorów i innych form wsparcia;
- opracowanie skutecznych narzędzi do networkingu *on-line* i łączenia ze sobą zespołów;
- rozwój i wspieranie kultury przedsiębiorczej *on-line*;

[3] *Spin-off* (za leksykonem Portalu Innowacji) to firmy wydzielone z dużego przedsiębiorstwa lub instytucji naukowej i badawczej w celu zapewnienia lepszych warunków organizacyjnych i finansowych przy realizacji przedsięwzięcia innowacyjnego.

- nawiązanie w projektowanych rozwiązaniach do obecnych wyzwań;
- dalsze pozyskiwanie finasowania dla projektów oraz podtrzymanie procesów transferu technologii i wiedzy.

Programy edukacji przedsiębiorczej, podobnie jak inne zajęcia składające się na ofertę edukacyjną uczelni, przenoszone są na różnego rodzaju platformy *on-line*. Przykładem może być inkubator działający na Uniwersytecie Warszawskim, którego oferta dostępna jest na dedykowanej platformie internetowej [https://iuw.edu.pl]. Dostępne tam warsztaty i spotkania to również przykład wirtualizujących się usług inkubatorów i akceleratorów. Na podobną formę funkcjonowania zdecydował się Uniwersytet Karola w Pradze [https://cppt.cuni.cz], gdzie zajęcia przedsiębiorcze dostępne są *on-line* dla wszystkich studentów, doktorantów, pracowników i słuchaczy studiów podyplomowych. Wspieranie powstawania kultury przedsiębiorczej w obecnej sytuacji odbywa się również dzięki włączeniu bieżących wyzwań i problemów w obszar tematyczny programów wsparcia przedsiębiorczości. Przykładowo Uniwersytet Palackiego w Ołomuńcu, poprzez swój park naukowo-technologiczny [http://www.vtpup.cz], realizuje programy wsparcia dla projektów realizowanych w branży medycznej i szeroko rozumianego przeciwdziałania zagrożeniu epidemiologicznemu. Istotna pozostaje również kwestia finansowania innowacyjnych badań i działalności, zwłaszcza wobec ograniczonych środków i potencjalnego ryzyka rynkowego. Uniwersytet w Tartu dofinansował już w tym roku 15 ryzykownych, ale obiecujących projektów na kwotę prawie 0,5 mln EUR [University of Tartu, 2021], wypełniając tym samym braki, które powstają w systemie finansowania innowacyjnych przedsięwzięć na wczesnych etapach ich rozwoju.

Przedsiębiorczość akademicka w EŚW

Tabela 8
Poziom dojrzałości przedsiębiorczości akademickiej w uczelniach z regionu EŚW

Kraj	Uczelnia	Ocena dojrzałości przedsiębiorczości akademickiej
Bułgaria	Uniwersytet Sofijski im. św. Klemensa z Ochrydy	2
Czechy	Uniwersytet Masaryka w Brnie	3
	Uniwersytet Palackiego w Ołomuńcu	4
	Uniwersytet Karola w Pradze	4
Estonia	Uniwersytet Talliński	4
	Uniwersytet w Tartu	4
Litwa	Uniwersytet Wileński	2
	Uniwersytet Witolda Wielkiego	3

cd. tabeli 8

Kraj	Uczelnia	Ocena dojrzałości przedsiębiorczości akademickiej
Łotwa	Uniwersytet Łotewski	1
	Uniwersytet Stradiņša w Rydze	3
Polska	Uniwersytet Adama Mickiewicza	2
	Uniwersytet Jagielloński	3
	Uniwersytet Warszawski	4
	Uniwersytet Wrocławski	4
Rumunia	Uniwersytet Babeș-Bolyai	1
	Uniwersytet Aleksandra Jana Cuzy	1
	Uniwersytet Bukareszteński	1
Słowacja	Uniwersytet Pavla Jozefa Šafárika w Koszycach	3
	Uniwersytet Komeńskiego w Bratysławie	3
Węgry	Uniwersytet w Debreczynie	3
	Uniwersytet Loránda Eötvösa	2
	Uniwersytet w Segedynie	2
	Uniwersytet w Peczu	2
Chorwacja	Uniwersytet w Splicie	2
	Uniwersytet w Zagrzebiu	2
Albania	Uniwersytet Tirański	0
Słowenia	Uniwersytet Mariborski	4
	Uniwersytet Lublański	4
	Uniwersytet Nova Gorica	4
Ukraina	Kijowski Uniwersytet Narodowy im. Tarasa Szewczenki	1
	Charkowski Uniwersytet Narodowy im. Wasyla Karazina	0

Oznaczenia przyjęte na podstawie stworzonego modelu dojrzałości przedsiębiorczości akademickiej:
0 – brak jednostki odpowiedzialnej za przedsiębiorczość i transfer oraz brak narzędzi dedykowanych przedsiębiorczości lub transferowi technologii;
1 – istnieje jednostka odpowiedzialna za działania związane z transferem oraz przedsiębiorczością, która zajmuje się informowaniem i promowaniem najlepszych praktyk; dostępne są też różne formy konsultacji i doradztwa w zakresie przedsiębiorczości oraz możliwości komercjalizacji i transferu technologii;
2 – autonomiczna jednostka odpowiedzialna za transfer, komercjalizację i przedsiębiorczość; prowadzi działania szkoleniowe i doradcze; istnieją podstawy systemu wspierania najlepszych projektów (konkursy, osobne ścieżki doradztwa i mentoringu, dedykowana oferta) oraz społeczności przedsiębiorczej, zebranej wokół jednostki; oferowane są narzędzia wsparcia w postaci dostępu do infrastruktury i zasobów;
3 – autonomiczna jednostka, prowadząca dodatkowo program inkubacyjny wspierający przedsiębiorczość; posiada odrębność organizacyjną, zasoby i narzędzia wsparcia, organizuje zajęcia i szkolenia z zakresu przedsiębiorczości oraz transferu technologii, a także odpowiada za wydawanie patentów i prowadzi aktywną politykę ochrony własności intelektualnej;
4 – spółka celowa lub inny podmiot powołane do inwestowania w najlepsze projekty; uczelnia przeprowadza cały proces komercjalizacji i posiada portfolio własnych spółek typu *spin-off* oraz wspiera tworzenie środowiska startupowego, udostępniając konkretne narzędzia wsparcia (finansowanie, wiedza, przestrzeń, mentoring); angażuje się kapitałowo w obiecujące przedsięwzięcia.

Źródło: opracowanie własne.

Agencje rządowe a wspieranie startupów w państwach EŚW

W niniejszej części zaprezentowano ocenę aktywności agencji rządowych w krajach EŚW w ramach systemów wspierania startupów. Wnioski opracowano na podstawie audytu oficjalnych stron internetowych instytucji publicznych odpowiadających za politykę gospodarczą w poszczególnych państwach regionu.

Na etapie analizy zgromadzono informacje o działaniach podmiotów publicznych zaangażowanych w rozwój systemów wspierania startupów w wymiarze finansowym oraz merytorycznym, które zaprezentowano w tabeli 9.

Tabela 9
Kierunki działań prowadzonych przez agencje rządowe w ramach systemów wspierania startupów w 2020 r.

Obszary działań	Częste kierunki prowadzonych działań
Finansowanie	granty i konkursy na dofinansowanie zakładania przedsiębiorstw i ich rozwoju
	inwestycje kapitałowe i pożyczki realizowane bezpośrednio przez agencje rządowe (np. państwowy fundusz VC) zaadresowane do działających przedsiębiorstw
	prowadzenie funduszu funduszy, czyli instytucji, która pobudza środowisko aniołów biznesu i funduszy *venture capital* w kraju poprzez lewarowanie ich kapitału
Pobudzanie środowiska startupowego	programy edukacyjne i mentoringowe mające na celu upowszechnianie postawy przedsiębiorczej i wiedzy dotyczącej prowadzenia i zakładania startupów
	zakładanie i wspieranie inkubatorów i akceleratorów
	prowadzenie portalu środowiskowego z aktualnymi i kompleksowymi danymi statystycznymi oraz informacjami o wydarzeniach startupowych i uczestnikach ekosystemu
Umiędzynarodowienie krajowych startupów	wspieranie krajowych startupów w fazie pomysłu w kontaktach z międzynarodowymi partnerami (np. wizyty zagraniczne, finansowanie uczestnictwa w konkursach startupowych, programach inkubacyjnych i akceleracyjnych)
	programy wspierające skalowanie startupów w ujęciu międzynarodowym (np. gwarancje kredytowe, wsparcie promocyjne)
Przyciąganie startupów z zagranicy	ułatwienia administracyjne dla założycieli startupów z zagranicy (Startup Visa)
	ułatwienia administracyjne związane z zatrudnianiem przez startupy specjalistów z zagranicy (Startup Employee Visa)
	portal środowiskowy z informacjami skierowanymi do zagranicznych założycieli startupów rozważających relokację do danego kraju

Źródło: opracowanie własne na podstawie audytu oficjalnych portali internetowych agencji rządowych krajów EŚW (12–16.04.2021).

Przegląd zebranych informacji pozwolił na ocenę poziomu zaangażowania agencji rządowych w krajach EŚW w rozwój ekosystemów startupowych w podziale na wcześniej zidentyfikowane obszary wsparcia. Szczegółowe dane przedstawiono w tabeli 10.

Tabela 10
Ocena zaangażowania agencji rządowych w rozwój systemów wspierania startupów zidentyfikowanych w 2020 r.

	Obszary działań				Średnia ocena
	Wsparcie finansowe	Pobudzanie środowiska startupowego	Umiędzynarodowienie krajowych startupów	Przyciąganie startupów z zagranicy	
Albania	2	1	1	1	**1,25**
Bułgaria	2	1	1	2	**1,5**
Chorwacja	2	1	1	1	**1,25**
Czechy	2	5	4	4	**3,75**
Estonia	5	5	2	5	**4,25**
Litwa	5	5	2	5	**4,25**
Łotwa	3	5	2	5	**3,75**
Polska	4	5	4	3	**4,0**
Rumunia	1	1	1	1	**1,0**
Słowacja	4	1	1	1	**1,75**
Słowenia	5	3	3	1	**3,0**
Ukraina	2	2	1	1	**1,5**
Węgry	4	2	2	1	**2,25**

Uwaga: ocena w skali 1–5, gdzie 1 oznacza brak jakichkolwiek działań w danym obszarze, a 5 – kompleksowe i spójne podejście do realizacji zadań.

Źródło: opracowanie własne na podstawie audytu oficjalnych portali internetowych agencji rządowych krajów EŚW (12–16.04.2021).

Największym zaangażowaniem wykazywały się instytucje publiczne w Estonii, na Litwie, w Polsce, na Łotwie i w Czechach (średnia ocena 3,75–4,25). Umiarkowany poziom zaangażowania przejawiały zaś pod tym względem agencje rządowe Słowenii i Węgier (ocena 2,25–3). W pozostały krajach średnia ocena nie przekraczała poziomu 2.

Analizując profile krajów z najbardziej zaangażowanymi instytucjami, można wskazać modelowe kierunki wspierania ekosystemów startupowych. W przypadku krajów bałtyckich charakterystyczne jest koncentrowanie się na przyciąganiu startupów i założycieli startupów z zagranicy oraz zapewnianie dostępu do rozbudowanego systemu wsparcia finansowego. W Czechach środki przeznaczane na rozwój tego typu inicjatyw są na tle pozostałych liderów bardzo ograniczone, choć można jednocześnie zaobserwować dużą aktywność instytucji publicznych dotyczącą merytorycznych aspektów rozwoju ekosystemu, szczególnie w zakresie umiędzynarodowienia. Przykład Polski pokazuje zaś działania obejmujące wszystkie obszary.

Studium przypadku
Słowacja: CloudTalk

Słowacki startup z siedzibami w Bratysławie oraz Pradze oferuje nowoczesne technologicznie rozwiązania w zakresie *call center*, zapewniające wysokiej jakości połączenia oraz automatyzację procesów biznesowych. CloudTalk świadczy usługi na bazie własnej infrastruktury, dostępnej na serwerach w chmurze (*cloud servers*). Startup opracował swój wirtualny pakiet telekomunikacyjny, który integruje się z wiodącym CRM danego przedsiębiorstwa i innymi narzędziami wsparcia, dzięki czemu dostarcza zespołom obsługi klienta i sprzedaży kluczowe w danym momencie informacje. Eksperci CloudTalk szacują, że oszczędza to 2–3 minuty każdego połączenia realizowanego przez *call center*. System umożliwia również aktualizację i archiwizację danych.
Przedsiębiorstwo zostało założone w 2018 r. przez Martina Malycha oraz Viktora Vaneka i początkowo proponowało klientom rozwiązanie polegające na organizacji połączeń telefonicznych przy użyciu przeglądarki internetowej. Już w 2019 r. czeski fundusz Presto Ventures zainwestował w dobrze zapowiadający się startup 1,3 mln EUR, co umożliwiło CloudTalk ekspansję na rynki zagraniczne. Dwa lata później, na początku 2021 r. CloudTalk otrzymał 6 mln EUR od holenderskiego funduszu henQ i niemieckiego Point Nine Capital, co z kolei przełożyło się na rozwój przedsiębiorstwa i dało szansę na m.in. zatrudnienie dodatkowych 50 specjalistów z zakresu IT i *product management*.
W czasie pandemii COVID-19 technologia i oparty na niej system *call center* oferowany przez CloudTalk okazały się zbawiennym rozwiązaniem dla wielu klientów startupu. Tym, którzy już w marcu 2020 r. korzystali z usług CloudTalk, udało się skutecznie w bardzo krótkim czasie przejść z pracownikami obsługującymi *call center* do struktury biura domowego i pracy zdalnej. Równocześnie inne firmy korzystające ze standardowych rozwiązań telekomunikacyjnych stanęły przed olbrzymim wyzwaniem technologicznym dotyczącym organizacji pracy zdalnej dla swoich pracowników i ostatecznie część z nich skorzystała z usług CloudTalk.
Aktualnie firma zatrudnia 110 osób i jest obecna na rynkach ponad 80 krajów świata. Jej wartość rynkowa wzrosła ośmiokrotnie od czasu początkowej inwestycji. Wśród kluczowych klientów CloudTalk wymienić można Glovo, OYO czy Fujitsu. Startup rozwija się bardzo aktywnie, a jednym z jego planów na najbliższą przyszłość jest organizacja CloudTalk Innovation Lab, którego celem będzie wdrażanie rozwiązań AI (*artifficial inteligence*) dla *call center*.

Źródło: The Slovak Spectator [2021].

Akceleratory startupów oraz klastry w państwach EŚW

Rynek startupów w Europie pozostaje w tyle za światowym liderem – Stanami Zjednoczonymi. Europa Zachodnia w przeciwieństwie do Europy Wschodniej znacznie lepiej radzi sobie w przyciąganiu startupów ze względu na dobrze rozwiniętą infrastrukturę, sprzyjającą powstawaniu nowych przedsiębiorstw, w tym większą liczbę akceleratorów, inkubatorów oraz dostępnych instrumentów finansowych. Ranking 60 cyfrowych miast Europy z 2018 r. obejmował takie miasta EŚW jak Tallinn (18. miejsce), Budapeszt (33.), Praga (37.), Warszawa (38.) i Bratysława (41.) [Digital City Index, 2018]. Również znane marki, w tym m.in. Skype, TransferWise i Avast, były rozwijane w państwach EŚW (w Estonii i Czechach). Według raportu StartupBlink [2020] najwięcej akceleratorów powstaje obecnie w Wielkiej Brytanii i Niemczech. W samym tylko Londynie działa ich więcej (13) niż w przodujących pod tym względem państwach EŚW, do których należą Polska, Ukraina, Estonia i Węgry. Komparatystyczny krajobraz akceleratorów startupów funkcjonujących w badanym regionie przedstawiono w tabeli 11.

Z jego analizy wynika, że w 2020 r. w stosunku do roku poprzedniego prawie dwukrotnie zwiększyła się liczba akceleratorów w Estonii, Bułgarii, Czechach, na Litwie i Węgrzech,

podczas gdy na Ukrainie zaobserwowano pod tym względem spadek (z 15 w 2019 r. do 12 w 2020 r.). Warto zaznaczyć, że w Albanii i na Łotwie pierwsze akceleratory pojawiły się w 2020 r., co uplasowało te kraje wyżej w rankingu publikowanym przez StartupBlink [2020]. Na wyróżnienie zasługuje Bułgaria, która awansowała na 32. miejsce w globalnym zestawieniu z 2020 r. oraz trzykrotnie zwiększyła liczbę akceleratorów (z 2 w 2019 r. do 6 w 2020 r.). Sofia, jako główny ośrodek startupów w Bułgarii, zajmuje 86. miejsce w światowym rankingu miast oraz 29. wśród państw europejskich.

Tabela 11
Akceleratory startupów w państwach EŚW według StartupBlink

Państwo	Miejsce w rankingu Global Startup Rankings		Liczba akceleratorów według raportu StartupBlink		Akceleratory oceniane najwyżej przez StartupBlink w 2020 r.	Lokalizacje o największej liczbie akceleratorów w 2020 r.
	2019	2020	2019	2020		
Polska	20	27	10*	10*	Startup HUB Poland, MIT Enterprise Forum CEE, Kogifi	Warszawa, Poznań, Kraków, Wrocław
Estonia	13	11	5	9	Startup Wise Guys, Tartu Science Park, Storytek	Talin, Tartu, Harju
Rumunia	38	45	5	5	Spherik Accelerator, Alpha Hub, Techcelerator	Bukareszt, Kluż-Napoka, Jassy, Timisoara
Węgry	39	37	4	8	MKB Fintechlab, OXO Labs, Hiventures	Budapeszt, Debreczyn, Segedyn
Słowacja	49	51	3	3	Startup Centre at USP Technicom CEED Tech – Slovakia, Launcher	Bratysława, Koszyce
Czechy	22	26	3	6	Startup Yard, AI Start-up Incubator, VSEM Accelerator	Praga, Brno, Ostrawa
Ukraina	31	29	15	12	BERRY, 1991 Open Data Incubator, YEP!	Kijów, Odessa, Lwów
Bułgaria	35	32	2	6	Eleven Accelerator Venture Fund, Climate-KIC Accelerator Bulgaria, LaunchHub Ventures	Sofia, Warna, Płowdiw
Litwa	18	15	3	6	Baltic Sandbox, Kaunas Start-ups Accelerator, Start-up It	Wilno, Kowno
Słowenia	48	35	2	2	Hekovnik Start-up School, ABC Accelerator	Lublana, Maribor
Chorwacja	50	39	–	–	–	–
Łotwa	45	36	–	2	Start-up Wise Guys, TechHub Riga	Ryga
Albania	85	72	–	1	Oficina	Tirana

* Według autorów niniejszego opracowania liczba akceleratorów w Polsce w przywołanym raporcie StartupBlink jest niedoszacowana. W literaturze przedmiotu brakuje prac poświęconych szczegółowej analizie akceleratorów w Polsce, co wymaga przeprowadzenia dodatkowych badań w tym obszarze.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych StartupBlink [2021].

W dobie globalnej konkurencji również system klastrów może stać się skuteczną formą rozwoju gospodarek krajowych i przyciągania innowacyjnych rozwiązań. Klastry należy traktować jako ekosystemy powiązanych branż i kompetencji charakteryzujące się szeroką gamą współzależności międzybranżowych [Delgado i in., 2013]. Ze względu na różnice definicyjne trudno jest określić dokładną liczbę klastrów w każdym kraju. Najwięcej z nich znajduje się w USA, gdzie jedną z najważniejszych specjalizacji są technologie informacyjno-telekomunikacyjne (ICT). W tabeli 12 przedstawiono liczbę klastrów w poszczególnych krajach EŚW w latach 2019–2020. Najwięcej klastrów ogółem można zaobserwować w Polsce i Rumunii, a najmniej w Albanii. Zaskakująco zmniejszyła się w 2020 r. liczba klastrów na Ukrainie (z 23 do 14). W tym samym okresie odnotowano jednak także prawie czterokrotny wzrost liczby klastrów na Słowacji, gdzie w samej stolicy jest ich aż 7.

Tabela 12
Klastry w poszczególnych krajach EŚW

	Polska	Rumunia	Bułgaria	Litwa	Węgry	Ukraina	Czechy	Słowenia	Chorwacja	Estonia	Łotwa	Albania	Słowacja
2019	67	51	26	24	23	23	18	17	13	11	11	2	4
2020	71	52	26	28	25	14	20	17	14	14	13	2	15

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z European Cluster Collaboration Platform.

Państwa EŚW, mimo swojego potencjału, nie posiadają jeszcze tak atrakcyjnego ekosystemu startupowego jak Europa Zachodnia. Różnice historyczne między Europą Zachodnią a Wschodnią są odczuwalne również w podejściu do przedsiębiorczości i wielkości rynków krajowych. Niemniej jednak ekosystem startupów w EŚW rozwija się w bardzo szybkim tempie, na co wpływ mają też środki pozyskiwane z UE. To, w jaki sposób programy poszczególnych akceleratorów stają się efektywne i osiągają sukces, pozostaje wciąż niejasne i niedokładnie zbadane. Twierdzi się, że ich założyciele wraz ze swoim doświadczeniem są jednymi z najważniejszych czynników sukcesu akceleratora, gdyż posiadają oni adekwatną siatkę networkingową oraz umiejętności pozwalające na znaczące wsparcie startupów. Z kolei sukcesu klastrów upatruje się w ich organicznym wzroście i budowaniu kultury organizacji opartej na zaufaniu.

Rola piaskownic regulacyjnych jako elementu wspierania innowacyjności w regionie EŚW

Piaskownica regulacyjna (*regulatory sandbox*) to jedna z najnowocześniejszych form instytucjonalnego wspierania startupów. Jest ona szczególnie przydatna w wysoce innowacyjnych, a jednocześnie silnie regulowanych sektorach. Umożliwia bowiem sprawdzenie w realnych warunkach, czy dana działalność innowacyjna ma szanse na powodzenie. Odbywa się to pod okiem instytucji regulującej dany rynek w określonym czasie i w wybranym obszarze sektora.

Jako narzędzie instytucjonalne piaskownica regulacyjna sprzyja rozwojowi startupów, ponieważ:

- wypełnia lukę regulacyjną w zakresie koniecznych rozwiązań prawno-systemowych dla rozwoju działalności odbiorcy korzystającego z piaskownicy;
- niweluje ryzyko konfliktu z organami nadzoru, gdyż to one są dostawcą piaskownicy;
- zmniejsza ryzyko negatywnego oddziaływania działalności odbiorcy piaskownicy na otoczenie zewnętrzne;
- zakłada wspólne gromadzenie doświadczeń i transparentną komunikację między odbiorcami piaskownicy a regulatorem;
- skraca czas wchodzenia na rynek nowych, innowacyjnych rozwiązań [Jenik, Lauer, 2017].

Przyspieszona cyfryzacja gospodarek stanowi istotny impuls do powszechniejszego wprowadzania piaskownic regulacyjnych. Do 2020 r. działały one jedynie w 6 krajach UE, w tym na Litwie, w Łotwie oraz na Węgrzech. W 2021 r. powinny zacząć działać pierwsze piaskownice regulacyjne w Polsce i Estonii. Już w grudniu 2020 r. Komisja Nadzoru Finansowego uruchomiła dwie wirtualne piaskownice umożliwiające klientom banków testowanie rozwiązań przewidzianych w dyrektywie PSD2. W 2021 r. ma zostać wprowadzona w kilku krajach piaskownica *blokchain*. Do końca roku powinny pojawić się także rekomendacje Komisji Europejskiej dotyczące uruchamiania nowych piaskownic na podstawie oceny ich dotychczasowego funkcjonowania w krajach unijnych.

Studium przypadku
Estonia: Viveo Health

Estoński startup opracował i udostępnił bez opłat kanał komunikacji między lekarzami i pacjentami, stanowiący swego rodzaju wirtualny gabinet lekarski. Obejmuje on podstawowe systemy, takie jak centrum wystawiania recept, laboratoria medyczne oraz funkcję płatności. Bardzo istotną cechą systemu jest to, że lekarze zajmują się wszystkim samodzielnie, co oznacza, że nie ma potrzeby zatrudniania dodatkowych osób do pomocy (np. przy organizacji wizyt).
Już na samym początku pandemii COVID-19 przedsiębiorstwo odniosło olbrzymi sukces. W ciągu pierwszych kilku dni, w marcu 2020 r. ponad 800 lekarzy z 42 krajów dołączyło do Viveo Health, oferując konsultacje *on-line*. Zdaniem Raula Källo, CEO Viveo Health, platforma cieszy się tak wielkim zainteresowaniem, ponieważ zapewnia to, czego zabrakło w szczególnie trudnym i niepewnym czasie pandemii, czyli m.in. stabilny kontakt

z lekarzami, wygodną i bezpieczną formę komunikacji, pełne zabezpieczenie danych pacjentów oraz historię ich wizyt i wnioski z przeprowadzonych badań.
Viveo Health zebrało 4 mln EUR na inwestycje dotyczące wsparcia pilnej w dobie pandemii ekspansji na rynek międzynarodowy. Początkowo przedsiębiorstwo, poza krajami bałtyckimi, na rynkach których było już obecne, rozszerzyło działalność na Meksyk i Indie, a także otworzyło centrum rozwojowe w Armenii. Obecnie Viveo Health zatrudnia ponad 80 osób na całym świecie i pracuje nad odrębnymi, dostosowanymi do potrzeb i regulacji panujących w danych krajach, systemami umożliwiającymi współpracę punktów wystawiania recept z laboratoriami i aptekami. System Viveo nie jest typowym produktem, który można skalować na całym świecie.
Viveo Health postrzegany jest przez inwestorów w estońskim ekosystemie startupowym jako jedno z najbardziej obiecujących przedsięwzięć, zaraz po bardzo dobrze znanym na rynku międzynarodowym Bolcie. Viveo Health daje również wielkie nadzieje na rozwój sektora opieki zdrowotnej, którego funkcjonowanie wymagało w ciągu ostatniego roku zdecydowanych i odważnych zmian.
Warto zwrócić również uwagę na fakt dostrzeżenia potrzeby istnienia tego typu rozwiązań na rodzimym rynku Viveo Health. W Estonii, dzięki zastosowaniu technologii *blockchain*, funkcjonuje ogólnokrajowy system e-Health Record, integrujący dane od różnych dostawców opieki zdrowotnej w celu utworzenia wspólnej dokumentacji, do której każdy pacjent może mieć dostęp *on-line*.

Źródło: https://investinestonia.com/covid-19-e-health/ (dostęp: 30.03.2021); https://e-estonia.com/solutions/healthcare/ (dostęp: 30.03.2021) oraz Saarmann [2021].

Aktywność funduszy VC w państwach EŚW a wspieranie startupów

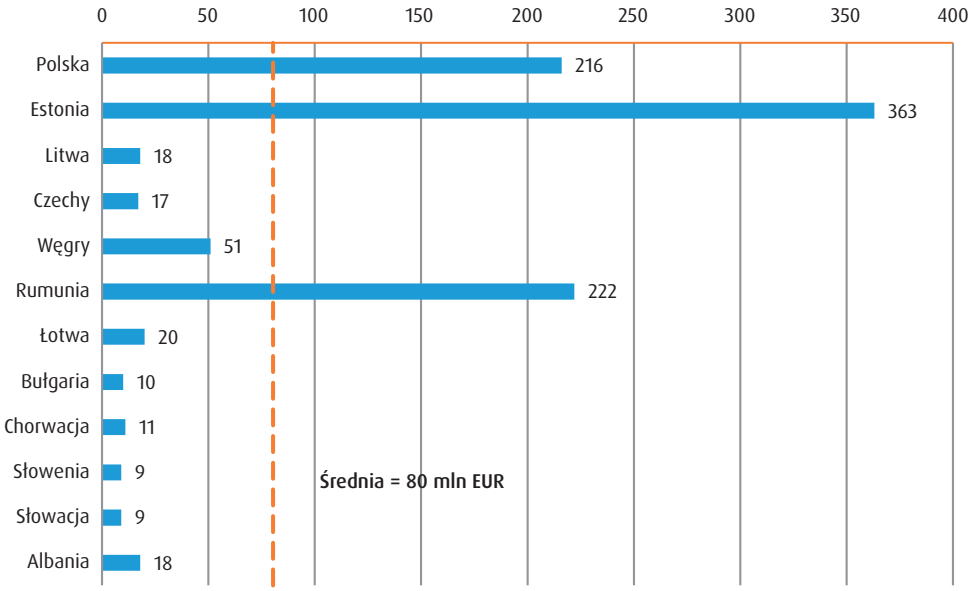
W niniejszym podrozdziale przedstawiono aktywność funduszy VC w EŚW w 2020 r.

Dane wykorzystane w przedmiotowym badaniu pozyskano z cyfrowej platformy inwestycyjnej Dealroom.com z siedzibą w Amsterdamie, funkcjonującej od 2013 r., z którą autorzy kontynuują współpracę badawczą zainicjowaną w latach ubiegłych. Na dzień przeprowadzenia badania (4.03.2021 r.) Dealroom agregowała dane pochodzące od 1 452 222 przedsiębiorstw technologicznych (startupów), 101 294 inwestorów, w tym funduszy VC, 74 763 partnerów korporacyjnych, a także dane z 258 198 rund finansowania [dealroom.com].

Wartość inwestycji funduszy VC w EŚW w 2020 r.

Skumulowana wartość inwestycji funduszy VC w 2020 r. w analizowanych krajach EŚW wyniosła łącznie 964 mln EUR (80 mln EUR na kraj). Rok 2020 należy uznać za wyjątkowy pod względem skumulowanego wolumenu inwestycji funduszy VC w przypadku takich krajów jak Estonia, Rumunia i Polska, które odpowiadały łącznie za niemal 85% wolumenu wszystkich tego typu inwestycji w regionie EŚW. Wolumen inwestycji funduszy VC w Polsce wyniósł w 2020 r. 216 mln EUR. Istotnym inwestorem instytucjonalnym okazał się Polski Fundusz Rozwoju (PFR), który dostarczał kapitał inwestycyjny do 33 podmiotów typu VC [dealroom.com]. Szczegóły dotyczące skumulowanej wartości inwestycji funduszy VC w poszczególnych krajach EŚW przedstawiono na rysunku 2.

Rysunek 2
Skumulowana wartość inwestycji VC w 2020 r. (mln EUR)



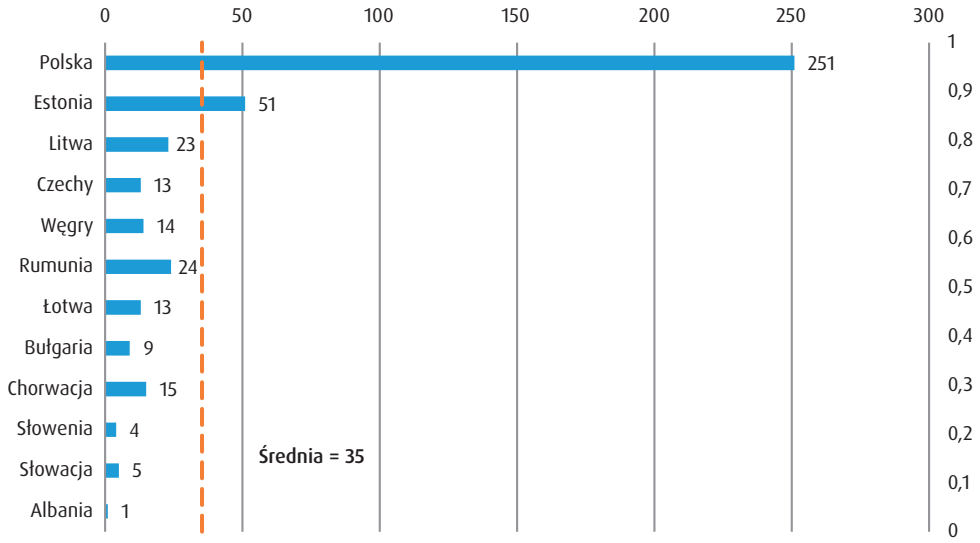
Uwaga: dane na wykresie zostały zaokrąglone do pełnych liczb.
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Dealroom.

Liczba rund finansowania funduszy VC w EŚW w 2020 r.

Skumulowana liczba rund inwestycyjnych funduszy VC w okresie od 2013 r. do 3 kw. 2019 r. w analizowanych krajach EŚW wyniosła łącznie 423. Najwyższy wynik odnotowano pod tym względem w Polce, która odpowiadała za 60% rund inwestycyjnych w całym regionie. Średnia wartość pojedynczej rundy inwestycyjnej wynosiła tu 860 tys. EUR, podczas gdy w Rumunii i Estonii odpowiednio ponad 9 mln i 7 mln EUR. Szczegółowe dane przedstawiono na poniższym wykresie (rysunek 3).

Krajami o największej wartości dokonywanych transakcji w 2020 r. była Estonia, Rumunia i Polska. Uwagę zwraca wysoka liczba rund inwestycyjnych w Polsce, która wpłynęła na względnie niską średnią wartość pojedynczej rundy inwestycyjnej w badanym okresie.

Rysunek 3
Skumulowana liczba rund finansowych VC w 2020 r.



Uwaga: dane na wykresie zostały zaokrąglone do pełnych liczb.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Dealroom.

Studium przypadku
Węgry: Cylocast

Węgierski startup z siedzibą w Budapeszcie specjalizuje się w pracach nad lekami oraz rewolucjonizuje podejście do pacjenta poprzez personalizowanie sposobu leczenia. Cylocast przy użyciu modeli komputerowych integruje bioinformatyczne bazy danych z danymi poszczególnych pacjentów. Ma to służyć zrozumieniu konsekwencji przebytych i aktualnych chorób oraz prognozowaniu wpływu stosowanych leków na zdrowie i formę komórek. Cylocast tworzy w tym celu symulatory komórek do testowania zabiegów z myślą o przyspieszeniu procesu odkrywania i testowania nowych terapii.

Zdaniem Atilla Csikász-Nagya, CEO Cylocast, czas pandemii, w którym rozwój przedsiębiorstwa nabrał dużego tempa, pokazał, że innowacyjne podejście jest bardzo potrzebne i może pomóc w osiągnięciu krótszego czasu reakcji w medycynie. Jednocześnie pozwala ono odpowiadać na zapotrzebowania wszystkich grup interesariuszy Cylocast. Są wśród nich: pacjenci, których sposób leczenia zmienia się dzięki symulacjom Cylocast, lekarze, korzystający z tych rozwiązań w celach diagnostycznych, a także producenci leków, wykorzystujący modele Cylocast w procesie opracowywania nowych preparatów, oraz naukowcy, współpracujący z zespołem Cylocast nad usprawnieniem kolejnych procesów diagnostyki i leczenia pacjentów.

W 2020 r. Cylocast został wyróżniony w ramach programu akceleratora Health Venture Lab Reactor, który zapewnia swoim przedsiębiorstwom rozwój we współpracy z innymi uczestnikami ekosystemu technologii zdrowia (*healthtech*). Wcześniej, w 2019 r. Cylocast znalazł się na liście 11 startupów z branży medycznej, które zostały wytypowane do prestiżowego konkursu Falling Walls Ventures odbywającego się w Berlinie. Poza tym firma została zaproszona do udziału w programie mentoringowym organizowanym przez Design Terminal, który buduje Innovation Champions poprzez partnerstwa korporacyjne i akcelerację talentów.

Źródło: http://www.cytocast.com/news/ (dostęp: 30.03.2021); https://designterminal.org/alumni/cytocast/ (dostęp: 30.03.2021) oraz Dordevic [2020].

Syntetyczna ocena oraz ranking systemów wspierania startupów w państwach EŚW

Aby dokonać oceny poziomu rozwoju danego państwa EŚW w ramach systemu wspierania startupów, zespół badawczy zrealizował panel ekspercki metodą delficką, w którym dany czynnik w każdym z analizowanych państw był oceniany w skali od 1 (poziom bardzo niski) do 5 (poziom bardzo wysoki) przez eksperta odpowiedzialnego za prowadzone nad nim prace badawcze. W celu określenia wag poszczególnych czynników składających się na system wspierania startupów zespół ekspertów, autorów niniejszego opracowania, przeprowadził badanie techniką porównań binarnych, tj. porównań w parach, w wyniku którego dany czynnik był zestawiany kolejno z każdym innym. O jego znaczeniu decydowano na podstawie głosowania większością zwykłą. W ten sposób ustalono, że waga poszczególnych czynników (sumujących się łącznie do 100%) składających się na systemy wspierania startupów w państwach EŚW jest następująca: *venture capital* – 18,18%, rozwój społeczno-gospodarczy – 15,45%, akceleratory startupów – 14,55%, klastry – 13,64%, działalność agencji rządowych – 6,36%, podatki – 10%, rozpoznawalność startupów za sprawą odnoszonych przez nie sukcesów w poszczególnych państwach – 4,55%, przedsiębiorczość akademicka – 6,36%, ochrona praw własności intelektualnej – 5,45%, piaskownice regulacyjne – 1,82%.

Tabela 13
Ranking systemów wspierania startupów w EŚW

Pozycja	Państwo	Ocena łączna	Kategoria	Zmiana oceny łącznej w porównaniu do rankingu z 2020 r.	Miejsce w rankingu w 2020 r.
1	Estonia	4,76	lider	−0,02	1
2	Litwa	4,24	lider	+0,02	3
3	Polska	4,03	lider	−0,37	2
4	Łotwa	3,70	wschodząca gwiazda	−0,12	6
5	Czechy	3,68	wschodząca gwiazda	−0,47	4
6	Słowenia	3,26	wschodząca gwiazda	−0,85	5
7	Rumunia	3,23	wschodząca gwiazda	−0,02	8
8	Bułgaria	3,06	wschodząca gwiazda	+0,21	11
9	Węgry	2,95	rozwijające się	−0,53	7
10	Słowacja	2,79	rozwijające się	−0,39	9
11	Ukraina	2,54	rozwijające się	–	–
12	Chorwacja	2,37	rozwijające się	−0,49	10
13	Albania	2,30	rozwijające się	+0,10	12

Źródło: opracowanie własne.

W badaniu zrealizowanym metodą delficką przyjęto, że syntetyczna miara (będąca sumą ocen ważonych w ramach poszczególnych czynników) pozwoli zidentyfikować najbardziej rozwinięte systemy wspierania startupów w EŚW. Eksperci zdefiniowali trzy rangi odzwierciedlające poziom ich zaawansowania pod tym względem. Uzgodniono, że aby dany system mógł zyskać miano „lidera" w badanej grupie państw w tegorocznej edycji badania, jego ocena łączna powinna wynosić minimum 80% możliwej do zdobycia liczby punktów w skali od 1 do 5 (4,00 i więcej). System wspierania startupów o randze „wschodzącej gwiazdy" w ocenie łącznej musiał uzyskać od 60% do 79,99% możliwej do zdobycia liczby punktów w skali od 1 do 5 (od 3,00 do 3,995). Systemy wspierania startupów, których ocena łączna wyniosła poniżej 60% możliwej do zdobycia liczby punktów (3,00 i mniej), zostały nazwane „rozwijającymi się". Na podstawie wyników zrealizowanego badania zidentyfikowano: trzy systemy wspierania startupów o randze „lider" (Estonia, Litwa i Polska), pięć systemów zakwalifikowanych jako „wschodzące gwiazdy" (Łotwa, Czechy, Słowenia, Rumunia i Bułgaria) i pięć systemów w kategorii „rozwijające się" (Węgry, Słowacja, Ukraina, Chorwacja i Albania). Szczegółowe wyniki badania zaprezentowano w tabelach 13 i 14.

Tabela 14
Szczegółowe oceny czynników składających się na systemy wspierania startupów w państwach EŚW i łączna ocena danego państwa na tle całego regionu

Czynnik	Waga (%)	ALB	BUL	CRO	CZE	EST	LTU	LAT	POL	ROM	SVK	SLO	UKR	HUN
Rozwój	15,45	0,62	0,77	0,46	0,46	0,62	0,77	0,62	0,62	0,77	0,46	0,46	0,31	0,46
Podatki	10,00	0,30	0,30	0,30	0,40	0,50	0,50	0,50	0,20	0,40	0,30	0,40	0,30	0,20
IP	5,45	0,16	0,11	0,11	0,22	0,27	0,22	0,22	0,16	0,05	0,05	0,27	0,16	0,05
Przedsiębiorczość akademicka	10,00	0,10	0,30	0,30	0,50	0,50	0,40	0,30	0,50	0,20	0,40	0,50	0,20	0,30
Agencje rządowe	6,36	0,06	0,13	0,06	0,25	0,25	0,25	0,25	0,25	0,06	0,13	0,19	0,13	0,13
Akceleratory	14,55	0,29	0,58	0,15	0,58	0,73	0,73	0,58	0,58	0,29	0,44	0,58	0,29	0,44
Piaskownice regulacyjne	1,82	0,04	0,05	0,04	0,04	0,07	0,09	0,09	0,07	0,04	0,05	0,04	0,05	0,09
Klastry	13,64	0,14	0,41	0,55	0,55	0,68	0,68	0,55	0,55	0,41	0,68	0,55	0,41	0,41
VC	18,18	0,55	0,36	0,36	0,55	0,91	0,55	0,55	0,91	0,91	0,18	0,18	0,55	0,73
Sukcesy startupów	4,55	0,05	0,05	0,05	0,14	0,23	0,05	0,05	0,18	0,09	0,09	0,09	0,14	0,14
Ocena łączna	**100**	2,30	3,06	2,37	3,68	4,76	4,24	3,70	4,03	3,23	2,79	3,26	2,54	2,95

Uwaga: na potrzeby zestawienia przeprowadzono panel ekspercki, w którym wykorzystano opracowania przedstawione w podrozdziale poświęconym czynnikom systemów wspierania startupów w EŚW (badanie zrealizowane w Szkole Głównej Handlowej w Warszawie 16 kwietnia 2021 r.).

Źródło: opracowanie własne przygotowane w celu określenia wag poszczególnych kryteriów w całym zbiorze czynników składających się na wybrane systemy wspierania startupów w EŚW (na podstawie panelu eksperckiego przeprowadzonego z wykorzystaniem metody delfickiej i techniki porównań binarnych).

Pandemia COVID-19 a gospodarka i świat startupów

Zarówno teoria zarządzania, jaki i praktyka biznesu jest dość jednoznaczna. Trudne sytuacje w otoczeniu biznesowym są bardzo szybko przekształcane w szanse. Należy bowiem pamiętać, że ryzyko ma również swoją pozytywną stronę. Może się zmaterializować, ale obrót sytuacji niekoniecznie musi być niekorzystny – wręcz przeciwnie. Biznes ma również to do siebie, że jest ściśle związany z cywilizacją ludzką. Jedne sektory upadają, a inne w tym samym czasie powstają. Historia uczy, że życie społeczno-gospodarcze nie zna próżni i cechuje się ogromną dynamiką. Oczekiwanie, że dzisiejsze *status quo* będzie zachowane w przyszłości, jest dużym błędem. *Nihil novi*. Innowacyjność to funkcja postawy człowieka. Każdy z nas, czy to członek zarządu dużego przedsiębiorstwa, czy nauczyciel akademicki, czy też rodzinny przedsiębiorca, powinien umieć wykształcić w sobie postawę, której motto określają słowa „niemożliwe nie istnieje".

Pandemia to na pewno najważniejsze wydarzenie gospodarcze dla całej gospodarki globalnej w 2020 r., które istotnie wpłynęło na wszystkie dziedziny życia, w tym na ekosystem startupowy. Powszechna niepewność i liczne ograniczenia w życiu codziennym, wywołane przez rozprzestrzeniającego się po świecie koronawirusa, doprowadziły do wstrzymania inwestycji i spowolnienia rozwoju gospodarczego. Znacznie zwiększyły się oszczędności gospodarstw domowych, przy jednoczesnym wzroście wysokości długu publicznego z uwagi na starania rządów o powstrzymanie recesji gospodarczej. Część biznesów, w tym przedsięwzięć startupowych, zniknęła z rynku w 2020 r. w wyniku całkowitej zmiany warunków otoczenia. Jednakże, mimo wystąpienia wielu negatywnych zjawisk, pandemia stała się także impulsem do rozwoju innowacji, restrukturyzacji oraz podejmowania działań wcześniej odkładanych w czasie, łącznie z przedsięwzięciami na rzecz zrównoważonego rozwoju.

Pandemia COVID-19 oddziaływała niewątpliwie bardzo silnie w latach 2020–2021 na otoczenie biznesowe, w którym funkcjonują wszystkie przedsiębiorstwa, w tym startupy. Charakter i siła tego wpływu kształtowały się różnie w poszczególnych fazach rozwoju pandemii. Na przykład o ile w Polsce w początkowym okresie pandemii mieliśmy do czynienia z ogromną niepewnością odnoszącą się do przyszłości praktycznie wszystkich sektorów, o tyle obecnie sytuacja ta uległa pewnej normalizacji. Obiektywnie rzecz biorąc, niektóre obszary gospodarki w analizowanych państwach EŚW ucierpiały w czasie pandemii w sposób bardziej dotkliwy. W naszej ocenie dotyczyło to szczególnie: lotnictwa, turystyki, gastronomii i rozrywki. Wraz z postępem programów szczepień, który ma miejsce – mówiąc w nieznacznym uproszczeniu – w bogatszej części świata, poziom niepewności w przypadku prowadzenia biznesu maleje.

Jeżeli chodzi zaś w szczególności o świat startupów, wydaje się, że można pokusić się o następującą ocenę wpływu pandemii. Z jednej strony wywołała ona perturbacje w zakresie dostępu do finansowania innowacyjnych przedsiębiorstw przez fundusze VC. Na ogół startupy gromadzą środki finansowe wystarczające jedynie na dość krótki okres funkcjonowania, sięgający najczęściej kilku miesięcy. W związku z pandemiczną niepewnością dostępność finansowania spadła, co przełożyło się na problemy płynnościowe lub bankructwa. Z drugiej strony zaobserwowane zmiany dotyczyły niekiedy strony popytowej. Wobec trudnej sytuacji pandemicznej cześć konsumentów, obawiając się o przyszłość, zaczęła inaczej podchodzić do swoich wydatków i ograniczać się jedynie do realizacji najważniejszych potrzeb. Część tego rodzaju zachowań była wymuszona również nowymi regulacjami i zamykaniem gospodarek (*lockdowns*). Po trzecie wreszcie, wobec powyższego, wiele startupów ograniczało zatrudnienie, aby przetrwać trudny czas [Startup Genome, 2020c].

Przedsiębiorcy zakładający startupy są jednak przyzwyczajeni do radzenia sobie w trudnych sytuacjach, a pandemia wśród wielu wyzwań przyniosła biznesowi też nowe szanse związanie z rozwijaniem działalności. Po pierwsze, dotyczyły one *stricte* produktów lub usług rozwijanych wokół takich zagadnień jak prewencja, diagnostyka lub leczenie choroby SARS-CoV2 wywołanej śmiercionośnym wirusem. Po drugie, podczas pandemii ludzie na całym świecie bardzo szybko zmieniali sposób swojego funkcjonowania w społeczeństwie za sprawą nowych okoliczności [Startup Genome, 2020a]. Musieli bowiem w szczególności zaadaptować się do nowych warunków życia i pracy, obejmujących często ograniczenia w poruszaniu się, nie wspominając o konieczności zachowania społecznego dystansu. Wobec powyższego wzrósł gwałtownie popyt na rozwiązania technologiczne, umożliwiające m.in. jak najbardziej efektywną pracę zdalną.

Uważamy, że do głównych zjawisk o pozytywnym wpływie na gospodarkę wywołanych przez pandemię COVID-19 należy zaliczyć: przyspieszoną cyfryzację, upowszechnienie pracy zdalnej, a także intensywny rozwój takich dziedzin jak EdTech, FinTech [Dimoska, 2020], HRTech. Dostrzegamy obecnie znaczący wzrost popytu na usługi świadczone *on-line* w zakresie rozwiązań *healthcare* i *wellness*, narzędzia wykorzystywane w ramach HRTech (typu SaaS – *software as a service*), chmury, platformy do pracy zdalnej, OTT (*over the top*), w tym Netflix, Amazon Prime Video czy Hulu, gry komputerowe, usługi logistyczne oraz *e-commerce*.

Z perspektywy startupów jako organizacji istotne w najbliższym czasie będą takie aspekty działalności jak:

1) perfekcja w detalach – coraz większa konkurencja na wielu rynkach wymusza dążenie do tego, by dopracowywać szczegóły oferty i to w nich szukać wyróżnienia oraz własnej przewagi konkurencyjnej;
2) elastyczność w działaniu – pozwalająca na sprawną adaptację do szybko i nieoczekiwanie zmieniającego się otoczenia;

3) umiejętność mobilizowania pracowników do efektywnej pracy mimo niesprzyjających warunków otoczenia i pracy zdalnej utrudniającej bezpośredni kontakt z ludźmi, w tym stosowanie całego wachlarza niefinansowych bodźców motywacyjnych w miejscu pracy;
4) uwzględnianie w nowych przedsięwzięciach i strategiach celów zrównoważonego rozwoju i wynikających z nich zaleceń dotyczących ochrony zasobów, poszukiwania rozwiązań ekologicznych, przyjaznych środowisku, a jednocześnie wspierających rozwój społeczeństw i poszczególnych jednostek.

Z punktu widzenia jednostki – założyciela startupu lub jego pracowników – istotne będą z kolei takie umiejętności jak:

1) dobra organizacja pracy w warunkach zdalnych – m.in. bez względu na to, czy cała rodzina pracuje zdalnie i brakuje w domu wydzielonej przestrzeni do pracy, czy mamy do dyspozycji wygodne biuro;
2) wyzwalanie w sobie motywacji wewnętrznej do rozwoju i efektywnej pracy mimo trudnych warunków, dużej dozy niepewności oraz współistniejącej z pandemią COVID-19 depresji, która staje się coraz częstszą przyczyną zwolnień chorobowych wśród rosnącej liczby osób;
3) radzenie sobie ze stresem – wynikającym z niezwykle niestabilnych uwarunkowań wszelkiej działalności, utrudniających racjonalne planowanie jakichkolwiek aktywności;
4) elastyczne przekwalifikowywanie się lub nabywanie nowych umiejętności – w zależności od istniejących na rynku okazji, potrzeb oraz przeobrażeń, jakim ulega organizacja, w której pracujemy.

Warto przy tym pamiętać, że najsilniejsze gospodarki światowe udzieliły swoim obywatelom i przedsiębiorstwom wsparcia na niespotykaną dotąd skalę. Paradoksalnie może się okazać, że niektóre przedsiębiorstwa na czasie pandemii nawet skorzystają, przy czym nie jest to w żadnym wypadku sytuacja wyjątkowa. Mamy bowiem obecnie do czynienia z wydarzeniem o podobnym oddziaływaniu jak wojna, a w czasie konfliktów zbrojnych niektórzy cierpią niedostatek lub tracą życie bądź zdrowie, podczas gdy inni równolegle się bogacą. W wielu sektorach gospodarki – głównie w najbardziej rozwiniętych państwach świata – poziom optymizmu dotyczącego przyszłości wyraźnie więc rośnie, a niektórzy spodziewają się już nawet popandemicznej euforii.

Podsumowanie

Zaprezentowane w niniejszym rozdziale badania, w tym szczegółowe analizy, przykłady wdrażania praktycznych rozwiązań oraz studia przypadku wybranych przedsięwzięć, pozwalają stwierdzić, że zespołowi autorskiemu udało się odpowiedzieć na pytanie,

w jaki sposób poszczególne państwa EŚW wspierają startupy, co stanowiło cel główny opracowania. Uzupełniono w ten sposób również lukę teoretyczną dotyczącą syntetycznego opracowania systemu wspierania startupów dedykowanego państwom EŚW w ujęciu międzynarodowym na podstawie najnowszych dostępnych danych źródłowych. Pierwszy cel szczegółowy, mający wskazać poziom rozwoju poszczególnych czynników składających się na system wspierania startupów w państwach EŚW, został zrealizowany na podstawie badań opisanych w podrozdziałach dedykowanych poszczególnym elementom rozwoju startupów oraz panelowi eksperckiemu przeprowadzonemu metodą delficką. Badanie panelowe umożliwiło również osiągnięcie drugiego celu szczegółowego, służącego zidentyfikowaniu najbardziej zaawansowanych państw EŚW w zakresie funkcjonowania systemu wspierania startupów. Uczyniono to poprzez porównanie osiągniętych przez badane państwa ocen łącznych z odpowiadającą im klasyfikacją państw wiodących, podążających za nimi i tych, które się rozwijają.

Z uwagi na zidentyfikowanie państw o rozwiniętych systemach wspierania startupów w EŚW (Estonia, Litwa, Polska, Łotwa, Czechy) autorzy badania wskazują na istotność popularyzacji wiedzy i doświadczeń z tego zakresu oraz podejmowania prób związanych z instytucjonalnym transferem najlepszych praktyk do pozostałych państw regionu. W badaniach nad wymiarem instytucji formalnych oraz czynnikami składającymi się na systemy wspierania startupów należy posiłkować się również analizą czynników nieformalnych, takich jak zaufanie i kapitał społeczny, oraz sytuacją samych startupów, ukazującą wachlarz potrzeb oraz sposób postrzegania istniejącego wsparcia w państwach EŚW. W wymiarze formalnym istotne znaczenie ma zaangażowanie agencji rządowych, które z coraz większym zainteresowaniem podchodzą do kwestii wspierania ekosystemów startupowych jako ważnego elementu polityki gospodarczej. Zidentyfikowane w badaniu instytucje prowadzą w ostatnich latach stabilną politykę w tym obszarze. Stosunkowo innowacyjnym polem działań agencji rządowych jest również angażowanie się w większe umiędzynarodowienie lokalnych ekosystemów.

Pandemia COVID-19 była najważniejszym wyzwaniem, z jakim miały do czynienia przedsiębiorstwa w latach 2020–2021. Jej wpływ na poszczególne sektory gospodarki w wielu krajach kształtował się różnie, co sprawia, że bilans zaobserwowanych w tym zakresie zmian ma charakter złożony i jego dokonywanie, m.in. ze względu na różnego rodzaju mechanizmy wsparcia ze strony państwa, a także utrzymującą się niepewność dotyczącą rozwoju sytuacji epidemicznej, wydaje się jeszcze przedwczesne. Autorzy opracowania planują dalsze poszerzanie podjętych wątków badawczych w kolejnej edycji raportu.

Podczas realizacji projektu dołożono wszelkich starań do przeprowadzenia należytej identyfikacji, analizy oraz interpretacji danych i przygotowania syntetycznej oceny badanych systemów. Autorzy wyrażają przekonanie o potrzebnie prowadzenia dalszych, pogłębionych badań z wykorzystaniem ustandaryzowanych, porównywalnych danych

i ujednoliconego zakresu czasowego analiz oraz podejścia polegającego na testowaniu i pilotowaniu docelowych rozwiązań przed ich wdrażaniem do praktyki gospodarczej.

W cenie autorów kolejne etapy prowadzonych badań mogłyby być rozwijane w kierunku szerszego spojrzenia na efektywność systemów wspierania startupów. Państwa jako podmioty życia społeczno-gospodarczego powinny celowo i racjonalnie gospodarować publicznymi środkami. Zespół podtrzymuje przekonanie wyrażone przy okazji poprzedniej edycji niniejszego opracowania, że nie jest sztuką budowanie wyszukanych i rozbudowanych systemów wsparcia – ważne jest, aby ich funkcjonowanie prowadziło do powstawania wielkich, rozpoznawalnych technologicznych przedsiębiorstw o zasięgu globalnym.

Bibliografia

Cornell University, INSEAD, WIPO (2020). *The Global Innovation Index 2020: Who Will Finance Innovation?* Ithaca–Fontainebleau–Geneva.

Delgado, M., Porter, M.E., Stern, S. (2013). *Defining Clusters of Related Industries*, NBER Working Paper no. 24449. Cambridge: National Bureau of Economic Research.

Dimoska, E. (2020). *Top Startup Sectors Likely to Shape the Post-COVID-19 Era*, https://www.eu-startups.com/2020/11/top-startup-sectors-likely-to-shape-the-post-covid-19-era/ (dostęp: 27.03.2021).

Dordevic, N. (2020). *Innovation in Healthtech: How Emerging Europe's Start-ups Are Turning COVID-19 Challenges into Opportunities*, https://emerging-europe.com/business/innovation-in-healthtech-how-emerging-europes-start-ups-are-turning-covid-19-challenges-into-opportunities/ (dostęp: 30.03.2021).

European Startup Network (2019). *European Startup Monitor 2019*.

European Startup Network (2020a). *European Startup Monitor 2020*.

European Startup Network (2020b). *Startup's Recommendations for the Post-COVID-19 Economic Recovery*.

France24(2020). *For One Ukrainian Startup, Coronavirus Means Business Is Booming*, https://france24.com/en/20200422-for-one-ukrainian-startup-coronavirus-means-business-is-booming (dostęp: 30.03.2021).

Jenik, I., Lauer, K. (2017). *Regulatory Sandboxes and Financial Inclusion*, https://www.cgap.org/sites/default/files/Working-Paper-Regulatory-Sandboxes-Oct-2017.pdf (dostęp: 27.03.2021).

Komisja Europejska (2020a). *European Innovation Scoreboard*.

Komisja Europejska (2020b). *Science, Research and Innovation Performance of the EU*. Luxembourg: Publication Office of the European Union.

Komisja Europejska (2021). *Policy Measures Taken against the Spread and Impact of the Coronavirus*, https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/coronovirus_policy_measures_16_november.pdf (dostęp: 24.03.2021).

Mokrzycka, K. (2020). *Trzy piaskownice do testowania rozwiązań fintechów w sześć miesięcy – zapowiada UKNF*, https://300gospodarka.pl/news/trzy-piaskownice-do-testowania-rozwiazan-fintechow-w-szesc-miesiecy-zapowiada-uknf-wywiad (dostęp: 22.03.2021).

OECD (2020). *OECD Economic Outlook*, June. Paris: OECD Publishing. DOI. 10.1787/16097408.

OECD (2021). *OECD Economic Outlook*, March. Paris: OECD Publishing. DOI: 10.1787/34bfd999-en.

Oxford (2020). *COVID-19 Government Response Tracker*, Blavatnik School of Government, University of Oxford.

Parenti, R. (2020). *Regulatory Sandboxes and Innovation Hubs for FinTech*, https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/652752/IPOL_STU (2020) 652752_EN.pdf (dostęp: 22.03.2021).

Pilewicz, T. i in. (2019). Systemy wsparcia start-upów w krajach Europy Środkowo-Wschodniej. W: *Europa Środkowo-Wschodnia wobec globalnych trendów: gospodarka, społeczeństwo, biznes* (s. 385–434). Warszawa: Oficyna Wydawnicza SGH.

Pilewicz, T. i in. (2020). Systemy wsparcia start-upów w krajach Europy Środkowo-Wschodniej. W: *Raport SGH i Forum Ekonomicznego* (s. 525–615). Warszawa: Oficyna Wydawnicza SGH.

PwC (2021). *World Tax Summaries*, https://taxsummaries.pwc.com/ (dostęp: 24.03.2021).

QS (2021). *QS EECA University Rankings 2021*, https://www.topuniversities.com/university-rankings/eeca-rankings/2021 (dostęp: 22.03.2021).

Saarmann, T. (2021). *Viveo Health Conquers Big Markets with Telemedicine*, https://e-estonia.com/viveo-health-conquers-big-markets-with/ (dostęp: 30.03.2021).

Schwab, K., Zahidi, S. (2020). *The Global Competitiveness Report. How Countries Are Performing on the Road to Recovery*. Geneva: World Economic Forum.

StartupBlink (2020). *Startup Ecosystem Rankings Report 2020*, www.report.startupblink (dostęp: 30.03.2021).

StartupBlink (2021). *Accelerators*, www.startupblink.com/accelerators (dostęp: 30.03.2021).

Startup Genome (2019). *Global Startup Ecosystem Report 2019*.

Startup Genome (2020a). *Coronavirus Innovation Map*, https://startupgenome.com/report/gser2020 (dostęp: 22.03.2021).

Startup Genome (2020b). *Global Startup Ecosystem Report 2020*.

Startup Genome (2020c). *The 2020 Global Startup Ecosystem Report (GSER 2020)*, https://startupgenome.com/report/gser2020 (dostęp: 22.03.2021).

Startup Genome (2020d). *The Impact of COVID-19 on Global Startup Ecosystem*.

The Slovak Spectator (2021). *Slovak Cloud Phone Services Startup Attracts Millions in Investment*, https://spectator.sme.sk/c/22605433/slovak-cloud-phone-services-startup-attracts-millions-in-investment.html (dostęp: 30.03.2021).

University of Tartu (2021). *University of Tartu Invests Nearly Half a Million Euros in Experimental Development*, https://en.eik.ut.ee/uncategorized/university-of-tartu-invests-nearly-half-a-million-euros-in-experimental-development (dostęp: 22.03.2021).

Źródła internetowe

https://app.dealroom.co/dashboard (dostęp: 4.03.2021).

https://cppt.cuni.cz/CPPTNEN-83.html (dostęp: 22.03.2021).

https://designterminal.org/alumni/cytocast/ (dostęp: 30.03.2021).

https://e-estonia.com/solutions/healthcare/ (dostęp: 30.03.2021).

https://henq.vc/portfolio_page/cloudtalk/ (dostęp: 30.03.2021).
https://investinestonia.com/covid-19-e-health/ (dostęp: 30.03.2021).
https://iuw.edu.pl (dostęp: 22.03.2021).
https://mamstartup.pl/startupy/preply1 (dostęp: 30.03.2021).
https://poland.dealroom.com (dostęp: 22.03.2021).
https://tech.eu/brief/cloudtalk-series-a/ (dostęp: 30.03.2021).
http://www.cytocast.com/news/ (dostęp: 30.03.2021).
https://www.digitalcityindex.com/ (dostęp: 22.03.2021).
http://www.vtpup.cz (dostęp: 22.03.2021).
www.clustercollaboration.eu (dostęp: 30.03.2021).

Fundacja Instytut Studiów Wschodnich jest niezależną organizacją pozarządową, której misją jest budowanie platformy do dialogu, szczególnie w obszarze Europy Środkowo-Wschodniej.

Najważniejszym przedsięwzięciem Instytutu jest organizowane od lat 90. Forum Ekonomiczne, stanowiące przestrzeń debaty na temat kluczowych zagadnień gospodarczych, społecznych i kulturalnych dotyczących Europy Środkowo-Wschodniej. W ciągu 30 lat Forum stało się jednym z największych i najbardziej prestiżowych wydarzeń gospodarczych w regionie. Co roku gości wysokiej rangi przedstawicieli świata polityki i biznesu oraz organizacji pozarządowych i mediów z Europy Środkowo-Wschodniej, Europy Zachodniej, Azji i USA.

Szkoła Główna Handlowa w Warszawie jest wiodącym w Polsce ośrodkiem prowadzącym kompleksowe badania w zakresie ekonomii, analizy danych i prawa gospodarczego. Przygotowuje ekspertyzy dla przedsiębiorstw, instytucji publicznych i jednostek samorządu terytorialnego. SGH jest również jedną z najściślej współpracujących z biznesem uczelni w Polsce. Od 2018 roku jest partnerem Forum Ekonomicznego, podczas którego co roku prezentuje raport zawierający analizę stanu gospodarek regionu oraz prognozy makroekonomiczne.

www.forum-ekonomiczne.pl

ISBN 978-83-8030-469-7

Mecenas Raportu:

PFR
Polski Fundusz Rozwoju