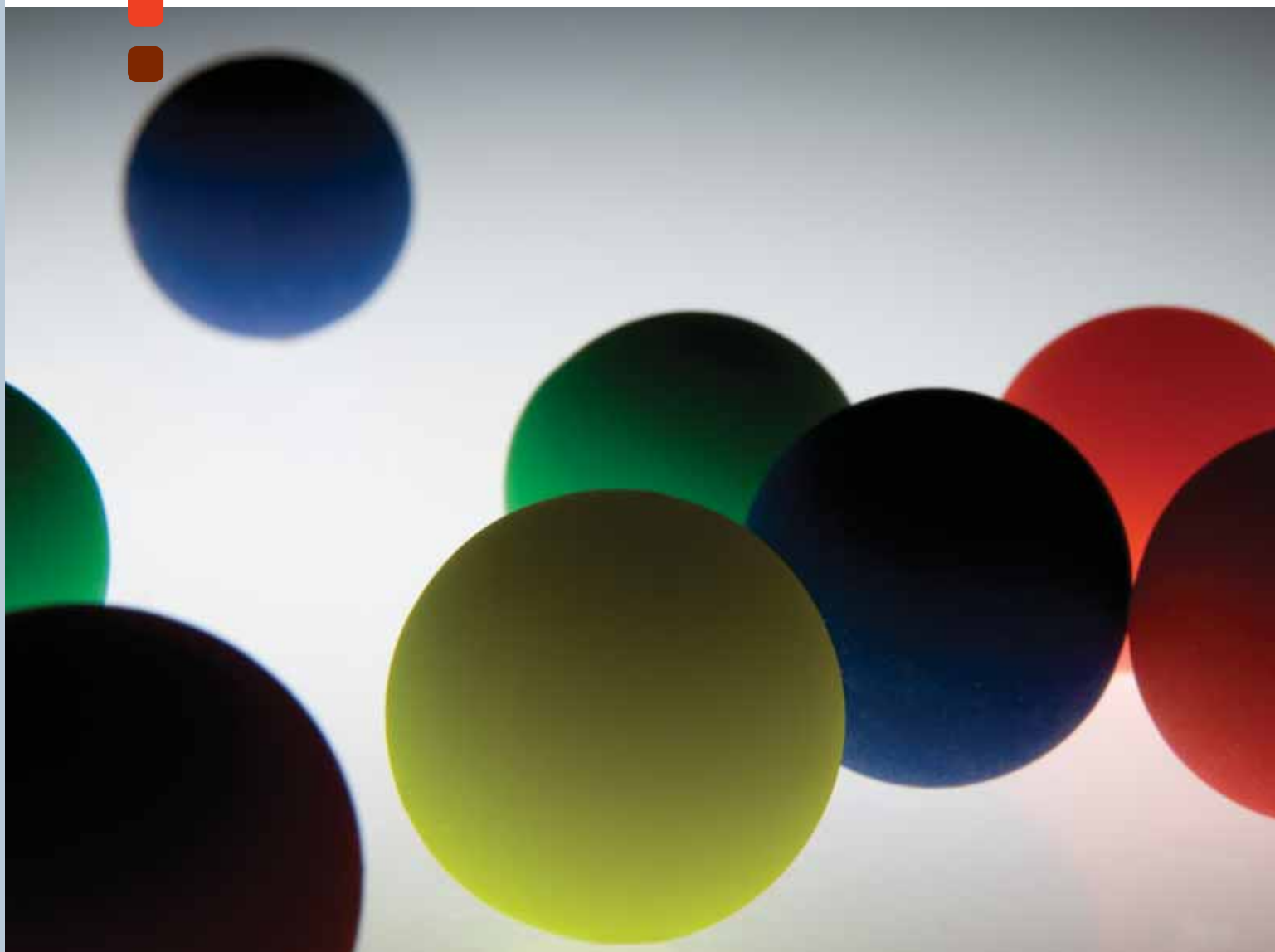


# Zatrudnienie w Polsce 2010

Integracja i globalizacja

pod redakcją Macieja Bukowskiego

Warszawa 2011



**KAPITAŁ LUDZKI**  
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



MINISTERSTWO PRACY  
I POLITYKI SPOŁECZNEJ

UNIA EUROPEJSKA  
EUROPEJSKI  
FUNDUSZ SPOŁECZNY



# Zatrudnienie w Polsce 2010

Integracja i globalizacja

Pod redakcją Macieja Bukowskiego

## Autorzy

### Redaktor naukowy:

dr Maciej Bukowski

### Część I

dr Maciej Bukowski  
Piotr Lewandowski

### Część II

Iza Sobiech  
Andrzej Żurawski

### Część III

dr Maciej Bukowski  
Jan Gąska

### Część IV


dr Maciej Bukowski  
Aleksander Śniegocki

### Współpraca:

Agnieszka Jakubowicz, Tomasz Lulek

Zawarte w tej publikacji poglądy i konkluzje wyrażają opinie autorów i nie muszą odzwierciedlać oficjalnego stanowiska Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej.

Badanie wykonane w ramach prac nad projektem: *Analiza procesów zachodzących na polskim rynku pracy i w obszarze integracji społecznej w kontekście prowadzonej polityki gospodarczej*, realizowanym przez Centrum Rozwoju Zasobów Ludzkich ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego i zainicjowanym przez Departament Analiz Ekonomicznych i Prognoz Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej przez:



**Instytut Badań Strukturalnych**  
ul. Rejtana 15 lok. 24/25  
02-516 Warszawa, Polska  
e-mail: [ibs@ibs.org.pl](mailto:ibs@ibs.org.pl)  
[www.ibs.org.pl](http://www.ibs.org.pl)



**Reytech**  
ul. Rejtana 15/25  
02-516 Warszawa, Polska  
e-mail: [reytech@reytech.pl](mailto:reytech@reytech.pl)  
[www.reytech.pl](http://www.reytech.pl)

### Realizacja badania terenowego:

ASM Centrum Badań i Analiz Rynku sp. z o.o.  
ul. Grunwaldzka 5,  
99-301 Kutno

### Projekt okładki, skład, łamanie

studio graficzne Temperówka  
[www.temperowka.pl](http://www.temperowka.pl)

Publikacja współfinansowana ze środków Unii Europejskiej w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego

5	Wprowadzenie
7	Część <b>I</b> Strategia Lizbońska – nadzieje, sukcesy i porażki
43	Część <b>II</b> Mobilna Europa
87	Część <b>III</b> Inwestycje zagraniczne a delokalizacja miejsc pracy
139	Część <b>IV</b> Globalizacja w wymiarze lokalnym
205	Wnioski dla polityki społeczno-gospodarczej
209	Aneks metodologiczny
217	Bibliografia



## Wprowadzenie

„Zatrudnienie w Polsce 2010 – integracja i globalizacja” jest szóstym z kolei opracowaniem w serii „Zatrudnienie w Polsce”. Podobnie jak poprzednie edycje poświęcamy je wybranym procesom kształtującym polski i europejski rynek pracy. Tym razem w centrum naszej uwagi znajduje się powodzenie integracji europejskiej rozumianej jako projekt zwiększający szansę na pomyślność społeczną i gospodarczą Europy w coraz mocniejszej sieci globalnych powiązań. Opracowanie kierujemy do praktyków polskiej polityki społeczno-gospodarczej w tym zwłaszcza polityki rynku pracy, a także do profesjonalnych ekonomistów i badaczy społecznych zainteresowanych modernizacją w dobie globalizacji.

W części pierwszej zajmujemy się oceną osiągnięć i porażek dziesięciu lat realizacji Strategii Lizbońskiej w krajach Unii Europejskiej. Zadajemy w niej pytanie o źródła narastających rozbieżności między krajami UE w osiąganiu celów zatrudnieniowych Strategii, a także o miejsce Polski w tym obrazie. Analizujemy przy tym długookresowe i krótkookresowe przyczyny relatywnych sukcesów i porażek rozwojowych poszczególnych części Europy w ostatniej dekadzie. Szczególną uwagę poświęcamy różnicom dzielącym wzrost gospodarczy i powiązane z nim przemiany na rynkach pracy w UE27 i Stanach Zjednoczonych, wskazując powody dla których Europa pozostaje w tyle za resztą globalizującego się świata. Zastanawiamy się także nad realnością zniwelowania przez Polskę dystansu rozwojowego wobec UE15 i USA, biorąc pod uwagę bieżący kontekst strategiczny zadany przez dokumenty Europa 2020 i Polska 2030.

W części drugiej koncentrujemy się na mobilności przestrzennej Europejczyków, a zwłaszcza na migracjach międzynarodowych w obrębie kontynentu i napływach imigrantów z zewnątrz. W obszarze naszych zainteresowań mieści się ocena otwartości poszczególnych rynków pracy krajów członkowskich UE na pracowników zagranicznych, a wśród nich na obywateli innych państw Wspólnoty. Przyglądamy się integracji europejskiego rynku pracy, zastanawiając się nad kierunkiem zmian w migracjach wewnętrznych, regularnych, transgranicznych dojazdach do pracy („cross-border commuting”), a także gospodarczym efektem większej otwartości Europy na imigrantów z krajów trzecich. Z polskiego punktu widzenia istotnym zjawiskiem, które poddajemy analizie są także migracje powrotne. Zadajemy pytanie o ich potencjał jako narzędzia wyrównującego różnice rozwojowe w obrębie Unii Europejskiej. Na koniec oceniamy wpływ regulacji wspólnotowych na procesy migracyjne, konfrontując osiągnięcia europejskie z doświadczeniami innych państw rozwiniętych w tym zwłaszcza USA.

Część trzecią poświęciliśmy bezpośrednim inwestycjom zagranicznym i ich oddziaływaniu na rynek pracy w Polsce i Europie Środkowej. Analizujemy w niej najważniejsze światowe trendy w przepływach kapitału, skupiając się szczególnie na determinantach BIZ w ujęciu regionalnym. Ze względu na proeksportowy charakter wielu inwestycji korporacji transnarodowych w Europie analizujemy także wpływ jaki wymiana handlowa wywiera na rynki pracy krajów członkowskich UE i produktywność na poziomie sektorowym. Następnie wskazujemy, w jaki sposób rozkład przestrzenny BIZ zależy od oczekiwanych korzyści z wymiany handlowej, a także podkreślamy ogólne prawidłowości dotyczące kształtowania się napływu i zasobu BIZ do krajów środkowoeuropejskich. Polski rynek pracy analizujemy przyglądając się determinantom BIZ na poziomie województw przy pomocy modeli ekonometrycznych i wywiadów pogłębionych z przedstawicielami przedsiębiorstw – inwestorów i Urzędów Marszałkowskich zajmujących się promocją BIZ w polskich województwach. Tę wiedzę konfrontujemy z oceną skuteczności poszczególnych narzędzi polityk stosowanych przez samorządy w celu zwiększenia wolumenu BIZ oraz formalną analizą przyczyn instytucjonalnych i lokalizacyjnych nierównomiernego zainteresowania inwestorów różnymi częściami Europy Środkowej.

W ostatniej części opracowania podejmujemy problematykę lokalnych skutków globalizacji. Jej celem jest wskazanie roli jaką procesy globalne odgrywają zarówno dla nowych państw członkowskich UE i Polski, jak i mniejszych obszarów – środkowoeuropejskich regionów i podregionów. Analizę rozpoczynamy od przedstawienia technologicznych, ekonomicznych i instytucjonalnych aspektów postępującej globalizacji oraz od opisu wpływu jaki wywiera ona na strukturę produkcji i zatrudnienia w gospodarkach rozwiniętej Północy (w tym Europy Środkowej) i rozwijającego się Południa. Jednocześnie wskazujemy, w jaki sposób procesy te materializują się na poziomie lokalnym. W orbicie naszych szczególnych zainteresowań znajduje się kwestia włączenia Polski wraz z całym regionem Europy Środkowej do europejskiej sieci powiązań gospodarczych. Dokonujemy przy tym wyodrębnienia kilku obszarów, w których procesy globalizacyjne przyjmują odmienny kształt, analizując jednocześnie przyczyny tego stanu rzeczy. Opisuując zarówno polskie, jak i zagraniczne skutki globalizacji skupiamy się przy tym na tych sektorach gospodarki, które znajdują się pod jej szczególnym wpływem. Należą do nich m.in. motoryzacja, produkcja stali, tekstyliów i odzieży oraz podatne na offshoring rodzaje usług biznesowych, w tym sektor B+R.

Raport zamykają wnioski i rekomendacje, koncentrujące się wokół zagadnień polityki rozwoju i polityki regionalnej, a więc tych części polityki publicznej, które w szczególności są predysponowane do mierzenia się z wyzwaniami dla rynku pracy i lokalnej gospodarki jakie przynosi globalizacja. Nie pomijamy jednak instrumentarium polityki rynku pracy i zabezpieczenia społecznego, bowiem także ich kształt będzie miał duże znaczenie dla tego, czy Polska podąży ścieżką właściwą dla Europy Południowej czy też tą, jaką wytyczyły państwa Europy Północnej. Wskazujemy, że wyzwania dla polityki publicznej w dobie globalizacji obejmują zarówno wewnętrzną agendę rządu polskiego jak i postawę jaką Polska przyjmie na forum europejskim, stając się rzecznikiem lub hamulcowym reform w całej Unii.



Część **I.** Strategia Lizbońska  
– nadzieje, sukcesy i porażki

Autorzy:  
Maciej Bukowski  
Piotr Lewandowski



11	Wprowadzenie
12	1. Przesłanki i cele Strategii Lizbońskiej
12	1.1. Przesłanki i cele Strategii Lizbońskiej
14	2. Realizacja celów Strategii Lizbońskiej w zakresie rynku pracy
14	2.1. Cel zatrudnienia ogółem i wybranych grup demograficznych
18	2.2. Cele zatrudnienia w usługach i ograniczenia nierówności regionalnych
21	2.3. Źródła sukcesów i porażek państw UE w realizacji głównego celu zatrudnieniowego Strategii Lizbońskiej
25	3. Produktywność pracy w UE i konwergencja względem Stanów Zjednoczonych
25	3.1. Ewolucja luki w produkcie per capita krajów UE względem USA
27	3.2. Źródła różnic w produkcie per capita krajów UE względem USA
31	3.3. Źródła różnic we wzroście produktywności pracy w krajach UE i Stanach Zjednoczonych
38	4. Wnioski z realizacji Strategii Lizbońskiej dla Strategii Europa 2020 i polityki strategicznej w Polsce
41	Podsumowanie

## SPIS TABEL

- 12 **Tabela I.1.** Podstawowe zmienne makroekonomiczne w największych gospodarkach europejskich oraz UE15 w latach 1985-2000 (w proc., USA = 100).
- 14 **Tabela I.2.** Dekompozycja różnic przeciętnego nakładu pracy w godzinach na osobę w wieku 15-64 lat w UE15 i NMS5 względem USA na wkład różnic we wskaźniku zatrudnienia i przeciętnym czasie pracy na pracownika w latach 1991-2009 (w proc., USA = 100).
- 23 **Tabela I.3.** Dekompozycja zmiany wskaźnika zatrudnienia osób w wieku 15-64 lat między 2010 a 2000 rokiem na wkład grup wieku oraz kobiet i mężczyzn w UE15, UE27 i wybranych krajach europejskich (w pkt. proc.).
- 25 **Tabela I.4.** Przeciętne roczne tempo wzrostu produktu per capita i produktywności pracy w UE15 oraz Stanach Zjednoczonych w latach 1991-2000 oraz 2001-2010 (w proc.).
- 32 **Tabela I.5.** Przeciętne roczne tempo wzrostu wartości dodanej per capita i wkład determinant wzrostu w UE15 oraz Stanach Zjednoczonych w latach 1991-2000 oraz 2001-2007 (w proc.).
- 33 **Tabela I.6.** Wkład sektorów rynkowych do średniej dynamiki produktywności pracy ogółem w UE oraz Stanach Zjednoczonych w latach 1991-2000 oraz 2001-2007 (w proc.).
- 34 **Tabela I.7.** Przeciętne roczne tempo wzrostu wartości dodanej per capita i wkład determinant wzrostu w wybranych krajach UE oraz Stanach Zjednoczonych w latach 1991-2000 oraz 2001-2007 (w proc.).

## SPIS RAMEK

- 29 **Ramka I.1.** Źródła różnic w czasie pracy między Europą a Stanami Zjednoczonymi.
- 39 **Ramka I.2.** Decyzje strategiczne związane z ramami makroekonomicznymi DSRK.

## SPIS WYKRESÓW

- 15 **Wykres I.1.** Wskaźnik zatrudnienia osób w wieku 15-64 lat (lewa oś, w procentach) w UE15 (lewy panel), NMS5 (prawy panel) i USA oraz relacja tej zmiennej w UE15 w UE15 (lewy panel) i NMS5 (prawy panel) względem USA (prawa oś, w procentach) w latach 1991-2010.
- 15 **Wykres I.2.** Przeciętny roczny czas pracy na pracownika (lewa oś, w godzinach) w UE15 (lewy panel), NMS5 (prawy panel) i USA oraz relacja tej zmiennej w UE15 (lewy panel) i NMS5 (prawy panel) względem USA (prawa oś, w procentach) w latach 1991-2009.
- 15 **Wykres I.3.** Przeciętna liczba przepracowanych godzin na osobę w wieku 15-64 lat (lewa oś, w godzinach) w UE15 (lewy panel), NMS5 (prawy panel) i USA oraz relacja tej zmiennej w UE15 (lewy panel) i NMS5 (prawy panel) względem USA (prawa oś, w procentach) w latach 1991-2009.
- 16 **Wykres I.4.** Wskaźnik zatrudnienia osób w wieku 15-64 lat w roku 2000 (oś pozioma) oraz 2010 (oś pionowa) w krajach UE (w proc.).
- 16 **Wykres I.5.** Wskaźnik zatrudnienia kobiet w wieku 15-64 lat w roku 2000 (oś pozioma) oraz 2010 (oś pionowa) w krajach UE (w proc.).
- 17 **Wykres I.6.** Wskaźnik zatrudnienia osób w wieku 55-64 lat w roku 2000 (oś pozioma) oraz 2010 (oś pionowa) w krajach UE (w procentach).
- 17 **Wykres I.7.** Zmiana efektywnego wieku opuszczania rynku pracy przez kobiety (oś pozioma) oraz mężczyzn (oś pionowa) między 2000 a 2010 rokiem w krajach UE (w latach).
- 18 **Wykres I.8.** Przeciętny efektywny wiek opuszczania rynku pracy a wskaźnik zatrudnienia osób w wieku 55-64 lat dla kobiet (lewy panel) i mężczyzn (prawy panel) w krajach UE w roku 2000 (w proc.).

- 18 **Wykres I.9.** Przeciętny efektywny wiek opuszczania rynku pracy a wskaźnik zatrudnienia w wieku 55-64 lat dla kobiet (lewy panel) i mężczyzn (prawy panel) w krajach UE w roku 2009 (w proc.).
- 19 **Wykres I.10.** Różnica między wskaźnikiem zatrudnienia w usługach osób w wieku 15-64 lat w Polsce, NMS7, UE15 a Stanami Zjednoczonymi w latach 2000-2009 (w pkt. proc.).
- 19 **Wykres I.11.** Wkład usług, przemysłu i rolnictwa do zmiany wskaźnika zatrudnienia osób w wieku 15-64 lat między okresem 2000-2002 a 2007-2009 w Polsce, NMS7, UE15 i Stanach Zjednoczonych (w pkt. proc.).
- 19 **Wykres I.12.** Przeciętny współczynnik zmienności wskaźnika zatrudnienia i stopy bezrobocia osób wieku 15+ na poziomie regionów NUTS2 w Unii Europejskiej w okresie 2000-2009 (2000= 1).
- 19 **Wykres I.13.** Wkład zróżnicowania międzykrajowego (lewa oś) i wewnątrz krajowego (prawa oś) do zróżnicowania wskaźnika zatrudnienia i stopy bezrobocia osób wieku 15+ na poziomie regionów NUTS2 w Unii Europejskiej w okresie 2000-2009.
- 20 **Wykres I.14.** Oszacowanie trendu liniowego dla zróżnicowania stopy bezrobocia (górny panel) oraz wskaźnika zatrudnienia w grupie wieku 15+ (dolny panel) pomiędzy regionami NUTS2 w wybranych krajach Unii Europejskiej w okresie 2000-2009, wraz z testem istotności trendu.
- 22 **Wykres I.15.** Dekompozycja zmiany wskaźnika zatrudnienia osób w wieku 15-64 lat między 2010 a 2000 rokiem dla kobiet (lewy panel) i mężczyzn (prawy panel) w Polsce (w pkt. proc.).
- 22 **Wykres I.16.** Dekompozycja zmiany wskaźnika zatrudnienia osób w wieku 15-64 lat między 2010 a 2000 rokiem dla kobiet (lewy panel) i mężczyzn (prawy panel) w UE15 (w pkt. proc.).
- 22 **Wykres I.17.** Dekompozycja zmiany wskaźnika zatrudnienia osób w wieku 15-64 lat między 2010 a 2000 rokiem dla kobiet (lewy panel) i mężczyzn (prawy panel) w UE27 (w pkt. proc.).
- 26 **Wykres I.18.** Poziom PKB per capita (lewa oś, w tys. dolarów PPP) w UE15 (lewy panel), NMS5 (prawy panel) i USA oraz relacja tej zmiennej w UE15 w UE15 (lewy panel) i NMS5 (prawy panel) względem USA (prawa oś, w proc.) w latach 1991-2010.
- 26 **Wykres I.19.** Produktywność pracy (lewa oś, w tys. dolarów PPP) w UE15 (lewy panel), NMS5 (prawy panel) i USA oraz relacja tej zmiennej w UE15 w UE15 (lewy panel) i NMS5 (prawy panel) względem USA (prawa oś, w proc.) w latach 1991-2009.
- 27 **Wykres I.20.** Tempo wzrostu realnego produktu per capita oraz produktywności pracy w UE15 i Stanach Zjednoczonych w latach 2001-2010 (w proc.).
- 27 **Wykres I.21.** Tempo wzrostu realnego produktu per capita oraz produktywności pracy w Polsce i krajach NMS5 w latach 2001-2010 (w proc.).
- 28 **Wykres I.22.** Dekompozycja luki PKB per capita w UE15 względem Stanów Zjednoczonych w roku 2000 i 2009 (w proc.).
- 28 **Wykres I.23.** Dekompozycja luki PKB per capita w Polsce względem Stanów Zjednoczonych w roku 2000 i 2009 (w proc.).
- 30 **Wykres I.24.** Dekompozycja luki PKB per capita w wybranych krajach UE względem Stanów Zjednoczonych w roku 2000 i 2009 (w proc.).
- 33 **Wykres I.25.** Dekompozycja tempa wzrostu wartości dodanej per capita w sektorach rynkowych w UE15 oraz Stanach Zjednoczonych w latach 1991-2000 oraz 2001-2007 (w proc.).
- 35 **Wykres I.26.** Dekompozycja różnic wkładu poszczególnych sektorów rynkowych do dynamiki wzrostu wartości dodanej per capita w UE i USA w latach 2001-2007 (w pkt. proc. średniorocznie).
- 35 **Wykres I.27.** Różnice w dynamice wzrostu produktywności pracy w poszczególnych sektorach rynkowych między UE oraz USA w latach 2001-2007 (w pkt. proc. średniorocznie) a relatywna produktywność sektorów w UE względem USA w roku 2000 (w proc.).
- 37 **Wykres I.28.** Źródła wzrostu gospodarczego w krajach Grupy Wyszehradzkiej w latach 1990-2010 (proc., średniorocznie) na tle doświadczeń koreańskich (1980-2010).
- 37 **Wykres I.29.** Źródła wzrostu gospodarczego w krajach Grupy Wyszehradzkiej w kolejnych 5-letnich podokresach lat 1990-2010 (proc., średniorocznie).

## Wprowadzenie

Przyjęta przez Komisję Europejską w roku 2000 Strategia Lizbońska była najważniejszym dokumentem wskazującym kierunki rozwoju Unii Europejskiej w pierwszej dekadzie XXI wieku. Choć w momencie jej przyjmowania Unia liczyła piętnastu członków, Strategia objęła również kraje, które dołączyły do Wspólnoty w kolejnej dekadzie. Zaawansowane stadium procesu akcesyjnego już w roku 2000 sprawiało, że realizację Strategii rozpoczęto jeszcze przed faktycznym wstąpieniem państw środkowoeuropejskich, w tym Polski do Unii. Niniejszą część raportu poświęcamy analizie i ocenie sukcesów i porażek Europy na polach wytyczonych przez twórców Strategii Lizbońskiej, wskazujemy ich przyczyny i zastanawiamy się nad realnością ich wypełnienia w kolejnej dekadzie.

W pierwszym rozdziale przypominamy przesłanki stojące za stworzeniem Strategii oraz wynikające z niej cele, a także przeprowadzamy dyskusję ich adekwatności w świetle rzeczywistych wyzwań rozwojowych stojących przed UE w roku 2000. W rozdziale drugim analizujemy, jak w latach 2000-2010 ewoluowała sytuacja makroekonomiczna UE i jej krajów członkowskich. Koncentrując się zwłaszcza na rynku pracy analizujemy, w jakim stopniu od rozpoczęcia wdrażania Strategii Lizbońskiej w Polsce i Europie udało się osiągnąć wskaźniki szczegółowe celu „pełne zatrudnienie”. Prezentujemy dekompozycję, dzięki której jego osiągnięcie (bądź nie) można przypisać zniwelowaniu (bądź nie) głównych źródeł deficytu zatrudnienia względem USA. Rozdział trzeci poświęcamy analizie ewolucji luki produktu per capita UE i krajów członkowskich względem Stanów Zjednoczonych. Oceniamy, w nim znaczenie różnic w całkowitym nakładzie pracy (ekstensywnym – wskaźnik zatrudnienia – oraz intensywnym – średniej liczbie godzin przepracowanych w roku), produktywności pracy, odmiennych struktur demograficznych dla różnic w PKB per capita między Polską, UE a USA. Następnie analizujemy, w jakim stopniu różnice w dynamice produktywności pracy między UE a Stanami Zjednoczonymi wynikały z różnic w podnoszeniu poziomu kapitału ludzkiego, inwestycji w tradycyjny i nowoczesny kapitał fizyczny oraz całkowitej produktywności czynników produkcji, czyli efektywności technologicznej i organizacyjnej. Oceniamy, które sektory gospodarki odegrały kluczową rolę dla wzrostu produktywności w obu obszarach, a także jakie były źródła tego wzrostu w poszczególnych sektorach. Pozwala to zidentyfikować kluczowe źródła różnic w tempie rozwoju gospodarczego Europy i USA. W rozdziale czwartym, wykorzystując ustalenia pierwszych trzech rozdziałów, zastanawiamy się, czy strategia Europa 2020 adekwatnie identyfikuje i odpowiada na wyzwania stojące przed UE; a także jakie wnioski z realizacji Strategii Lizbońskiej płyną dla możliwości realizacji strategii Europa 2020 i jej celów. Część wieńczy podsumowanie.

## I. Przesłanki i cele Strategii Lizbońskiej

### I.1. Przesłanki i cele Strategii Lizbońskiej

Strategia Lizbońska została zaprezentowana po raz pierwszy na szczycie Unii Europejskiej w marcu 2000 roku, na którym przyjęła ją Rada Europejska.<sup>1</sup> Pod wieloma względami lata 1990. były okresem sukcesów UE – wówczas stworzono de facto jednolity rynek wewnętrzny, przeprowadzono integrację ekonomiczną i monetarną, wprowadzono wspólną walutę. Poszczególne kraje wspólnoty ograniczały deficyty budżetowe, wykazywały względnie niską inflację i niskie stopy procentowe. Mimo to, pod koniec lat 1990. gospodarka unijnej „piętnastki” odnotowywała wciąż zauważalnie niższy poziom PKB per capita i wskaźników zatrudnienia niż Stany Zjednoczone, mniejszą aktywność zawodową kobiet i osób starszych, a w wielu krajach także wysokie bezrobocie. Co więcej, coraz wyraźniejszy stawał się trend dywergencyjny w stosunku do gospodarki USA. W latach 1945-1975 Europie Zachodniej udawało się zredukować dużą część dystansu rozwojowego wobec Stanów Zjednoczonych (por. Tabela I.1.). Było to możliwe dzięki nieco wyższej dynamice produktywności pracy oraz znacznym inwestycjom w kapitał trwały. Pozwoliło to zbliżyć techniczne uzbrojenie pracy w Europie do tego charakteryzującego gospodarkę amerykańską. Z drugiej strony od połowy lat 1970, sytuacja na europejskim rynku pracy pogorszyła się znacznie bardziej niż w USA – tak, że w roku 1990 większość krajów UE charakteryzowało się niższą aktywnością zawodową i zatrudnieniem, a także wyższym bezrobociem i krótszym czasem pracy niż Stany. Procesy te, widoczne przez całe lata 1980, spowalniały konwergencję realną państw wspólnoty względem USA.

Sytuacja zmieniała się w latach 1990-tych, kiedy wyczerpała się rola tradycyjnych branż przemysłowych jako motoru wzrostu gospodarki europejskiej (Timmer et al., 2010), a przeciętne tempo wzrostu gospodarczego oraz produktywności pracy obniżyło się (por. Tabela I.1). Równolegle, gospodarka amerykańska oparła swój rozwój na tzw. nowej gospodarce opartej na wiedzy i przodownictwie w dziedzinie technologii informacyjnych i komunikacyjnych (ICT), co pozwoliło jej na przyspieszenie wzrostu produktywności i produktu przypadającego na mieszkańca. Diagnoza ta znalazła swoje odzwierciedlenie w Strategii, w której pojawiła się teza o relatywnie mniejszej elastyczności unijnych gospodarek na tle USA, co utrudniło ich dostosowanie do procesów globalizacyjnych i transformację do gospodarki opartej na wiedzy.

**Tabela I.1. Podstawowe zmienne makroekonomiczne w największych gospodarkach europejskich oraz UE15 w latach 1985-2000 (w proc., USA = 100).**

	Produkt per capita w PPP (USA = 100)				Wskaźnik zatrudnienia (USA = 100)			
	1985	1990	1995	2000	1985	1990	1995	2000
Francja	76,7	78,6	76,9	74,1	88,1	83,6	83,2	84,1
Niemcy	95,2	97,7	78,8	74,0	91,1	93,4	90,7	88,8
Hiszpania	53,8	59,3	59,4	61,1	63,6	68,5	66,0	77,4
Włochy	74,4	77,6	77,7	73,0	80,3	76,6	72,2	74,0
Wielka Brytania	70,9	73,9	74,5	74,5	97,1	100,7	98,0	97,0
UE15	74,8	77,7	74,2	72,5	77,9	87,0	84,8	86,6
	Przeciętny roczny czas pracy (w godz., USA = 100)				Produktywność pracy (PKB/godz., USA=100)			
	1985	1990	1995	2000	1985	1990	1995	2000
Francja	93,0	93,1	89,5	86,7	94,4	101,0	103,5	103,4
Niemcy	90,4	85,9	83,1	80,2	108,4	113,3	98,6	99,3
Hiszpania	96,5	95,1	93,9	94,2	88,9	89,0	90,8	79,9
Włochy	101,4	102,0	100,8	101,4	89,0	93,9	100,0	93,7
Wielka Brytania	96,2	96,7	94,5	93,2	75,6	75,2	80,2	82,6
UE15	94,8	94,0	91,1	89,7	100,9	92,2	92,7	91,2

Uwagi: PKB per capita w tysiącach dolarów PPP (z uwzględnieniem siły nabywczej), produkt na godzinę pracy w dolarach PPP. Dla USA wskaźnik zatrudnienia osób w wieku 16-64 lat.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostat, OECD i KLEMS.

Tabela I.1 wskazuje również, że o ile na przestrzeni lat 1990. UE odrobiła część dystansu do USA pod kątem wskaźnika zatrudnienia, to równolegle utraciła go w zakresie czasu pracy przeciętnego pracownika i produktywności. Na początku lat 1960., przeciętny pracownik w największych gospodarkach Europy Zachodniej pracował ponad 150 godzin więcej w roku niż jego odpowiednik w Stanach Zjednoczonych. Jednocześnie, na obu kontynentach zaznaczał się długookresowy trend do stopniowej redukcji nakładów pracy, wydłużania się czasu wolnego i substytucji pracy kapitałem (por. część IV). O ile jednak po roku 1975. przeciętny roczny czas pracy w Stanach

<sup>1</sup> The Lisbon European Council -- An Agenda of Economic and Social Renewal for Europe (2000).

Zjednoczonych ustabilizował się na poziomie ok. 1800 godzin, to w UE15 między rokiem 1980 a 2000 spadł z 1750 do 1650 godzin. Trend ten był tak silny, że choć w latach 1990. kraje piętnastki odwróciły część wcześniejszych spadków wskaźników zatrudnienia i liczby pracujących, to łączny nakład pracy w UE15 w relacji do łącznego nakładu pracy w USA obniżył się o 8 pkt. proc.

W rezultacie w roku 2000 proporcja między PKB na mieszkańca w krajach europejskiej piętnastki i w Stanach Zjednoczonych była najniższa od ponad 20 lat (z uwzględnieniem parytetu siły nabywczej). Niższy, o niemal 10 pkt. proc., był także wskaźnik zatrudnienia. Przedłożona na szczycie UE w Lizbonie krytyczna diagnoza tego stanu rzeczy stała się podstawą stworzenia planu rozwoju Unii Europejskiej, który ze względu na miejsce powstania nazwany został Agendą lub Strategią Lizbońską (SL). Założono, że plan ten, będzie stopniowo wprowadzany w życie we wszystkich krajach Unii Europejskiej (także nowych krajach członkowskich przyjętych w 2004 i 2007 roku), tak by mógł być w pełni zrealizowany do 2010 roku.<sup>2</sup> Celem nadrzędnym strategii było uczynienie z UE do 2010 roku najbardziej dynamicznej i konkurencyjnej, opartej na wiedzy gospodarki na świecie, zdolnej do zrównoważonego wzrostu, prowadzącego do większej liczby lepszych miejsc pracy i wyższej spójności społecznej. W ramach planu wyszczególniono 10 działań,<sup>3</sup> w których zmiany uznano za kluczowe dla realizacji założeń projektu. Każdy z nich zawierał od kilku do kilkunastu celów i wskaźników. Ze względu na mnogość priorytetów i założeń, które ponadto zmieniały się wraz z rewizjami strategii, oraz charakter niniejszego opracowania, przedstawione zostaną tylko najważniejsze z nich, powiązane bezpośrednio lub pośrednio z rynkiem pracy, który wraz z badaniami, innowacjami i edukacją oraz sprawnie działającym rynkiem wewnętrznym osadzony został w centrum potencjału rozwoju gospodarczego Unii. Przy tym, nie został wskazany jednoznaczny cel w zakresie zniwelowania luki w produkcie per capita między UE a Stanami Zjednoczonymi, choć w Strategii stwierdzono, że implementacja jej zaleceń powinna umożliwić osiągnięcie stopy wzrostu gospodarczego na poziomie bliskim 3 proc. rocznie, co w horyzoncie dziesięcioletnim pozwoliłoby na zmniejszenie luki względem USA o ok. 10 pkt. proc. Wobec przemian demograficznych, w szczególności nabierających tempa procesów starzenia się ludności, którym poświęcono jedną z poprzednich edycji *Zatrudnienia w Polsce* (IBS/CRZL, 2010), dla uzyskania założonej stopy wzrostu produktu per capita, obok wzrostu produktywności kluczowy był wzrost uczestnictwa w rynku pracy (wskaźnika aktywności i zatrudnienia) osób w wieku produkcyjnym.

Komisja Europejska w dokumencie *The Lisbon European Council – An Agenda of Economic and Social Renewal for Europe* (2000) wskazała na sześć głównych czynników powodujących deficyt zatrudnienia w Unii Europejskiej w porównaniu do Stanów Zjednoczonych:

- Luka zatrudnienia wśród kobiet: w Europie pracowała niewiele ponad połowa kobiet w wieku 15-64 lat, podczas gdy w USA około 2/3.
- Luka zatrudnienia w sektorze usług: Unia Europejska miała niższy poziom zatrudnienia w sektorze usług niż USA.
- Regionalne nierówności: bezrobocie w UE15 skoncentrowane było głównie w Niemczech, Francji, Włoszech i Hiszpanii, najwyższe było na południu kontynentu, w rejonach peryferyjnych i tych zdominowanych przez gałęzie tradycyjnego przemysłu.
- Długoterminowe bezrobocie strukturalne: około połowa osób bezrobotnych pozostawała bez pracy od ponad roku.
- Luka w umiejętnościach: szczególnie zauważalna w zakresie ICT, wynikająca ze zbyt małych inwestycji w edukację i szkolenia.
- Luka wiekowa: zbyt niskie zatrudnienie osób w wieku 55-64 lat.

Za główny cel działań w zakresie rynku pracy postawiono „pełne zatrudnienie”. Ten, bardzo ogólnie sformułowany, cel wzmiankowany był we wszystkich dokumentach z kolejnych szczytów UE. Został on doprecyzowany poprzez wskazanie pięciu celów szczegółowych (por. Pissarides 2006, Ivan-Ungureanu, Marcu (2006), które miały zostać zrealizowane do 2010 roku (w nawiasie podano cele przewidziane do osiągnięcia do 2005 roku):<sup>4</sup>

- Wskaźnik zatrudnienia osób wieku 15-64 na poziomie 70 proc. (67 proc. w roku 2005).
- Wskaźnik zatrudnienia wśród kobiet wieku 15-64 na poziomie 60 proc. (57 proc.).
- Wskaźnik zatrudnienia wśród osób w wieku 55-64 na poziomie 50 proc.
- Wzrost o 5 lat wieku, w którym pracownicy przeciętnie opuszczają rynek pracy, przechodząc na emeryturę.<sup>5</sup>

Natomiast wskazany wcześniej istotny powód różnic między UE15 a Stanami Zjednoczonymi w zakresie całkowitego nakładu pracy i produktu per capita, w postaci krótszego czasu pracy w Europie, nie został uwzględniony ani w diagnozie towarzyszącej Strategii, ani w jej celach.

<sup>2</sup> Choć w 2000 roku Polska nie była członkiem UE, to zaawansowane stadium procesu akcesyjnego pozwalało sądzić, że wejście w struktury Unii nastąpi w ciągu kilku kolejnych lat. Dlatego też, mimo że procedura implementacji Strategii rozpoczęła się w Polsce oficjalnie dopiero w maju 2004 roku, to faktycznie proces ten został zainicjowany już w roku 2000, tak jak w innych państwach Unii.

<sup>3</sup> Społeczeństwo informacyjne – oferta dla wszystkich; Ustanowienie Europejskiego Obszaru Innowacji; Tworzenie sprzyjających warunków powstawania i rozwoju firm innowacyjnych, szczególnie w grupie małych i średnich przedsiębiorstw; Reformy gospodarcze na rzecz ukształtowania właściwie funkcjonującego rynku wewnętrznego; Skuteczne i zintegrowane rynki finansowe; Koordynacja polityki makroekonomicznej: konsolidacja fiskalna, standardy i stabilność finansów publicznych; Edukacja i kształcenie – aby żyć i pracować w społeczeństwie opartym na wiedzy; Więcej lepszych miejsc pracy w Europie: rozwój aktywnej polityki zatrudnienia; Unowocześnienie opieki społecznej; Wspieranie walki z marginalizacją społeczną (za Monitorem Integracji Europejskiej „Spotkanie Rady Europejskiej w Lizbonie”).

<sup>4</sup> Ponadto, zalecono nadanie większego znaczenia kształceniu ustawicznemu, w celu zniwelowania deficytów umiejętności i rozwoju społeczeństwa informacyjnego. Na szczycie w Sztokholmie w 2001 roku (*Realizing the European Union's Potential – Consolidating and Extending the Lisbon Strategy*, 2001) wskazano, że kraje członkowskie we współpracy z partnerami społecznymi powinny określić narodowe priorytety służące osiągnięciu celów lizbońskich, szczególnie w zakresie znacznego zwiększenia liczby osób starszych (55-64 lat) i kobiet aktywnych na rynku pracy (poprzez aktywne polityki rynku pracy), oraz upowszechnienie kształcenia ustawicznego (poprzez ulgi podatkowe).

<sup>5</sup> W ramach celu „pełne zatrudnienie” zawarto również cel „Dostępność opieki dla 90 proc. dzieci w wieku od 3 lat do momentu obowiązku szkolnego i dla 33 proc. dzieci młodszych”, który jednak nie jest bezpośrednio związany z sytuacją na rynku pracy w analizowanym okresie, dlatego nie dyskutujemy go tutaj szczegółowo. Tematykę dostępności opieki podejmuje *Zatrudnienie w Polsce – praca przez całe życie* (IBS/CRZL, 2010a).

## 2. Realizacja celów Strategii Lizbońskiej w zakresie rynku pracy

### 2.1. Cel zatrudnienia ogółem i wybranych grup demograficznych

Jak wskazuje Wykres I.1, na przestrzeni ostatnich dwudziestu lat wskaźnik zatrudnienia w krajach piętnastki stopniowo zrównał się ze wskaźnikiem dla Stanów Zjednoczonych. Postęp w zakresie wskaźnika zatrudnienia w Europie rozpoczął się już w połowie lat 1990, dzięki czemu już w połowie obecnej dekady Blanchard (2004) wskazywał, że postrzeganie Unii Europejskiej jako obszaru gospodarczego o powszechnie gorszej sytuacji na rynku pracy niż w Stanach Zjednoczonych jest nieuprawnione. Mimo to Europa pozostaje kontynentem kontrastów – w krajach skandynawskich, Holandii i Wielkiej Brytanii odsetek pracujących osób w wieku produkcyjnym jest wyższy, a w Austrii i Irlandii praktycznie taki sam jak w Stanach Zjednoczonych. Z drugiej strony, we Włoszech, Grecji, Polsce i Węgrzech ustępuje on USA aż o 10-15 pkt. proc.

Słabością Europy zachodniej pozostaje systematycznie obniżająca się z roku na rok tzw. intensywna podaż pracy, tj. liczba godzin pracy świadczonych przez jedną zatrudnioną osobę w ciągu roku. Nawet mimo spadku przeciętnego rocznego czasu pracy w Stanach Zjednoczonych poniżej 1800 godzin w kryzysie lat 2008-2009, był on na przestrzeni całej dekady o 10 proc. wyższy niż w UE15 (por. Wykres I.2). Natomiast w krajach Europy Środkowej – Czechach, Estonii, Polsce, Słowacji i Węgrzech (NMS5) – przeciętny roczny czas pracy był w latach 1995-2009 zdecydowanie wyższy – o ok. 10 proc. w porównaniu do USA i o ponad 20 proc. w porównaniu do UE15.<sup>6</sup> Różnice te utrzymywały się na przestrzeni ostatnich piętnastu lat – choć w krajach Europy Środkowej również zarysowała się tendencja spadku intensywnej podaży pracy, to jednak była ona słabsza niż w UE15 i USA, a tylko na Słowacji przeciętny czas pracy obniżył się poniżej analogicznej wielkości w Stanach Zjednoczonych, choć pozostał wyższy niż w UE15. Odmienne w krajach UE15 i NMS5 wzorce po stronie ekstensywnego i intensywnego zaangażowania czynnika pracy sprawiły, że w kategoriach przeciętnego całkowitego nakładu pracy przypadającego na osobę w wieku produkcyjnym, kraje NMS5 wręcz przewyższyły UE15 i cechowały się mniejszą luką względem Stanów Zjednoczonych (por. Wykres I.3). W NMS5 w rynku pracy przez cały ten okres uczestniczył mniejszy odsetek ludności w wieku produkcyjnym, ale pracujący poświęcali na pracę więcej czasu niż w krajach UE15. Przy tym, i w „starej”, i w „nowej” Unii głównym źródłem luki względem USA pod kątem nakładu pracy przypadającego na osobę w wieku produkcyjnym był niższy wskaźnik zatrudnienia. Tabela I.2 pokazuje, że również dzięki poprawie tego wskaźnika w Europie luka ta zmniejszyła się.

**Tabela I.2. Dekompozycja różnic przeciętnego nakładu pracy w godzinach na osobę w wieku 15-64 lat w UE15 i NMS5 względem USA na wkład różnic we wskaźniku zatrudnienia i przeciętnym czasie pracy na pracownika w latach 1991-2009 (w proc., USA = 100).**

	1991	1995	2000	2005	2009
<b>UE15</b>					
Wskaźnik zatrudnienia	-11	-15	-13	-8	0
Przeciętny czas pracy	-7	-9	-10	-10	-10
Reszta	1	1	1	1	1
Ogółem	-17	-23	-22	-17	-9
<b>NMS5</b>					
Wskaźnik zatrudnienia	bd.	-17	-23	-21	-10
Przeciętny czas pracy	bd.	8	9	10	10
Reszta	bd.	-1	-2	-2	-1
Ogółem	bd.	-10	-16	-13	-1

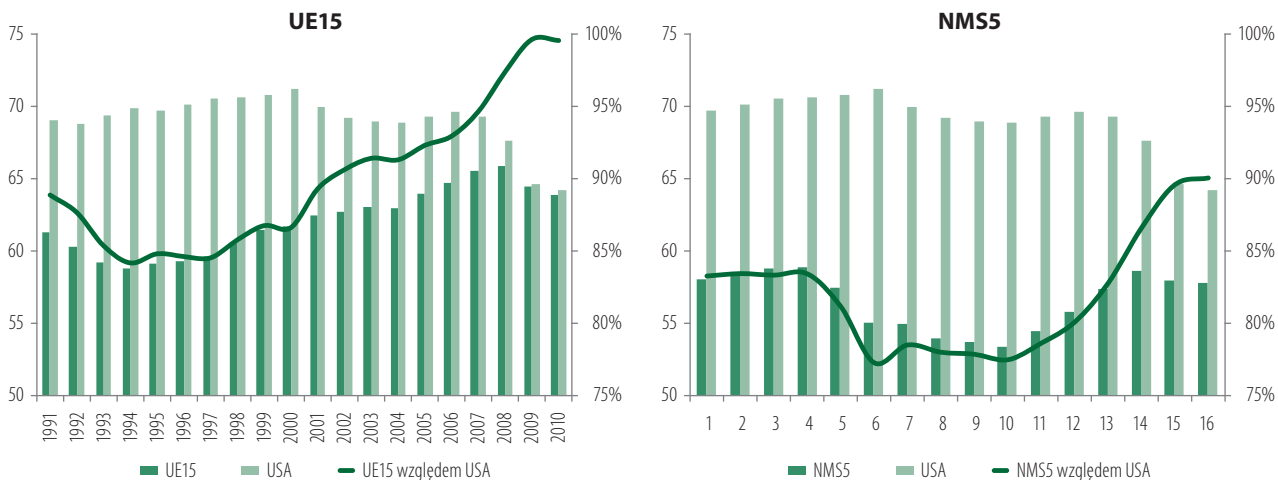
Uwagi: NMS5: Czechy, Estonia, Polska, Słowacja, Węgry. Dla USA wskaźnik zatrudnienia osób w wieku 16-64 lat.

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych Eurostat, OECD i KLEMS.

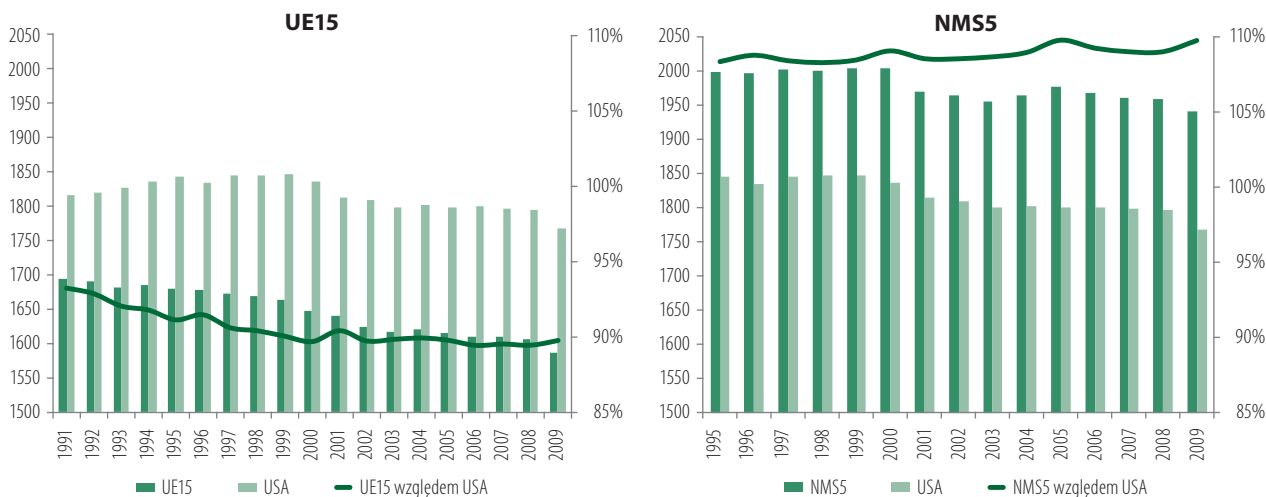
Jednak na skutek wyodrębnienia się w UE grupy krajów ociągających się z reformami, dystans dzielący w roku 2000 Unię Europejską (zarówno UE27, jak i EU15) od celu strategii w zakresie zatrudnienia ogółem został w kolejnej dekadzie zredukowany jedynie o połowę. Nawet w szczycie koniunktury w roku 2007 wynosił on 3 pkt. proc. w przypadku UE15 i 4,5 pkt. proc. w przypadku UE27. Jednocześnie, już w roku 2000 niektóre kraje europejskie spełniały pewne, czy nawet wszystkie zobowiązania agendy lizbońskiej. Nie było ich jednak wiele. W roku 2000 cel dotyczący zatrudnienia ogółem realizowały jedynie cztery kraje UE – Dania, Holandia, Szwecja i Wielka Brytania. Kraje te utrzymały lub nawet wzmocniły ten stan rzeczy także w okresie późniejszym. Dzięki reformom w latach 2009-2010 dołączyły do nich Niemcy i Austria. Na przestrzeni lat 2005-2010 cel 70-procentowego wskaźnika zatrudnienia osiągnęło łącznie 8 z 27 krajów UE. Oprócz wyżej wymienionych były to także Cypr i Finlandia, które jednak na skutek recesji lat 2008-2009 spadły poniżej celu. Podobnie było w przypadku Estonii, która w roku 2008 prawie osiągnęła cel SL w zakresie wskaźnika zatrudnienia (wyniósł on 69,8 proc.), jednak w kolejnym roku doświadczyła silnej recesji, w wyniku której spadł on o ponad 6 pkt. proc.

<sup>6</sup> Wybór zarówno tych pięciu krajów, jak i okresu analizy, determinowany jest dostępnością danych.

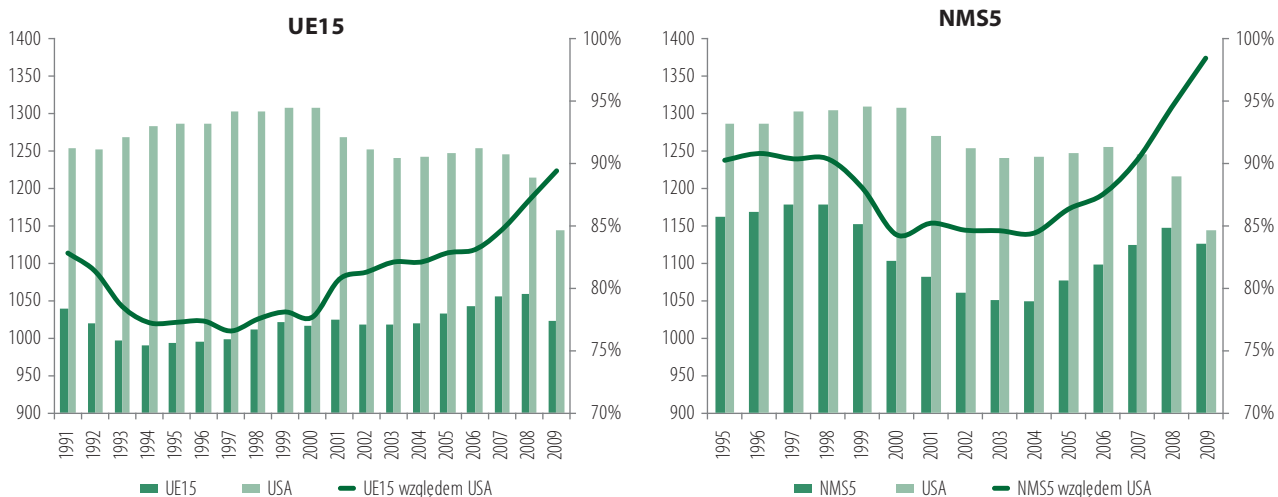
**Wykres I.1. Wskaźnik zatrudnienia osób w wieku 15-64 lat (lewa oś, w procentach) w UE15 (lewy panel), NMS5 (prawy panel) i USA oraz relacja tej zmiennej w UE15 (lewy panel) i NMS5 (prawy panel) względem USA (prawa oś, w procentach) w latach 1991-2010.**



**Wykres I.2. Przeciętny roczny czas pracy na pracownika (lewa oś, w godzinach) w UE15 (lewy panel), NMS5 (prawy panel) i USA oraz relacja tej zmiennej w UE15 (lewy panel) i NMS5 (prawy panel) względem USA (prawa oś, w procentach) w latach 1991-2009.**



**Wykres I.3. Przeciętna liczba przepracowanych godzin na osobę w wieku 15-64 lat (lewa oś, w godzinach) w UE15 (lewy panel), NMS5 (prawy panel) i USA oraz relacja tej zmiennej w UE15 (lewy panel) i NMS5 (prawy panel) względem USA (prawa oś, w procentach) w latach 1991-2009.**



Uwagi: NMS5: Czechy, Estonia, Polska, Słowacja, Węgry. Dla USA wskaźnik zatrudnienia osób w wieku 16-64 lat.

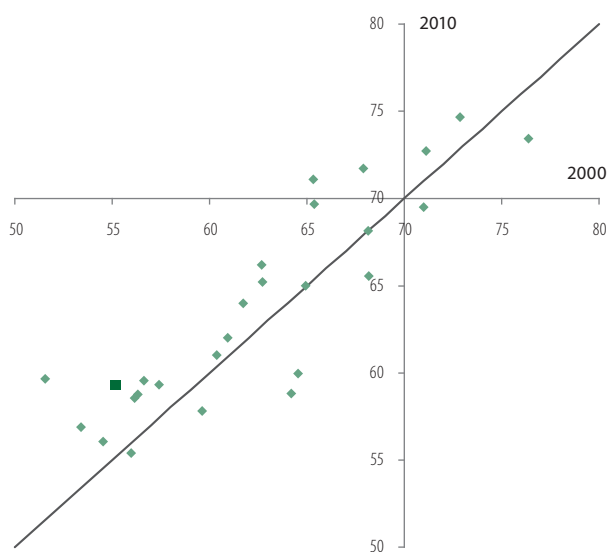
Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych Eurostat, OECD i KLEMS.



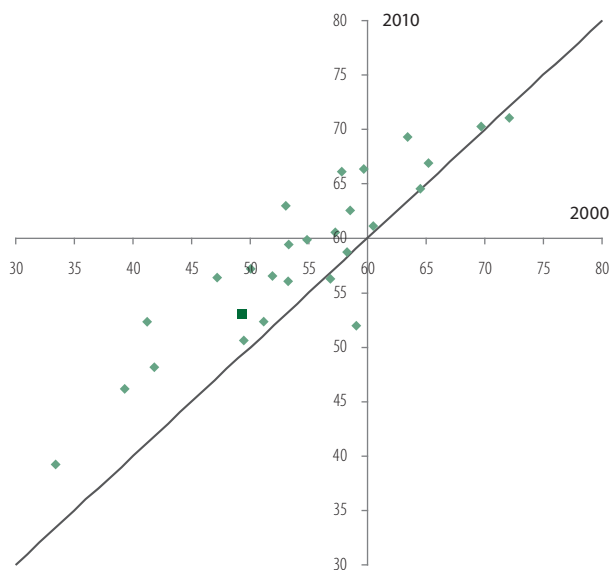
Obok braku reform strukturalnych, osłabiających postępy większości państw UE w osiąganiu celów Agendy, to właśnie okresy słabszej koniunktury najsilniej wpłynęły na szanse realizacji jej pierwotnych zamierzeń. Dotyczyło to zarówno cyklicznego spowolnienia gospodarczego lat 2001-2002, które w szeregu krajów doprowadziło do przejściowego spadku wskaźnika zatrudnienia o około 1 pkt. proc., jak i tzw. Wielkiej Recesji lat 2008-2009, która w większości krajów Europy zniwelowała postęp osiągnięty na przestrzeni wcześniejszych kilku lat. Szczególnie duża korekta nastąpiła w krajach najsilniej dotkniętych kryzysem – zarówno tych, które wcześniej znalazły się blisko ogólnego celu zatrudnieniowego, jak Łotwa i Irlandia, jak i tych, które pozostawały od niego daleko, jak Hiszpania i Grecja.

Udziałem nieco większej liczby krajów stała się realizacja celu dotyczącego zatrudnienia kobiet (60 proc., por. Wykres I.5). W roku 2000 realizowały go wszystkie cztery kraje osiągające cel ogólny oraz Finlandia i Portugalia. Do roku 2005 poziom docelowy udało się przekroczyć jeszcze Austrii, Estonii, Niemcom i Słowenii. Następnie, w latach 2007-2008 dołączyła do nich Irlandia, a w roku 2009 także Francja oraz Cypr, Litwa i Łotwa. W roku 2009 wskaźnik zatrudnienia kobiet był więc w aż w połowie państw UE wyższy od założonego w Agendzie Lizbońskiej pułapu 60 proc. Jednak w efekcie kryzysu, w aż pięciu z nich uległ on obniżeniu poniżej celu. Polska – najslabiej na kontynencie dotknięta Wielką Recesją – nie doświadczyła w sposób znaczący jej negatywnych skutków na rynku pracy. Podobnie jednak jak w przypadku zatrudnienia ogółem, także w obszarze zatrudnienia kobiet znajduje się obecnie – obok m.in. Włoch, Grecji, czy Hiszpanii - w gronie krajów najbardziej odległych od celu. Słabości tych państw w obszarze zatrudnienia mają charakter strukturalny, wynikający nie tyle ze zjawisk kryzysowych, co z braku wystarczających zmian regulacyjnych i instytucjonalnych, kładących fundament pod trwałą i adekwatną do wyzwań rozwojowych poprawę sytuacji na rynku pracy.

**Wykres I.4. Wskaźnik zatrudnienia osób w wieku 15-64 lat w roku 2000 (oś pozioma) oraz 2010 (oś pionowa) w krajach UE (w proc.).**



**Wykres I.5. Wskaźnik zatrudnienia kobiet w wieku 15-64 lat w roku 2000 (oś pozioma) oraz 2010 (oś pionowa) w krajach UE (w proc.).**



Uwagi: Wyróżniono Polskę. Ośie wyznaczają cel strategii lizbońskiej w zakresie zatrudnienia ogółem oraz kobiet w wieku 15-64 lat.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Eurostat.

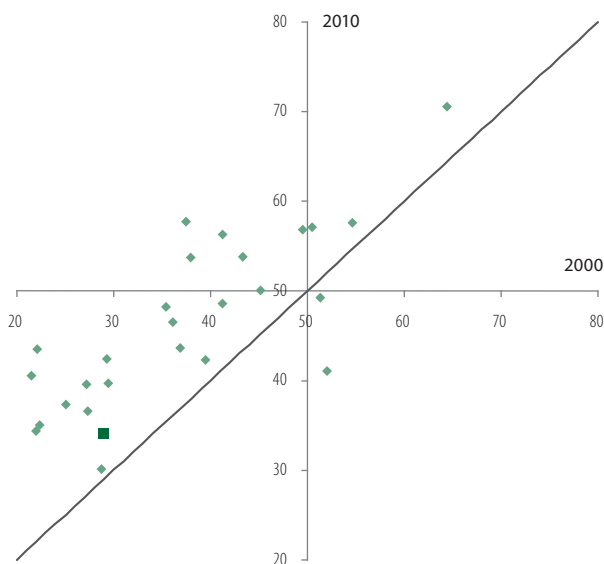
Kolejnym celem zatrudnieniowym strategii, którego wypełnienie okazało się relatywnie łatwiejsze niż osiągnięcie celu ogólnego, był cel dotyczący pracy osób starszych. W roku 2000 ponad 50-procentowy wskaźnik zatrudnienia grupy wieku 55-64 lat odnotowano tylko w trzech krajach UE, realizujących wówczas zarazem cel ogólny – Danii, Szwecji i Wielkiej Brytanii – oraz w Portugalii. Już w roku 2005 poziom ten udało się osiągnąć jeszcze w Estonii, Finlandii, Irlandii i na Cyprze, a cztery lata później również w Niemczech, Holandii, Litwie i Łotwie. Osiągnięcia te okazały się też mniej wrażliwe na skutki kryzysu lat 2008-2009 – spośród krajów które osiągnęły cel na przestrzeni ostatniej dekady, jedynie w dotkniętych głęboką recesją Łotwie i Litwie oraz w Portugalii wskaźnik zatrudnienia osób starszych spadł poniżej 50 proc. w roku 2010. W zakresie realizacji tego celu szczególnie źle wypada Polska – tylko w Grecji postęp w zakresie jego osiągnięcia był mniejszy.<sup>7</sup>

Zmiany aktywności i zatrudnienia osób starszych były w poszczególnych krajach blisko związane z sukcesami na polu podniesienia efektywnego wieku dezaktywacji. Wykres I.7 wskazuje jednak, że choć w większości przypadków przeciętny wiek kończenia

<sup>7</sup> Szczególnym przypadkiem jest Rumunia, gdzie, zgodnie z danymi Eurostat, wskaźnik zatrudnienia osób w wieku 55-64 lat obniżył się w latach 2000-2010 o 10 pkt. proc. Spadło też zatrudnienie kobiet. Można sądzić, że jest to związane z modernizacją struktury sektorowej i racjonalizacją zatrudnienia w rolnictwie. Relatywnie niski poziom rozwoju tego kraju i specyfika zachodzących przemian sprawiają, że zmiany na tym rynku pracy trudno zestawiać ze zmianami w pozostałych krajach UE, zwłaszcza UE15 i z perspektywy strategii lizbońskiej.

aktywności zawodowej wzrósł w latach 2000-2010 zarówno dla mężczyzn, jak i kobiet, to jednak żadnemu państwu nie udało się zrealizować pierwotnie zakładanego wydłużenia przeciętnego okresu aktywności zawodowej o 5 lat. O taki okres udało się wydłużyć kariery zawodowe jedynie w przypadku kobiet (lecz nie mężczyzn) w Czechach i Irlandii.

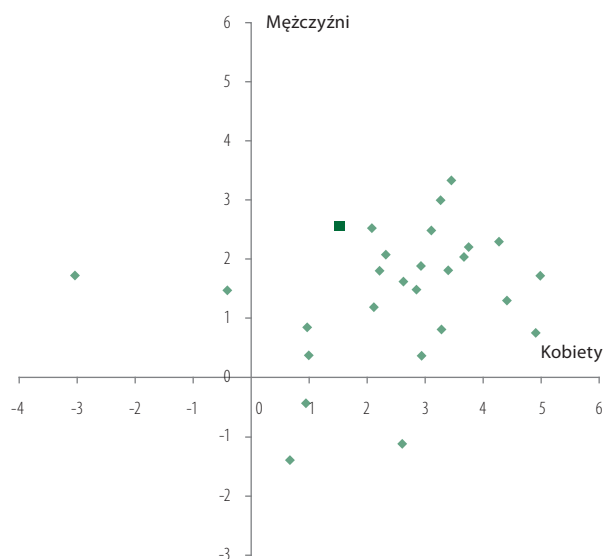
**Wykres I.6. Wskaźnik zatrudnienia osób w wieku 55-64 lat w roku 2000 (oś pozioma) oraz 2010 (oś pionowa) w krajach UE (w procentach).**



Uwagi: Wyróżniono Polskę. Ośie wyznaczają cel strategii lizbońskiej w zakresie zatrudnienia osób w wieku 55-64 lat.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Eurostat.

**Wykres I.7. Zmiana efektywnego wieku opuszczania rynku pracy przez kobiety (oś pozioma) oraz mężczyzn (oś pionowa) między 2000 a 2010 rokiem w krajach UE (w latach).**



Uwagi: Wyróżniono Polskę. Cel strategii lizbońskiej w zakresie wzrostu przeciętnego efektywnego wieku opuszczania rynku pracy – 5 lat.

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych Eurostat.

Generalnie, największy postęp w zakresie wydłużania okresu aktywności Europejczyków nastąpił wśród kobiet. Wyjątkami są Cypr, Malta,<sup>8</sup> Rumunia i Polska. W Polsce zwiększeniu efektywnego wieku dezaktywacji mężczyzn o 2,6 roku towarzyszyło wydłużenie okresu aktywności kobiet jedynie o 1,5 roku. Przy tym, w przypadku mężczyzn ok. 40 proc., a w przypadku kobiet aż 85 proc. wzrostu wieku dezaktywacji przypadło na ostatnie dwa lata, co było następstwem zniesienia możliwości nabywania uprawnień do wcześniejszych emerytur od roku 2009. Wcześniej, brak poważnych reform instytucjonalnych zmieniających bodźce i warunki opuszczania rynku pracy przez osoby starsze sprawiał, że wiek dezaktywacji kształtował się stabilnie poniżej 60 lat dla obu płci, a wskaźnik zatrudnienia osób w wieku 55-64 poniżej 30 proc.

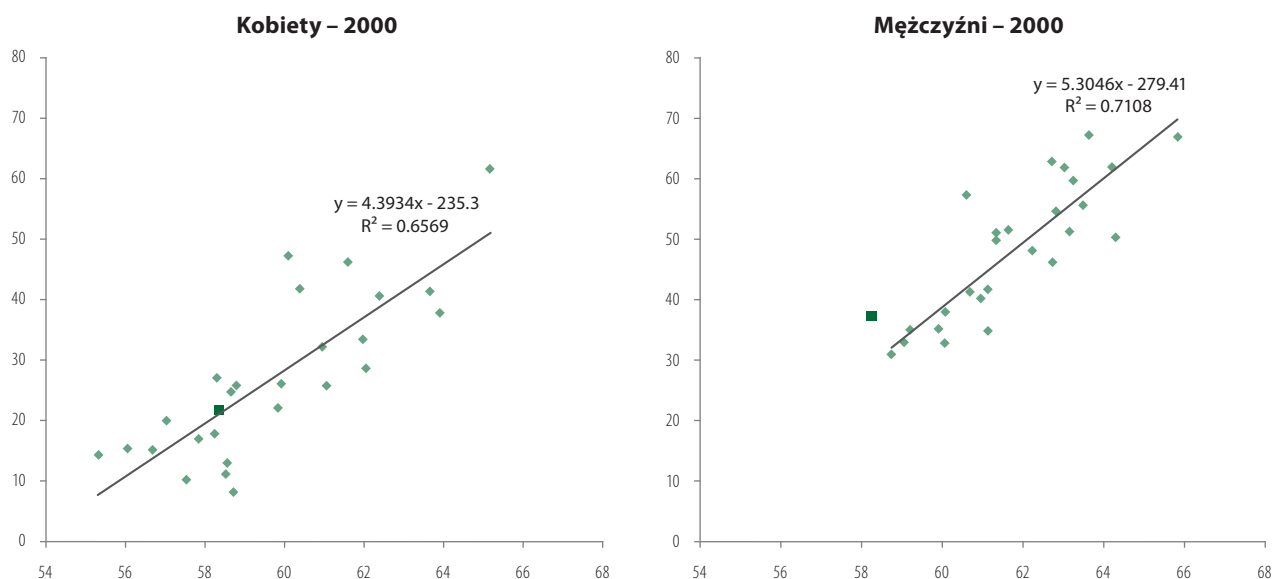
Brak reform instytucjonalnych w Polsce sprawił, że kraje Unii Europejskiej „uciekły” jej pod względem aktywności zawodowej kobiet po 55 roku życia. Wykres I.7 wskazuje, że o ile w roku 2000 Polska plasowała się w środku rozkładu krajów europejskich pod kątem zarówno przeciętnego wieku dezaktywacji, jak i wskaźnika zatrudnienia kobiet w wieku 55-64, to w roku 2010 wskaźnik zatrudnienia tylko na Malcie, a wiek dezaktywacji tylko na Malcie i w Słowenii, były niższe niż w Polsce. W 2010 roku w 20 z 27 krajów UE efektywny wiek opuszczania rynku pracy przez kobiety przekraczał 60 lat, czyli ustawowy wiek emerytalny dla kobiet w Polsce, który jest zawsze wyższy od efektywnego wieku opuszczania rynku pracy. Przy tym, polski rynek pracy był wręcz najmniej dotknięty w tym czasie skutkami globalnego kryzysu (por. IBS/CRZL, 2011), więc i mniejszymi trudnościami z utrzymaniem lub znalezieniem pracy. Powody słabego postępu w zakresie wiązania kobiet po 55 roku życia z rynkiem pracy w Polsce miały więc charakter ściśle instytucjonalny. Podobnie było w wypadku mężczyzn, w wypadku których dystans dzielący Polskę od większości krajów wspólnoty utrzymał się.

Co charakterystyczne, Wykresy I.8-I.9 wskazują na zacieśnienie zależności pomiędzy przeciętnym okresem aktywności zawodowej a wskaźnikiem zatrudnienia osób starszych w Europie na przestrzeni lat 2000-2010.<sup>9</sup> Innymi słowy, im bardziej skuteczne były w danym kraju działania ukierunkowane na wydłużenie aktywności zawodowej, tym wyższy był wskaźnik zatrudnienia osób starszych. Korelacja ta zaznaczała się już w roku 2000, by dekadę później stać się znacznie bardziej widoczna. Niski wskaźnik zatrudnienia osób starszych w Polsce jest dziś pochodną niskiego wieku opuszczania rynku pracy, ten zaś po wygaszeniu wcześniejszych emerytur jest pochodną niskiego ustawowego wieku emerytalnego. Bez jego podniesienia wzrost zatrudnienia osób starszych i realizacja celu lizbońskiego w Polsce wydają się – wobec doświadczeń innych krajów – nieprawdopodobne.

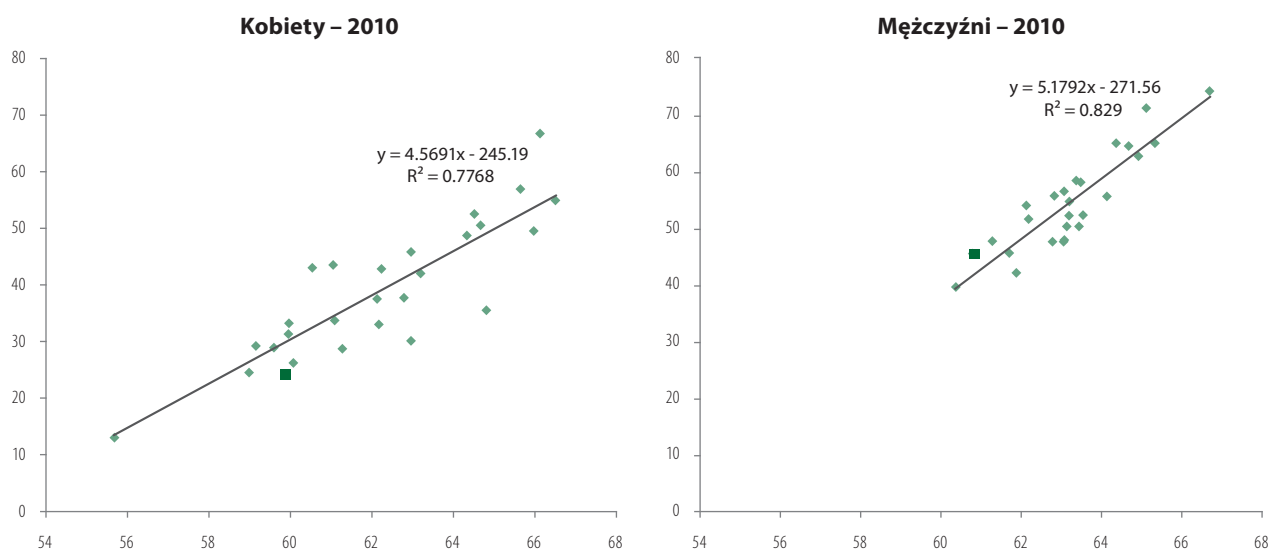
<sup>8</sup> Jedyne kraje, w których efektywny wiek emerytalny kobiet spadł w latach 2000-2010.

<sup>9</sup> Współczynniki korelacji między wskaźnikiem zatrudnienia osób w wieku 55-64 lat a efektywnym wiekiem dezaktywacji wzrosły dla obu płci w okresie 2000-2007, po czym nieznacznie zmalały w efekcie spadku zatrudnienia i wzrostu bezrobocia w trakcie kryzysu.

**Wykres I.8. Przeciętny efektywny wiek opuszczania rynku pracy a wskaźnik zatrudnienia osób w wieku 55-64 lat dla kobiet (lewy panel) i mężczyzn (prawy panel) w krajach UE w roku 2000 (w proc.).**



**Wykres I.9. Przeciętny efektywny wiek opuszczania rynku pracy a wskaźnik zatrudnienia w wieku 55-64 lat dla kobiet (lewy panel) i mężczyzn (prawy panel) w krajach UE w roku 2009 (w proc.).**



Uwagi: Wyróżniono Polskę.

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych Eurostat.

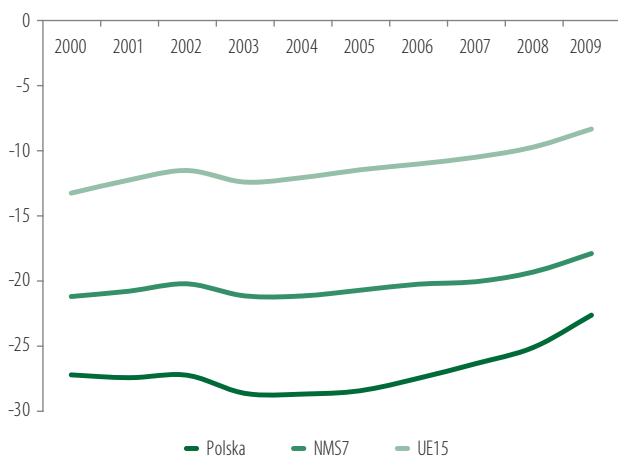
## 2.2. Cele zatrudnienia w usługach i ograniczenia nierówności regionalnych

Wskazana w Strategii Lizbońskiej jako jedna z przyczyn luki zatrudnienia UE15 względem Stanów Zjednoczonych luka zatrudnienia w usługach uległa na przestrzeni dekady zmniejszeniu niemal o połowę. Dystans ten uległ skróceniu zarówno wśród starych, jak i nowych krajów członkowskich. Zagadnieniom przekształceń struktury sektorowej w Europie Środkowej poświęcono uwagę w części drugiej (poprzedniej) edycji *Zatrudnienia w Polsce – przedsiębiorczość dla pracy*, wskazując, że choć w Polsce i krajach NMS7 znaczenie usług rosło, to (w przeciwieństwie do UE15 i USA) towarzyszyło im równoległe zwiększenie zatrudnienia w przemyśle. Głębiej przyczyny zahamowania procesu dezindustrializacji w regionie omawiamy w części IV niniejszej edycji. W tym miejscu warto zauważyć, że zarówno w Polsce, jak i w UE15 i Stanach Zjednoczonych wkład usług do wzrostu wskaźnika zatrudnienia ogółem na przestrzeni ostatniej dekady był porównywalny, sięgając 4,5-4,7 pkt. proc. (por. Wykres I.11), a tym samym za całość umiarkowanej poprawy pozycji Polski względem krajów unijnej piętnastki w zakresie wskaźnika zatrudnienia odpowiada niższy spadek zatrudnienia netto w pozostałych sekcjach gospodarki.<sup>10</sup> O ile bowiem w USA i UE15 zatrudnienie kurczyło się zarówno w przemyśle jak i rolnictwie, to w NMS7 i Polsce wzrost liczby pracujących w przemyśle niemal zrównoważył spadek odnotowany w rolnictwie. W całym regionie można więc mówić

<sup>10</sup> Ze względu na dużo silniejsze oddziaływanie kryzysu lat 2008-2009 na przemysł niż pozostałe sektory, porównujemy średnie dla lat 2000-2002 oraz 2007-2009, ponieważ porównanie początku dekady z rokiem 2009 obciążone byłoby znacznym spadkiem zatrudnienia w przemyśle, który prawdopodobnie okaże się w znacznej mierze przejściowy.

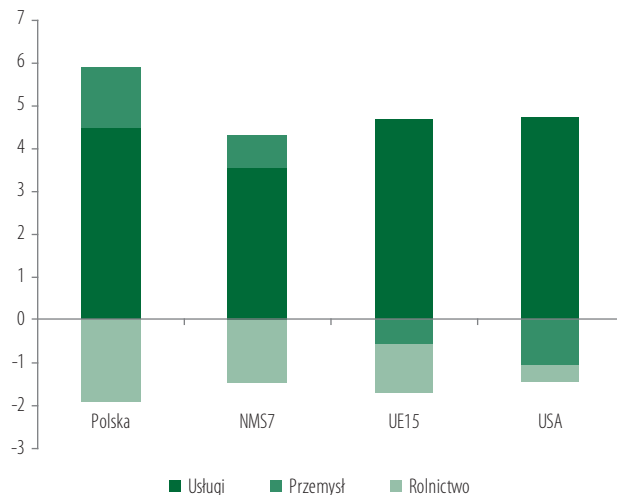
o średniookresowych tendencjach do realokacji zasobów z rolnictwa do przemysłu i usług (por. część IV). Występujący w tym samym czasie trend wzrostu zatrudnienia w usługach nie był jednorodny. Można w nim było zaobserwować duże zróżnicowanie międzysektorowe, a więc współwystępowanie branż o bardzo skontrastowanych dynamikach wzrostu zatrudnienia i produktywności pracy (por. IBS/CRZL, 2011). Kwestię tę szerzej podejmujemy w rozdziale trzecim.

**Wykres I.10. Różnica między wskaźnikiem zatrudnienia w usługach osób w wieku 15-64 lat w Polsce, NMS7, UE15 a Stanami Zjednoczonymi w latach 2000-2009 (w pkt. proc.).**



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Eurostat i OECD.

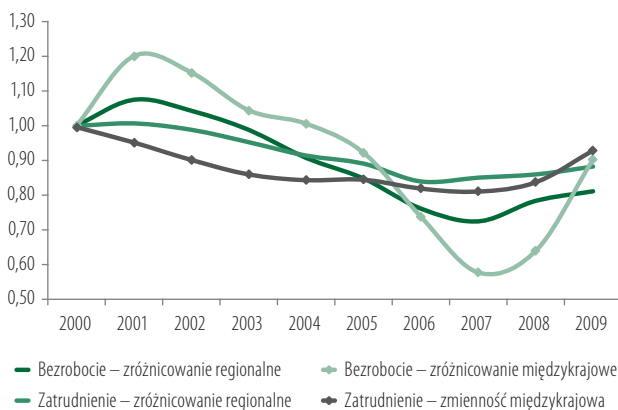
**Wykres I.11. Wkład usług, przemysłu i rolnictwa do zmiany wskaźnika zatrudnienia osób w wieku 15-64 lat między okresem 2000-2002 a 2007-2009 w Polsce, NMS7, UE15 i Stanach Zjednoczonych (w pkt. proc.).**



Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych Eurostat i OECD.

W Strategii Lizbońskiej podkreślono też potrzebę zmniejszenia zróżnicowania międzyregionalnego na europejskim rynku pracy, choć nie wskazano celu w tym zakresie. Nierówności te z jednej strony spowodowane były przez niższy poziom rozwoju regionów peryferyjnych, oddalonych od centrów gospodarczych, a z drugiej przez zmiany struktury gospodarki europejskiej i spadek znaczenia tradycyjnych gałęzi przemysłu, co w wielu regionach Europy pociągnęło za sobą konieczność restrukturyzacji i długotrwały wzrost bezrobocia (szerzej o wpływie procesów dezindustrializacyjnych na tradycyjne regiony przemysłowe piszemy w części IV).

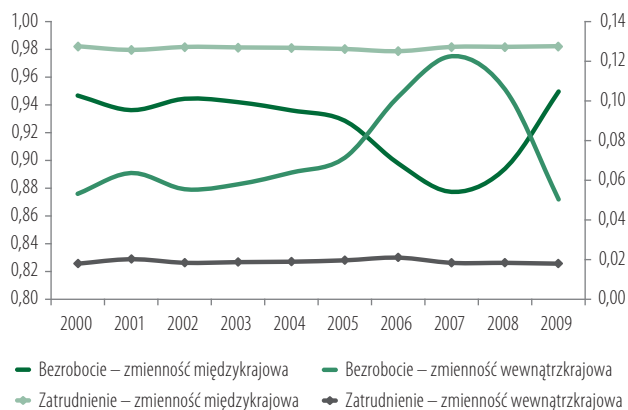
**Wykres I.12. Przeciętny współczynnik zmienności wskaźnika zatrudnienia i stopy bezrobocia osób wieku 15+ na poziomie regionów NUTS2 w Unii Europejskiej w okresie 2000-2009 (2000= 1).**



Uwagi: Wazona średnia współczynników zmienności dla następujących krajów, w których występuje co najmniej 5 regionów NUTS2, czyli: Austria, Belgia, Czechy, Grecja, Holandia, Finlandia, Francja, Hiszpania, Niemcy, Polska, Portugalia, Rumunia, Szwecja, Węgry, Wielka Brytania, Włochy.

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych Eurostat.

**Wykres I.13. Wkład zróżnicowania międzykrajowego (lewa oś) i wewnątrz krajowego (prawa oś) do zróżnicowania wskaźnika zatrudnienia i stopy bezrobocia osób wieku 15+ na poziomie regionów NUTS2 w Unii Europejskiej w okresie 2000-2009.**



Uwagi: Uwzględniono kraje, w których występuje co najmniej 5 regionów NUTS2, czyli: Austria, Belgia, Czechy, Grecja, Holandia, Finlandia, Francja, Hiszpania, Niemcy, Polska, Portugalia, Rumunia, Szwecja, Węgry, Wielka Brytania, Włochy.

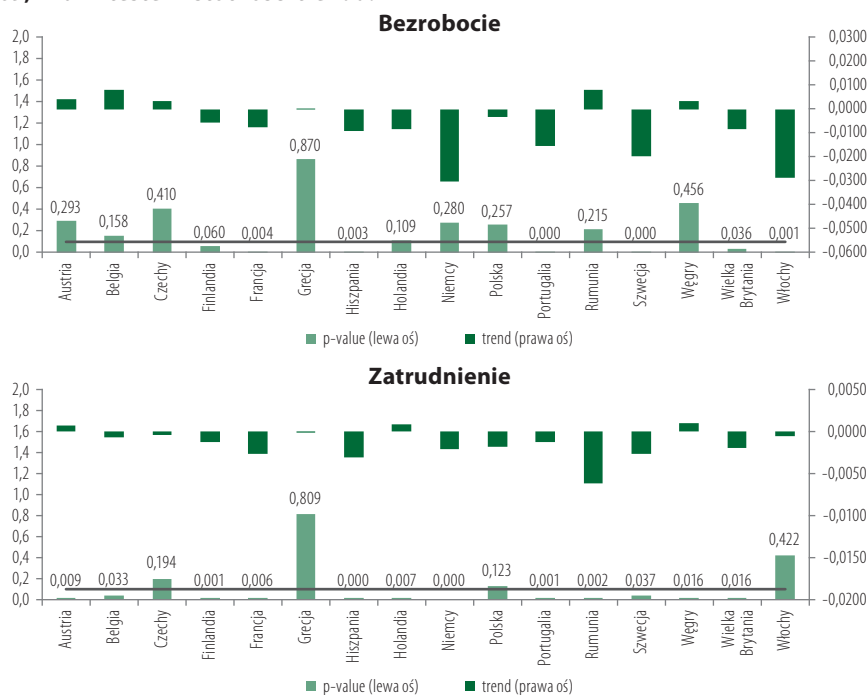
Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych Eurostat.

Wykres I.12 pokazuje, że w okresie 2000–2009 zmalało zarówno zróżnicowanie regionalne na szczeblu regionów NUTS2 (czyli w Polsce województw) w krajach UE, jak i zróżnicowanie sytuacji na rynku pracy pomiędzy krajami UE. Obok średniookresowego trendu, dla międzyregionalnego zróżnicowania wskaźników zatrudnienia znaczenia miały także cykliczne wahania europejskiej gospodarki, w tym zwłaszcza ostatni kryzys finansowy w świecie rozwiniętym. Recesje lat 2001–2002 i 2008–2009 w niejednorodny sposób dotykały nie tylko poszczególne kraje, lecz także regiony Europy (por. Wykres I.13). Spadek zróżnicowania regionalnego ilustruje również Wykres I.14, na którym przedstawiono wyniki estymacji trendów liniowych dla współczynnika zmienności odpowiednio stopy bezrobocia oraz wskaźnika zatrudnienia w poszczególnych krajach UE. Istotne statystycznie (czyli o tzw. p-value mniejszym od 0,1) oszacowanie parametru trendu wskazuje, że w danym kraju następowały systematyczne zmiany zróżnicowania regionalnego – wzrost rozpiętości jeśli oszacowanie to jest dodatnie, spadek, jeśli jest ujemne.

Nasze wyniki wskazują, że w przypadku bezrobocia zróżnicowanie regionalne istotnie zmniejszyło się w sześciu krajach (Hiszpania, Francja, Włochy, Portugalia, Szwecja, Wielka Brytania), w pozostałych istotne statystycznie zmiany nie wystąpiły, lecz w żadnym nie było tendencji wzrostowej. W badanym okresie silnie spadało międzyregionalne zróżnicowanie stóp bezrobocia (choć już nie wskaźników zatrudnienia) we Włoszech, kraju o dużym zróżnicowaniu przestrzennym. W przypadku wskaźnika zatrudnienia sytuacja dla wszystkich badanych państw, z wyjątkiem Czech, Grecji, Włoch i Polski, istotnie się zmieniła – na ogół pozytywnie. Jednakże aż w trzech przypadkach (Austria, Holandia, Węgry) międzyregionalne zróżnicowanie wskaźników zatrudnienia wzrosło. Z kolei, krajem, w którym wskaźnik ten uległ największej poprawie była Rumunia.

Dla całkowitego zróżnicowania sytuacji na rynkach pracy poszczególnych regionów Unii Europejskiej dużo większe znaczenie ma zróżnicowanie sytuacji między poszczególnymi krajami, niż zróżnicowanie obserwowane w poszczególnych państwach. Wykres I.13 prezentuje wkład zróżnicowania międzynarodowego (różnic w poziomie bezrobocia i zatrudnienia pomiędzy krajami UE) oraz zróżnicowania wewnątrz państw do całkowitej zmienności stóp bezrobocia oraz wskaźnika zatrudnienia na poziomie NUTS2 w Unii Europejskiej.<sup>11</sup> W przypadku zatrudnienia aż ok. 98 proc. zróżnicowania wynika z różnic między krajami. W przypadku bezrobocia znaczenie różnic występujących wewnątrz krajów było większe, jednak wyjaśniało nie więcej niż 10 proc. całkowitego zróżnicowania w skali Wspólnoty. Znaczenie zróżnicowania wewnątrz krajowego wzrosło zwłaszcza w latach 2004–2007, co pozwala sądzić, że wraz z przyspieszeniem wzrostu gospodarczego i poprawą sytuacji na rynkach pracy w całej Europie, w pierwszym rządzie wzrosły różnice pomiędzy regionami w poszczególnych państwach. W roku 2008, wraz z nastaniem globalnego kryzysu i dekoniunkturą na europejskich rynkach pracy, wkład zróżnicowania wewnątrz krajowego do zróżnicowania pomiędzy NUTS2 w całej Unii spadł do poziomu ok. 5 proc., charakteryzującego Europę w latach 2000–2004.

**Wykres I.14. Oszacowanie trendu liniowego dla zróżnicowania stopy bezrobocia (górny panel) oraz wskaźnika zatrudnienia w grupie wieku 15+ (dolny panel) pomiędzy regionami NUTS2 w wybranych krajach Unii Europejskiej w okresie 2000–2009, wraz z testem istotności trendu.**



Uwagi: Uwzględniono kraje, w których występuje co najmniej 5 regionów NUTS2. P-value poniżej poziomu istotności 0,1 (zaznaczonego na wykresach linią poziomą) oznacza, że oszacowany parametr trendu w danym kraju jest istotny statystycznie.

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych Eurostat.

<sup>11</sup> Dokładnie, w krajach, w których znajduje się co najmniej 5 regionów NUTS2 (por. Tabela I.9).

### 2.3. Źródła sukcesów i porażek państw UE w realizacji głównego celu zatrudnieniowego Strategii Lizbońskiej

Przeprowadzona w poprzedniej sekcji dyskusja realizacji poszczególnych zamierzeń Strategii Lizbońskiej wskazuje, że kraje którym udało się osiągnąć (lub zbliżyć) do realizacji celu dotyczącego zatrudnienia ogółem z reguły osiągały również pozostałe cele w obszarze rynku pracy, w szczególności dotyczące zatrudnienia osób starszych i kobiet. W tej sekcji dokonujemy ilościowej dekompozycji tego zjawiska, oceniając w jakim stopniu zmiany wskaźnika zatrudnienia osób w wieku 15-64 lat pomiędzy 2000 a 2010 rokiem wynikały, po pierwsze, ze zmian zatrudnienia kobiet i mężczyzn, osób młodych (w wieku 15-24 lat), w *prime-age* (25-54 lat) oraz starszych (w wieku 55-64 lat), a po drugie, z czynników demograficznych, zmian jakości kapitału ludzkiego i intensywności wykorzystania zasobów pracy o danych charakterystykach. Określamy także, jakie było znaczenie tych czynników dla zmian wskaźnika zatrudnienia w ramach ww. podgrup. Metodologię dekompozycji zawiera Aneks I.A. Wykresy I.15-I.17 prezentują szczegółowe (w dezagregacji dla 5-letnich grup wieku) wyniki analizy źródeł zmian zatrudnienia kobiet i mężczyzn (odrębnie) w UE15, UE27 oraz w Polsce. Z kolei Tabela I.3 zawiera dekompozycję zmian zatrudnienia ogółem w latach 2000-2010 na wkład ze strony zmian (i) demograficznych, (ii) jakości kapitału ludzkiego, oraz (iii) intensywności wykorzystania czynnika pracy zachodzących wśród kobiet i mężczyzn oraz w ramach trzech podstawowych grup wieku (15-24 lat, 25-54, 55-64 lat). Oprócz UE15, UE27 i Polski w Tabeli I.3 prezentujemy te kraje, które na polu realizacji celów strategii dotyczących rynku pracy odniosły największy sukces oraz te, w których nastąpił najmniejszy postęp.<sup>12</sup>

Wykresy I.15-I.17 pokazują, że we wzorcach zmian zatrudnienia na przestrzeni ostatniej dekady w Polsce, UE15 oraz UE27 wystąpiły fundamentalne różnice. Po pierwsze, w krajach piętnastki oraz w całej Wspólnocie wzrost wskaźnika zatrudnienia o odpowiednio 2,2 i 2,0 pkt. proc. wynikał praktycznie w całości z podniesienia zatrudnienia kobiet.<sup>13</sup> W Polsce natomiast większy wkład do całkowitego wzrostu wskaźnika zatrudnienia o 4,2 pkt. proc. wnieśli mężczyźni. Po drugie, o ile zarówno w Polsce, jak i w UE15 dodatni wkład intensywności wykorzystania czynnika pracy, czyli wzrostu wskaźnika zatrudnienia osób o danych charakterystykach społeczno-demograficznych i poziomie wykształcenia, skoncentrowany był wśród osób po 40 roku życia, to w UE15 przede wszystkim dotyczyło to kobiet po 50 i mężczyzn po 55 roku życia. W Polsce wkład intensywności wykorzystania czynnika pracy tych grup był dużo mniejszy, a wśród osób po 60 roku życia ujemny.

Po trzecie, choć Polska nadal charakteryzuje się relatywnie młodszą strukturą ludności niż kraje UE15,14 to negatywny wpływ na wskaźnik zatrudnienia ogółem czynników demograficznych – spadku udziału grup w wieku najwyższej aktywności zawodowej i wzrost udziału grup słabiej związanych z rynkiem pracy – był w Polsce w okresie 2000-2010 kilkukrotnie większy niż w UE15. Po czwarte, zarówno w Polsce jak i w UE15 poprawa jakości kapitału ludzkiego, zwłaszcza kobiet, oddziaływała bardzo pozytywnie na rynek pracy – przeprowadzona dekompozycja przypisuje zmianom struktury wykształcenia ponad 1/3 wzrostu wskaźnika zatrudnienia ogółem, zarówno w Polsce, jak i w UE15.

Ujawnione na Wykresie I.16 procesy zadecydowały o osiągnięciu przez niektóre kraje celu 70-procentowego wskaźnika zatrudnienia. Tabela I.3 pokazuje, że w Austrii i Niemczech, a więc w państwach, które na przestrzeni ostatniej dekady zrealizowały główne cele Strategii w obszarze zatrudnienia, wzrost zatrudnienia ogółem w ponad połowie wynikał z podniesienia zaangażowania na rynku pracy osób w wieku 55-64 lat. Również rola rosnącego zatrudnienia kobiet była dominująca – w Austrii wręcz 90 proc. wzrostu wskaźnika zatrudnienia osób w wieku 15-64 lat można przypisać rosnącej intensywności wykorzystania podaży pracy kobiet, a ok. 8 proc. tego wzrostu – poprawie ich kapitału ludzkiego. Warto zwrócić też uwagę na Finlandię, realizującą przed nadejściem kryzysu wszystkie trzy cele dotyczące wskaźników zatrudnienia – również w tym kraju wkład czynnika intensywności i jakości kapitału ludzkiego był pozytywny, co jednak pozwoliło jedynie zrównoważyć negatywny wpływ na wskaźnik zatrudnienia płynący ze strony procesów demograficznych, zmieniających strukturę wieku podaży pracy. Z drugiej strony, w Wielkiej Brytanii (gdzie zatrudnienie do roku 2008 rosło, jednak wpływ Wielkiej Recesji lat 2009-2010 był szczególnie duży, w wyniku czego wskaźnik zatrudnienia spadł poniżej wyjściowego poziomu z roku 2000), a także Niemczech i Austrii – krajach przyjmujących relatywnie liczne grupy migrantów - wpływ czynnika demograficznego w ramach grupy wieku 15-24 był dodatni, co wyróżniało te kraje w całej Wspólnocie.

Poprawa wskaźników zatrudnienia w latach 2000-2010 nie ograniczała się do Europy północnej i zachodniej. Na południu kontynentu – w Hiszpanii, Włoszech, Grecji<sup>15</sup> – doszło do podobnego procesu, jednak wobec bardzo niskich wskaźników wyjściowych był on dalece niewystarczający, by znacząco przybliżyć te kraje do realizacji celów strategii. W szczególności, skróceniu znacznego dystansu w zakresie zatrudnienia kobiet towarzyszył spadek zatrudnienia mężczyzn, a nieznacznemu (mniejszemu niż ogółem w UE15) wzrostowi zatrudnienia osób starszych – spadek zatrudnienia osób młodych. Przy tym tylko w Hiszpanii efekt kryzysu na rynek pracy był duży (7 pkt. proc. wskaźnika zatrudnienia). W pozostałych krajach wpływ malejącej intensywności wykorzystania czynnika pracy osób młodych był widoczny już przed kryzysem, a intensywność pracy mężczyzn praktycznie nie zmieniała się – ich wskaźnik zatrudnienia ogółem rósł w południowej Europie wyłącznie dzięki pozytywnemu efektowi demograficznemu, związanemu z tym, że grupy w wieku 30-49 lat były relatywnie liczne, a liczba osób wchodzących na rynek pracy coraz niższa.<sup>16</sup>

<sup>12</sup> Nie zaliczamy do nich jednak tych krajów, które przez większość okresu charakteryzowały się dobrą sytuacją na rynku pracy i zbliżyły się do celów strategii, jednak ze względu na głębokość recesji w latach 2008-2009 wskaźniki zatrudnienia spadły w nich do poziomów nieznacznie tylko wyższych od tych w roku 2000. W szczególności dotyczy to Irlandii i państw bałtyckich.

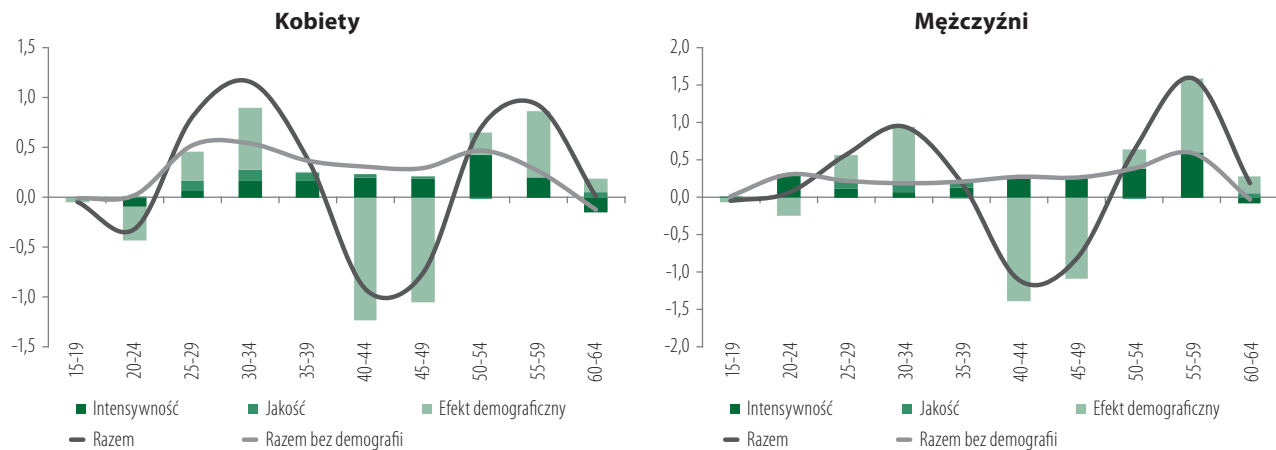
<sup>13</sup> Pewne znaczenie ma tutaj charakter kryzysu lat 2008-2009, który ze względu na strukturę sektorową oddziaływania względnie mocniej wpłynął na pogorszenie się sytuacji na rynku pracy mężczyzn, choć z reguły w recesjach większe spadki zatrudnienia następują wśród kobiet (por. IBS/CRZL, 2010b).

<sup>14</sup> Zagadnieniu wpływu zmian demograficznych na rynek pracy poświęcono edycję *Zatrudnienie w Polsce – praca w cyklu życia* (IBS/CRZL, 2010).

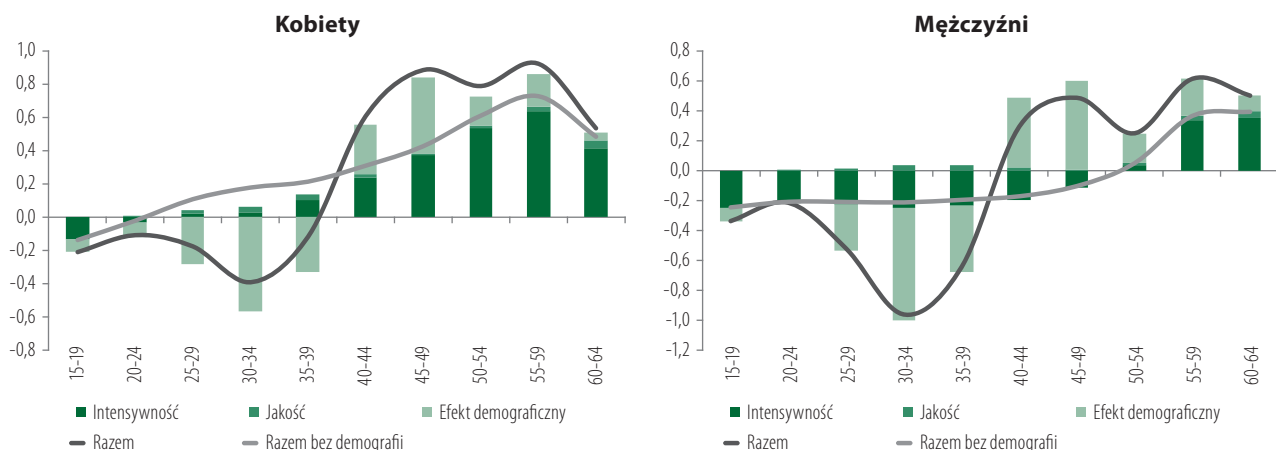
<sup>15</sup> Braki danych nie pozwalają na przeprowadzenie dekompozycji dla Portugalii i krajów bałtyckich.

<sup>16</sup> Ten przejściowy pozytywny efekt zmiany struktury ludności obróci się w negatywny efekt w kolejnych dwóch dekadach, gdy liczne roczniki wejdą w wiek 50+, a grupy wieku 30-49 będą relatywnie mało liczne.

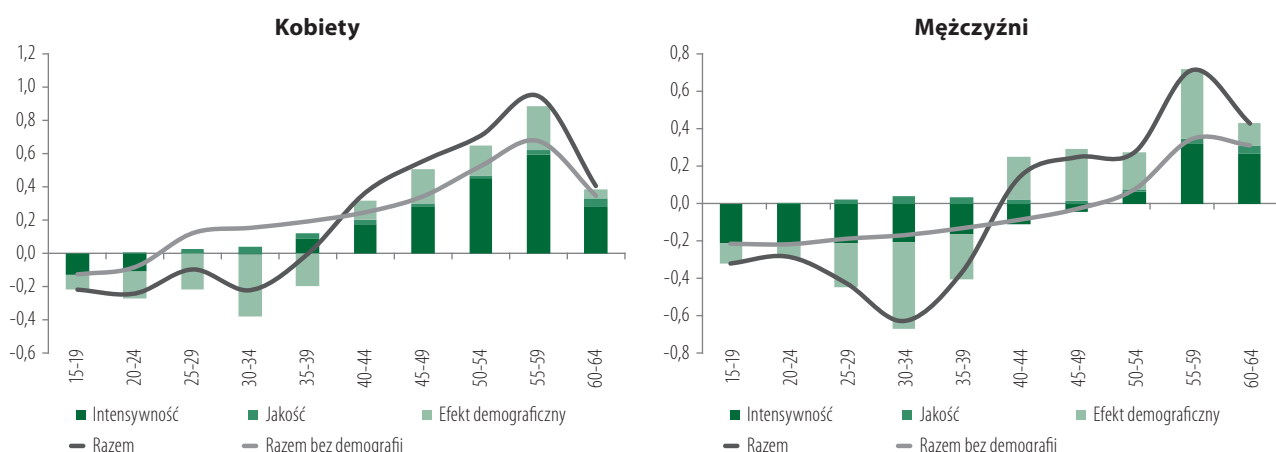
**Wykres I.15. Dekompozycja zmiany wskaźnika zatrudnienia osób w wieku 15-64 lat między 2010 a 2000 rokiem dla kobiet (lewy panel) i mężczyzn (prawy panel) w Polsce (w pkt. proc.).**



**Wykres I.16. Dekompozycja zmiany wskaźnika zatrudnienia osób w wieku 15-64 lat między 2010 a 2000 rokiem dla kobiet (lewy panel) i mężczyzn (prawy panel) w UE15 (w pkt. proc.).**



**Wykres I.17. Dekompozycja zmiany wskaźnika zatrudnienia osób w wieku 15-64 lat między 2010 a 2000 rokiem dla kobiet (lewy panel) i mężczyzn (prawy panel) w UE27 (w pkt. proc.).**



Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych Eurostat.

Z kolei w Europie Środkowej, nieco wyższy niż przeciętnie w UE15 wzrost zatrudnienia osób starszych został zniwelowany sporym spadkiem zatrudnienia osób młodych, na który w równej mierze złożyło się obniżenie wskaźnika zatrudnienia poszczególnych podgrup wyróżnionych ze względu na wykształcenie (wynikające przede wszystkim ze spadku wskaźnika aktywności zawodowej osób młodych o ponad 10 pkt. proc.), jak i czynnik demograficzny. W prezentowanych w Tabeli I.3 Czechach, Słowacji i Węgrzech oba te efekty były silniejsze niż w Polsce, a postęp w zakresie zatrudnienia kobiet jeszcze mniejszy (w Czechach wskaźnik zatrudnienia kobiet wręcz się zmniejszył).

Podsumowując, przeprowadzone dekompozycje wskazują, że kluczowe znaczenie dla realizacji głównego celu Strategii Lizbońskiej w obszarze zatrudnienia miało powodzenie w realizacji celów szczegółowych dotyczących zatrudnienia kobiet i osób starszych. Ponadto, w takich krajach jak Niemcy i Austria, osiągnięcie wszystkich trzech z powyższych celów wiązało się z zauważalnym wzrostem zatrudnienia w usługach. Z drugiej strony, w przypadku krajów Europy Południowej i Środkowej, w tym w Polsce, umiarkowany postęp w zakresie zatrudnienia osób starszych sprawił, że znaczny dystans tych państw względem zamożniejszych członków Wspólnoty nie został wyraźnie zredukowany, zaś cel dotyczący zatrudnienia ogółem okazał się nieosiągalny.

**Tabela I.3. Dekompozycja zmiany wskaźnika zatrudnienia osób w wieku 15-64 lat między 2010 a 2000 rokiem na wkład grup wieku oraz kobiet i mężczyzn w UE15, UE27 i wybranych krajach europejskich (w pkt. proc.).**

	15-24	25-54	55-64	Kobiety	Mężczyźni	Ogółem
<b>UE27</b>						
Intensywność	-0,66	0,44	1,46	1,64	-0,40	1,25
Jakość	0,03	0,64	0,22	0,76	0,12	0,89
Efekt demograficzny	-0,42	-0,52	0,82	-0,18	0,06	-0,12
Razem	-1,05	0,57	2,50	2,23	-0,21	2,01
Razem bez demografii	-0,63	1,09	1,68	2,41	-0,28	2,13
<b>UE15</b>						
Intensywność	-0,61	0,42	1,73	2,19	-0,65	1,53
Jakość	0,01	0,60	0,24	0,72	0,13	0,85
Efekt demograficzny	-0,26	-0,51	0,60	-0,16	-0,01	-0,18
Razem	-0,86	0,50	2,57	2,75	-0,54	2,21
Razem bez demografii	-0,60	1,01	1,97	2,91	-0,53	2,38
<b>Polska</b>						
Intensywność	0,26	2,66	0,57	1,14	2,34	3,48
Jakość	0,10	1,37	0,14	1,52	0,10	1,62
Efekt demograficzny	-0,70	-2,24	2,01	-0,72	-0,21	-0,93
Razem	-0,35	1,80	2,72	1,94	2,23	4,16
Razem bez demografii	0,35	4,03	0,71	2,66	2,44	5,10
<b>Niemcy</b>						
Intensywność	-0,33	1,35	3,15	3,14	1,03	4,17
Jakość	0,01	0,20	0,19	0,33	0,06	0,39
Efekt demograficzny	0,70	0,85	-0,34	0,71	0,50	1,21
Razem	0,38	2,39	3,00	4,18	1,59	5,78
Razem bez demografii	-0,32	1,54	3,34	3,48	1,09	4,56
<b>Austria</b>						
Intensywność	0,23	1,55	1,97	3,32	0,43	3,75
Jakość	0,01	0,29	0,22	0,32	0,20	0,51
Efekt demograficzny	0,55	-0,86	-0,26	-0,22	-0,35	-0,57
Razem	0,78	0,98	1,93	3,41	0,28	3,69
Razem bez demografii	0,23	1,84	2,19	3,63	0,63	4,26
<b>Finlandia</b>						
Intensywność	-1,03	-0,01	3,27	1,81	0,42	2,23
Jakość	-0,13	0,41	0,32	0,42	0,18	0,60
Efekt demograficzny	-0,24	-5,01	2,45	-1,39	-1,42	-2,81
Razem	-1,40	-4,61	6,04	0,84	-0,81	0,03
Razem bez demografii	-1,16	0,40	3,59	2,23	0,60	2,83

ciąg dalszy tabeli na następnej stronie



	15-24	25-54	55-64	Kobiety	Mężczyźni	Ogółem
<b>Wielka Brytania</b>						
Intensywność	-1,87	-1,05	1,21	-0,50	-1,21	-1,71
Jakość	0,05	0,78	0,18	0,92	0,09	1,01
Efekt demograficzny	0,96	-2,51	0,72	-0,54	-0,29	-0,83
Razem	-0,86	-2,78	2,11	-0,13	-1,41	-1,54
Razem bez demografii	-1,82	-0,28	1,39	0,41	-1,12	-0,70
<b>Słowenia</b>						
Intensywność	0,15	0,37	2,09	1,56	1,06	2,62
Jakość	0,03	0,67	0,17	0,63	0,24	0,87
Efekt demograficzny	-0,94	0,07	0,91	-0,74	0,79	0,05
Razem	-0,75	1,12	3,17	1,45	2,08	3,53
Razem bez demografii	0,18	1,04	2,26	2,19	1,30	3,49
<b>Hiszpania</b>						
Intensywność	-1,01	-0,35	0,78	4,07	-4,65	-0,58
Jakość	-0,02	1,22	0,31	1,21	0,30	1,52
Efekt demograficzny	-1,97	2,95	0,54	0,04	1,48	1,52
Razem	-3,00	3,82	1,64	5,33	-2,87	2,46
Razem bez demografii	-1,03	0,87	1,09	5,29	-4,35	0,94
<b>Włochy</b>						
Intensywność	-0,69	1,64	1,46	2,67	-0,26	2,41
Jakość	-0,04	0,28	0,29	0,66	-0,13	0,53
Efekt demograficzny	-0,67	0,98	0,30	0,08	0,54	0,61
Razem	-1,40	2,91	2,05	3,41	0,15	3,56
Razem bez demografii	-0,72	1,92	1,75	3,33	-0,39	2,95
<b>Grecja</b>						
Intensywność	-1,22	1,07	0,14	1,69	-1,70	0,00
Jakość	0,04	0,67	0,24	0,98	-0,02	0,96
Efekt demograficzny	-1,36	2,52	0,82	0,24	1,74	1,98
Razem	-2,53	4,27	1,20	2,91	0,03	2,94
Razem bez demografii	-1,17	1,75	0,38	2,67	-1,71	0,96
<b>Węgry</b>						
Intensywność	-2,18	-0,82	2,24	0,42	-1,19	-0,77
Jakość	0,05	0,62	0,21	0,75	0,13	0,88
Efekt demograficzny	-2,00	0,45	0,88	-0,63	-0,05	-0,68
Razem	-4,14	0,25	3,32	0,55	-1,11	-0,56
Razem bez demografii	-2,13	-0,20	2,44	1,17	-1,06	0,11
<b>Czechy</b>						
Intensywność	-1,78	0,13	2,43	0,21	0,58	0,79
Jakość	-0,03	0,22	0,12	0,30	0,01	0,31
Efekt demograficzny	-1,56	-0,73	1,31	-1,26	0,28	-0,98
Razem	-3,37	-0,38	3,87	-0,75	0,87	0,12
Razem bez demografii	-1,81	0,35	2,55	0,51	0,59	1,10
<b>Słowacja</b>						
Intensywność	-1,62	0,70	2,82	0,27	1,61	1,89
Jakość	-0,06	0,59	0,21	0,71	0,04	0,75
Efekt demograficzny	-1,05	-0,07	1,01	-0,68	0,57	-0,11
Razem	-2,73	1,22	4,04	0,31	2,21	2,53
Razem bez demografii	-1,68	1,29	3,03	0,99	1,65	2,64

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostat

### 3. Produktywność pracy w UE i konwergencja względem Stanów Zjednoczonych

#### 3.1. Ewolucja luki w produkcie per capita krajów UE względem USA

O ile Europa zdołała przynajmniej częściowo, a niektóre państwa w całości, zrealizować założenia Strategii Lizbońskiej w obszarze rynku pracy, to cele postawione w obszarze konkurencyjności nie zostały osiągnięte. W szczególności, Europa nie zdołała podnieść tempa wzrostu gospodarczego i dynamiki produktywności pracy w stopniu wystarczającym do tego, by zbliżyć się pod względem poziomu zamożności do gospodarki amerykańskiej. Przeciwnie, zarówno w latach 1991-2000, jak i w ostatniej dekadzie, średnioroczne tempo wzrostu realnego produktu na mieszkańca w UE15 było niższe niż w Stanach Zjednoczonych (por. Tabela I.4).

**Tabela I.4. Przeciętne roczne tempo wzrostu produktu per capita i produktywności pracy w UE15 oraz Stanach Zjednoczonych w latach 1991-2000 oraz 2001-2010 (w proc.).**

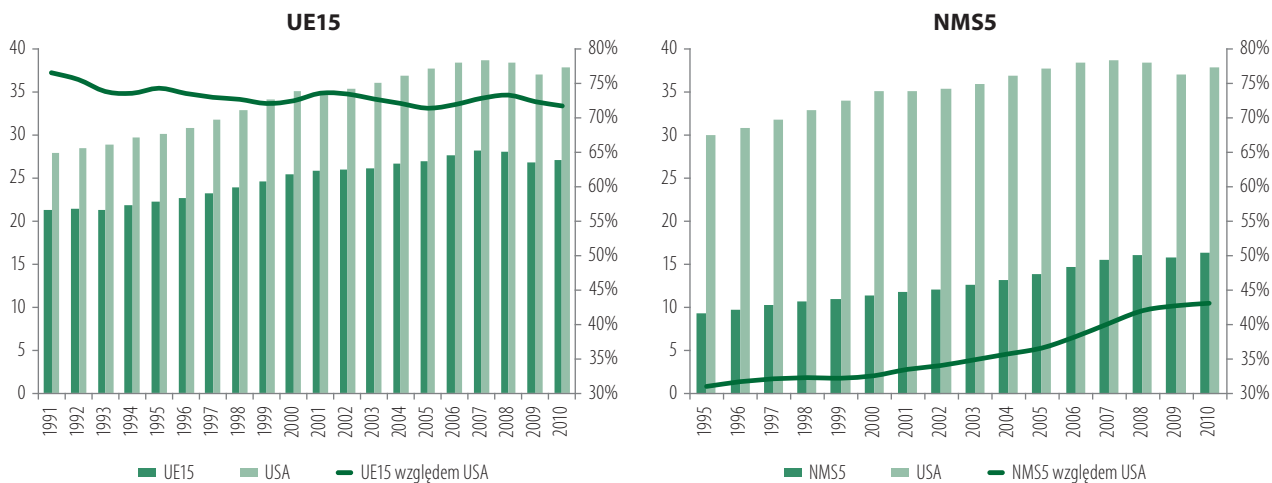
	Przeciętne roczne tempo wzrostu produktu per capita (w proc.)		Przeciętne roczne tempo wzrostu produktywności pracy (w proc.)	
	1991-2000	2001-2010	1991-2000	2001-2009
Austria	2,1	1,1	2,3	0,7
Belgia	1,9	0,8	1,7	0,5
Dania	2,2	0,3	2,2	0,6
Finlandia	1,7	1,5	2,7	2,0
Francja	1,6	0,5	2,2	0,3
Grecja	1,6	2,0	1,6	2,0
Hiszpania	2,5	0,7	0,8	0,6
Holandia	2,5	0,9	0,8	0,4
Irlandia	6,4	0,8	4,8	2,6
Luksemburg	3,6	1,6	4,3	1,3
Niemcy	-0,6	0,9	0,6	0,6
Portugalia	2,8	0,2	3,9	0,8
Szwecja	1,7	1,5	2,7	1,0
Wielka Brytania	2,3	0,9	2,9	1,3
Włochy	1,5	-0,3	1,9	-0,4
<b>UE15</b>	<b>1,5</b>	<b>0,7</b>	<b>1,7</b>	<b>0,6</b>
Czechy	0,3	3,0	2,9	3,6
Estonia	6,6	4,1	b.d.	4,7
Polska	3,6	4,0	5,9	2,9
Słowacja	3,6	4,7	5,5	4,2
Słowenia	1,9	2,4	0,0	0,0
Węgry	2,3	2,1	1,8	2,4
<b>Stany Zjednoczone</b>	<b>2,2</b>	<b>0,8</b>	<b>1,9</b>	<b>2,0</b>

Uwagi: PKB per capita w tysiącach dolarów PPP (z uwzględnieniem siły nabywczej), produktywność pracy - produkt na godzinę pracy w dolarach PPP.  
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostat, OECD i KLEMS.

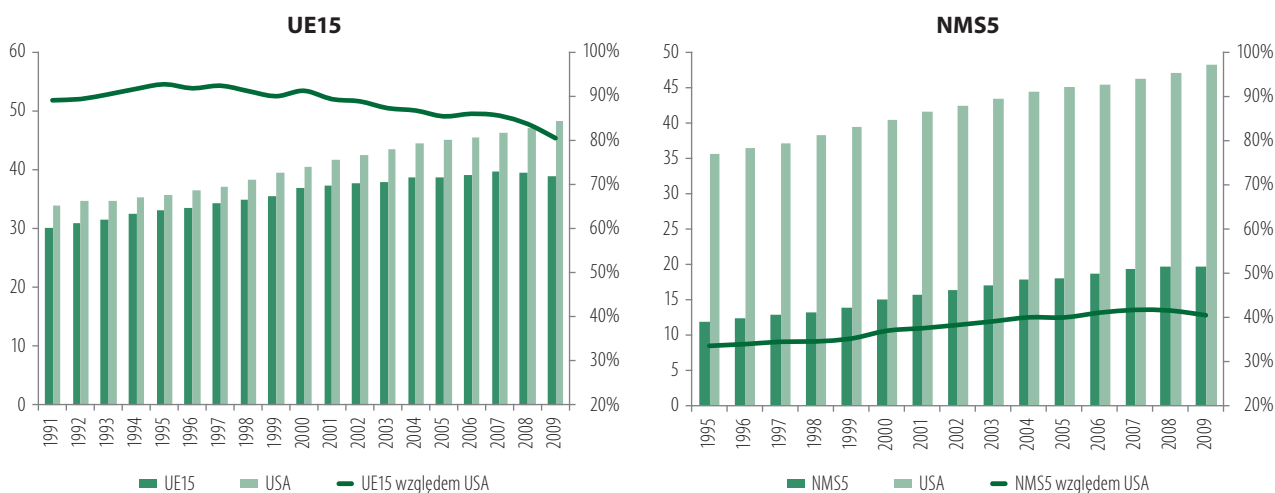
Oczywiście szereg krajów europejskich wylało się z tej reguły, jednak były to przede wszystkim gospodarki małe i wyjściowo relatywnie uboższe, a więc takie, których wpływ na PKB całej UE27 jest stosunkowo niewielki. W szczególności, należały do nich środkowo-europejskie nowe kraje członkowskie UE, w tym Polska, doświadczające konwergencji realnej zarówno względem UE15, jak i Stanów Zjednoczonych. Ze względu na niski punkt startu, PKB per capita w tych krajach nadal znacznie ustępuje nie tylko USA, lecz i UE15. Analogiczna sytuacja miała miejsce w przypadku dynamiki produktywności pracy (produktu na godzinę pracy) – w tym przypadku różnica pomiędzy przeciętnym tempem wzrostu w Stanach Zjednoczonych oraz w Unii Europejskiej w latach 2001-2009 była jeszcze większa.<sup>17</sup> W efekcie, produkt per capita w UE15 kształtował się na przestrzeni ostatniej dekady na poziomie 72-73 proc. PKB na mieszkańca Stanów Zjednoczonych, w poziom produktywności pracy stopniowo obniżał się względem USA. W krajach Europy Środkowej konwergencja produktywności zachodziła natomiast stabilnie, a między 1995 a 2010 rokiem produkt per capita wzrósł z 31 do 43 proc. analogicznej wielkości w Stanach Zjednoczonych.

<sup>17</sup> W momencie pracy nad raportem, dane o przeciętnym rocznym czasie pracy za rok 2010 nie były dostępne.

**Wykres I.18. Poziom PKB per capita (lewa oś, w tys. dolarów PPP) w UE15 (lewy panel), NMS5 (prawy panel) i USA oraz relacja tej zmiennej w UE15 w UE15 (lewy panel) i NMS5 (prawy panel) względem USA (prawa oś, w proc.) w latach 1991-2010.**



**Wykres I.19. Produktywność pracy (lewa oś, w tys. dolarów PPP) w UE15 (lewy panel), NMS5 (prawy panel) i USA oraz relacja tej zmiennej w UE15 w UE15 (lewy panel) i NMS5 (prawy panel) względem USA (prawa oś, w proc.) w latach 1991-2009.**



Uwagi: PKB per capita w tysiącach dolarów PPP (z uwzględnieniem siły nabywczej), produkt na godzinę pracy w dolarach PPP. Dla USA wskaźnik zatrudnienia osób w wieku 16-64 lat.

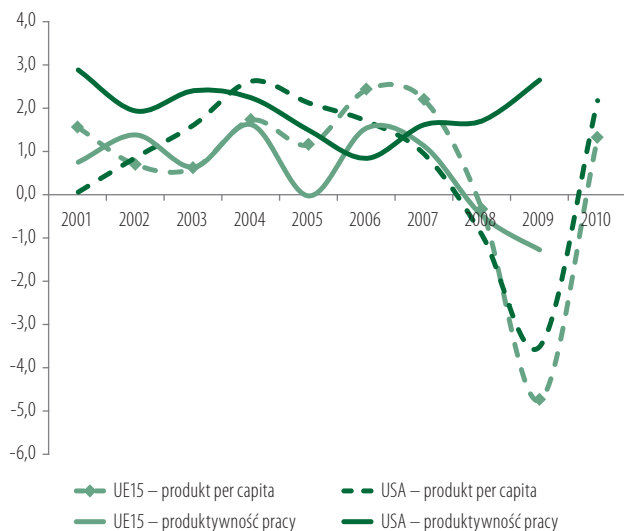
Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych Eurostat i OECD.

Warto przy tym zwrócić uwagę, że o ile kryzys światowy lat 2008-2009 wiązał się z porównywalnym spadkiem dynamiki wzrostu w krajach UE i Stanach Zjednoczonych, to odmienny charakter miało dostosowanie po stronie produktywności pracy (por. Wykresy I.20-I.21). Jak argumentowano w części I *Zatrudnienia w Polsce – przedsiębiorczość dla pracy* (IBS/CRZL 2011), w obliczu recesji firmy w Europie zdecydowały się na tzw. chomikowanie pracy, czyli relatywnie umiarkowaną skalę zwolnień w obliczu znacznego spadku produkcji, kosztem obniżenia produktu przypadającego na jednego pracownika i na godzinę pracy. W Stanach Zjednoczonych natomiast dynamika produktywności pracy malała już od roku 2003, po czym w momencie wybuchu kryzysu doszło do masowych zwolnień w wielu sektorach, dzięki czemu produktywność. Mulligan (2009) pokazuje, że taki mechanizm wystąpił także podczas pozostałych amerykańskich recesji po 1990 roku.

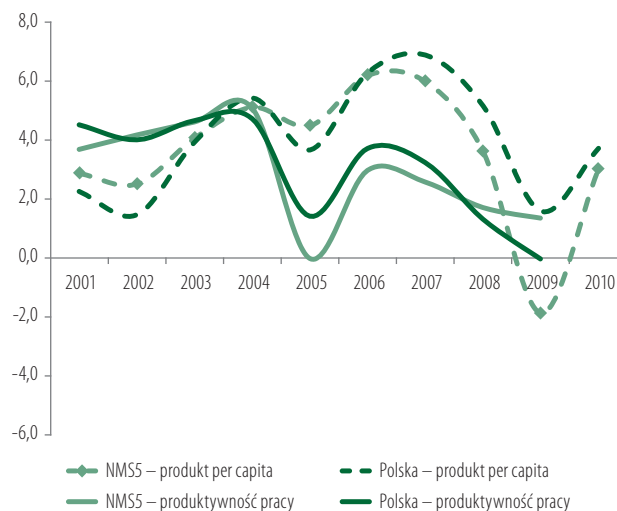
Sugeruje to, że dostosowania te miały charakter realny – w pierwszym etapie recesji nastąpił spadek zatrudnienia (i czasu pracy) rekompensujący wcześniejsze obniżenie wzrostu produktywności pracy poniżej długookresowego trendu, następnie zaś zmiany zatrudnienia odzwierciedlały zmiany popytu na pracę. W krajach europejskich, zwłaszcza w UE15 i w Polsce, dostosowania miały odmienny charakter – choć dynamika produktywności pracy obniżała się już od 2006 roku, w trakcie kryzysu firmy decydowały się na ograniczenie spadku zatrudnienia kosztem dalszego spadku produktywności. Warto zwrócić uwagę, że w innych krajach naszego regionu (NMS5 – Czechy, Estonia, Słowacja, Słowenia, Węgry) spowolnienie wzrostu produktywności w latach 2007-2008 było większe niż w Polsce

i UE15, a w roku 2009 nastąpiło dostosowanie zatrudnienia podobne do obserwowanego w USA. Choć, jak pokazano w poprzedniej edycji *Zatrudnienia w Polsce* (IBS/CRZL, 2011), niemal we wszystkich krajach europejskich to intensyfikacja zwolnień była głównym źródłem wzrostu bezrobocia w latach 2008-2009, w krajach bałtyckich była ona szczególnie silna i nie towarzyszyły jej dostosowania czasu pracy, widoczne choćby w Polsce i Niemczech.

**Wykres I.20. Tempo wzrostu realnego produktu per capita oraz produktywności pracy w UE15 i Stanach Zjednoczonych w latach 2001-2010 (w proc.).**



**Wykres I.21. Tempo wzrostu realnego produktu per capita oraz produktywności pracy w Polsce i krajach NMS5 w latach 2001-2010 (w proc.).**



Uwagi: PKB per capita w tysiącach dolarów PPP (z uwzględnieniem siły nabywczej), produktywność pracy - produkt na godzinę pracy w dolarach PPP.  
Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych Eurostat i OECD.

### 3.2. Źródła różnic w produkcie per capita krajów UE względem USA

Obserwacja, że domykaniu luki zatrudnieniowej między UE a USA, nie towarzyszyło analogiczne zmniejszanie się dystansu w produkcie per capita oznacza, że różnice w zamożności między oboma kontynentami jedynie w umiarkowanym stopniu można przypisać niższemu wskaźnikowi zatrudnienia w Europie. W istocie, jak pokazuje Wykres I.22, w roku 2000, niższy wskaźnik zatrudnienia odpowiadał za ok. 13 pkt. proc. z wynoszącej 28 proc. różnicy w produkcie na mieszkańca dzielącej UE15 od USA. Porównywalny wkład rzędu 10 pkt. proc. wnosili (i) niższy, w przekroju roku, łączny czas pracy przeciętnego europejskiego pracownika oraz (ii) niższa produktywność pracy (wartość dodana na godzinę). Dziesięć lat później znaczenie dla luki produktu różnic we wskaźniku zatrudnienia było już marginalne. W UE15 wskaźnik ten był wręcz nieznacznie (o 0,5 pkt. proc.) wyższy niż w USA, gdyż globalny kryzys lat 2008-2009 względnie mocno wpłynął na spadek zatrudnienia na amerykańskim rynku pracy (por. Wykres I.1).<sup>18</sup> Równocześnie jednak wzrosły dysproporcje między produktywnością pracy w USA i UE15, a znaczenie różnic w czasie pracy nie uległo zmianie. Tym samym to, co Europa zyskała na zwiększeniu ekstensywnej podaży pracy, straciła na obniżeniu jej produktywności. Warto też zauważyć, że w roku 2000 lukę produktu per capita UE15 względem USA redukował czynnik demograficzny – osoby w wieku produkcyjnym stanowiły w UE15 nieznacznie wyższy odsetek populacji ogółem niż w Stanach, cechujących się wyższym odsetkiem osób poniżej 15 roku życia w populacji. W roku 2009 wpływ tego czynnika był już minimalny, a ponieważ tempo starzenia się ludności będzie w Europie wyższe niż w USA,<sup>19</sup> prawdopodobnie w przyszłości będzie on odgrywał negatywną rolę.

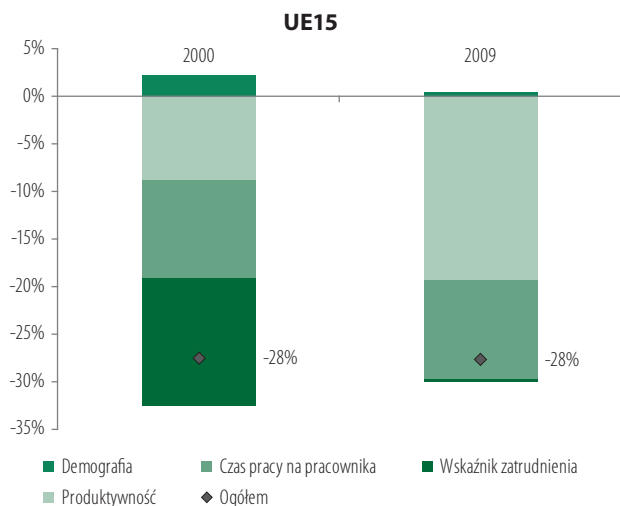
W przypadku Polski, redukcja dystansu w PKB per capita względem USA o 10 pkt. proc. wynikała w głównej mierze ze wzrostu wskaźnika zatrudnienia, choć odsetek pracującej ludności w wieku produkcyjnym pozostał niższy niż w Stanach (por. Wykres I.23). Jego zwiększeniu towarzyszyło nieznacznie podniesienie liczby roboczogodzin przypadających na pracownika w ciągu roku (już w 2000 roku wyższej niż w Stanach), oraz nieco szybszy niż w Stanach wzrost produktywności (w ujęciu wartości dodanej na godzinę pracy). Ten ostatni składnik był jednak mały co pokazuje, że Polska, będąc krajem wyraźnie uboższym od USA, ma problem z osiągnięciem dynamiki wydajności gwarantującej szybką konwergencję względem Stanów Zjednoczonych. Innymi słowy to, że produktywność pracy w Polsce rośnie niewiele szybciej niż w USA stawia pod znakiem zapytania realność zniwelowania dystansu zamożności między oboma krajami. Rezerwy w zwiększeniu ekstensywnej podaży pracy nadal istnieją, jednak po ich wykorzystaniu nadrobienie dystansu

<sup>18</sup> Choć dystans ten zmniejszał się stopniowo na przestrzeni całej dekady.

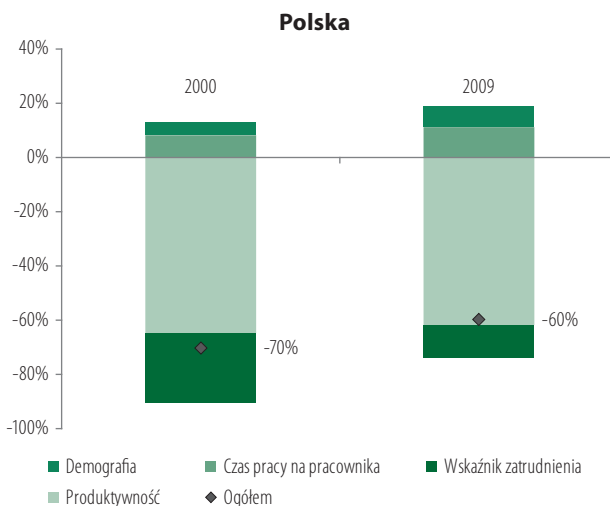
<sup>19</sup> Gdzie wskaźnik dzietności całkowitej (TFR) utrzymuje się powyżej 2,0, co w latach 2008-2009 w Europie miało miejsce jedynie we Francji, Irlandii i Islandii przy średniej dla UE rzędu 1,6. Wg prognoz demograficznych do roku 2050, przeciętny poziom TFR w krajach Unii Europejskiej będzie kształtował się poniżej 2,0.

rozwojowego przez Polskę nie będzie możliwe, o ile nie zdoła ona uzyskać systematycznie wyższej dynamiki wartości dodanej na godzinę pracy. Nadrobienie dystansu wobec UE15 wynika raczej ze słabości tej ostatniej, niż ze szczególnie wysokiej konkurencyjności gospodarki polskiej.

**Wykres I.22. Dekompozycja luki PKB per capita w UE15 względem Stanów Zjednoczonych w roku 2000 i 2009 (w proc.).**



**Wykres I.23. Dekompozycja luki PKB per capita w Polsce względem Stanów Zjednoczonych w roku 2000 i 2009 (w proc.).**



Uwagi: Różnica PKB per capita względem PKB per capita w Stanach Zjednoczonych zdekomponowana na wkład: (i) produktywności – różnic w produkcie na przepracowaną godzinę, (ii) czasu pracy – przeciętnej liczby roboczogodzin na pracownika, (iii) – wskaźnika zatrudnienia, (iv) – demografii – udziału populacji w wieku 15-64 w populacji ogółem. Wszystkie wielkości wyrażone w procentach PKB per capita w Stanach Zjednoczonych.

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych Eurostat i OECD.

O luce rozwojowej Polski w roku 2000 stanowiły przede wszystkim trzy czynniki: (i) zaangażowanie w proces produkcji znacznie niższych zasobów kapitału prywatnego i publicznego niż w krajach najwyżej rozwiniętych; (ii) niższy poziom technologii umożliwiający zwiększenie efektywności produkcji; (iii) mniejszy zasób kapitału ludzkiego i nieco mniejszy relatywny nakład czynnika pracy (por. Bukowski, Growiec, Marć 2009). Na przestrzeni dekady nastąpiło podniesienie nakładu pracy, głównie za sprawą wzrostu liczby pracujących i spadku liczby bezrobotnych. Jak jednak wskazano w podrozdziale 2.3, wzrost zatrudnienia, a zatem również produktu per capita, mógłby być większy, gdyby Polska zwiększyła zatrudnienie kobiet i osób starszych w stopniu przeciętnym dla całej Unii. Relatywnie niska dynamika produktywności pracy po roku 2000 odróżnia Polskę od innych państw regionu, w tym zwłaszcza od Czech i Słowacji. O ile więc skumulowany wzrost produktu na przepracowaną godzinę w Polsce wyniósł w latach 2000-2009 30 proc., przyczyniając się do skrócenia dystansu względem UE15 i w mniejszym stopniu do USA, to jednak inne kraje wstępujące wraz z Polską do Unii Europejskiej w 2004 roku osiągnęły lepsze wyniki. W wyraźnie zamożniejszych już w roku 2000 Czechach wzrost produktywności pracy w latach 2000-2009 sięgnął łącznie 36,5 proc., a jego wkład do konwergencji względem USA był dwukrotnie większy niż w Polsce – 6 wobec 3 pkt. proc. Z kolei na Słowacji skumulowany wzrost produktywności pracy wyniósł aż 45 proc., a wkład do konwergencji produktu per capita względem USA wyniósł aż 8 pkt. proc. Przy tym oba te kraje zwiększyły wskaźnik zatrudnienia w stopniu porównywalnym z Polską, a już w roku 2000 charakteryzowały się, zwłaszcza Czechy, wyższą niż Polska produktywnością pracy. Biorąc pod uwagę, że zgodnie z ustaleniami teorii wzrostu, gospodarki relatywnie uboższe, o porównywalnych zasobach ludzkich, zapleczu instytucjonalnym i regulacyjnym, powinny rozwijać się szybciej od państw wyjściowo bogatszych, konwergencja Polski względem UE15 i USA w latach 2000-2009 przebiegała więc poniżej oczekiwań. Wśród krajów Grupy Wyszehradzkiej jedynie na Węgrzech zarówno dynamika produktywności, jak i wzrost zatrudnienia były niższe niż w Polsce. Przyczyn wyraźnego obniżenia się tempa wzrostu PKB na godzinę pracy w drugiej dekadzie transformacji należy szukać po stronie inwestycyjnej. Polska na tle Czech i Słowacji odznacza się systematycznie niższą stopą akumulacji brutto, a w rezultacie w latach 2000-2010 tzw. techniczne uzbrojenie pracy, tj. kapitał przypadający na jednego zatrudnionego, wzrastał w niej wyraźnie wolniej niż w jej południowych sąsiadów.

Wykres I.24 prezentuje dekompozycje luki PKB per capita względem Stanów Zjednoczonych w szeregu krajów UE15, w roku 2000 i 2009. W największej gospodarce Starego Kontynentu – w Niemczech – dystans zamożności względem USA niemalże się nie zmienił, jednak odwróceniu uległy czynniki go determinujące. Zniwelowaniu luki sprzyjał przede wszystkim wzrost odsetka pracujących w gospodarce, jednak przeciwdziałał temu nieznacznie większy niż w USA spadek liczby roboczogodzin na pracownika i, co ważniejsze, wolniejszy wzrost wartości dodanej wytwarzanej w jednej godzinie pracy. Podobna tendencja relatywnego wzrostu wskaźnika zatrudnienia względem USA „za cenę” wolniejszej dynamiki wzrostu produktywności pracy zarysowała się w szeregu innych krajów Europy – Wielkiej Brytanii (gdzie jednak nie nastąpiły zmiany przeciętnego czasu pracy) oraz w Austrii, Danii, Holandii, Szwecji,

gdzie przeciętny czas pracy wzrósł. Jednocześnie jednak łączny wzrost zaangażowania czynnika pracy w produkcję – zarówno przez dostosowanie ekstensywne (wskaźnik zatrudnienia), jak i intensywne (przeciętna liczba przepracowanych godzin w roku) – zrekompensował w tych krajach względne obniżenie godzinowej produktywności i umożliwił częściowe domknięcie luki PKB per capita względem USA. Na tym tle wyróżniają się Finlandia i Irlandia, które osiągnęły szybszy wzrost produktywności pracy niż referencyjne Stany Zjednoczone, przy stabilnym wskaźniku zatrudnienia w Finlandii i jego wzroście w Irlandii. Co prawda, w obu krajach obniżył się przeciętny czas pracy, ale w relatywnie mniejszej skali niż w USA, co pozwoliło im na zmniejszenie dystansu w PKB per capita do USA o odpowiednio 5 i 3 pkt. proc.<sup>20</sup>

Z drugiej strony, we Francji i Belgii wyjątkowo wolny wzrost produktywności sprawił, że o ile w roku 2000 gospodarki te charakteryzowały się wyższą niż w USA produktywnością pracy, to w roku 2009 była już ona wyraźnie niższa. Wzrost wskaźnika zatrudnienia o 2-3 pkt. proc. na przestrzeni dekady umożliwił im jednak utrzymanie pozycji względem USA z zakresie PKB na mieszkańca. W krajach Europy południowej taka sytuacja nie miała już miejsca. Relatywna dynamika produktywności była w tej części Wspólnoty, a zwłaszcza we Włoszech, zauważalnie niższa niż w Stanach. W istocie, Włochy były jedynym krajem w UE, w którym na przestrzeni dekady nastąpiła dywergencja produktu per capita względem USA – kraj, który w roku 2000 cechował się produktywnością rzędu 103 proc. przeciętnej w UE15, dekadę później plasował się już 5 pkt. proc. poniżej średniej. Z kolei w Hiszpanii i Portugalii produktywność pracy rosła w tempie zbliżonym do UE15 ogółem (tj. nieco wolniej niż w USA), czemu towarzyszył nieznaczny wzrost zatrudnienia. W konsekwencji, kraje te praktycznie nie zmieniły swojego dystansu rozwojowego względem Stanów Zjednoczonych między rokiem 2000 a 2009. Wyjątkiem była Grecja, która dzięki dynamice produktywności porównywalnej do tej odnotowywanej w Stanach Zjednoczonych, oraz zwiększeniu nakładu pracy (głównie ekstensywnego) mogła zrekompensować negatywny wkład struktury demograficznej i zmniejszyć lukę w stosunku do USA. Jednocześnie jednak w tym kraju doszło do zachwiania równowagi makroekonomicznej – przede wszystkim w postaci wzrostu zadłużenia zagranicznego do jednego z najwyższych poziomów w UE – co przełożyło się na wyjątkowo dużą podatność na skutki Wielkiej Recesji. Między rokiem 2007 a 2010 poziom PKB per capita obniżył się w Grecji i Hiszpanii o 6, a we Włoszech o 7 proc. – mocniej niż w UE15 ogółem (4 proc.), ale w porównywalnej skali jak w Wielkiej Brytanii, Danii lub Finlandii. W Portugalii spadek produktu był dużo mniejszy, rzędu 2 proc., ale reakcja po stronie zatrudnienia relatywnie duża, podobnie jak w Hiszpanii. W efekcie, w tych krajach utrzymany został poziom produktywności pracy, w przeciwieństwie do Włoch i Grecji, gdzie obniżyła się ona znacznie, najsilniej wśród krajów UE (produkt na pracującego spadł odpowiednio 3,8 i 2,3 proc.).

### Ramka I.1. Źródła różnic w czasie pracy między Europą a Stanami Zjednoczonymi.

Bukowski, Growiec, Marć (2009) pokazują, że okres ostatniego półwiecza charakteryzował się stopniowym spadkiem liczby godzin przepracowanych na pracownika w gospodarkach wysoko rozwiniętych. Przy tym, na początku lat 1960., przeciętny pracownik w największych państwach Europy Zachodniej pracował ponad 150 godzin więcej w roku niż jego odpowiednik w Stanach Zjednoczonych. Sytuacja uległa zmianie w latach 1970., gdy gospodarki europejskie utrzymały zapoczątkowany w latach 1960. trend spadku przepracowanej liczby godzin, podczas gdy w USA od połowy lat 1970., pozostawała ona na relatywnie stabilnym poziomie około 1800 godzin.

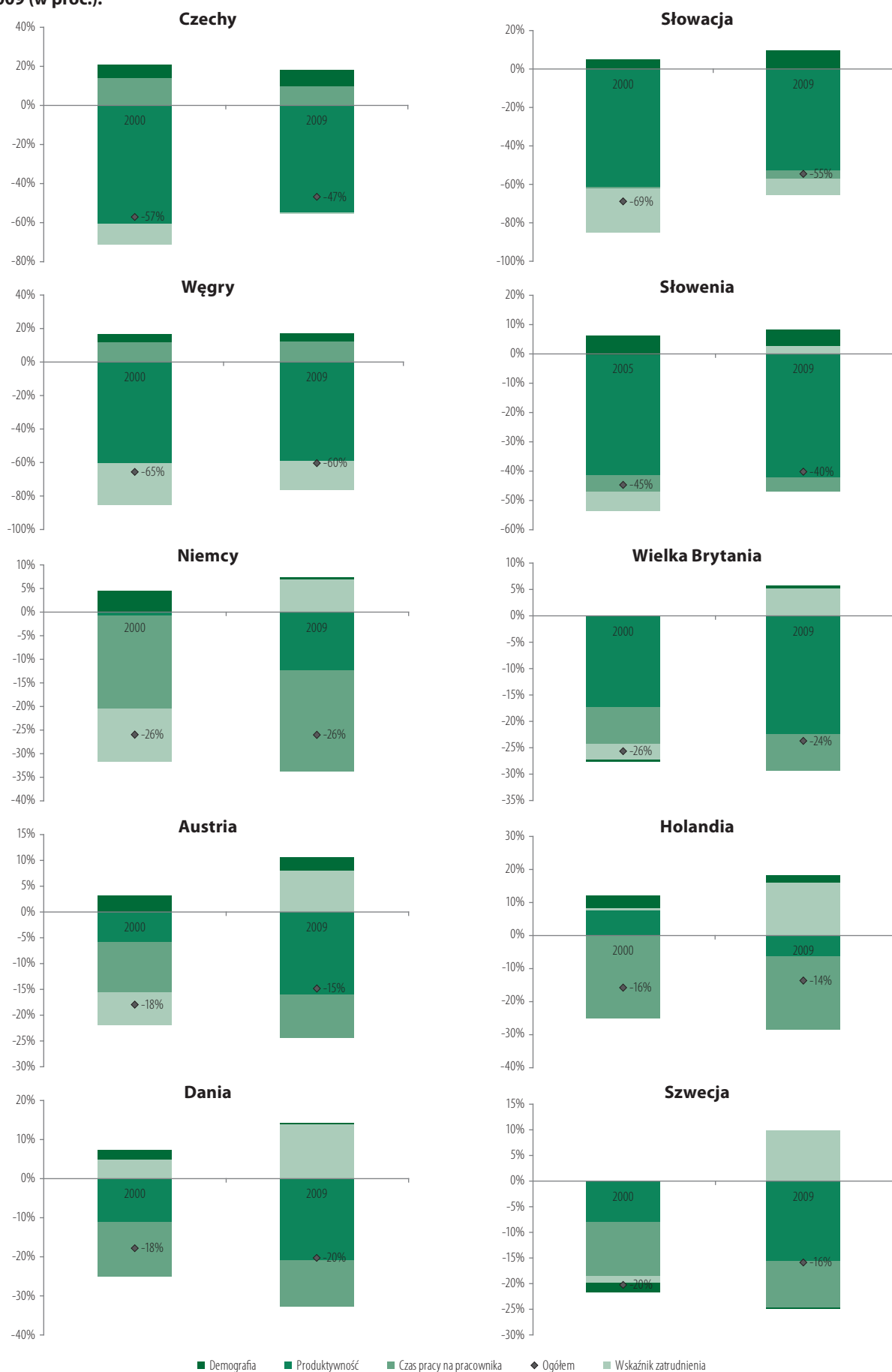
Blanchard (2004) wskazuje, że spadek liczby godzin przepracowanych na pracownika spowodowany było głównie spadkiem liczby godzin przepracowanych przez pracowników zatrudnionych na pełny etat, a nie wzrostem liczby osób pracujących na część etatu. Następnie, Faggio, Nickell (2007) wskazują, że największa część różnicy pomiędzy USA a krajami europejskimi pod względem liczby godzin pracy w roku wynika ze zróżnicowania długości wakacji i urlopów. W większości krajów europejskich pracownicy spędzają od 2 do 4 tygodni więcej na wakacjach i urlopach niż w USA. Czynniki te ma ilościowo relatywnie większe znaczenie niż zróżnicowanie przeciętnego tygodniowego czasu pracy i skali nieobecności w pracy z innych powodów (np. zwolnienia chorobowe, urlopy macierzyńskie, wychowawcze).

Warto jednak zwrócić uwagę, że w przypadku rocznego czasu pracy występują większe różnice między USA a krajami europejskimi, niż wśród samych krajów europejskich. Duża liczba godzin przepracowanych w Stanach Zjednoczonych wynika z relatywnie niewielkiej liczby tygodni przeznaczanych na wakacje, urlopy i innego rodzaju nieobecności (a w konsekwencji z powodu dużej liczby tygodni przepracowanych), wysokiej średniej liczby godzin przepracowanych na pracownika w tygodniu pracy (39,4 godziny), a w porównaniu do charakteryzujących się podobnie wysoką stopą zatrudnienia państw europejskich relatywnie mniej osób w USA pracuje na część etatu.

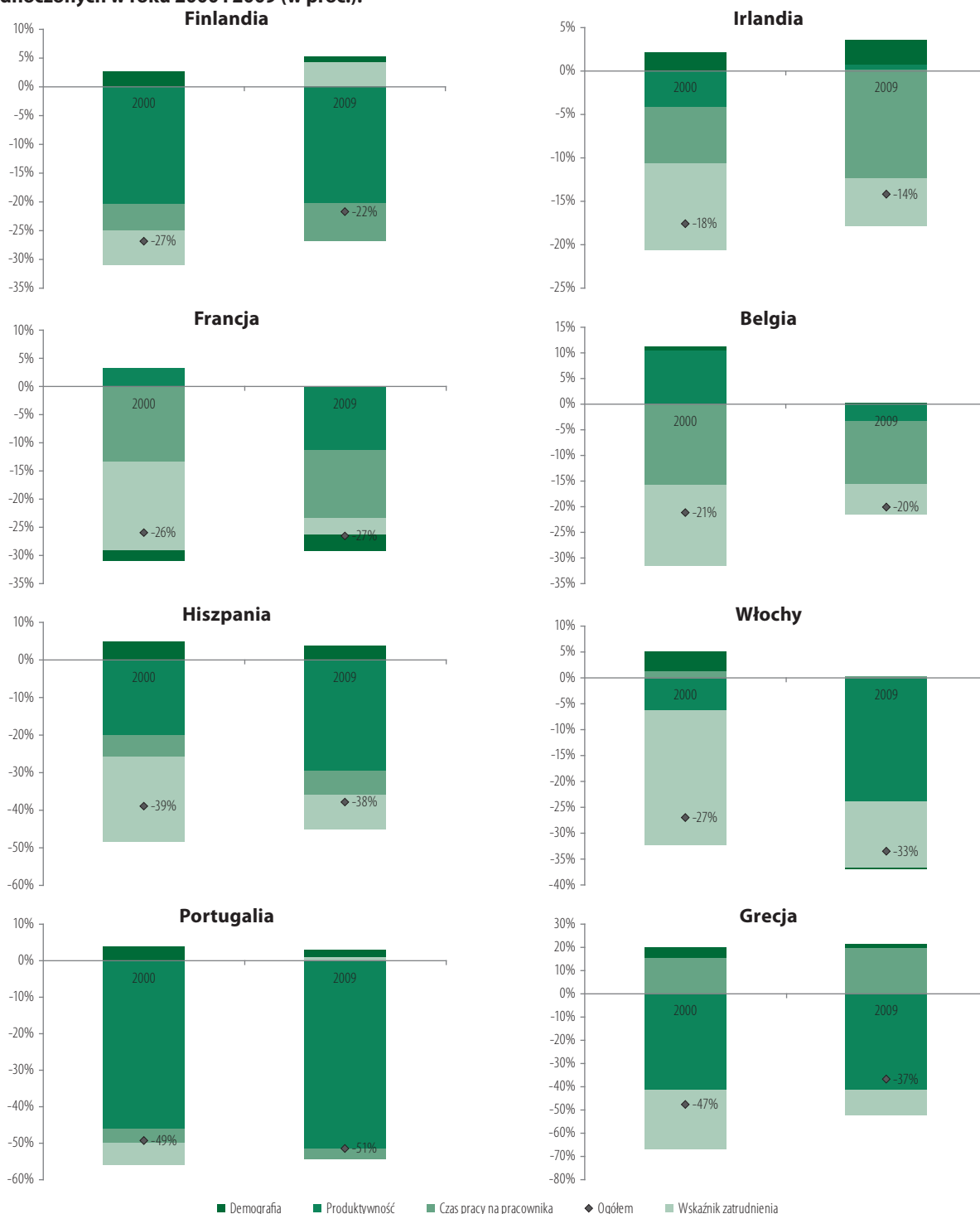
Ani Strategia Lizbońska, ani priorytety polityki poszczególnych krajów europejskich nie stawiały celu zwiększenia czasu pracy. Wykres I. 24 pokazuje, że z tytułu krótszego łącznego rocznego czasu pracy, produkt per capita w Europie był w roku 2009 niezmiennie o 10 procent niższy niż w Stanach.

<sup>20</sup> W przypadku Irlandii, postęp w latach 2000-2007 był większy i umożliwił skrócenie dystansu względem PKB per capita USA aż o 13 pkt. proc., jednak recesja lat 2008-2009 spowodowała głęboką korektę poziomu PKB.

Wykres I.24. Dekompozycja luki PKB per capita w wybranych krajach UE względem Stanów Zjednoczonych w roku 2000 i 2009 (w proc.).



(cd. ze strony 30) Wykres I.24. Dekompozycja luki PKB per capita w wybranych krajach UE względem Stanów Zjednoczonych w roku 2000 i 2009 (w proc.).



Uwagi: Różnica PKB per capita względem PKB per capita w Stanach Zjednoczonych zdekomponowana na wkład: (i) produktywności – różnic w produkcie na przeliczoną godzinę, (ii) czasu pracy – przeciętnej liczby roboczogodzin na pracownika, (iii) – wskaźnika zatrudnienia, (iv) – demografii – udziału populacji w wieku 15-64 w populacji ogółem. Wszystkie wielkości wyrażone w procentach PKB per capita w Stanach Zjednoczonych.

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych Eurostat i OECD.

### 3.3. Źródła różnic we wzroście produktywności pracy w krajach UE i Stanach Zjednoczonych

Zaprezentowane powyżej dekompozycje wskazują, że w ostatniej dekadzie główną przyczyną niepowodzeń gospodarek unijnych w domykaniu luki produktu per capita względem Stanów Zjednoczonych była niższa dynamika produktu wytwarzanego w trakcie godziny pracy. Różnice (zarówno poziomów, jak i temp wzrostu) tak rozumianej produktywności pracy mogą jednak wynikać z szeregu czynników, tj. z różnic w: technicznym uzbrojeniu pracy, strukturze kapitału fizycznego, przeciętnym poziomie i strukturze kapitału



ludzkiego, oraz tzw. całkowitej produktywności czynników produkcji (ang. *total factor productivity* – TFP), czyli efektywności, z jaką dane zasoby są wykorzystywane, którą określa z jednej strony poziom technologii (nieucieleśnionej w zasobie kapitału jako takim), a z drugiej efektywność organizacji działalności gospodarczej (warstwy instytucjonalno-regulacyjnej gospodarki). Tabela I.5 prezentuje wyniki dekompozycji dynamiki produktu (wartości dodanej) per capita w Stanach Zjednoczonych i Unii Europejskiej, która uwzględnia te głębsze źródła wzrostu. Ze względu na brak danych, analizy o takim stopniu szczegółowości nie można przeprowadzić dla nowych państw członkowskich, w tym Polski.<sup>21</sup> Z analizy wyłączone są również usługi publiczne.

Przeciętne tempo wzrostu wartości dodanej na mieszkańca zdekomponowane zostało na wkład:<sup>22</sup> (i) zmian całkowitego nakładu pracy w roboczogodzinach; (ii) zmian struktury zasobów pracy pod względem wykształcenia; (iii) akumulacji technologii informacyjnych i komunikacyjnych (ang. *information and communication technology* – ICT); (iv) akumulacji pozostałego kapitału fizycznego; (v) całkowitej produktywności czynników wytwórczych (TFP). Tabela I.5 pokazuje, że w latach 2001-2007 przeciętne tempo wzrostu wartości dodanej per capita było zarówno w Europie, jak i w Stanach Zjednoczonych niższe niż w ostatniej dekadzie dwudziestego wieku. W USA to spowolnienie niemal w całości przypisać można niższemu wzrostowi całkowitego nakładu pracy – po tzw. *jobs miracle* lat 1990. liczba pracujących i czas pracy w kolejnej dekadzie rosły wyraźnie wolniej. W UE15 relatywny spadek tempa wzrostu produktywności między ostatnią dekadą XX a pierwszą dekadą XXI wieku był mniejszy, ale i tak kształtowało się ono poniżej odnotowanego w Stanach. Ok. ¼ wzrostu wartości dodanej per capita w krajach UE przypisać można wzrostowi całkowitego nakładu pracy, co wobec omówionego wcześniej nieznacznego spadku przeciętnego czasu pracy oznacza przede wszystkim wzrost zatrudnienia. Z drugiej strony, dynamika produktywności pracy, która była w latach 1991-2000 tylko nieznacznie niższa niż w Stanach Zjednoczonych, obniżyła się bardzo wyraźnie. Tabela I.5 wskazuje, że nie można tego zjawiska utożsamiać z przejściowym kosztem wzrostu zatrudnienia, w postaci włączenia na rynek pracy osób relatywnie niżej wykwalifikowanych, obniżających przeciętną jakość zasobów pracy. W obu rozważanych okresach następowała bowiem poprawa struktury pracujących pod kątem wykształcenia, wnosząca pozytywny, choć umiarkowany (i w ostatniej dekadzie jednak mniejszy niż we wcześniejszej) wkład do wzrostu produktu na mieszkańca. Wzrostowi zatrudnienia nie towarzyszyła za to adekwatna akumulacja kapitału, zarówno w postaci inwestycji w nowoczesne technologie (kapitał ICT), co także w kapitał tradycyjny – to właśnie zbyt niskim inwestycjom można przypisać połowę obniżenia dynamiki produktywności pracy w Europie.

**Tabela I.5. Przeciętne roczne tempo wzrostu wartości dodanej per capita i wkład determinant wzrostu w UE15 oraz Stanach Zjednoczonych w latach 1991-2000 oraz 2001-2007 (w proc.).**

	Unia Europejska		Stany Zjednoczone	
	1991-2000	2001-2007	1991-2000	2001-2007
Wzrost wartości dodanej per capita	2,1	1,9	3,1	2,3
Wkład				
Przeciętnego nakładu pracy jednego mieszkańca	0,1	0,5	1,0	0,3
Produktywności pracy	2,0	1,4	2,1	2,0
w tym:				
Struktury zasobów pracy	0,3	0,1	0,2	0,2
Kapitału ICT	0,4	0,3	0,9	0,4
Kapitału innego niż ICT	0,8	0,6	0,9	0,6
TFP	0,5	0,4	0,2	0,8

Uwagi: Ze względu na dostępność danych, uwzględniono następujące kraje UE: Austria, Belgia, Dania, Finlandia, Francja, Niemcy, Włochy, Holandia, Hiszpania, Wielka Brytania.

Źródło: opracowanie własne na podstawie Timmer et al. (2010) i danych EU-KLEMS.

Uzyskane wyniki pozwalają sądzić, że o ile w latach 1990. przyczyną niższej dynamiki produktywności pracy w Europie były przede wszystkim niższe inwestycje w nowoczesne technologie (kapitał ICT), to w pierwszej dekadzie XXI wieku jej źródłem był przede wszystkim dużo niższy wzrost całkowitej produktywności czynników produkcji (TFP), który w Europie obniżył się w tej dekadzie, zaś w Stanach wyraźnie wzrósł.

Tabela I.6 wskazuje, że źródła różnic w dynamice produktywności pracy między Europą Zachodnią a USA ulokowane są w dwóch sektorach – produkcji elektroniki i telekomunikacji, oraz usługach rynkowych. W przemyśle przetwórczym oraz pozostałej produkcji (rolnictwo, przemysł wydobywczy, wytwarzanie energii, budownictwo) kraje UE charakteryzują się nawet nieznacznie wyższą dynamiką produktywności niż USA – jednak te sektory w znacznie mniejszym stopniu decydują o wzroście zagregowanej produktywności niż

<sup>21</sup> A także dla Grecji, Irlandii, Luksemburga, Portugalii i Szwecji. Pozostałe 10 krajów UE wytwarza ponad 90 proc. całkowitego PKB UE15, więc analiza dla tej grupy może być interpretowana jako analiza dla całej UE15.

<sup>22</sup> Szczegółowe definicje, w szczególności kapitału ICT i innego niż ICT, prezentują Timmer et al. (2010).

usługi rynkowe, telekomunikacja i elektronika. Porównanie ostatniej dekady XX z pierwszą XXI wieku wskazuje, że w latach 1990. Europa odstawała wyraźnie dynamiką produktywności w produkcji ICT i telekomunikacji, ale rekompensowała to lepszym podnoszeniem produktywności w pozostałym przemyśle. Dywergencja produktywności w latach 2000-2007 wynikała natomiast głównie z odmiennych tendencji w usługach – w Europie wkład usług rynkowych do wzrostu produktywności obniżył się, w Stanach Zjednoczonych wzrósł.

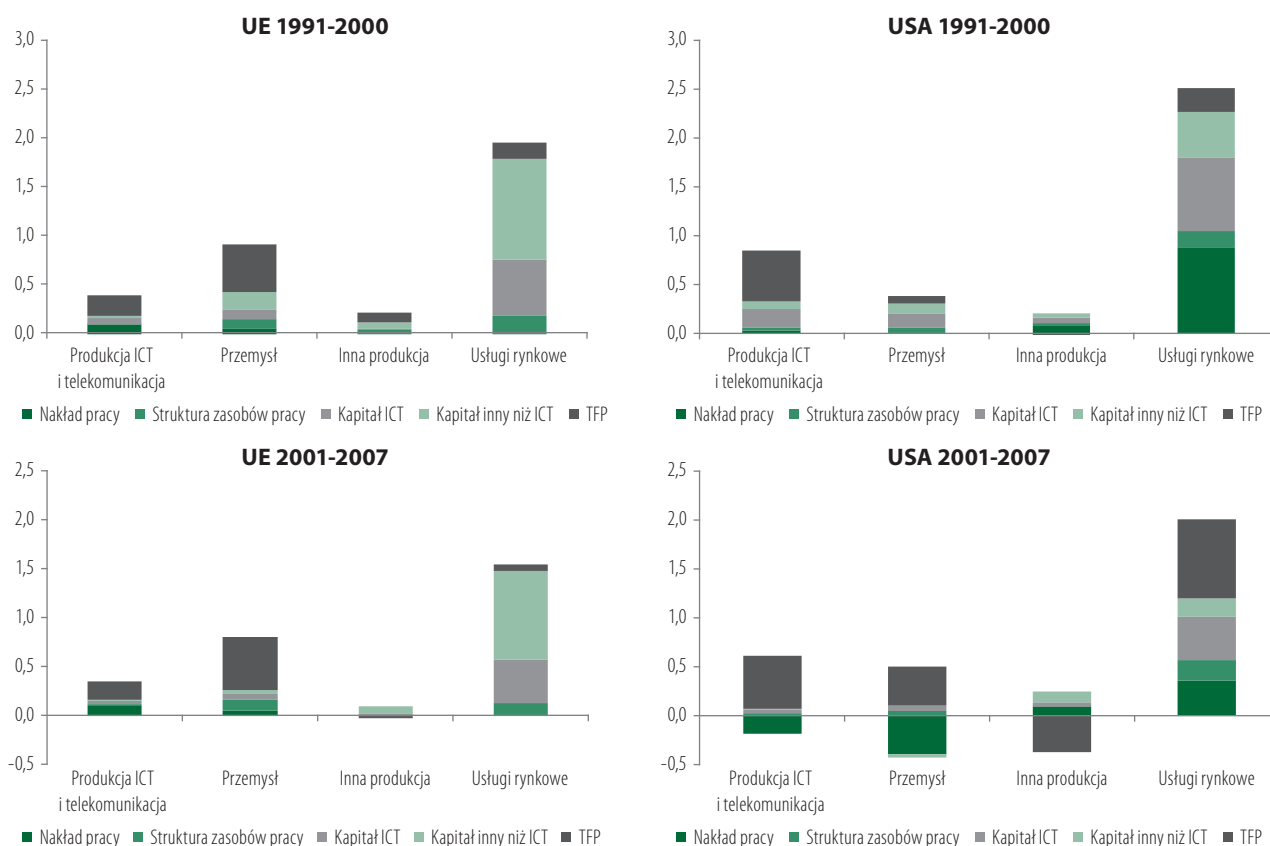
**Tabela I.6. Wkład sektorów rynkowych do średniej dynamiki produktywności pracy ogółem w UE oraz Stanach Zjednoczonych w latach 1991-2000 oraz 2001-2007 (w proc.).**

	Unia Europejska		Stany Zjednoczone	
	1991-2000	2001-2007	1991-2000	2001-2007
Produktywność pracy	2,0	1,4	2,1	2,0
w tym:				
Produkcja ICT i telekomunikacja	0,2	0,1	0,6	0,5
Przemysł przetwórczy	0,5	0,4	0,3	0,4
Inna produkcja	0,1	0,0	0,1	-0,2
Usługi rynkowe	1,2	0,9	1,2	1,3

Uwagi: Sektory zdefiniowane za Timmer et al. (2010) i: Produkcja ICT i telekomunikacja (przemysł elektroniczny, usługi telekomunikacyjne), przemysł (przemysł przetwórczy bez elektronicznego); inna produkcja (rolnictwo, przemysł wydobywczy, wytwarzanie energii, budownictwo), usługi rynkowe (m.in. handel, transport, hotele i restauracje, usługi finansowe i biznesowe, osobiste i społeczne). Ze względu na dostępność danych, uwzględniono następujące kraje UE: Austria, Belgia, Dania, Finlandia, Francja, Niemcy, Włochy, Holandia, Hiszpania, Wielka Brytania.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Timmer et al. (2010) i danych EU-KLEMS.

**Wykres I.25. Dekompozycja tempa wzrostu wartości dodanej per capita w sektorach rynkowych w UE15 oraz Stanach Zjednoczonych w latach 1991-2000 oraz 2001-2007 (w proc.).**



Uwagi: Sektory zdefiniowane za Timmer et al. (2010) i: Produkcja ICT i telekomunikacja (przemysł elektroniczny, usługi telekomunikacyjne), przemysł (przemysł przetwórczy bez elektronicznego); inna produkcja (rolnictwo, przemysł wydobywczy, wytwarzanie energii, budownictwo), usługi rynkowe (m.in. handel, transport, hotele i restauracje, usługi finansowe i biznesowe, osobiste i społeczne). Ze względu na dostępność danych, uwzględniono następujące kraje UE: Austria, Belgia, Dania, Finlandia, Francja, Niemcy, Włochy, Holandia, Hiszpania, Wielka Brytania.

Źródło: opracowanie własne na podstawie Timmer et al. (2010) i danych EU-KLEMS.

Wykres I.25 uzmysławia naturę tego procesu. W Europie wzrost całkowitej produktywności czynników produkcji (TFP) umiejscowiony jest niemal wyłącznie w przemyśle (USA nie odstają pod tym kątem). W Stanach Zjednoczonych lata 2000. przyniosły natomiast akcelerację wzrostu TFP w usługach rynkowych, który, z wyjątkiem Wielkiej Brytanii, nie nastąpił w Europie. Wysoka akumulacja tradycyjnego kapitału fizycznego w sektorze usługowym w Europie nie przełożyła się więc na adekwatny przyrost produktywności. Konsekwencją tego faktu jest też dwukrotnie większy w USA niż w Europie wkład zmian (poprawy) struktury kapitału ludzkiego w usługach do wzrostu produktywności. Można więc sądzić, że wysokie tempo innowacji oraz inwestycji w nowe technologie, zapoczątkowane w Stanach Zjednoczonych w latach 1990., z pewnym opóźnieniem (związany z koniecznością wdrożenia niezbędnych zmian procesów organizacyjnych i produkcyjnych) przełożyło się na wzrost całkowitej produktywności czynników produkcji. W istocie, Triplett, Bosworth (2006) zauważają, że najszybszy wzrost produktywności nastąpił w branżach wykorzystujących nowe technologie ICT, zwłaszcza w usługach rynkowych. Warto też zwrócić uwagę na przesunięcie zatrudnienia w Stanach Zjednoczonych z przemysłu do usług, zwłaszcza w latach 2000., któremu towarzyszył zauważalny wzrost produktywności pracy (suma wkładu pozostałych wyróżnionych źródeł wzrostu wartości dodanej per capita). W Europie taki proces nie wystąpił. Do zagadnienia tego powracamy w części IV.

Tabela I.7 wskazuje, że omówione powyżej różnice pomiędzy UE i USA występują również w przypadku większości krajów Wspólnoty – jedynym krajem UE, w którym wkład produktywności pracy do wzrostu wartości dodanej był w obu okresach większy niż w USA, jest Finlandia. Co więcej, podobnie jak w Stanach Zjednoczonych, głównym źródłem wzrostu produktywności tej gospodarki była dynamika TFP. Niemcy były drugim krajem Europy, gdzie poprawa całkowitej produktywności czynników produkcji odgrywała wiodącą rolę, choć dynamika tego procesu była znacznie niższa. Relatywnie wysokim wzrostem produktywności wyróżniła się również Wielka Brytania, gdzie rola poszczególnych czynników tego wzrostu była zbliżona. Na przeciwnym biegunie znajdują się natomiast Włochy i Dania, gdzie wkład rosnącej produktywności do wzrostu wartości dodanej stanowił w latach 2000-2007 ok. 1/3 tego obserwowanego w USA i wynikało to głównie ze spadku TFP. We Francji natomiast dominujące znaczenie miały inwestycje w kapitał tradycyjny.

**Tabela I.7. Przeciętne roczne tempo wzrostu wartości dodanej per capita i wkład determinant wzrostu w wybranych krajach UE oraz Stanach Zjednoczonych w latach 1991-2000 oraz 2001-2007 (w proc.).**

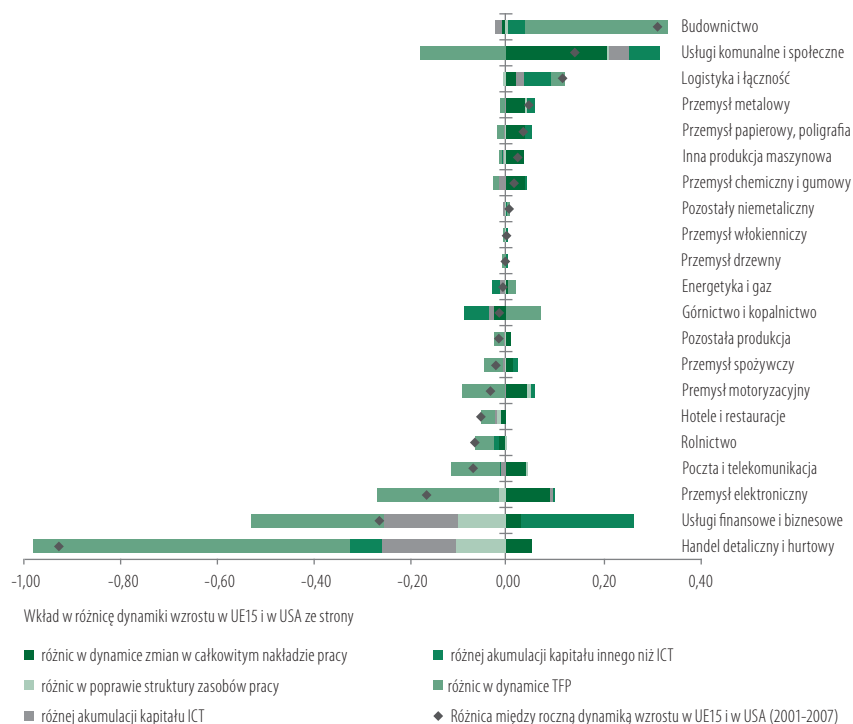
	1991-2000							2001-2007						
	DK	FI	IT	UK	DE	FR	US	DK	FI	IT	UK	DE	FR	US
Wzrost wartości dodanej	2,3	1,9	1,5	2,5	1,5	1,9	3,1	1,3	2,9	1,2	2,4	1,3	1,8	2,3
Wkład														
Całkowitego nakładu pracy	0,4	-0,7	0,0	-0,2	-0,2	0,0	1,0	0,6	0,5	0,6	0,6	-0,1	0,3	0,3
Produktywności pracy	1,8	2,7	1,5	2,7	1,8	1,9	2,1	0,7	2,3	0,5	1,8	1,5	1,5	2,0
w tym:														
Struktury zasobów pracy	0,4	0,5	0,1	0,6	-0,1	0,6	0,2	-0,1	0,3	0,1	0,4	0,1	0,2	0,2
Kapitału ICT	0,9	0,4	0,3	0,7	0,4	0,3	0,9	0,7	0,4	0,2	0,5	0,3	0,2	0,4
Kapitału innego niż ICT	0,3	0,3	0,6	0,6	0,9	0,5	0,9	0,3	0,4	0,7	0,5	0,5	0,6	0,6
TFP	0,3	1,4	0,5	0,8	0,6	0,6	0,2	-0,3	1,3	-0,4	0,5	0,7	0,4	0,8

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Timmer et al. (2010) i danych EU-KLEMS.

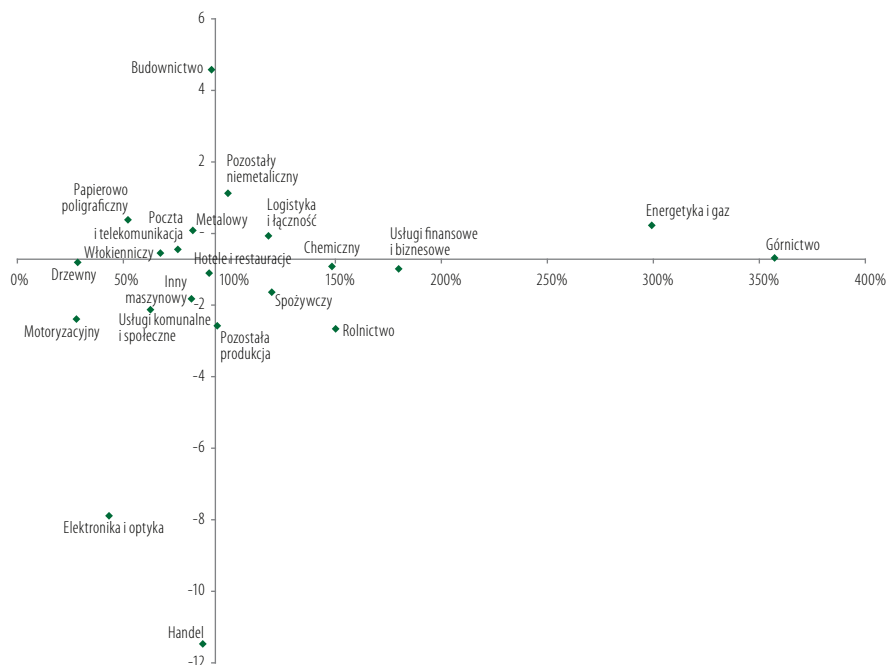
Przekształcenia takie nie powinny dziwić, gdyż to Stany Zjednoczone pozostają głównym źródłem innowacji i postępu technologicznego, zwiększających produktywność czynników produkcji. Pozostałe gospodarki, w tym europejskie, korzystają z nich dopiero po ich dyfuzji i adaptacji, przez co wytwarza się tzw. opóźnienie dyfuzyjne (ang. *diffusion lag*, por. Benhabib, Spiegel, 2005), prowadzące do różnic w poziomie produktywności. Wobec zróżnicowania poziomu kapitału ludzkiego pomiędzy krajami Unii – Bukowski, Growiec, Marć (2009) pokazują, że dyfuzja technologii najsilniejszy wpływ wywarła na wzrost produktywności czynników produkcji (TFP) w Irlandii, Holandii, Finlandii i Szwecji, a najsłabszy na kraje śródziemnomorskie: Grecję, Hiszpanię, Portugalię i Włochy. Autorzy ci podkreślają także, że Europa gorzej niż Stany Zjednoczone wykorzystuje pracę wysokokwalifikowaną. Ich zdaniem niemal całą przewagę USA nad UE15 w zakresie produktywności pracy należy przypisać temu zjawisku. Jednocześnie, przedstawiona na Wykresie I.26 dekompozycja źródeł różnic we wkładzie, jaki poszczególne sektory rynkowe w UE oraz USA wniosły do wzrostu wartości dodanej per capita w okresie przedkryzysowym (tj. w latach 2001-2007) wskazuje, że handel hurtowy i detaliczny, usługi dla biznesu i finansowe, a także przemysł elektroniczny były głównymi sektorami, w których kraje UE systematycznie traciły dystans do USA – zarówno pod kątem produktywności, jak i całkowitej produktywności czynników produkcji (TFP). Znacząca rola, jaką odgrywają one we współczesnej gospodarce sprawia, że lepsze wyniki państw Unii w sektorze publicznym i budownictwie nie zdołały zrekompensować relatywnej utraty wydajności między UE15 i USA, co w efekcie przyczyniło się do porażki Strategii Lizbońskiej w obszarze produktywności.<sup>23</sup>

<sup>23</sup> W przypadku usług finansowych i biznesowych, różnice tempa wzrostu produktywności w tym sektorze w UE i USA były umiarkowane, ale ich wkład do różnicy dynamiki wartości dodanej per capita był znaczny, co wynikało z relatywnie większej roli tego sektora w gospodarce Stanów Zjednoczonych. Należy pamiętać, że dostępne dane obejmują okres bardzo szybkiego rozwoju tego sektora, zwłaszcza w USA, który następnie został skorygowany w trakcie Wielkiej Recesji. Analiza okresu 2000-2010 mogłaby więc przypisać usługom finansowym i biznesowym mniejszy wkład do luki dynamiki produktywności między UE a USA, jednak brak danych za okres 2008-2010 nie pozwala na weryfikację tego przypuszczenia.

**Wykres I.26. Dekompozycja różnic wkładu poszczególnych sektorów rynkowych do dynamiki wzrostu wartości dodanej per capita w UE i USA w latach 2001-2007 (w pkt. proc. średniorocznie).**



**Wykres I.27. Różnice w dynamice wzrostu produktywności pracy w poszczególnych sektorach rynkowych między UE oraz USA w latach 2001-2007 (w pkt. proc. średniorocznie) a relatywna produktywność sektorów w UE względem USA w roku 2000 (w proc.).**



Uwagi: Na wykresie I.27 względne poziomy produktywności w sektorach w UE i USA obliczono przy założeniu implícite, że relatywne, względem ogólnego poziomu cen, ceny w sektorach są w obu przypadkach takie same. Założenie to jest podyktowane brakiem danych o cenach na poziomie tak zdefiniowanych sektorów.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych EU-KLEMS

Wykres I.27 pokazuje, że w szeregu branż, w których Europa traciła dystans do USA w latach 2000-2007 już w momencie powstawania Strategii Lizbońskiej wykazywała niższą produktywność. W szczególności dotyczy to handlu, hoteli i restauracji, usług komunalnych i społecznych oraz przemysłu motoryzacyjnym i innego maszynowego. Z drugiej strony, część dystansu pod kątem produktywności pracy zostało zniwelowane w innych gałęziach przemysłu. Jednocześnie jednak w przemyśle chemicznego, spożywczego, a także rolnictwa, górnictwa oraz usług finansowych i biznesowych godzinowa produktywność systematycznie malała, choć w 2000 roku w tych branżach to Europa miała przewagę nad Stanami Zjednoczonymi.

Pogłębianie się luki w PKB na zatrudnionego między UE15 a USA, zarówno w ww. sektorach, jak i w całej gospodarce rynkowej (por. Tabela I.5) w głównej mierze wynikało z niższej dynamiki TFP w Europie. Można więc sądzić, że u podstaw obserwowanych różnic stoją kwestie regulacyjne i instytucjonalne. W szczególności, te ograniczające konkurencyjność w handlu (np. regulacje dotyczące handlu detalicznego, w tym czasu otwarcia i powierzchni sklepów<sup>24</sup>) oraz usługach biznesowych (odrzućenie dyrektywy Bolkensteina), a tą drogą utrudniające firmom europejskim podnoszenie produktywności pracy w stopniu porównywalnym do USA.

Co więcej, zarówno udział w PKB wydatków na badania i rozwój, inwestycji wysokiego ryzyka (ang. *venture capital*), jak i inwestycji w nowoczesne technologie ICT, utrzymuje się w Stanach na wyższym poziomie niż przeciętnie w Europie.<sup>25</sup> Choć tempo akumulacji i wykorzystania nowoczesnych technologii<sup>26</sup> w gospodarce europejskiej wzrosło w drugiej połowie lat 1990.,<sup>27</sup> to udział zasobu technologii ICT w łącznym wolumenie kapitału fizycznego był w 2004 roku w USA dwukrotnie wyższy niż w UE15 (11 wobec 5,5 proc., por. Timmer, Ypma, van Ark, 2005). W najbardziej zaawansowanych pod tym kątem krajach (Finlandia, Szwecja, Wielka Brytania) udział tych technologii w zasobie kapitału sięgał 4/5 analogicznej wielkości dla Stanów Zjednoczonych, a w najmniej zaawansowanych (Francja, Hiszpania) – 1/3. Analiza wpływu, jaki technologie ICT wywarły na przyspieszenie wzrostu gospodarczego w USA w latach 1990. (Basu, Fernald, 2007) wskazuje, że nastąpiło ono przede wszystkim w sektorach intensywnie wykorzystujących ICT, a nie w sektorach je wytwarzających. Wykorzystując dane sektorowe z USA Basu, Fernald (2007) pokazują, że akumulacja kapitału w zakresie ICT w latach 1990. była pozytywnie związana ze wzrostem TFP po roku 2000, tj. po uwzględnieniu opóźnienia wymaganego do ich adaptacji w procesie produkcji jako technologii ogólnego zastosowania (ang. *general purpose technologies*, GPT).

Duża rola intensywności dyfuzji technologii dla wzrostu produktywności w poszczególnych krajach europejskich, dystans względem USA pod kątem wdrożenia technologii ICT jako technologii ogólnego zastosowania i wymaganie wysokiego poziomu kapitału ludzkiego dla ich adaptacji sprawiają, że luka produktywności UE15 wobec Stanów Zjednoczonych nie tylko nie zmniejszyła się, co wraz z podniesieniem zatrudnienia grup wcześniej względnie słabiej z rynkiem pracy związanych, uległa pogłębieniu. W świetle wcześniejszych obserwacji o znaczeniu kapitału fizycznego, w tym ICT i ludzkiego, dla adaptacji innowacji i wzrostu produktywności oraz o ich oddziaływaniu z pewnym opóźnieniem na te zmienne, pozostałe wymiary determinujące lukę rozwojową dekadę temu, wpłynęły negatywnie na potencjał podnoszenia produktywności.

Bukowski, Growiec, Marć (2009) zwracają uwagę, że światowy postęp technologiczny jest nierównomiernie rozłożony między sektory praco- i kapitałochłonne. Zdecydowana większość przyrostu produktywności pracy w gospodarkach państw rozwiniętych odbywa się w obszarze technologii intensywnie wykorzystujących kapitał fizyczny oraz pracę wykwalifikowaną. Dynamika produktywności w sektory praco- i kapitałochłonne (np. w rolnictwie, wielu typach usług itp.) jest systematycznie niższa od tej jaką obserwuje się w przemyśle, w tym zwłaszcza w jego najbardziej zaawansowanych gałęziach (tzw. przemysłach *high-tech*). Oznacza to także, że tylko kraje o dużych zasobach kapitału fizycznego i ludzkiego mogą w pełni korzystać z owoców postępu technologicznego. Sukcesy gospodarcze państw Azji Wschodniej (Japonii, Tajwanu, Korei Południowej) po roku 1945, a także Chin w ostatnich 30 latach oparte były w dużej mierze na niwelowaniu zapóźnień technologicznych poprzez intensywne (przekraczające 30 a nawet 40 proc. PKB) inwestycje. Akumulacja kapitału odpowiada za połowę spektakularnie wysokiego wzrostu gospodarczego tzw. Tygrysów Azjatyckich w okresie powojennym, przy czym także wysoki wzrost produktywności wiązał się zwykle z charakterem inwestycji, koncentrujących się na parku maszynowym i infrastrukturze logistycznej, a nie w budynkach i budowlach. Konsekwencją znaczenia, jakie ma zakumulowany kapitał produkcyjny dla poziomu bogactwa i produktywności pracy jest także to (por. Bukowski, Growiec, Marć, 2009), że głównym źródłem ugruntowanego historycznie, lecz trwającego do dziś, dystansu gospodarczego państw środkowoeuropejskich (w tym Polski) względem UE15 oraz USA, jest duża różnica w technicznym uzbrojeniu pracy tj. wyposażeniu gospodarki w kapitał fizyczny. Różnice w kapitale ludzkim są także znaczące, lecz ich znaczenie jest mniejsze.

Uzupełnienia tych spostrzeżeń dostarcza dekompozycja źródeł wzrostu gospodarczego w krajach Grupy Wyszehradzkiej w ostatnich 20 latach, zaprezentowana na Wykresach I.28-I.29. Wskazuje ona, że głównym źródłem wzrostu PKB w Europie Środkowej po roku 1990 (z wyjątkiem Węgier) było wykorzystanie rezerw organizacyjnych i zarządczych, poprawiające efektywność użytkowania klasycznych czynników produkcji – kapitału i pracy. Szczególnie widoczne jest to w Polsce, w której zwiększenie poziomu TFP odpowiadało za niemal całość wzrostu gospodarczego okresu transformacji. Na wyniku tym zaważyły zwłaszcza lata 1990-2000, kiedy Polska wyróżniała się na tle regionu wyjątkowo wysoką dynamiką produktywności pracy.

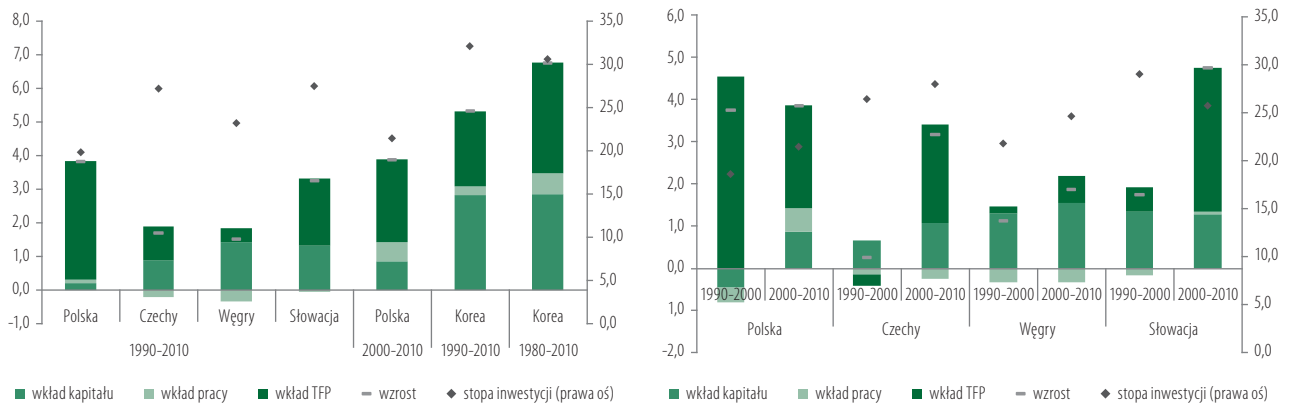
<sup>24</sup> Basker (2007) argumentuje, że motorem wzrostu produktywności w handlu w Stanach Zjednoczonych był rozwój handlu wielkopowierzchniowego. McKinsey Global Institute (2002) i Gordon (2007) wskazują natomiast na „miękkie” innowacje wywołane upowszechnieniem technologii ICT – nowe formy handlu, usprawnienia w logistyce, marketingu i dystrybucji.

<sup>25</sup> Oczywiście wewnątrz UE występuje duże zróżnicowanie pod względem innowacyjności, inwestycji w nowoczesne technologie i struktury wytwarzanego produktu pod tym kątem – w krajach skandynawskich miary te są porównywalne, lub nawet wyższe niż w USA, w Wielkiej Brytanii i Irlandii niewiele im ustępują, w krajach kontynentalnych dystans jest większy, zaś w krajach południowej Europy wyraźny.

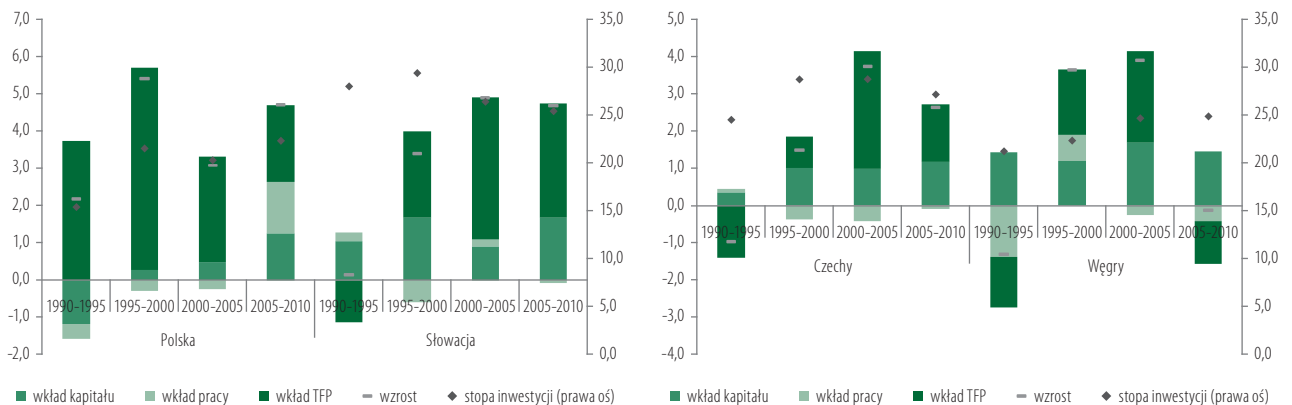
<sup>26</sup> Wyposażenie informatyczne (*hardware*), urządzenia służące łączności (w tym telekomunikacyjne) oraz oprogramowanie (*software*).

<sup>27</sup> W okresie 1995—2000 zasób kapitału IT w UE15 wzrósł czterokrotnie (Bukowski, Growiec, Marć, 2009).

**Wykres I.28. Źródła wzrostu gospodarczego w krajach Grupy Wyszehradzkiej w latach 1990-2010 (proc., średniorocznie) na tle doświadczeń koreańskich (1980-2010).**



**Wykres I.29. Źródła wzrostu gospodarczego w krajach Grupy Wyszehradzkiej w kolejnych 5-letnich podokresach lat 1990-2010 (proc., średniorocznie).**



Uwaga: Dane za lata 1990-1995 zostały uzupełnione na podstawie danych szacunkowych i są przybliżone.

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych Eurostat.

W istocie rzeczy, w pierwszej dekadzie transformacji Polska odnotowała zdecydowanie najwyższą stopę wzrostu PKB w Grupie Wyszehradzkiej mimo tego, że niskie stopy inwestycji i rozbudowane programy pasywnej polityki pracy doprowadziły do redukcji zasobów kapitału i pracy zaangażowanych w produkcję. Świadczy to o tym, że rezerwy poprawy wydajności, dzięki eliminacji nieefektywności właściwych dla gospodarki centralnie planowanej, były w Polsce na tyle duże, że do osiągnięcia kilkuprocentowej dynamiki wzrostu gospodarczego wystarczyła stabilizacja polityki makroekonomicznej (tzw. Plan Balcerowicza), uwolnienie działalności gospodarczej (rozpoczęte tzw. ustawą Wilczka z 1988 roku) oraz szybka prywatyzacja części gospodarki już w roku 1990 (zwłaszcza handlu, części przemysłu i usług). Znacznie mniej zdecydowana agenda reformatorska w Czechach, na Słowacji i Węgrzech spowodowała, że kraje te nie wykorzystywały lat 1990-2000 z podobną skutecznością jak Polska. W ich przypadku zmiana polityki nadeszła dopiero w drugiej dekadzie transformacji, dzięki czemu w Czechach i na Słowacji doszło do wyraźnego przyspieszenia dynamiki TFP. Kraje te zachowały także relatywnie wysoką dynamikę inwestycji, dzięki czemu także wkład do wzrostu PKB ze strony zmian w zasobach kapitału w gospodarce przekroczył w nich 1 pkt. proc. W Polsce przez kilkanaście lat stopa inwestycji była wyraźnie niższa niż u jej południowych sąsiadów. Dopiero w ostatnich pięciu latach jej wzrost pozwolił by również w Polsce rola akumulacji kapitału w tworzeniu PKB wzrosła. Jednak na tle doświadczeń azjatyckich Tygrysów, ograniczone oszczędności i inwestycje krajowe obserwowane w różnym stopniu w całej Grupie Wyszehradzkiej, a obniżające się przez większość lat 1990-2010 wskaźniki zatrudnienia i łączny czas pracy, sprawiają, że region nie wykorzystuje w pełni własnego potencjału, tracąc ok. 1-2 pkt. proc. rocznie.

W Polsce w ostatnich pięciu latach można mówić o częściowym odejściu od tych negatywnych tendencji – dzięki reformom zabezpieczenia społecznego oraz zmianom demograficznym (por. *Zatrudnienie w Polsce 2008 – praca w cyklu życia*) oraz zwiększeniu stopy inwestycji publicznych o ok. 2 pkt. proc. PKB rocznie, wkład zmian w nakładach czynników produkcji dla wzrostu gospodarczego znacznie wzrósł. Zmiany te wystarczyły jednak zaledwie do zrównoważenia negatywnego wpływu na wzrost, jaki wywierała malejąca dynamika TFP. Alternatywnie, obserwowany w Polsce wzorec można interpretować jako dowód na to, że akumulacja kapitału w latach 2005-2010 była niewystarczająca do tego, by zapobiec obniżeniu dynamiki produktywności pracy w wyniku spadku jej technicznego uzbrojenia. Za interpretacją tą przemawia także to, że większość ożywienia inwestycyjnego w tym okresie była związana z publicznymi inwestycjami na infrastrukturę, których potencjalny wpływ na TFP jest mniej oczywisty niż inwestycji w park maszynowy. Zwraca

uwagę, że Słowacja, w której w latach 2000-2010 doszło do realokacji inwestycji do przemysłu przetwórczego, nie odnotowała tak wysokiego spadku dynamiki TFP jak Polska, mimo efektywnego obniżenia się zagregowanych inwestycji ogółem.

Przez cały okres transformacji na tle regionu negatywnie wyróżniały się Węgry, które jako jedyny kraj Grupy Wyszehradzkiej ani w latach 1990-2000, ani w kolejnym dziesięcioleciu nie zdołały w istotny sposób podnieść dynamiki wzrostu produktywności własnej gospodarki. W rezultacie kraj ten odnotował najniższą stopę wzrostu PKB w Europie Środkowej, a Polska, która była w roku 1990 krajem wyraźnie uboższym od Węgier, pod koniec pierwszej dekady XXI wieku stała się od nich bogatsza.

#### 4. Wnioski z realizacji Strategii Lizbońskiej dla Strategii Europa 2020 i polityki strategicznej w Polsce

Strategia Europa 2020 stanowi propozycję zmian w kierunkach polityki społeczno-gospodarczej Unii Europejskiej, zmierzającą z jednej strony do zwiększenia koordynacji działań prowadzonych przez poszczególne państwa, z drugiej zmieniającą akcenty w zakresie celów gospodarczych i metod ich osiągnięcia. Trzema głównymi obszarami strategii są: (i) inteligentny wzrost gospodarczy (tj. rozwój oparty na innowacyjności, uwzględniający wzrost nakładów na R&D, większe wsparcie badań naukowych oraz szersze wykorzystanie ICT), (ii) trwałe (zrównoważone) wzrost gospodarczy (tj. rozwój „zielony” i rozwijanie gospodarki z poszanowaniem środowiska naturalnego, ale także wspieranie adaptacyjności gospodarki i rynku pracy do zmian zachodzących w perspektywie globalnej), oraz (iii) wzrost gospodarczy sprzyjający włączeniu społecznemu (a więc rozwój mający na względzie zmniejszenie zakresu ubóstwa i wykluczenia w UE). Sposoby operacjonalizacji powyższych celów i narzędzia ich osiągnięcia dopiero zostaną określone, jednak Strategia wskazuje na istotną rolę tzw. inicjatyw przewodnich.<sup>28</sup>

W wymiarze ilościowym strategia wyznacza na rok 2020 dla całej UE cele dla wskaźnika zatrudnienia (który ma osiągnąć 75 proc. w grupie wieku 20-64 lat), nakładów na R&D (które mają sięgnąć 3 proc. PKB), redukcji emisji gazów cieplarnianych (o 20 proc. w porównaniu z 1990 – lub nawet 30 proc., o ile inne kraje rozwinięte podejmą podobne zobowiązania), wzrostu znaczenia energetyki odnawialnej (do 20 proc. konsumowanej energii), wzrostu efektywności energetycznej (o 20 proc.), zmniejszenia odsetka osób nie kończących edukacji (do poziomu poniżej 10 proc.), zwiększenia odsetka osób młodych z wykształceniem wyższym (do co najmniej 40 proc.) i zmniejszenia zasięgu ubóstwa (zmniejszenie liczby osób zagrożonych ubóstwem od 20 mln).

Tak zdefiniowany zakres Strategii jest szeroki, a dokument trafnie identyfikuje najważniejsze problemy społeczno-gospodarcze Europy: kryzys demograficzny, zbyt niskie tempo wzrostu gospodarczego i wzrostu produktywności, powiązana z nimi niska innowacyjność i mniejsze niż u liderów światowych nakłady na działalność badawczo rozwojową, niskie wykorzystanie ICT i niski udział firm europejskich w globalnym rynku ICT, narastające zagrożenia klimatyczne, wzrastającą presję konkurencyjną w zglobalizowanym świecie (tak ze strony państw rozwiniętych, jak i rozwijających się), niską jakość kapitału ludzkiego (w porównaniu z USA i Japonią) i jego niedopasowanie do potrzeb rynku pracy, a także nadal wysokie zagrożenie ubóstwem części mieszkańców UE.

W świetle przeprowadzonej we wcześniejszych rozdziałach dyskusji realizacji Strategii Lizbońskiej, zagadnienia podejmowane przez Europę 2020 dobrze oddają wyzwania stojące przed współczesną Europą. Jednocześnie pewne wątpliwości budzi zarówno szeroki zakres celów, jak i brak nawiązania do negatywnych i pozytywnych doświadczeń realizacji Strategii Lizbońskiej.

Szerokie zdefiniowanie celów strategii stanowi zagrożenie realizacyjne – z jednej strony dobrze, że podejmuje ona wszystkie istotne wyzwania, z drugiej strony nie dokonano priorytetyzacji, próby wskazania, czy które zagadnienia są bardziej istotne od innych. W sytuacji ograniczonych środków i (potencjalnie) sprzecznych ze sobą celów, może to prowadzić do sytuacji, w której – podobnie jak w przypadku Strategii Lizbońskiej – środki i wysiłki Wspólnoty ulegną rozproszeniu i w rezultacie osiągnięta zostanie jedynie niewielka część zamierzeń. Co więcej, to, które cele uda się osiągnąć, może być wynikiem zewnętrznych, w stosunku do Strategii, uwarunkowań. Szeroko zdefiniowane cele Europy 2020 mogą więc potencjalnie prowadzić do powtórzenia problemów realizacji Strategii Lizbońskiej.

Planowanie działań w ramach nowej strategii bez wcześniejszej analizy przyczyn niepowodzenia poprzedniej niesie ryzyko powtórzenia wcześniejszych błędów. Sam dokument Europa 2020 ani razu nie odwołuje się do doświadczeń wyniesionych z realizacji Strategii Lizbońskiej, również inne dokumenty strategiczne i programowe Komisji zdają się oddzielać przeszłość lizbońską grubą kreską, poprzestając na stwierdzeniu, że kryzys roku 2008 zniweczył dekadę europejskich wysiłków na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia. Poprzednie rozdziały wskazują jednak, że nawet w okresie 2000-2007 widoczna była dywergencja produktu per capita i produktywności pracy w stosunku do Stanów Zjednoczonych, a przejście do gospodarki opartej na wiedzy postępowało wolniej, jeśli w ogóle, a realizacja celów w zakresie zatrudnienia była cząstkowa. Nie umniejszając znaczenia ostatniego kryzysu gospodarczego dla realizacji Strategii, trudno uznać takie wyjaśnienie za wystarczające. Dobrym przykładem lekcji, którą należy wykorzystać w realizacji Europy 2020 jest doświadczenie Strategii Lizbońskiej w zakresie wspierania wzrostu zatrudnienia oraz produktywności – cele zatrudnieniowe zostały

<sup>28</sup> W obszarze *inteligentny wzrost gospodarczy*: Europejska agenda cyfrowa, Unia innowacji, Mobilna młodzież; w obszarze *trwały wzrost gospodarczy*: Europa efektywnie korzystająca z zasobów oraz Polityka przemysłowa w erze globalizacji, w obszarze *wzrost gospodarczy sprzyjający włączeniu społecznemu*: Program na rzecz nowych umiejętności i zatrudnienia oraz Europejski program walki z ubóstwem.

osiągnięte w znacznym stopniu, podczas gdy w zakresie produktywności i innowacyjności w niektórych ujęciach doszło nawet do pogorszenia relatywnej sytuacji UE. Przedstawione wcześniej wyniki badań wskazują na to, że niewystarczająca diagnoza czynników decydujących o niskiej produktywności oraz interakcji między celami zatrudnieniowymi i produktywnościowym doprowadziły do niepowodzenia Strategii Lizbońskiej w tym zakresie.

Europa 2020 wyznacza wskaźniki ilościowe jedynie dla zatrudnienia i B+R, bez celu dla produktywności, jednak priorytet *inteligentny wzrost gospodarczy* w sposób jednoznaczny stwierdza, że to wzrost produktywności i innowacyjności jest kluczem do poprawy sytuacji gospodarczej UE, wokół tego problemu budując szereg kierunków możliwych działań – w szczególności w zakresie kierunków polityki wsparcia innowacji, badań i rozwoju kapitału ludzkiego. Stwarza to nadzieję, że w zakresie zarówno wzrostu zatrudnienia, jak i produktywności i innowacyjności, rezultaty Europy 2020 będą bardziej spektakularne niż w wypadku Strategii Lizbońskiej – stanie się tak jednak pod warunkiem uwzględnienia w ramach polityki, że osiągnięcie wzrostu produktywności i innowacyjności wymaga uwzględnienia sektorowej specyfiki luki względem USA oraz działań deregulacyjnych, przy jednoczesnym podnoszeniu kwalifikacji zasobów ludzkich, tak by dynamika wzrostu całkowitej produktywności czynników produkcji i produktywności pracy wzrosła. Unikać należy natomiast polityki ukierunkowanej na wzrost zatrudnienia przy wykorzystaniu narzędzi stymulujących popyt i podaż na rynku pracy, a abstrahujących od produktywności.

### Ramka I.2. Decyzje strategiczne związane z ramami makroekonomicznymi DSRK.

#### 1. **Trwale zmniejszenie deficytu sektora finansów publicznych**

Wprowadzenie pakietu zmian w finansach publicznych (w latach 2011-2012), gwarantującego długoterminowe oszczędności w wydatkach i wzrost dochodów (także poprzez poszerzenie bazy podatkowej), w celu osiągnięcia trwałej stabilizacji finansów publicznych. Rozwiązania te powinny na stałe zmniejszać deficyt sektora finansów publicznych do 1 proc. PKB (średnio w cyklu koniunkturalnym) i pozwolić na trwałe uniknięcie przekroczenia progu długu publicznego 50 proc.

#### 2. **Realokacja w wydatkach publicznych na rzecz rozwoju**

Uruchomienie w 2012 r. i zagwarantowanie procesu konsekwentnej realokacji wydatków publicznych łącznie, tak by udział wydatków na rzecz dziedzin prorozwojowych (edukacja, zdrowie, infrastruktura - transportowa, komunikacyjna, środowiskowa, badania i rozwój, kultura) w ogóle wydatków publicznych wzrósł o ok. 4 pp.

#### 3. **Zbilansowanie systemu ubezpieczeń społecznych**

Maksymalne zbilansowanie (w latach 2011-2013) kosztów utrzymania systemu ubezpieczeń społecznych (emerytalnych, rentowych, zdrowotnych) oraz przywrócenie związku między składką a zakresem zabezpieczenia, tak aby ograniczone zostało generowanie bieżącego deficytu i długu publicznego w przyszłych latach.

#### 4. **Warunki dla wzrostu oszczędności i inwestycji**

Wprowadzenie rozwiązań instytucjonalnych i podatkowych (w latach 2011-2015), promujących oszczędzanie i produktywnie inwestowanie na rzecz przyszłości poprzez przesunięcie ciężarów podatkowych na rzecz podatków konsumpcyjnych i stworzenie ekonomiczno-instytucjonalnych warunków dla oszczędzania na starość w efektywnym II Filarze i dodatkowych ubezpieczeniach III Filaru.

#### 5. **Aktywizacja rezerw na rynku pracy**

Wdrożenie w latach 2011-2015 programów aktywizacji rezerw na rynku pracy, aby wskaźnik zatrudnienia wzrósł do 75 proc. do 2030 r. (aby liczba pracujących utrzymana została do 2020 r. na poziomie 16,5 mln. osób i wzrosła do 17,5 mln. w 2030), poprzez związanie osób niepełnosprawnych z otwartym rynkiem pracy, umożliwienie wcześniejszego o 2-3 lata startu młodych osób na rynku pracy, podniesienie aktywności zawodowej kobiet w wieku 25-50 lat, poprawę zatrudnialności osób nieaktywnych, realizację programów 50+ i 60+ oraz przygotowanie i rozpoczęcie wieloletniego procesu zrównania wieku emerytalnego obu płci i jego przesunięcie.

#### 6. **Konkurencyjność nauki i rozwój B+R**

Wzmocnienie konkurencyjności nauki i innowacyjności gospodarki poprzez wzrost nakładów na B+R do 3 proc. PKB w 2030 r., w tym wydatków publicznych do co najmniej 1,7 proc. PKB, pobudzenie współpracy między sektorami nauki i biznesu, stymulację powstawania patentów i komercjalizacji wyników prac badawczych, konsekwentne wzmocnianie procesów konkurencji między szkołami wyższymi i ośrodkami naukowymi w dostępie do środków na badania, poprawę jakości szkolnictwa wyższego dzięki rygorystycznej ocenie programów i uczelni opartej o realne efekty kształcenia i powiązaniu wysokości finansowania uczelni z osiąganymi przez nie wynikami.

#### 7. **Zwiększenie dostępności transportowej w Polsce**

Zwiększenie dostępności transportowej i nasycenia infrastrukturą w Polsce (drogi, koleje, lotniska) oraz zoptymalizowanie zarządzania transportem do 2020 r. poprzez stworzenie odpowiedniego modelu finansowego łączącego budżet państwa, środki pochodzące z UE, pieniądze z rynku kapitałowego, od inwestorów prywatnych lub z pojawiających się nowych instrumentów gwarancji kredytowych i do tego czasu zorganizowanie podstawowej struktury zintegrowanego systemu transportowego, a w drugiej dekadzie wprowadzenie modelu samofinansowania systemu transportowego poprzez łączenie opłat użytkowników i podatków ogólnych.



Europa 2020 podejmuje też nieobecne w Strategii Lizbońskiej zagadnienie tzw. zielonego wzrostu. O ile wzrost zrównoważony, z poszanowaniem środowiska naturalnego wpisuje się w polityki horyzontalne UE, to nadanie tak wysokiej rangi budowaniu przewag konkurencyjnych w skali globalnej poprzez rozwój „zielonych” technologii jest nowym kierunkiem polityki społeczno-gospodarczej UE. Część państw europejskich posiada przewagi konkurencyjne w zakresie zielonych technologii, jednak dla części państw jest to zagadnienie nowe, a możliwości osiągnięcia międzynarodowej konkurencyjności w tym zakresie – nikłe. W związku z tym, skuteczne promowanie zielonego wzrostu wymaga uważnej analizy przyczyn niepowodzenia budowania gospodarki opartej na wiedzy w ramach strategii lizbońskiej. W przeciwnym wypadku środki skierowane na ten cel przyczynią się wprawdzie do zmniejszenia presji gospodarki na środowisko naturalne w państwach europejskich, ale niekoniecznie spowodują wzrost produktywności i międzynarodowej konkurencyjności Europy.

W kontekście sytuacji polskiej gospodarki i polskiego rynku pracy należy podkreślić, że cele Europy 2020 odzwierciedlają potrzeby rozwojowe naszego kraju – ponieważ są szeroko zdefiniowane. Jednak od sposobu realizacji Europy 2020, a w szczególności kształtu kolejnej perspektywy finansowej zależać będzie, jak jej cele korespondować będą z najważniejszymi problemami Polski. Warto zauważyć stosunkowo niewielkie znaczenie przywiązywane w Europie 2020 do kwestii infrastruktury transportowej (nadal rozwiniętej w Polsce słabiej niż w większości państw UE) i duży nacisk na kwestie wsparcia innowacyjności (której polska gospodarka bardzo potrzebuje, jednak po stronie firm mogą występować ograniczenia zdolności wykorzystania tego wsparcia). Jednocześnie propozycje w zakresie wsparcia rozwoju kapitału ludzkiego i zwiększania adaptacyjności rynku pracy w pełni wpisują się w potrzeby polskiego rynku pracy.

W Polsce, za dokument, który wyznacza strategiczne cele polityki, można uznać projekt „Długookresowej Strategii Rozwoju Kraju” (DSRK) z lipca 2011 roku. W świetle rozdziałów 1-3 niniejszej części, w których pokazaliśmy powiększający się dystans Polski do innych krajów UE w zakresie zatrudnienia kobiet i osób starszych, relatywnie niską dynamikę całkowitej produktywności czynników produkcji i umiarkowany wkład akumulacji kapitału do wzrostu produktu per capita w Polsce, DSRK adekwatnie do problemów dotyczących Polskę wskazuje wspieranie prorozwojowej alokacji zasobów w gospodarce, stworzenie warunków dla wzrostu oszczędności i inwestycji oraz podaży pracy, jako cel polityki makroekonomicznej do roku 2030. Zawiera on również, nieobecne w Europie 2020, priorytety specyficzne dla Polski, wskazując infrastrukturę, obok pracy i zdrowia oraz innowacji, jako jeden z głównych obszarów pożądanego oddziaływania polityki gospodarczej w Polsce. Sugerowane w projekcie DSRK działania w zakresie rynku pracy: (i) wzmacniające związaną z uczestnictwem w rynku pracy osób starszych,<sup>29</sup> oraz (ii) wspierające szerszą partycypację w rynku pracy osób młodych i kobiet,<sup>30</sup> należy, w świetle ustaleń niniejszej części, uznać za właściwe dla podniesienia zatrudnienia i produktu w Polsce, a także dla przeciwdziałania negatywnym skutkom starzenia się ludności (por. *Zatrudnienie w Polsce 2008 – praca przez całe życie*, IBS/CRZL, 2010).

Dokument ten ma charakter rządowy, będąc zgodnie z ustawą o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, głównym dokumentem strategicznym Polski, na podstawie którego tworzone są inne dokumenty o krótszym horyzoncie czasowym (średniookresowa Strategia Rozwoju Kraju) lub tematycznym (strategie sektorowe). Z tego punktu widzenia za właściwy należy ocenić dokonany w projekcie DSRK wybór, zgodnie z którym postulowane w niej kroki powiązane są z postulatem budowy efektywnych ram fiskalnych, tworzących warunki dla szybszej konwergencji. Po stronie wydatkowej projekt przewiduje więc reorientację struktury wydatków publicznych na rzecz wydatków pro-rozwojowych, poprzez zmniejszenie w nich udziału transferów społecznych, a zwiększenie udziału wydatków na edukację, zdrowie, badania i rozwój oraz infrastrukturę. Zapowiadane w DSRK zmiany w strukturze opodatkowania służą mają wzmocnieniu bodźców ekonomicznych sprzyjających oszczędzaniu (w tym: na starość i zużywanej energii), inwestowaniu (w tym: w kapitał produkcyjny, nowoczesne technologie oraz prace badawczo-rozwojowe), akumulacji kapitału ludzkiego w przebiegu życia oraz zachęcających do podejmowania pracy i aktywności ekonomicznej wszystkie grupy społeczne między 15 a (co najmniej) 65 rokiem życia. Oznacza to m.in. przesunięcie ciężaru opodatkowania z podatków bezpośrednich (CIT, PIT, składki na ubezpieczenia społeczne itp.) na pośrednie (VAT, akcyza, podatki i opłaty ekologiczne), a w przypadku PIT utrzymanie zauważalnej progresji tylko na początku rozkładu dochodów, poprzez podniesienie kosztu uzyskania przychodu. Zalecenia te są w wielu punktach zbieżne z wnioskami dla polityki płynącymi z analiz przeprowadzonych w tej i poprzednich edycjach *Zatrudnienia w Polsce*.

DSRK porusza także zagadnienie regulacji działalności gospodarczej, choć zalecenia sformułowane są w mniej precyzyjny sposób niż w obszarze makroekonomii i rynku pracy. Podkreślając rolę poprawy efektywności i sprawności administracji publicznej, poprawy jakości prawa i ograniczenia nadmiernej regulacji dla podniesienia gospodarczej konkurencyjności Polski, dokument ten podejmuje niektóre z prawdopodobnych przyczyn relatywnie niskiej dynamiki TFP i akumulacji kapitału w Polsce. Pozostaje on jednak przy ogólnym zaleceniu, że podejście do regulacji kodeksowych, prawa podatkowego, legislacji obejmującej drobną przedsiębiorczość, regulacji rynków finansowych i kapitałowych wymaga usystematyzowania, ostrożności, dogłębnych analiz i szerokich konsultacji w gronie praktyków. Wobec negatywnego obrazu polskich regulacji gospodarczych na tle innych krajów, także nie należących do UE,<sup>31</sup> zalecenie to powinno stać się jak najprędzej przedmiotem operacjonalizacji.

<sup>29</sup> Takie jak harmonizacja specjalnych systemów emerytalnych z systemem powszechnym, stopniowe zrównanie wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn co najmniej na poziomie 65 lat, harmonizacja systemu rentowego z systemem emerytalnym.

<sup>30</sup> Takie jak obniżenie wieku szkolnego do 6 lat, rozwój systemu instytucjonalnej opieki nad dziećmi, proaktywną orientację programów studiów, zwiększenie rangi dyplomu licencjata i racjonalności ekonomicznej decyzji o studiowaniu na poziomie magisterskim.

<sup>31</sup> W 2010 roku, wg danych Banku Światowego (indeks Doing Business), jedynym krajem UE o gorszych warunkach dla rozwoju firm niż Polska była Grecja. Na 201 sklasyfikowanych krajów, Polska zajmowała 70 miejsce na świecie, a pod kątem warunków rozpoczęcia działalności gospodarczej miejsce 113, a zamykania działalności – 81.

## Podsumowanie

Niniejszą część *Zatrudnienia w Polsce - integracja i globalizacja* poświęciliśmy analizie realizacji zmierzeń Strategii Lizbońskiej, ze szczególnym uwzględnieniem celów dotyczących rynku pracy oraz konwergencji krajów Wspólnoty względem Stanów Zjednoczonych. W pierwszym rozdziale zarysowaliśmy kontekst powstania Strategii Lizbońskiej, zawartą w niej diagnozę gospodarki europejskiej w tym kluczowe aspekty dotyczące rynku pracy. Argumentujemy w niej, że choć trafnie zidentyfikowano źródła deficytów zatrudnienia, to w przypadku przyczyn niższego poziomu PKB per capita zignorowano znaczenie różnic czasu pracy, pobeżnie potraktowano też powiązania pomiędzy zatrudnieniem a produktywnością, zarówno ogółem, jak i w sektorze szczególnie ważnym gospodarczo – usługach. W rozdziale drugim przedstawiliśmy naszą ocenę realizacji celów z zakresu rynku pracy – wskaźnika zatrudnienia ogółem, kobiet, osób starszych i podniesienia efektywnego wieku opuszczania rynku pracy. Wskazujemy, że względnie największe sukcesy kraje UE odniosły na polu zatrudnienia kobiet w wieku produkcyjnym, gdyż niemal połowa krajów UE osiągnęła wskaźnik zatrudnienia 60 proc. lub więcej. Choć powszechne było też wydłużenie aktywności zawodowej, to jednak żadnym z krajów nie sięgnęło ono zakładanych 5 lat. Dlatego też wzrost zatrudnienia osób starszych, choć blisko związany z wyższym efektywnym wiekiem emerytalnym, jedynie w kilku krajach przełożył się na realizację celu 50 proc. wskaźnika zatrudnienia osób w wieku 55-64. W efekcie, cel dotyczący zatrudnienia ogółem osób w wieku 15-64 rządu 70 proc. w roku 2010 spełniało jedynie sześć, a przed globalnym kryzysem, osiem krajów UE, z których cztery cieszyły się tak wysokim zatrudnieniem już w momencie tworzenia Strategii.

Zdolność realizacji celów z zakresu zatrudnienia kobiet i osób starszych dotyczącego zatrudnienia miała kluczowe znaczenie dla wzrostu zatrudnienia ogółem. Zarówno w UE ogółem, jak i w krajach, które osiągnęły duże sukcesy, jak Niemcy i Austria, wzrost zatrudnienia w przeważającej mierze wynikał ze wzrostu zatrudnienia kobiet, oraz przede wszystkim osób po 50 roku życia. W Polsce wzrost liczby pracujących ogółem miał inny charakter, wynikał raczej ze spadku poziomu bezrobocia niż wzrostu aktywności zawodowej, większej mierze objął mężczyzn niż kobiety, a postęp w zakresie aktywności zawodowej kobiet i osób starszych należał do najniższych w Europie. Wkład poprawy wykorzystania czynnika pracy tych grup do wzrostu zatrudnienia ogółem był więc dużo mniejszy niż w UE15 i innych NMS, a wśród osób po 60 roku życia wręcz ujemny. Z drugiej strony, zmianom struktury wykształcenia można przypisać ponad 1/3 wzrostu wskaźnika zatrudnienia ogółem w latach 2000-2010, zarówno w Polsce, jak i w UE15. Pierwsza dekada XXI wieku przyniosła też niemal powszechny w skali całego kontynentu spadek regionalnego zróżnicowania sytuacji na rynku pracy, choć kryzys lat 2008-2009 częściowo ten postęp zniwelował. Należy pamiętać, że dla skali tego zjawiska najważniejsze znaczenie mają różnice zatrudnienia bezrobocia pomiędzy krajami, a nie wewnątrz nich.

O ile w wypadku wyzwań dotyczących rynku pracy można mówić o połowicznym sukcesie Strategii Lizbońskiej, to nie da się tego potwierdzić w wypadku jej głównego postulatu, jakim było zmniejszenie dystansu rozwojowego względem Stanów Zjednoczonych i uczynienie z Europy najbardziej innowacyjnej i dynamicznej gospodarki rozwiniętej. W roku 2010 produkt per capita UE15 wynosił względem produktu na mieszkańca USA dokładnie tyle, co w roku 2000 – 72 proc. Co prawda udało się zwiększyć wskaźnik zatrudnienia, który w drugiej połowie dekady przewyższał w kilku krajach wskaźnika dla Stanów Zjednoczonych, ale zarazem w latach 2000-2010 nastąpiło obniżenie dynamiki produktywności pracy i dystans w tym zakresie do USA wzrósł. Wiązało się to zarówno z czynnikami po stronie podaży pracy – niższym kapitałem ludzkim grup wcześniej słabiej związanych z rynkiem pracy – jak i po stronie struktury kapitału, gorzej niż w Stanach przygotowanej do przełożenia postępu technologicznego na wzrost produktywności pracy, oraz czynnikami natury regulacyjno-organizacyjnej – niższym wzrostem całkowitej produktywności czynników produkcji. Związane jest to z obserwacją, że w Europie postęp technologiczny nadal odbywał się poprzez dyfuzję innowacji powstających głównie w USA. Dopóki podstawowym źródłem postępu technologicznego w krajach UE, zarówno w sektorze ICT i innych sektorach wysokich technologii, jak i w sektorach tradycyjnych, które technologie ICT stosują jako technologie powszechnego zastosowania (GPT), jest adaptacja najnowszych osiągnięć z USA, niemożliwe będzie wyprzedzenie tego kraju pod względem innowacyjności, oparcia na wiedzy i dynamiki produktywności pracy. Obserwacja ta potwierdza trafność priorytetów i poszczególnych celów Strategii Lizbońskiej. Jednak do tej pory nie zostały one niestety w zadowalającym stopniu zrealizowane, można też odnieść wrażenie, że diagnoza przyczyn utrzymywania się tych deficytów nie towarzyszyła ani rozpoczęciu, ani zakończeniu okresu realizacji Strategii Lizbońskiej.

Powodem do zmartwień może być także obserwacja, że choć wzrost produktywności pracy w przemyśle europejskim był zarówno w latach 1990., jak i 2000., wyższy niż w Stanach Zjednoczonych, to dużo niższy wzrost produktywności w usługach, odgrywających coraz większą rolę w strukturze zatrudnienia i produktu, przełożył się na niższą (i spadającą) dynamikę produktywności ogółem. Co więcej, w USA to właśnie w usługach umiejscowiona jest największa część wzrostu całkowitej produktywności czynników produkcji, podczas gdy w Europie był on praktycznie w tym sektorze nieobecny. Sektorami, które w ostatniej dekadzie przyczyniły się w największym stopniu do dywergencji produktywności w Europie względem Stanów Zjednoczonych były handel hurtowy i detaliczny, usługi dla biznesu i finansowe oraz przemysł elektroniczny. Problemy z przestawieniem gospodarki na tory gospodarki opartej na wiedzy, powszechnie wykorzystującej technologie i innowacje organizacyjne oraz opartej na nowoczesnych usługach są więc w Europie ciągle obecne.

Przeprowadzone w rozdziale trzecim dekompozycje wzrostu w krajach Europy Środkowej, które ze względu na brak danych nie mogą uwzględnić zróżnicowania sektorowego, wskazują, że, z wyjątkiem Węgier, głównym źródłem wzrostu PKB po roku 1990 było w tych krajach wykorzystanie rezerw organizacyjnych i zarządczych, poprawiające efektywność użytkowania kapitału i pracy. O ile w Polsce, odważniejszej reformatorsko w pierwszym etapie transformacji, wzrost całkowitej produktywności czynników produkcji przewyższał

w latach 1990. wzrost w Czechach, na Słowacji i Węgrzech, to w latach 2000. w Czechach i na Słowacji doszło do przyspieszenia dynamiki TFP ponad wzrost osiągnięty w Polsce. Również dynamika inwestycji była w tych krajach przez cały okres transformacji wyraźnie wyższa niż w Polsce, wnosząc do tempa wzrostu PKB per capita wkład rzędu 1 pkt. proc. rocznie. Dopiero po roku 2005 podniesienie inwestycji i odwrócenie spadku podaży pracy w Polsce przełożyło się na pozytywną kontrybucję akumulacji kapitału i pracy do wzrostu PKB na mieszkańca. Stało się tak jednak za cenę obniżenia dynamiki TFP. Można więc sądzić, że wielkość i struktura inwestycji w Polsce, skupionych w ostatnich latach w infrastrukturze, nie są wystarczające dla szybkiego zniwelowania luki produktywności pracy, tak jak miało to miejsce w gospodarkach azjatyckich tygrysów, czy w pewnym stopniu na Słowacji.

Zastępująca Strategię Lizbońską Strategia Europa 2020 jest ponownie dokumentem o szerokim zakresie, który dość trafnie identyfikuje najważniejsze problemy społeczno-gospodarcze Europy. Niestety brak w nim odniesień do doświadczeń płynących z realizacji poprzedniej strategii, w szczególności wskazania hierarchii celów i najważniejszych priorytetów. Wobec niepowodzeń na polu transformacji do nowoczesnej gospodarki opartej o innowacje i usługi, zwłaszcza realizacja priorytetu *inteligentny wzrost gospodarczy* powinna być oparta o głęboką diagnozę niewystarczającego sukcesu w dążeniu do uczynienia Europy „najbardziej dynamiczną i konkurencyjną, opartą na wiedzy gospodarką na świecie”. Podobne zastrzeżenie dotyczy tzw. zielonego wzrostu. Przeprowadzone w rozdziale trzecim analizy wskazują także, że wobec zróżnicowanej konkurencyjności i zdolności podnoszenie produktywności poszczególnych sektorów gospodarki europejskiej, większy nacisk powinien być położony na uwarunkowania sektorowe, w tym regulacyjne.

Projekt polskiej „Długookresowej Strategii Rozwoju Kraju” (DSRK) trafnie podejmuje kwestię zbyt niskiej podaży pracy, akumulacji kapitału w Polsce i wzrostu produktywności w Polsce, zapowiadając przeobrażenie struktury opodatkowania i wydatków publicznych w stronę konstrukcji wspierających bardziej prorozwojową alokację zasobów, wyższą podaż pracy, oszczędności i inwestycje. Znaczącej precyzji zaleceń dla polityki fiskalnej nie towarzyszy jednak równie szczegółowy zestaw propozycji w zakresie deregulacji, choć wskazuje się jej potrzebę oraz proponuje ścieżkę dojścia do ich sformułowania. Co prawda kwestie ekonomicznego oddziaływania regulacji działalności gospodarczej, rynków finansowych i kapitałowych na wzrost gospodarczy są bardziej złożone i mniej rozpoznane w literaturze ekonomicznej niż np. zagadnienia determinant podaży pracy i inwestycji, niemniej jednak waga tych zagadnień perspektyw rozwoju zarówno Polski, jak i całej Unii Europejskiej, tworzy potrzebę jak najszybszego stworzenia agendy reform regulacyjnych zarówno na szczeblu krajowym jak i wspólnotowym. Projekt DSRK wyznacza dobry punkt wyjścia tych prac, które jednak znajdują się nadal na początkowym etapie.

## Część **II.** Mobilna Europa

**Autorzy:**  
Izabela Sobiech  
Andrzej Żurawski

47	Wprowadzenie
48	1. Europa migrantów
48	1.1. Wprowadzenie
48	1.2. Migracje międzynarodowe
48	1.2.1. Wprowadzenie
50	1.2.2. Migracje międzynarodowe w UE w przekroju państw członkowskich
52	1.2.3. Imigracja z państw trzecich do krajów stowarzyszonych w UE
55	1.2.4. Mobilność międzykrajowa Europejczyków
57	1.2.5. Ewolucja regulacji wspólnotowych w dziedzinie mobilności i migracji
59	1.3. Migracje wewnątrz krajowe i przygraniczne
59	1.3.1. Migracje wewnątrz krajowe i emigracja
61	1.3.2. <i>Cross-border commuting</i> w UE
62	1.3.3. Swobodny przepływ osób w świetle regulacji UE
66	1.4. Kim są migrujący mieszkańcy Europy?
66	1.4.1. Wiek i płeć imigrantów
66	1.4.2. Status migrantów z państw trzecich na europejskim rynku pracy
69	1.4.3. Migracje z państw trzecich w regulacjach UE
70	2. Mobilność w Europie po akcesjach lat 2004 i 2007
70	2.1. Przepływy ludności po ostatnich rozszerzeniach Unii Europejskiej
70	2.1.1. Rozszerzenia UE a migracje
72	2.1.2. Główne kierunki emigracji z NMS przed i po 2004 r.
73	2.2. Determinanty mobilności w rozszerzonej Unii Europejskiej
73	2.2.1. Indywidualne i agregatowe determinanty migracji
75	2.2.2. Migracje powrotne w UE
76	2.3. Wpływ mobilności pracowników na państwa członkowskie UE
76	2.3.1. Wprowadzenie
76	2.3.2. Imigranci a specjalizacja zawodowa ludności miejscowej
77	2.3.3. Wpływ imigracji na poziom wynagrodzeń
77	2.3.4. Migracje jako mechanizm dostosowawczy w czasie kryzysów gospodarczych
78	2.3.5. Nastawienie opinii publicznej do obcokrajowców a sytuacja gospodarcza
79	2.3.6. Wpływ migracji na formowanie kapitału ludzkiego w Europie
81	2.3.7. Mobilność ludności a decyzje edukacyjne w Polsce i innych krajach NMS
81	2.3.8. Trendy w kierunkach kształcenia na poziomie średnim
82	2.3.9. Trendy w szkolnictwie na poziomie wyższym
85	Podsumowanie

## SPIS TABEL

- 54 **Tabela II.1.** Główne kraje pochodzenia imigrantów do Polski w 2008 r. (według miejsca urodzenia) oraz według liczby wydanych zezwoleń na pracę.
- 56 **Tabela II.2.** Odsetek mobilnej ludności w USA i Unii Europejskiej w latach 2002-2009 (w proc.).
- 59 **Tabela II.3.** Środki wydawane przeznaczone na Program Ogólny „Solidarność i zarządzanie przepływami migracyjnymi” oraz Europejską Politykę Sąsiedztwa.
- 61 **Tabela II.4.** Regiony o największym udziale osób dojeżdżających do pracy zagranicą w całkowitej liczbie zatrudnionych w 2007 r.
- 64 **Tabela II.5.** Świadczenia społeczne dla obcokrajowców w krajach europejskich.
- 66 **Tabela II.6.** Ludność UE wg wieku (w proc.) w 2008 r.
- 67 **Tabela II.7.** Zatrudnienie imigrantów wg zawodów w krajach UE15, NMS12 i ogółem w 2008 r. (proc.).
- 70 **Tabela II.8.** Wydawanie wiz w strefie Schengen w 2009 roku.
- 71 **Tabela II.9.** Wzrost liczby mieszkańców Unii po kolejnych rozszerzeniach.
- 71 **Tabela II.10.** Liczba mieszkańców Grecji, Hiszpanii i Portugalii przebywających w pozostałych państwach Wspólnoty Europejskiej.
- 75 **Tabela II.11.** Czynniki sprzyjające i zniechęcające do migracji powrotnych.
- 80 **Tabela II.12.** Emigranci z EU15, NMS10 i NMS2 według rodzaju wykonywanego zawodu w 2007 roku (w proc.).
- 85 **Tabela II.13.** Główne regulacje Wspólnotowe tworzące ramy prawne mobilności w Europie.
- 86 **Tabela II.14.** Podsumowanie skali i skutków procesów migracyjnych w Europie.

## SPIS RAMEK

- 48 **Ramka II.1.** MIMOSA – próba ujednoczenia i udoskonalenia danych o migracjach w krajach UE.
- 50 **Ramka II.2.** Teoria garbu migracyjnego.
- 53 **Ramka II.3.** Imigranci z Afryki – jak duże znaczenie mają powiązania kolonialne?
- 54 **Ramka II.4.** Legalna i nielegalna imigracja do Polski.
- 56 **Ramka II.5.** Wzrost atrakcyjności Czech jako kraju przyjmującego imigrantów po transformacji systemowej.
- 57 **Ramka II.6.** Porozumienie z Schengen.
- 59 **Ramka II.7.** Tytuły, obszary, filary.
- 60 **Ramka II.8.** Migracje wewnętrzne w Polsce –kto się przeprowadza i dlaczego?
- 62 **Ramka II.9.** Kto decyduje się na migracje zagraniczne, a kto na dojazdy do pracy w innym kraju?
- 63 **Ramka II.10.** Wspólne instytucje rynku pracy i zarządzania migracjami.
- 65 **Ramka II.11.** Dyrektywa Bolkesteina.
- 68 **Ramka II.12.** W jakich zawodach pracują obcokrajowcy w Polsce?
- 69 **Ramka II.13.** Dlaczego Europa przegrywa wyścig o wysoko wykwalifikowanych pracowników z państw trzecich?
- 71 **Ramka II.14.** Migracje po rozszerzeniu WE na południe w latach osiemdziesiątych.
- 76 **Ramka II.15.** Migracje powrotne w Polsce.
- 78 **Ramka II.16.** Teorie tłumaczące nastroje antyimigranckie w Europie.
- 79 **Ramka II.17.** Co o imigrantach wiedzą i sądzą Polacy?
- 79 **Ramka II.18.** *Brain drain, brain gain, brain waste.*
- 84 **Ramka II.19.** Jakich fachowców potrzebują Niemcy i jak sprzyjają ich zatrudnianiu?

## SPIS MAP

- 58 **Mapa II.1.** Porozumienie z Schengen na tle innych organizacji międzynarodowych.

## SPIS WYKRESÓW

- 49 **Wykres II.1.** Napływ imigrantów z innych państw do UE i USA (w mln osób rocznie, lewy panel) oraz zasób migrantów w wybranych regionach świata (odsetek populacji w proc., prawy panel).
- 49 **Wykres II.2.** Stopa imigracji netto w wybranych regionach świata w latach 1950-2020 (na 1000 mieszk.).
- 51 **Wykres II.3.** Stopa imigracji netto na tysiąc mieszk. w poszczególnych grupach państw członkowskich UE w latach 1950-2020 (wg daty przyjęcia do wspólnoty i wymiarów zjawiska).
- 52 **Wykres II.4.** Napływ migrantów do krajów UE w roku 2008, na tysiąc mieszkańców (lewy panel) oraz według obywatelstwa migrantów w 2002 i 2007 roku (w proc. – prawy panel).
- 52 **Wykres II.5.** Udział imigrantów w populacji ogółem krajów UE w 2009 roku (w proc.).
- 53 **Wykres II.6.** Liczba imigrantów w 2002 r. i zmiana w latach 2002-2007 (iloraz napływu imigrantów spoza państw UE27 w 2007 r. do napływu z 2002 r.) oraz państwa o największym średnim napływie migrantów.
- 54 **Wykres II.7.** Saldo migracji obywateli państw spoza UE w wybranych krajach wspólnoty (w tysiącach osób rocznie).
- 54 **Wykres II.8.** Liczba wydawanych obcokrajowcom zezwoleń na pracę.
- 55 **Wykres II.9.** Liczba wydawanych obcokrajowcom zezwoleń na zamieszkanie na czas oznaczony.
- 55 **Wykres II.10.** Udział emigrantów – obywateli danego kraju i emigrantów – obcokrajowców w populacji poszczególnych państw UE (lewy panel) i saldo migracji w 2007 r. (prawy panel) (w procentach).
- 60 **Wykres II.11.** Korelacja między migracjami wewnętrznymi a emigracją zagranicę w 2007 r. (w tys.).
- 60 **Wykres II.12.** Zmiana znaczenia ruchów międzynarodowych i wewnętrznych w wybranych krajach UE 27 w 2002 i 2007 r.
- 61 **Wykres II.13.** Odsetek dojeżdżających do pracy zagranicę w starych i nowych krajach członkowskich w latach 2002-2007 (panel górny) oraz według państw w 2007 r. (panel dolny) (proc.).
- 65 **Wykres II.14.** Transpozycja Dyrektywy 2004/38/WE w poszczególnych krajach.
- 67 **Wykres II.15.** Luka w stopie zatrudnienia i bezrobocia imigrantów z państw trzecich i obywateli UE27 w I. 2005-2010 (w proc.).
- 67 **Wykres II.16.** Stopa zatrudnienia i bezrobocia imigrantów spoza UE i obywateli poszczególnych państw członkowskich w I kw. 2009 r. (w proc.)
- 72 **Wykres II.17.** Udział ludności w wieku produkcyjnym danego kraju przebywającej w innym kraju Unii Europejskiej w 2007 roku (w proc.).
- 73 **Wykres II.18.** Odsetek imigrantów z innych państw UE27 w populacji poszczególnych państw w latach 2003 i 2008.
- 73 **Wykres II.19.** Najważniejsze kierunki migracji w 2003 i 2007 r. (udział w sumie wszystkich przepływów między krajami UE27 w danym roku).
- 74 **Wykres II.20.** Przyczyny skłaniające obywateli Unii Europejskiej do zamieszkania w innym kraju (proc. wskazań).
- 80 **Wykres II.21.** Struktura wykształcenia emigrantów na tle ogółu ludności państw wysyłających (w proc.).
- 81 **Wykres II.22.** Udział absolwentów architektury i budownictwa w ogólnej liczbie absolwentów szkół na poziomie ISCED-3 (w proc.).
- 81 **Wykres II.23.** Udział absolwentów opieki społecznej w ogólnej liczbie absolwentów szkół na poziomie ISCED-4 (w proc.).
- 82 **Wykres II.24.** Udział absolwentów kierunków związanych z usługami (hotelarstwo, catering, fryzjerstwo, turystyka, pomoc domowa, etc.) w ogólnej liczbie absolwentów szkół na poziomie ISCED-3 i ISCED-4.
- 82 **Wykres II.25.** Pozwolenia na pracę wydane w ramach WRS w Wielkiej Brytanii według sektorów w 2004 i 2008 r. (w proc.).
- 83 **Wykres II.26.** Zatrudnienie w wybranych sektorach gospodarki w krajach UE15 i w Polsce w latach 2004 i 2007 (w proc.).
- 83 **Wykres II.27.** Najczęściej wybierane kierunki studiów wyższych w krajach UE w latach 2002 i 2008 (w proc.).

## Wprowadzenie

Niniejszą część poświęcamy mobilności ludności w Unii Europejskiej oraz ocenie wpływu regulacji wspólnotowych na wymiar migracji międzynarodowych. Omawiamy zarówno międzynarodowe przepływy migrantów jak i migracje wewnątrz krajowe, analizując otwartości rynków pracy krajów członkowskich dla pracowników z zagranicy i obywateli Wspólnoty.

Naszym celem jest ocena powiązań pomiędzy państwami członkowskimi, w szczególności po najnowszych rozszerzeniach wspólnoty na wschód w latach 2004 i 2007 r. Integracja rynków pracy może przejawiać się w rosnących migracjach wewnątrz wspólnoty, wzroście ich znaczenia w porównaniu z migracjami wewnątrz krajowymi oraz w ruchach wahadłowych – *cross-border commuting* - czyli regularnych dojazdach do pracy w innym kraju niż miejsce zamieszkania. Istotnym zjawiskiem są także migracje powrotne, które mogą stanowić o wyrównywaniu różnic w rozwoju gospodarczym państw członkowskich.

Ważnym źródłem ruchów ludności w UE27 są migracje osób pochodzących spoza obszaru wspólnoty. Analiza skali tego zjawiska pozwala ocenić otwartość Unii na kraje trzecie oraz porównać ją z innymi państwami, które od lat przyjmują imigrantów – m.in. ze Stanami Zjednoczonymi, Kanadą i Australią. Aby uzyskać jak najbardziej szczegółowy obraz, oceniamy także cechy społeczno-demograficzne migrantów, m.in. ich poziom wykształcenia.

Wątki empiryczne przeplatamy przeglądem literatury, zawierającym teorie, które mogą być pomocne w tłumaczeniu opisywanych zjawisk, dużo miejsca poświęcając m.in. determinantom migracji, w tym migracji powrotnych, oraz opisowi skutków mobilności ludności dla państw wysyłających i przyjmujących oraz Unii Europejskiej jako całości. Interesuje nas zwłaszcza odpowiedź na pytanie, w jakim stopniu międzynarodowe przepływy ludności mogą wpływać na sytuację na krajowych rynkach pracy oraz, czy dzięki nim udaje się zmniejszać negatywne skutki kryzysów gospodarczych.



## 1. Europa migrantów

### 1.1. Wprowadzenie

Mobilność zatrudnienia w Unii Europejskiej jest pochodną szerszych przepływów ludności zachodzących nie tylko między poszczególnymi państwami członkowskimi wspólnoty, lecz także między Europą a innymi regionami świata. Analiza tych przepływów pozwala uchwycić ruch obywateli Unii w jej obrębie oraz ocenić skalę i relatywne znaczenie gospodarcze i społeczne migracji zewnętrznych. Głównymi źródłami informacji o międzynarodowych przepływach ludności w Europie są zagregowane bazy danych Eurostatu oraz jednostkowe dane badania aktywności ekonomicznej w Unii Europejskiej – EU LFS. Eurostat gromadzi dane dotyczące przede wszystkim całkowitych ruchów migracyjnych, a ich dostępność jest ograniczana przez długotrwały proces ich przetwarzania (najnowsze dane pochodzą sprzed 3-4 lat). Dane te nie są także w pełni porównywalne pomiędzy krajami, choć w ostatnim czasie podjęto próbę ich ujednoczenia w ramach projektu MIMOSA, (por. Ramka II. 1). Z kolei badanie EU LFS dostarcza szerszego zbioru informacji o mobilności na europejskim rynku pracy, jednak ankietowa metoda jego przeprowadzania sprawia, że dane o migrantach (szczególnie krótkookresowych i należących do małych grup) należy traktować z rezerwą bowiem nie są one w pełni reprezentatywne. Mimo to, na ich podstawie można formułować wnioski dotyczące wspólnoty jako całości oraz w podziale na nowe (NMS, przyjęte w 2004 i 2007 r.) i stare (EU15) państwa członkowskie, przy założeniu, że dane te dobrze odzwierciedlają rzeczywiste trendy, mimo, że nie są w pełni wiarygodne i porównywalne pomiędzy krajami. Trzeba pamiętać, że dostępne źródła dostarczają informacji jedynie o migracjach legalnych, a co za tym idzie, analiza napływów pracowników spoza UE, wśród których znaczącą rolę odgrywa migracja nielegalna<sup>1</sup> – jest utrudniona.

Analizę rozpoczynamy od opisu przebiegu procesów migracyjnych w kontekście historycznym oraz międzynarodowym. Dzięki temu możliwa będzie odpowiedź na pytania, jak globalizacja wpływa na mobilność ludności oraz jak wyglądają zjawiska zachodzące w Unii Europejskiej (jako całość, jak również w poszczególnych krajach członkowskich) na tle innych państw o podobnym poziomie rozwoju i rozmiarze. Szczególna uwaga zostanie poświęcona porównaniu sytuacji UE ze Stanami Zjednoczonymi, krajem o tradycyjnie dodatnim saldzie migracji i wysokiej mobilności wewnętrznej.

#### Ramka II.1. MIMOSA – próba ujednoczenia i udoskonalenia danych o migracjach w krajach UE.

Ze względu na rosnące zainteresowanie zjawiskiem migracji w krajach Wspólnoty, Eurostat zainicjował projekt ujednoczenia i uzupełniania danych zagregowanych o przepływach ludności między poszczególnymi krajami członkowskimi. W ramach projektu o nazwie MIMOSA (Migration MOdelling for Statistical Analyses) zespoły specjalistów z Holandii, Polski, Wielkiej Brytanii i Belgii zaktualizowały dane dotyczące wolumenu zasobów, przepływów i macierzy przepływów w krajach UE27 w latach 2002-2007/2008. Do estymacji wykorzystano dane pochodzące z krajowych rejestrów populacji i rejestrów obcokrajowców lub kontroli wydanych pozwoleń na pracę oraz z informacji pozyskiwanych dzięki tzw. metodzie składowych (ang. *component method*), czyli aktualizowania danych pochodzących ze spisów powszechnych o wydarzenia, które zaszły między kolejnymi edycjami spisu (nadanie i utrata obywatelstwa, wysokie przepływy migrantów).

Liczba migrantów w projekcie MIMOSA była szacowana zgodnie z definicją ONZ tj. za imigrantów uznawano osoby przebywające zagranicą ponad rok. Kraje UE podzielono na 4 grupy według dostępności i adekwatności danych o mobilności ludności:

1. Najbardziej wiarygodne dane: Austria, Dania, Finlandia, Hiszpania, Holandia, Niemcy, Norwegia, Litwa, Łotwa, Szwecja (ten kraj uznano, za absolutnego lidera w rzetelności zbierania danych),
2. Kraje podające niekompletne informacje: Luksemburg, Islandia, Włochy,
3. Mniej wiarygodne dane: Cypr, Czechy, Polska, Portugalia, Rumunia, Słowacja, Wielka Brytania,
4. Praktyczna niedostępność danych: Belgia, Bułgaria, Estonia, Francja, Grecja, Irlandia, Lichtenstein, Malta, Szwajcaria, Węgry.

Na podstawie informacji z pierwszej grupy krajów dokonano estymacji i korekty dla pozostałych państw.

Źródło: <http://mimosa.gedap.be/>

### 1.2. Migracje międzynarodowe

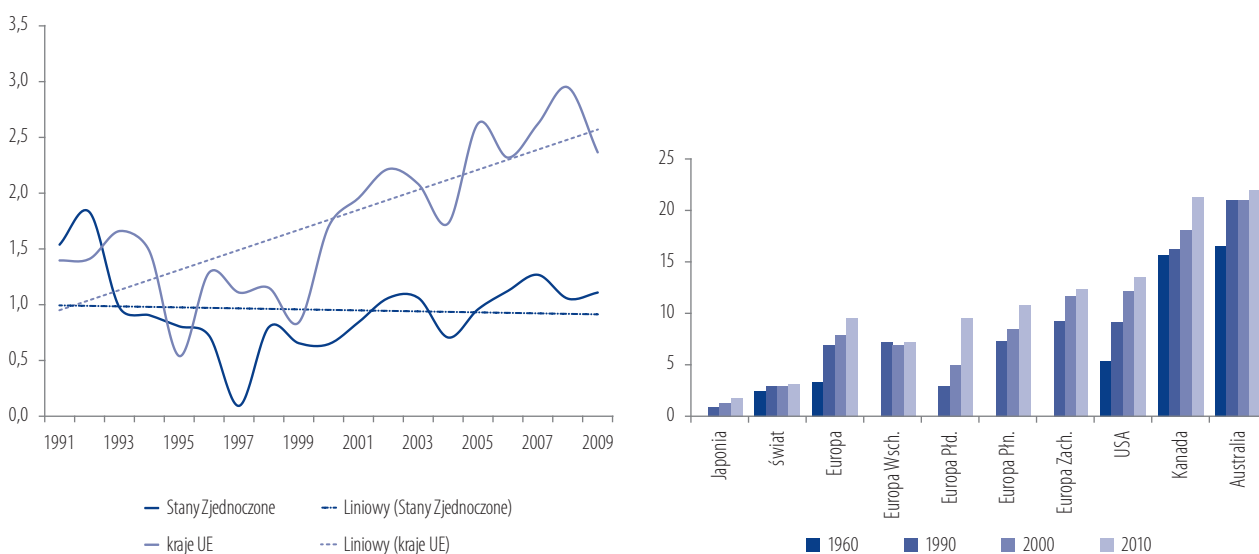
#### 1.2.1. Wprowadzenie

Migracje należą do najstarszych procesów społecznych w historii cywilizacji, jednak badania nad ich ekonomicznym znaczeniem i konsekwencjami rozpoczęto w Europie dopiero po II wojnie światowej, przede wszystkim w związku z obawami przed tzw. drenażem mózgow przez Stany Zjednoczone (por. rozdz. 2.3.6). Już w okresie wojennym kraj ten umożliwił, w ramach specjalnego programu uzupełniania niedoborów siły roboczej, pracę tymczasową Meksykanom, co ułatwiło ich osiedlenie się w USA. Utworzyły się wtedy załączki sieci migracyjnych ułatwiających przepływy ludności między oboma krajami. Z kolei Europa w latach 1940-1950 doświadczyła odpływu uchodźców politycznych do Stanów Zjednoczonych, Ameryki Południowej i Oceanii, w tym wielu naukowców, ludzi kultury i przedsiębiorców.

<sup>1</sup> Wg szacunków projektu CLANDESTINO, w 2008 roku w 27 krajach Unii przebywało od 1,9 do 3,8 mln nielegalnych migrantów.

W rezultacie, wychodząca z katastrofy wojennej Europa Zachodnia zaczęła już w latach pięćdziesiątych odczuwać silny niedobór pracowników, potrzebnych w odbudowującym się przemyśle i rozwijających się usługach. W najsilniejszych gospodarkach kontynentu: we Francji, Niemczech, krajach Beneluksu i Wielkiej Brytanii wzrosła otwartość na migrantów. Początkowo byli to przede wszystkim mieszkańcy relatywnie biedniejszej, południowej Europy (Grecji, Hiszpanii i Portugalii), następnie zaś – w latach sześćdziesiątych – osoby pochodzące z byłych kolonii – Algierczycy we Francji, Hindusi i Pakistańczycy w Wielkiej Brytanii, czy Afrykanie w Belgii. W nieposiadających kolonii Niemczech niedobory siły roboczej uzupełniane były przez tzw. *Gastarbeiterów* – pracowników gości, pochodzących m.in. z Grecji, Hiszpanii, Jugosławii i Turcji, których status regulowały bilateralne umowy zawarte z krajami macierzystymi. W związku z szybkim otwarciem państw Europy Zachodniej, jeszcze w latach dziewięćdziesiątych XX wieku zasób migrantów w krajach południowych i północnych był wyraźnie niższy od wartości obserwowanych we Francji, Niemczech, Wielkiej Brytanii i w krajach Beneluksu (por. Wykres II. 1, prawy panel). Od początku lat dziewięćdziesiątych XX w. napływ migrantów zewnętrznych do krajów Unii Europejskiej wyraźnie wzrósł i przekroczył liczbę osób obcego pochodzenia przyjeżdżających do Stanów Zjednoczonych, gdzie imigracja utrzymuje się na stabilnym poziomie wynoszącym ok. 1-1.5 mln osób rocznie (por. Wykres II. 1, panel lewy).

**Wykres II.1. Napływ imigrantów z innych państw do UE i USA (w mln osób rocznie, lewy panel) oraz zasób migrantów w wybranych regionach świata (odsetek populacji w proc., prawy panel).**

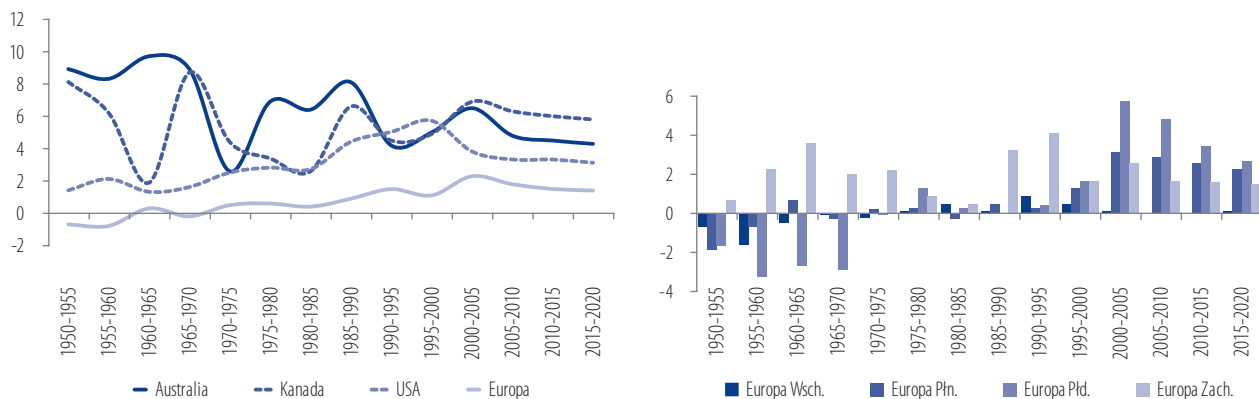


Uwaga: Uwzględniono napływy nie-obywateli do państw UE27 należących do OECD.

Uwaga: Za migrantów uznaje się osoby urodzone w innym państwie niż kraj pobytu.

Źródło: OECD, International Migration Database, US Census Bureau.

**Wykres II.2. Stopa imigracji netto w wybranych regionach świata w latach 1950-2020 (na 1000 mieszk.).**



Uwaga: uwzględnione zostały projekcje ONZ przy założeniu o utrzymaniu średniego współczynnika płodności, wartości średnie dla 5 lat.

Źródło: UN World Population Prospects, 2008.

Całkowity zasób migrantów na świecie w roku 2010 wynosił ponad 200 milionów osób<sup>2</sup> – ok. 3 procent ludności globu. Populację migrantów można więc przyrównać do piątego największego państwa świata, po Chinach, Indiach, Stanach Zjednoczonych i Indonezji. W przypadku państw europejskich liderami pod względem liczby mieszkańców, którzy urodzili się poza ich granicami, są rozwinięte kraje Europy Zachodniej i Północnej, choć środkowa i wschodnia część kontynentu znajduje się blisko średniej europejskiej, m.in. za sprawą republik bałtyckich, w których znaczną część populacji stanowią imigranci rosyjscy jeszcze z czasów Związku Radzieckiego. Mimo wyraźnego wzrostu zasobu imigrantów po 1990 r., państwa europejskie zamieszkuje wciąż dużo niższy odsetek obcokrajowców niż Kanadę czy Australię, choć pod tym względem Europa dogoniła już Stany Zjednoczone (por. Wykres II. 1, panel lewy).

### 1.2.2. Migracje międzynarodowe w UE w przekroju państw członkowskich

Dzięki otwartości na migrantów w okresie powojennym, niemal wszystkie regiony Europy stopniowo zmieniały się w obszary imigracji netto (por. Wykres II.2). Największa przemiana dokonana się w krajach Europy Południowej, która w ostatnich latach doświadcza największego napływu imigrantów na kontynencie. Jednocześnie popularność państw założycielskich Wspólnoty Europejskiej jako kierunku docelowego migracji zewnętrznych stopniowo maleje, choć region ten nadal odnotowuje dodatnie saldo napływów ludności. Na tym tle wyróżnia się Irlandia – kraj o dużych wahaniami salda ruchów ludności. Z szacunków ONZ wynika, że garb migracyjny (por. Ramka II. 2) w tym kraju został już osiągnięty a napływy netto migrantów będą się stopniowo zmniejszały, czemu sprzyjać będzie postkryzysowe załamanie się rynku pracy, zwłaszcza w sektorze budowlanym. Zjawiska „nasycenia” migrantami oczekuje się także w Wielkiej Brytanii, Hiszpanii, Włoszech i Belgii oraz Skandynawii. Stopniowa przemiana z krajów wysyłających w państwa przyjmujące migrantów zachodzi także w nowych państwach członkowskich UE (NMS12). W najzamożniejszych z nich tj. w Czechach, Słowenii, na Cyprze i Malcie już dziś odnotowuje się dodatnie saldo migracji. Z prognoz ONZ wynika ponadto, że najsilniejsze fale emigracji z NMS12 wkrótce wygasną, tak, że ok. 2020 r. w regionie tylko Rumunia będzie odnotowywała wyraźnie ujemny bilans przepływów ludności.

#### Ramka II.2. Teoria garbu migracyjnego.

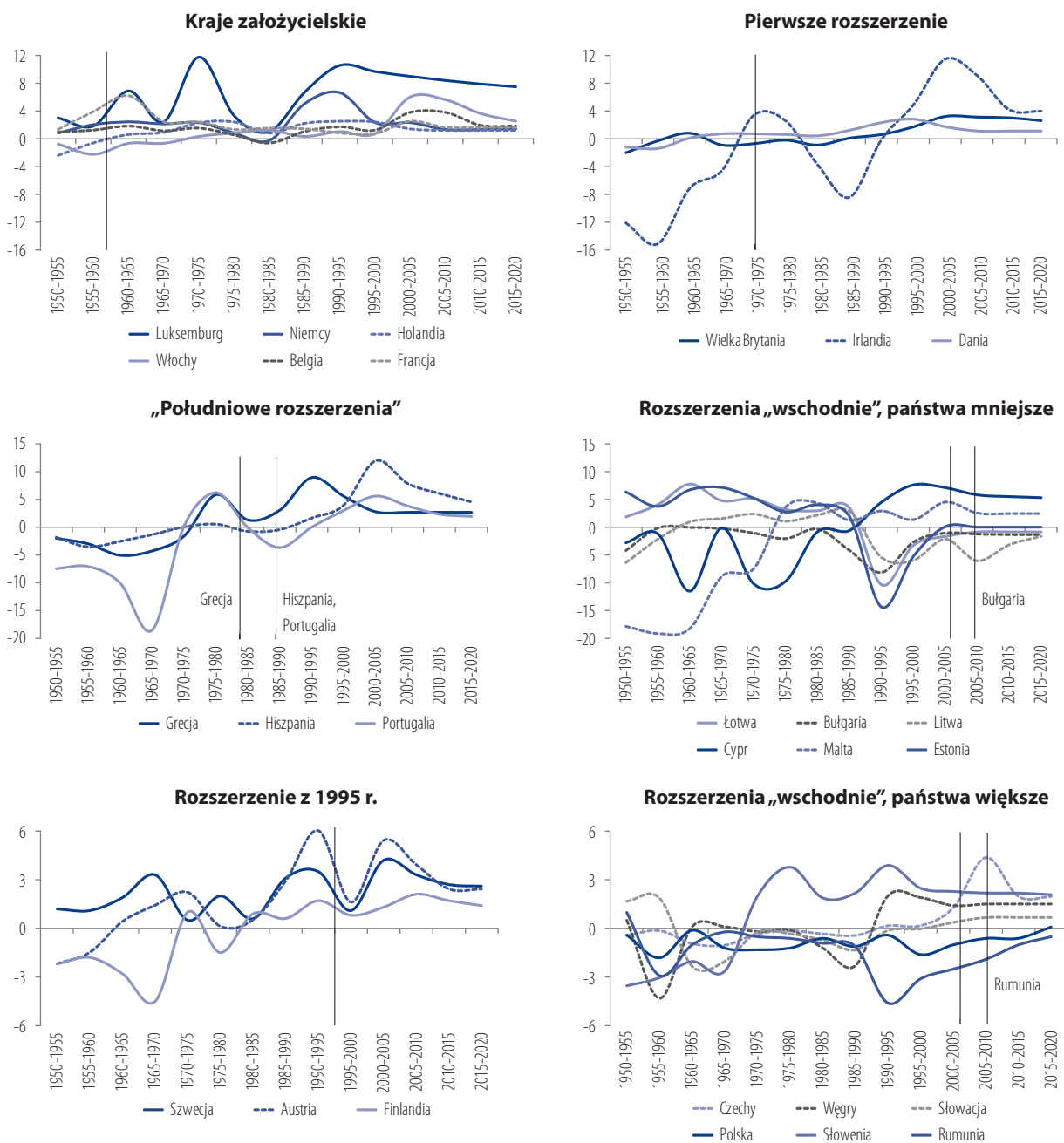
Martin i Taylor (1996, badania dla USA i Meksyku) pokazali zależność pomiędzy nasileniem migracji a powiązaniem handlowymi pomiędzy krajem wysyłającym i przyjmującym. Na początkowym etapie współpracy pomiędzy dwoma państwami wymiana handlowa i ruchy ludności są komplementarne, zaś z biegiem czasu, gdy różnice w wynagrodzeniach maleją, rośnie przewaga przepływu towarów i usług. Wraz z postępującą integracją niwelowane są różnice w poziomie rozwoju gospodarczego i spada znaczenie wypychających determinant migracji (por. rozdz. 2.2.1). Teoria ta może być wykorzystana do tłumaczenia zjawisk migracyjnych występujących w nowoprzyjętych krajach członkowskich Unii Europejskiej, które obecnie doświadczają wysokich odpływów ludności. Zgodnie z przewidywaniami Martina i Taylora, kilka lat po akcesji znaczenie wyjazdów obywateli tych państw powinno się zmniejszyć na rzecz pogłębionej współpracy handlowej.

Natężenie napływów znacząco różni się przy tym pomiędzy państwami (por. Wykres II. 4, lewy panel). Jest ono największe w krajach małych, relatywnie lepiej rozwiniętych gospodarczo i specjalizujących się w pracochłonnych usługach takich jak turystyka lub przeżywających wieloletni boom budowlany, a więc w takich, w których nawet najniższe wynagrodzenia w pracach prostych są atrakcyjne dla imigrantów z biedniejszych obszarów Wspólnoty, a w których jednocześnie popyt na siłę roboczą nie znajduje pełnego zaspokojenia w wewnętrznej podaży pracy. Na drugim krańcu znajdują się relatywnie uboższe państwa Europy środkowej i wschodniej (w tym Polska), które nie mogąc konkurować wynagrodzeniami z UE15 nie przyciągają imigrantów z obszaru UE, a które jednocześnie prowadzą relatywnie restrykcyjną politykę imigracyjną, tworząc bariery formalne i instytucjonalne dla pozaeuropejskiej imigracji zarobkowej. Coroczne zmiany liczby ludności w krajach unijnych następujące wskutek napływu legalnych migrantów nie przekraczają jednego procenta, liczącej około pół miliarda, populacji UE27. Uzupełniają jednak one, zwłaszcza w krajach UE15, niedobory na rynkach pracy, wynikające z utrzymującej się relatywnie niskiej dzietności Europejczyków (por. IBS, 2010). Proces ten jest jednak co do skali mniejszy niż w Stanach Zjednoczonych. Innymi słowy, choć Unia Europejska jest jako całość obszarem imigracji netto, to wzrost liczby mieszkańców Wspólnoty wynikający z nadwyżki napływów nad odpływami ludności sięga ok. 0.3-0.4 procent całej populacji UE27, tj. 4-5 krotnie mniej niż w USA. (ok. 1.6 proc.).

Migracje międzynarodowe, w tym w szczególności imigrację, można podzielić na trzy typy – napływ ludności spoza wspólnoty (nazywany dalej imigracją z państw trzecich), ruchy wewnątrzunijne obywateli 27 państw wspólnoty oraz migracje powrotne osób, które przebywały zagranicą dłużej niż 12 miesięcy. Ponadto o mobilności ludności świadczą również ruchy wewnętrzne. Do tej pory uwaga skupiona była na ruchach zagregowanych, warto jednak rozważyć poszczególne typy przepływów osobno. W dalszej części tego rozdziału opisane zostaną przede wszystkim imigracje z państw trzecich oraz ruchy pomiędzy krajami UE (bez wyróżniania migracji powrotnych). Taka analiza umożliwi ocenę powiązań wewnątrzunijnych oraz z innymi regionami świata.

<sup>2</sup> [http://www.migrationinformation.org/datahub/charts/worldstats\\_1.cfm](http://www.migrationinformation.org/datahub/charts/worldstats_1.cfm)

**Wykres II.3. Stopa imigracji netto na tysiąc mieszk. w poszczególnych grupach państw członkowskich UE w latach 1950-2020 (wg daty przyjęcia do wspólnoty i wymiarów zjawiska).**



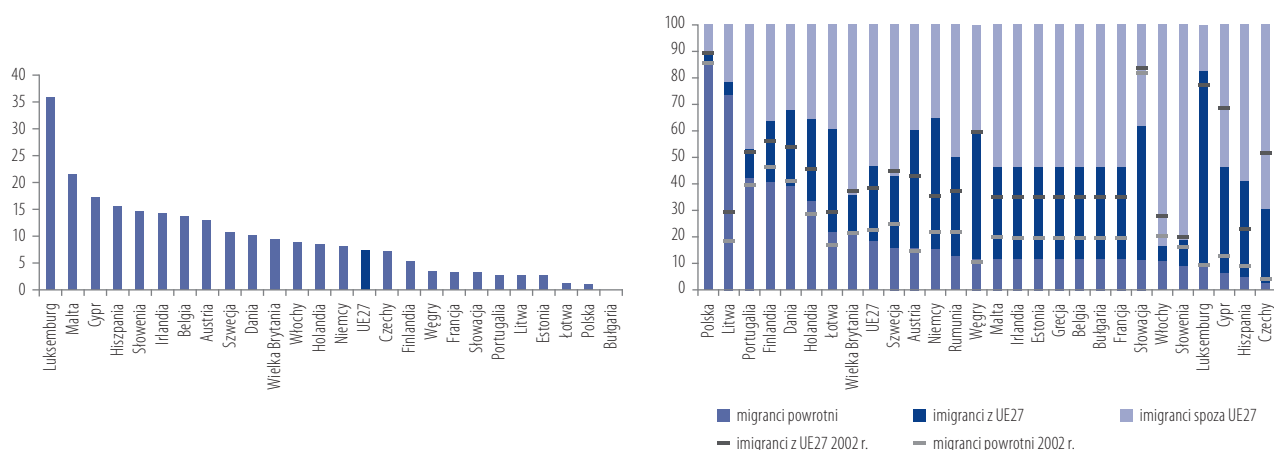
Uwaga: Pionowa linia oznacza rok przyjęcia do UE.

Źródło: UN World Population Prospects, 2008.

Nie tylko intensywność napływów, ale również ich struktura znacząco różni się między poszczególnymi państwami przyjmującymi. W słabiej rozwiniętych krajach środkowej i wschodniej Europy napływ zdominowany jest przez migracje powrotne ich obywateli z państw UE15 – dotyczy to w szczególności Polski, w której do 85 proc. wszystkich napływów tworzą powracający z emigracji Polacy. Z kolei w bogatszych państwach Unii zdecydowaną większość imigrantów stanowią obywatele innych państw. Warto zauważyć, że na poziomie Europy migracje z krajów trzecich są liczniejsze od migracji wewnętrznych. Wskazywać to może na istnienie istotnych różnic pomiędzy członkami Wspólnoty (m.in. język, kultura<sup>3</sup>, instytucje), które pomimo postępującej integracji i formalnego otwarcia granic ograniczają mobilność obywateli UE. Trzeba jednak pamiętać, że przepływy wewnątrzunijne, zwłaszcza czasowe i pomiędzy krajami o otwartym dostępie do rynku pracy, mogą być rejestrowane relatywnie rzadziej niż napływy osób spoza UE, które jeśli są legalne, wymagają rejestracji. Oznacza to, że nie można z góry wykluczyć, że w oficjalnych statystykach mobilności przestrzennej przepływy wewnętrzne obywateli UE między jej poszczególnymi krajami członkowskimi są niedoszacowane.

<sup>3</sup> W 2007 r. niemal 60 proc. badanych w ramach Eurobarometru wskazało nieznanomość języka za jedną z trzech głównych barier w mobilności w ramach UE, niemal jedna czwarta uznała, że problemem przy przeprowadzce do innego kraju byłoby przyzwyczajanie się do nowej kultury.

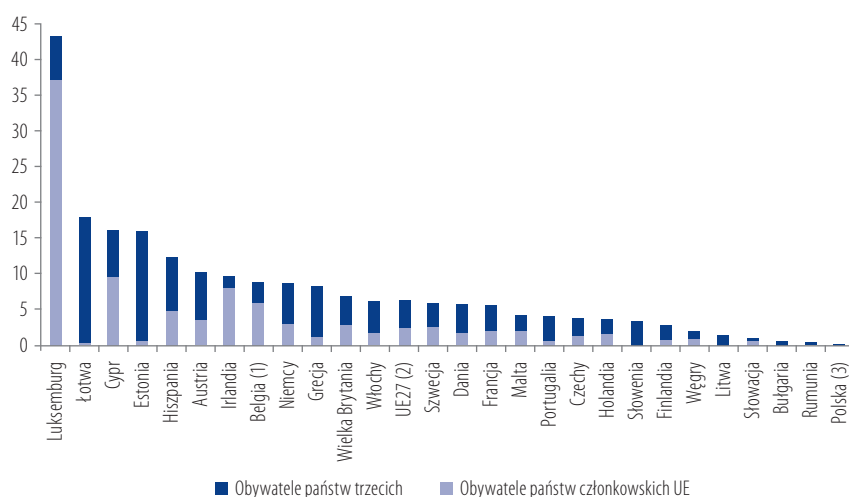
**Wykres II.4. Napływ migrantów do krajów UE w roku 2008, na tysiąc mieszkańców (lewy panel) oraz według obywatelstwa migrantów w 2002 i 2007 roku (w proc. – prawy panel).**



Uwaga (lewy panel): Dane dla Grecji i Rumunii niedostępne. Uwaga (prawy panel): Uwzględnione są zarówno napływy ludności spoza UE jak i z pozostałych krajów Unii.

Źródło: Eurostat.

**Wykres II.5. Udział imigrantów w populacji ogółem krajów UE w 2009 roku (w proc.).**



Uwaga: (1) Dane z 2008 roku (2) Oszacowanie (3) Dane przewidywane.

Źródło: Eurostat.

Tym, co odróżnia ruchy wewnętrzne ludności UE od migracji z państw trzecich jest znacznie wyższe prawdopodobieństwo powrotu do kraju macierzystego. Innymi słowy, w Europie od wielu lat utrzymuje się przewaga napływu imigrantów zewnętrznych nad ich odpływem, będąca wynikiem niskiego prawdopodobieństwa ich powrotu do kraju macierzystego. W wypadku obywateli UE to zjawisko nie występuje. Przekłada się to na znacząco większy udział obcokrajowców spoza Unii w całkowitej populacji imigrantów (por. Wykres II. 5).

### 1.2.3. Imigracja z państw trzecich do krajów stowarzyszonych w UE

Przy analizie migracji obywateli państw trzecich należy pamiętać o ograniczeniach związanych z metodą liczenia przepływu tych osób. Dostępne statystyki pozwalają jedynie na określenie obywatelstwa migranta lub kraju poprzedniego pobytu, a tym samym mogą one posłużyć głównie do określenia łącznej skali przyjazdów obywateli państw trzecich do UE27 oraz wewnątrzunijnych ruchów ludności<sup>4</sup>. Umożliwia to określenie otwartości Wspólnoty na imigrację osób spoza jej obszaru, jak i ocenę ich przemieszczania się pomiędzy poszczególnymi państwami członkowskimi.

<sup>4</sup> Jednak biorąc pod uwagę wolny przepływ osób w Schengen, udział ruchów wewnątrzunijnych osób z państw trzecich powinien być niewielki, jako że jego ewidencjonowanie jest ograniczone.

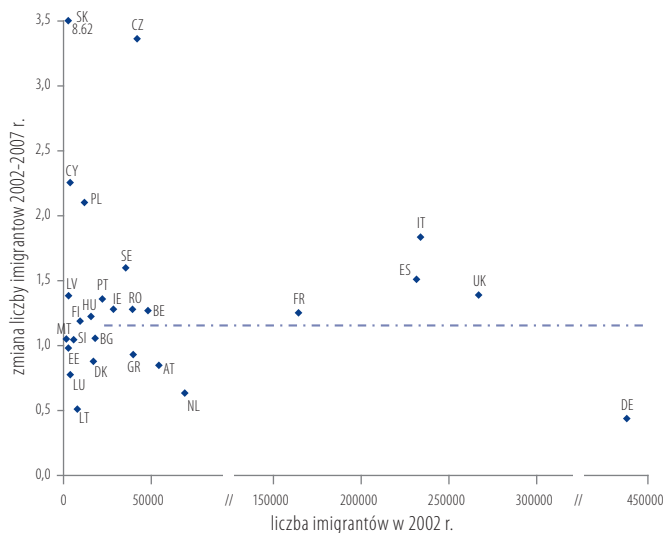
### Ramka II.3. Imigranci z Afryki – jak duże znaczenie mają powiązania kolonialne?

W 2000 r. około 60 procent wszystkich wykształconych emigrantów z Afryki przebywało w Europie, a tylko mniej niż jedna trzecia mieszkała w Stanach Zjednoczonych. Naturalną hipotezą, która mogłaby wyjaśnić tę dychotomię jest wskazanie na silną rolę powiązań pomiędzy byłymi koloniami a metropoliami jako czynnika determinującego wybór kraju docelowego migracji.

Większość państw czarnego kontynentu uzyskała niepodległość w latach 60tych XX w. W tym okresie rozpoczął się odpływ migrantów afrykańskich do Europy – o ile dużą część stanowili obywatele państw, do których należały kolonie (wykwalifikowana siła robocza), to coraz powszechniejsze stawały się wyjazdy rodowitych Afrykańczyków (m.in. z powodu wojen międzyplemiennych). Reakcje instytucjonalne byłych właścicieli kolonii były różne – Belgia wprowadziła restrykcyjną politykę imigracyjną, aby ograniczyć ten napływ z terenów Konga, Francja już w latach 60. przyjęła milion osób z Algierii, zaś w kolejnej dekadzie nasiliły się przyjazdy osób z Angoli i Mozambiku do Portugalii. Później strumienie migracji zmniejszyły się, jednak w latach 1990-2001 do Europy wciąż przyjeżdżało rocznie 20 tysięcy wysoko wykwalifikowanych osób z Afryki (Constant, Tien 2009). Tylko znikomy odsetek tych osób kierował się do państw innych niż były kraje kolonialne – Algierczycy wybierali Francję, Kenijczycy – Wielką Brytanię, a Mozambijczycy – Portugalie. Constant i Tien (2009) za przyczyny tak silnych powiązań pomiędzy byłymi koloniami a ich byłymi właścicielami uznają m.in. czynnik logistyczny – większość bezpośrednich lotów do Europy odbywa się w tych kierunkach (Algieria – Francja, Angola – Portugalia, itp.) oraz językowy – niemal wszystkie kolonie utrzymały język oficjalny z okresu kolonialnego. Niektóre państwa europejskie wciąż utrzymują bazy wojskowe w byłych koloniach, a także kierują do nich większą część pomocy rozwojowej, co tworzy więzi pomiędzy mieszkańcami obu krajów. Ważnym czynnikiem okazuje się także tęsknota za kulturą, muzyką, kuchnią, itp. Autorzy oszacowali, że zjawiska te można uznać, obok bodźców ekonomicznych, za istotnie statystycznie determinanty mobilności, zwiększające prawdopodobieństwo wyboru kraju kolonizatora jako miejsce docelowe migracji.

Do Unii Europejskiej z zewnątrz napływa corocznie ok. 2 mln obywateli krajów nienależących do wspólnoty. Niezmiennie od 2002 r. największych strumieni imigracyjnych doświadczają państwa „starej piętnastki” – Włochy, Wielka Brytania, Hiszpania, Niemcy oraz Francja, które przyjmują średnio 75 procent migrantów z państw trzecich. Spośród nowych państw członkowskich najwięcej imigrantów przybywa do Czech oraz Rumunii, Bułgarii, Węgier i Polski (por. Wykres II.6).

### Wykres II.6. Liczba imigrantów w 2002 r. i zmiana w latach 2002-2007 (iloraz napływu imigrantów spoza państw UE27 w 2007 r. do napływu z 2002 r.) oraz państwa o największym średnim napływie migrantów.



EU27	1 982 605,8
Włochy	404 464,0
Wielka Brytania	333 483,2
Hiszpania	324 214,6
Niemcy	257 260,7
Francja	161 256,1
Czechy	75 256,7
Austria	53 157,8
Holandia	46 432,6
Belgia	44 129,9
Szwecja	42 358,9
Rumunia	41 521,1
Grecja	332,8
Irlandia	28 352,5

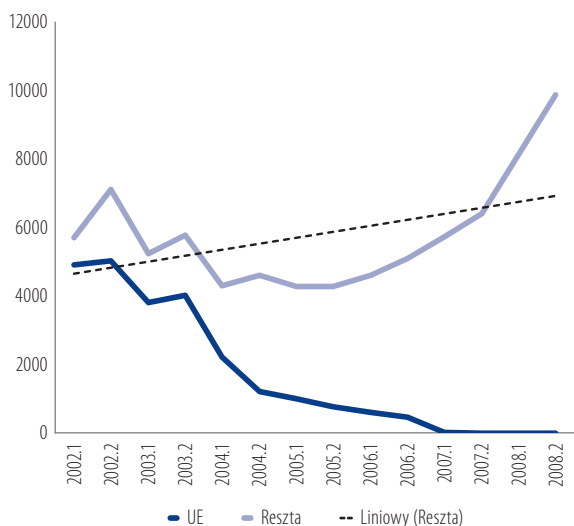
Źródło: MIMOSA.

W przypadku tych NMS10, które odnotowują silnie dodatnie saldo migracji obywateli państw spoza UE (z wyjątkiem Czech), można mówić o tymczasowym wymiarze migracji. Rumunia, Cypr, Węgry i Bułgaria to przede wszystkim kraje tranzytowe, które są przystankiem w drodze do bogatszych państw Europy Zachodniej (por. Wykres II.9). Dotyczy to przede wszystkim Cypru, który w roku 2007 posiadał drugie najniższe ujemne saldo migracji ogółem, do czego tylko w niewielkim stopniu przyczyniły się wyjazdy obywateli tego kraju.

## Ramka II.4. Legalna i nielegalna imigracja do Polski.

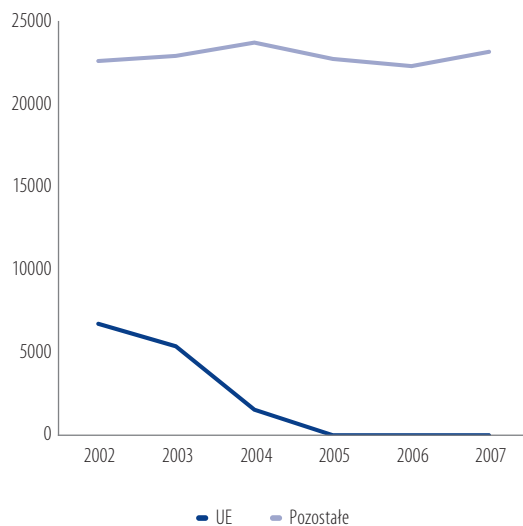
Skala legalnego napływu obcokrajowców do Polski jest bardzo niewielka (ok. 14 tys. osób w 2008 r.). Wśród stałych imigrantów dominują Ukraińcy, Białorusini i Rosjanie jednak relatywnie wysoki jest również udział ludności pochodzenia brytyjskiego, niemieckiego i amerykańskiego.

**Wykres II.7. Liczba wydawanych obcokrajowcom zezwoleń na pracę.**



Źródło: Opracowanie własne IBS na podstawie danych MPiPS.

**Wykres II.8. Liczba wydawanych obcokrajowcom zezwoleń na zamieszkanie na czas oznaczony.**



Źródło: Opracowanie własne IBS na podstawie danych Urzędu ds. Cudzoziemców.

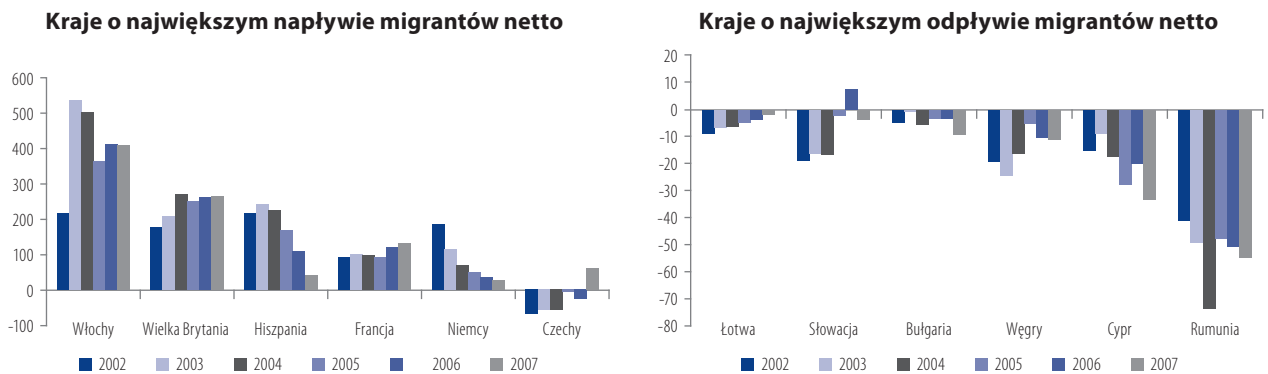
Z porównania struktury ludności Polski przed i po akcesji do Unii Europejskiej wynika, że po 2004 r. stała się ona bardziej popularnym celem migracji osób z państw członkowskich w stosunku do państw trzecich. Liczba imigrantów z UE i spoza Wspólnoty utrzymuje się jednak na podobnym poziomie. Oznacza to, że mimo ułatwień w przepływie ludności po 2004 r., Polska nie stała się bardziej atrakcyjna dla obywateli UE. W szczególności dotyczy to sąsiednich państw członkowskich o podobnej kulturze i języku (m.in. Czechy, Słowacja), których mieszkańców nie przyciągnęła relatywnie dobra koniunktura gospodarcza w Polsce w okresie światowego kryzysu finansowego lat 2008-2009.

Imigranci przyjeżdżający do Polski wyróżniają się wysokim poziomem wykształcenia – aż 60 proc. z nich posiada wykształcenie wyższe, a 1/3 – średnie. Można więc sądzić, że Polska doświadcza pozytywnego zjawiska napływu mózgow (brain gain), choć oczywiście na bardzo niską skalę, co z drugiej strony nie powoduje obaw związanych z zastępowaniem potencjału krajowego przez zasoby z zagranicy. Przejawia się to również w zawodach najczęściej wykonywanych przez migrantów – są to przede wszystkim robotnicy wykwalifikowani i kadra kierownicza.

**Tabela II.1. Główne kraje pochodzenia imigrantów do Polski w 2008 r. (według miejsca urodzenia) oraz według liczby wydanych zezwoleń na pracę.**

1.	Polska (70.8 proc.)	33 907		Pozwolenia na pracę	
2.	Ukraina (5.6 proc.)	2 665	1	Ukraina (30 proc.)	5400
3.	Wielka Brytania (2.8 proc.)	1 366	2.	Chiny (11.3 proc.)	1343
4.	Niemcy (2.2 proc.)	1 041	3.	Białoruś (7.4 proc.)	1325
5.	Stany Zjednoczone (1.5 proc.)	740	4.	Mołdawia (6.8 proc.)	1218
6.	Białoruś (1.5 proc.)	720	5.	Wietnam (7 proc.)	1200
7.	Rosja (1.3 proc.)	598	6.	Turcja (5.2 proc.)	941

Według różnych szacunków liczba osób przebywających w Polsce nielegalnie może wynosić od 50 do 300 tysięcy. Są to nie tylko osoby sezonowo pracujące w szarej strefie, ale również cudzoziemcy, którym upłynęła ważność wizy, a mimo to zdecydowały się na pozostanie i nielegalną pracę w Polsce. Dotyczy to przede wszystkim Ukraińców, którzy bywają również nazywani Sierotami po Schengen (po 2007 r. legalne opuszczenie Polski po nielegalnym pobycie wiąże się z zakazem wjazdu do UE). Osoby te walczą o abolicję i nadanie im praw obywatelskich – w tym w szczególności umożliwienia im korzystania z darmowej opieki zdrowotnej (nie tylko w przypadku zagrożenia życia). Aktywna działalność społeczności imigranckich (m.in. Kampania *Jestem za*) i wsparcie ze strony Rzecznika Praw Obywatelskich przyczyniły się do propozycji zmian w Ustawie o Cudzoziemcach, umożliwiających legalizację pobytu osób mieszkających w Polsce nieprzerwanie co najmniej od grudnia 2007 r. (art. 10, rozdz. 12 *Projektu założeń do projektu ustawy o cudzoziemcach*).

**Wykres II.9. Saldo migracji obywateli państw spoza UE w wybranych krajach wspólnoty (w tysiącach osób rocznie).**

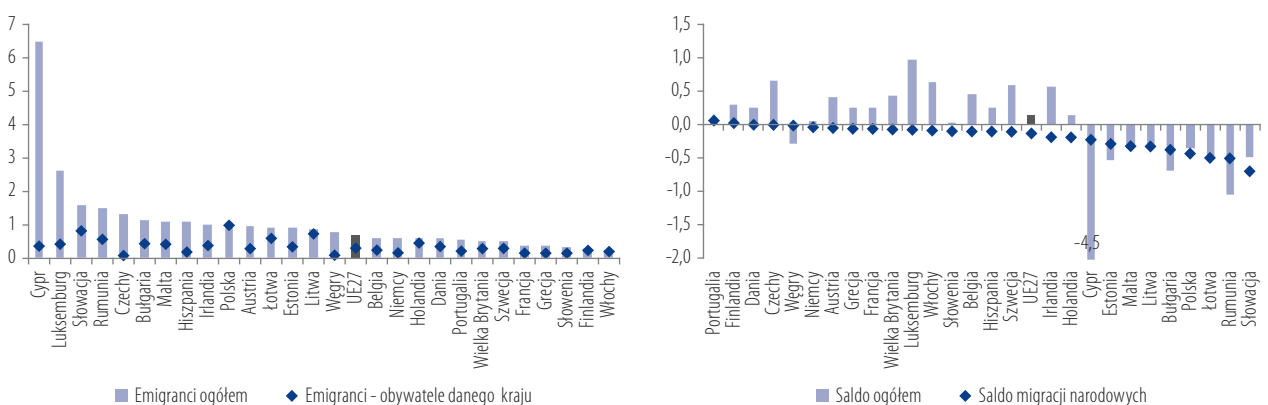
Źródło: MIMOSA.

Mimo wyraźnie dodatniego salda migracji osób spoza UE27 w krajach takich jak Holandia, Austria, Dania, Grecja, ich popularność jako państw przyjmujących spada. W ostatnich latach najbardziej zmniejszył się napływ migrantów do Niemiec, które między 2002 i 2007 rokiem straciły na rzecz Włoch pozycję najatrakcyjniejszego państwa przyjmującego. Duże wzrosty zostały odnotowane przez niektóre NMS – w tym w szczególności przez Słowację, Czechy oraz Polskę. Może to wynikać z jednej strony z dobrej koniunktury w tym okresie, jak również ze wzrostu ich atrakcyjności po przystąpieniu do wspólnoty.

#### 1.2.4. Mobilność międzykrajowa Europejczyków

Przy omawianiu ruchów ludności w Unii Europejskiej warto zwrócić uwagę na to, w jakim stopniu za mobilność danego kraju odpowiadają jego obywatele, a jak przyczyniają się do tego imigranci, wracający do kraju swojego pochodzenia lub wyjeżdżający dalej do kraju trzeciego. Dzięki temu można ocenić, jak Europejczycy postrzegają atrakcyjność swojej ojczyzny jak również, które państwa w największym stopniu przyciągają obcokrajowców.

Wśród państw UE można wskazać zarówno takie, w których za niemal 100 procent strumienia emigracji odpowiadają ich obywatele, jak i takie w których udział obcokrajowców wśród wyjeżdżających na stałe jest bardzo wysoki. Do pierwszej grupy zaliczyć można przede wszystkim Polskę, Litwę, Finlandię i Włochy (por. Wykres II. 10, lewy panel). Na drugim biegunie znajdują się kraje założycielskie wspólnoty oraz Czechy i Węgry, w których międzynarodowa mobilność obywateli jest znikoma (w tych państwach za gros ruchów ludności odpowiadają obcokrajowcy).

**Wykres II.10. Udział emigrantów – obywateli danego kraju i emigrantów – obcokrajowców w populacji poszczególnych państw UE (lewy panel) i saldo migracji w 2007 r. (prawy panel) (w procentach).**

Uwaga: Podane odsetki oznaczają odsetek populacji danego kraju, który w 2007 r. wyemigrował.

Wartość salda migracji ogółem Cypru wynosi -4.5 procent (panel prawy).

Źródło: MIMOSA.

Rozbieżności między mobilnością Europejczyków i imigrantów spoza Europy w poszczególnych krajach członkowskich UE implikują różnice w saldzie migracji (por. Wykres II. 10, prawy panel). W krajach Europy zachodniej obserwuje się generalną równowagę między napływami i odpływami własnych obywateli. Niewielkie dodatnie saldo migracji odnotowały w ostatnich latach Portugalia (por. rozdz. 2) oraz Finlandia. Z kolei w szczególnie chętnie wybieranych przez imigrantów zewnętrznych krajach Europy Zachodniej,



takich jak Irlandia, Holandia i Wielka Brytania, sytuacja była odwrotna. W obu wypadkach jednak obserwowana nierównowaga była niewielka, sięgając ok. 0.02 proc. populacji. Wysokich odpływów netto ludności rodzimej doświadczają natomiast nowe kraje członkowskie UE, zwłaszcza te, w których dochód jest mniejszy od 80 proc. średniej UE, a więc Słowacja, Rumunia, Łotwa, Polska i Bułgaria. O ile więc gorsza niż przeciętna w UE sytuacja gospodarcza ma duże znaczenie jako czynnik wypychający (por. determinanty migracji, rozdz. 2.2), to wysoki poziom zamożności niekoniecznie przeważa nad pozaekonomicznymi czynnikami w krajach wysoko rozwiniętych.

### Ramka II.5. Wzrost atrakcyjności Czech jako kraju przyjmującego imigrantów po transformacji systemowej.

W 2007 r. Czechy należały do państw o najwyższym dodatnim saldzie migracji w UE27 (mierzonym w odniesieniu do populacji danego kraju). Od innych NMS odróżnia je dodatkowo neutralność mobilności obywateli – liczby osób wyjeżdżających i wracających równoważą się. Skąd wynika taka atrakcyjność Czech?

Do początku lat dziewięćdziesiątych XX w. Czechy, podobnie jak Polska, pozostawały krajem o tradycyjnie silnie ujemnym saldzie migracji. Od 1990 r. trend się odwrócił i napływy do tego kraju zaczęły dominować nad odpływami ludności, w szczególności dotyczy to mobilności między Czechami a Słowacją (IDEA 2009). Do 2001 r. saldo migracji nie przekraczało 0,1 proc. populacji, lecz od 2002 r. można zauważyć rozbieżność pomiędzy danymi czeskimi a wynikami MIMOSY – według tych drugich jedynie w 2007 r. odnotowano imigrację netto do Czech na poziomie 0,66 proc., podczas gdy narodowe zestawienia mówią o stale dodatnim saldzie już od 2001 r.

Mimo problemów z pomiarem (dotyczy to przede wszystkim emigracji), warto zwrócić uwagę na relatywnie wysokie napływy osób z innych państw do Czech, zwłaszcza, że jest to państwo o największym zasobie imigrantów spośród większych NMS, sięgającym 3,7 proc. (por. Wykres II. 5). Są to przede wszystkim osoby pochodzące z Ukrainy, Rosji, Wietnamu oraz Polski i Słowacji. Na popularność Czech jako kraju przyjmującego wpływały wysoki (na tle regionu) poziom zamożności, niska stopa bezrobocia i utrzymujący się stabilny wzrost gospodarczy. Nie bez znaczenia jest także polityka rządu wobec imigrantów – w pierwszych latach po transformacji obcokrajowcy nie potrzebowali pozwolenia na pracę, jednak obywatelstwo czeskie można było nabyć jedynie przez małżeństwo z osobą, która je już posiadała. W tym okresie, Czechy były popularnym celem uchodźców z Jugosławii oraz expatriantów z byłego ZSRR.

Napływy imigrantów nie spadły nawet w czasie gorszej sytuacji gospodarczej podczas kryzysu finansowego roku 1997 i związanych z nim wprowadzeniem restrykcji wobec imigrantów. Jednocześnie umożliwiono uzyskiwanie przez obcokrajowców czeskiego obywatelstwa, wprowadzono swobodny przepływ osób ze Słowacją (wolumen migracji pomiędzy Słowacją a Czechami należy do najwyższych w Europie – por. Wykres II. 19) oraz rozpoczęto program pilotażowy zachęcający do imigracji osoby wysoko wykwalifikowane i skierowany przede wszystkim do specjalistów spoza UE. W 2006 r. umożliwiono obcokrajowcom ubieganie się o stały pobyt po 5 latach (zamiast 10), a o czeskie obywatelstwo po 10 (zamiast 15). Od 2009 r. wprowadzono dodatkowo program Zielonych Kart dla osób spoza UE umożliwiających legalny pobyt i zatrudnienie w Czechach przez okres 2 do 3 lat.

Akcesja 12 nowych państw członkowskich do Unii w latach 2004 i 2007 wpłynęła na zmianę proporcji między intensywnością strumienia imigracji z państw trzecich, a skalą ruchów wewnątrzunijnych, podnosząc całkowitą mobilność międzynarodową Europejczyków. Porównanie ruchów wewnątrz UE do mobilności międzystanowej w USA wskazuje jednak, że migracje na starym kontynencie mają nadal dużo niższą skalę – w UE27 odsetek mieszkańców, którzy przeprowadzają się przekraczając granice państwowe wynosi mniej niż 0,5 proc. rocznie (0,1 proc. zasobu siły roboczej według innych szacunków), podczas gdy w USA granice stanowe na stałe przekracza ok. 1,6 proc. populacji. W literaturze ukształtował się pogląd, iż za tak niską mobilność Europejczyków odpowiadają nieobecne w Ameryce bariery językowe, kulturowe, a także czynniki instytucjonalne i prawne, w tym zwłaszcza różnice w prawie pracy, systemach zabezpieczenia społecznego i formalnym uznawaniu kwalifikacji pracowników (Bonin et al. 2008, Ester, Krieger 2008). Warto jednak zauważyć, że o ile ruchy wewnętrzne mają w Europie coraz większe znaczenie, to ich nasilenie w USA spada, co może w przyszłości doprowadzić do zrównania się stopy mobilności mieszkańców obu regionów.

**Tabela II.2. Odsetek mobilnej ludności w USA i Unii Europejskiej<sup>5</sup> w latach 2002-2009 (w proc.).**

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
UE27	0,23	0,27	0,29	0,30	0,33	0,36	b.d.	b.d.
USA	2,8	2,7	2,6	2,6	2,0	1,7	1,6	1,6

Źródło: MIMOSA, U.S. Census Bureau.

Do migracji międzynarodowych Europejczyków często dodaje się również ruchy wewnątrz krajowe – w sumie (zagranicę i wewnątrz kraju pomiędzy regionami NUTS2) w Europie rocznie przeprowadza się średnio nieco więcej niż jedna osoba na sto, co wciąż jest dużo niższym współczynnikiem od ruchów międzystanowych obserwowanych w Stanach Zjednoczonych, mimo, że europejskie regiony są powierzchniowo wyraźnie mniejsze od większości stanów USA. Z badań amerykańskich wynika jednak, że poszukiwanie czy podjęcie

<sup>5</sup> Uwzględniono tylko migracje międzynarodowe w UE, międzystanowe w USA.

pracy w innym stanie nie jest główną przyczyną przeprowadzki – odpowiada ona jedynie za około jedną piątą ruchów, dużo większe znaczenia mają natomiast czynniki związane ze znalezieniem mieszkania (Ester, Krieger 2008), w Europie zaś dominują czynniki ekonomiczne.

Podsumowując, Unia Europejska jako całość staje się coraz bardziej popularnym celem migracji międzynarodowych. Coraz ważniejsze stają się także ruchy wewnątrzunijne. Mimo rosnącego znaczenia mobilności obywateli wspólnoty, wśród migrantów przeważają osoby spoza jej obszaru – dotyczy to zarówno przepływów, jak i zasobów ludności obcego pochodzenia w większości krajów UE. Unia przyjmuje rocznie porównywalny odsetek migrantów, co Stany Zjednoczone, jednak mobilność wewnątrz wspólnoty jest wciąż dużo niższa od międzypaństwowych ruchów obywateli USA.

### 1.2.5. Ewolucja regulacji wspólnotowych w dziedzinie mobilności i migracji

Zapoczątkowujące integrację europejską Traktaty Rzymskie (1957) wprowadziły cztery podstawowe swobody zjednoczonej Europy: przepływu kapitału, przepływu towarów, przepływu usług oraz przepływu osób. Miały one stanowić cele podstawowe polityk unijnych, jednak ostatnie dwie z nich na długo pozostały poza ustawodawstwem unijnym. Wspólna polityka imigracyjna pojawiła się w ustawodawstwie Unii Europejskiej dopiero w Traktacie Amsterdamskim, wprowadzonym w życie w roku 1999. Wcześniej – głównie z powodu oporu Wielkiej Brytanii i Irlandii – niemożliwe było wypracowanie konsensusu, co zaowocowało powstaniem umów pozostających poza dorobkiem prawnym Wspólnot Europejskich, z których najważniejsze to: Układ z Schengen oraz tzw. konwencja Dublin I.

Pierwsze koncepcje zlikwidowania kontroli granicznych oraz wprowadzenia jednolitego paszportu europejskiego pojawiły się w latach 70. XX wieku. Weto brytyjsko-irlandzkie spowodowało przeniesienie ciężaru tej dyskusji na szczebel bilateralny. W 1984 Francja i Niemcy podpisały tzw. Porozumienie z Saarbrücken, do którego rok później przystąpiły także kraje Beneluksu, tworząc, istniejący do dziś, Układ z Schengen (por. Ramka II. 6). Do 1995 roku całkowicie zniesiono fizyczną kontrolę na granicach między członkami układu. Państwa należące do strefy Schengen zachowały jednak prawo do okresowego przywrócenia kontroli na swoich granicach w szczególnych przypadkach zagrożenia bezpieczeństwa publicznego lub epidemiologicznego. W pierwszej dekadzie XXI wieku kilkakrotnie korzystano z tego prawa z przyczyn takich jak Mistrzostwa Świata i Europy w piłce nożnej lub przy okazji międzynarodowych konferencji, takich jak szczyt G8.

Drugie z porozumień, nazywane potocznie „Dublin I”, zawarte w 1997 roku dotyczyło wspólnego prawa azylowego i zawierało wyłącznie ogólne zapisy dotyczące wymiany informacji między krajami członkowskimi, ochrony danych osobowych itp. W 2003 zostało zastąpione przez bliźniacze porozumienie „Dublin II”, które jest już włączane do dorobku prawnego UE. Najważniejszą zmianą w obszarze migracji, wprowadzoną przez Traktat Amsterdamski było stworzenie w ramach Traktatu ustanawiającego Wspólnoty Europejskiej tzw. Tytułu IV „Wizy, azyl, imigracja i inne polityki związane ze swobodnym przepływem osób”. Nałożył on na Radę Unii Europejskiej wymóg ustalenia wspólnych zasad w kwestiach takich jak: zasady przekraczania granic wewnętrznych, imigracja z krajów trzecich i jej zapobieganie, zasady przyznawania azylu itp. Po wejściu w życie Traktatu z Lizbony w 2009 roku i zmianie nazwy Traktatu Ustanawiającego Wspólnotę Europejską na Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej kwestie te zostały kolejny raz przeniesione, częściowo do dotychczasowego Tytułu IV „Swobodny przepływ osób, usług i kapitału” oraz do nowopowstałego Tytułu V: „Przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości”. (por. Ramka II.7) Wskutek tego polityki imigracyjna, azylowa i wizowa stały się domeną Unii a nie poszczególnych krajów członkowskich.

Od czasu podpisania Traktatu Amsterdamskiego wprowadzono 3 programy opisujące szczegóły integracji polityk imigracyjnych członków UE, noszące nazwy od posiedzeń Rady Europejskiej, podczas których zostały zainaugurowane: Program z Tampere na lata 2000-2005, Program Haski na lata 2005-2010 oraz Program Sztokholmski na lata 2010-2015. Zasady swobodnego przepływu wewnątrznego obywateli UE oraz prawa do azylu zostały usankcjonowane także w podpisanej w 2000 roku Karcie Praw Podstawowych.

Ogólne ramy polityki Unii Europejskiej wyznaczane są podczas posiedzeń i szczytów Rady Europejskiej. Tematyce migracji szczególnie poświęcone były dwa spośród nich: posiedzenie w Laeken w 2001 roku, kiedy to uzgodniono wspólną politykę azylową oraz posiedzenie w Hampton Court<sup>6</sup> w 2005 roku. Najważniejszym osiągnięciem tego drugiego szczytu było uchwalenie Europejskiego Paktu na rzecz Imigracji i Azylu, najważniejszego aktu prawnego wyznaczającego ramy polityki unijnej do czasu wejścia w życie Traktatu z Lizbony. Szczyt w Hampton Court zapoczątkował również tzw. Europejską Politykę Sąsiedztwa (EPS), regulującą stosunki Unii z państwami trzecimi, mającymi bezpośrednią granicę z państwami UE lub oficjalnymi kandydatami<sup>7</sup>. Od 2007 roku EPS oraz Strategiczne Partnerstwo z Federacją Rosyjską finansowane są ze środków Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa (ENPI). W EPS wyróżniono dwa wiodące programy: Unię na rzecz Morza Śródziemnego, w ramach której nawiązano współpracę z państwami Afryki Północnej i Bliskiego Wschodu oraz Partnerstwo Wschodnie, sankcjonujące kooperację z dawnymi republikami Związku Radzieckiego w Europie Wschodniej oraz na Zakaukaziu (choć z wyłączeniem Rosji).

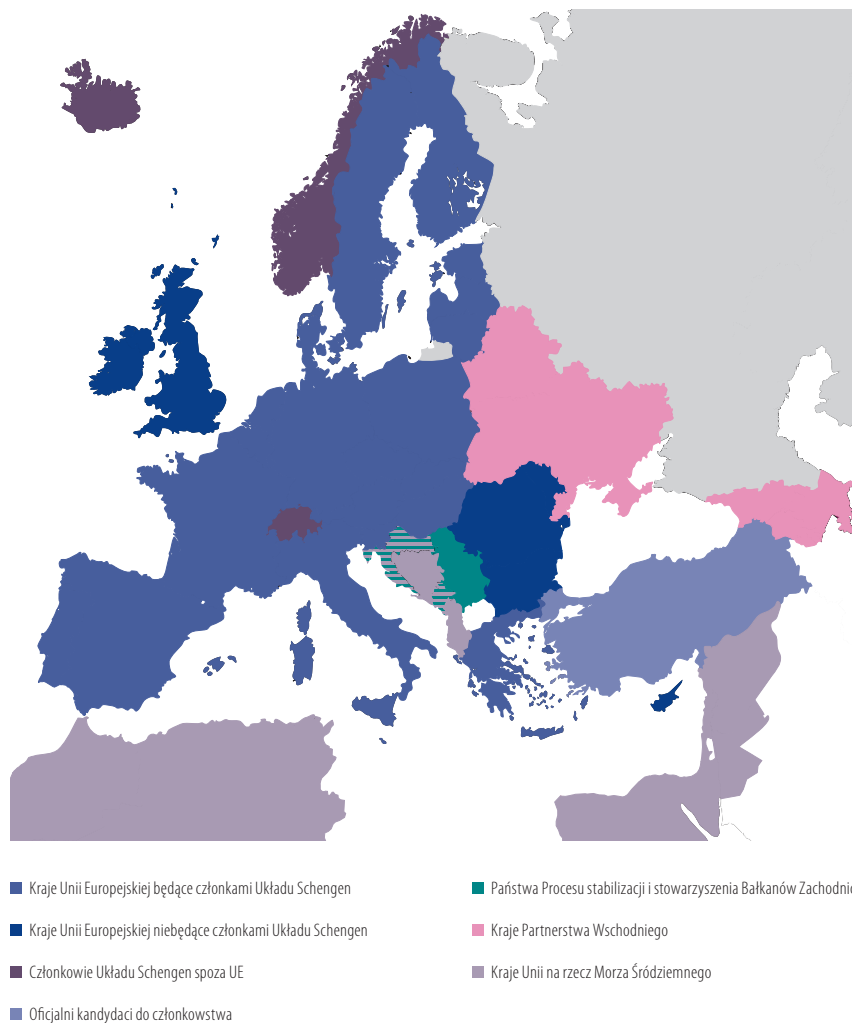
<sup>6</sup> Pretekstem do zwołania tego szczytu była sytuacja w hiszpańskich posiadłościach w Afryce Północnej – Ceucie i Melilli, których granice w krótkim czasie przekroczyło kilkanaście tysięcy nielegalnych imigrantów domagających się azylu.

<sup>7</sup> Zastrzeżenie to ma znaczenie dla Gruzji, Azerbejdżanu i Armenii, które nie są sąsiadami żadnego z krajów Unii, ale zostały włączone do Europejskiej Polityki Sąsiedztwa ze względu na powiązania historyczne, kulturalne i gospodarcze oraz granicę z Turcją. Z kolei w przypadku krajów Afryki Północnej warunek ten odnosi się do granic morskich.

## Ramka II.6. Porozumienie z Schengen.

Praktycznym zastosowaniem unijnej zasady swobodnego przepływu osób jest porozumienie z Schengen. Zostało ono zawarte w 1985 między Francją, Niemcami oraz krajami Beneluksu. W 1995 do porozumienia przystąpiły Hiszpania i Portugalia. Do 2003 roku do układu weszły Norwegia i Islandia oraz wszystkie kraje UE 15 z wyłączeniem Wielkiej Brytanii i Irlandii<sup>8</sup>, które uczestniczą jedynie w wybranych aspektach porozumienia. Kolejna faza rozszerzenia Strefy Schengen nastąpiła w 2007 roku (kontrola na przejściach granicznych na lotniskach trwały pół roku dłużej), wraz z dołączeniem krajów NMS 10 z wyjątkiem Cypru oraz późniejszą o rok akcesją Szwajcarii. Rumunia, Bułgaria i Cypr mają status „oficjalnego kandydata”. Porozumienie z Schengen pozostawało poza dorobkiem prawnym Wspólnot Europejskich aż do 1999 roku, kiedy to zostało włączone jako protokół dodatkowy do Traktatu Amsterdamskiego.

### Mapa II.1. Porozumienie z Schengen na tle innych organizacji międzynarodowych.



Źródło: Opracowanie własne.

Finansowanie europejskiej polityki migracyjnej zostało podzielone na kilka instrumentów (por. Tabela II. 3). W Polsce Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji jest odpowiedzialne za 3 z nich: Fundusz Granic Zewnętrznych, Fundusz Powrotu Imigrantów, Europejski Fundusz na rzecz Uchodźców. Za czwarty, choć chronologicznie pierwszy, instrument tj. Fundusz Integracji Obywateli Państw Trzecich odpowiada Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej.

<sup>8</sup> Ze strefy Schengen wyłączone zostały obszary takie jak duńska Grenlandia czy greckie Athos.

**Ramka II.7. Tytuły, obszary, filary.**

Podstawą prawa pierwotnego Unii Europejskiej są dwa traktaty: Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską (TWE), powstały na bazie Traktatów Rzymskich oraz Traktat o Unii Europejskiej podpisany w 1992 roku w Maastricht. W 1997 roku oba te traktaty zostały zmodyfikowane przez Traktat Amsterdamski, a zasadniczą ich zmianę przyniosła ratyfikacja w 2009 roku Traktatu z Lizbony, który m.in. zmienił nazwę TWE na Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

W Traktacie z Maastricht wyróżniono III Filary Unii Europejskiej, wokół których przebiegać ma integracja państw europejskich: Wspólnota Europejska (w ramach czego znajdują się kwestie takie jak wspólny rynek, unia walutowa, wspólna polityka rolna), Wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa (zakładała ona, że UE stanie się podmiotem polityki zagranicznej). Podział na filary został zniesiony przez Traktat z Lizbony.

Dla przejrzystszego układu traktatów, zostały one podzielone na tzw. Tytuły – grupy zapisów powiązanych ze sobą tematycznie, w szczególności TUE przed reformą lizbońską składał się z ośmiu Tytułów, a po niej z pięciu. Tytuły IV i V wyznaczają ramy regulacyjne swobodnego przepływu osób w ramach UE, zasad wizowych, azylowych i imigracji do Unii z krajów trzecich oraz zasad bezpieczeństwa i wolności ruchów ludności w UE.

**Tabela II.3. Środki wydawane przeznaczane na Program Ogólny „Solidarność i zarządzanie przepływami migracyjnymi” oraz Europejską Politykę Sąsiedztwa.**

Nazwa funduszu	Łączna alokacja (mln euro)	W tym dla Polski (mln euro)
<b>Program Ogólny „Solidarność i zarządzanie przepływami migracyjnymi:</b>		
Fundusz Granic Zewnętrznych	1 820	78
Fundusz Powrotu Imigrantów	676	18,6
Europejski Fundusz na rzecz Uchodźców	699	12,3
Fundusz Integracji Obywateli Państw Trzecich	825	15,6
<b>Środki Europejskiej Polityki Sąsiedztwa:</b>		
Partnerstwo Wschodnie	884	n.d.
Unia na Rzecz Morza Śródziemnego	3 185	n.d.
Strategiczne Partnerstwo z Federacją Rosyjską	120	n.d.

Źródło: Duszczyk (2011), dane Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji.

### 1.3. Migracje wewnątrz krajowe i przygraniczne

#### 1.3.1. Migracje wewnątrz krajowe i emigracja

Oprócz migracji międzynarodowych mobilność w krajach UE wspierana jest przez ruchy ludności zachodzące w obrębie poszczególnych państw członkowskich oraz przygraniczne dojazdy do pracy. Pojawia się przy tym pytanie, czy postępująca integracja, w tym w szczególności otwarcie zagranicznych rynków pracy, prowadzi do wzrostu częstotliwości wyjazdów zagranicznych w poszukiwaniu pracy kosztem kraju rodzinnego, czy też procesy te zachodzą niezależnie od siebie.

Migracje wewnętrzne mają duże znaczenie w takich krajach UE15 jak Finlandia, Szwecja i Holandia, w których liczba osób przemieszczających się pomiędzy regionami (na poziomie NUTS2) nawet cztero- lub pięciokrotnie przewyższa wolumen emigracji (por. Wykres II. 11). Wśród nowych państw członkowskich mobilność wewnętrzna odgrywa relatywnie największą rolę w Rumunii i Bułgarii, co może jednak po części wynikać z tego, że pomiaru dokonano dokładnie w roku przyjęcia tych krajów do Wspólnoty. Zmiany we wzorcach mobilności przed i po akcesji widoczne są za to w przypadku Polski (więcej o migracjach wewnętrznych w Polsce mówi Ramka II. 8) i Słowacji, gdzie wolumen emigracji był po roku 2004 odpowiednio trzy- i czterokrotnie wyższy od ruchów wewnętrznych.<sup>9</sup>

<sup>9</sup> Przy analizie danych dotyczących migracji wewnętrznych należy pamiętać o ich trudnej porównywalności między krajami, związanej z różnicami w wielkości jednostek terytorialnych (NUTS2) oraz w gęstości zaludnienia poszczególnych regionów. W przypadku Polski, państwa o podobnej strukturze to Hiszpania, Francja, Włochy i Węgry, zaś na przeciwnym biegunie znajdują się Słowacja i Holandia (OECD 2005).

### Ramka II.8. Migracje wewnętrzne w Polsce – kto się przeprowadza i dlaczego?

Polacy relatywnie rzadko decydują się na przeprowadzkę do innego województwa, a popularność tego typu mobilności nieustannie maleje od lat osiemdziesiątych poprzedniego stulecia. Migranci wewnętrzni są w większym stopniu reprezentowani przez pracujących i bezrobotnych (od osób pozostających w tym samym regionie), w związku z tym wyjazdy często wiążą się ze zmianą miejsca pracy (w przypadku pracujących) lub z dezaktywizacją (bezrobotni), co różni się od wzorców obserwowanych w UE15, gdzie rynek pracy opuszcza tylko 3 proc. osób podejmujących migracje wewnątrz kraju.

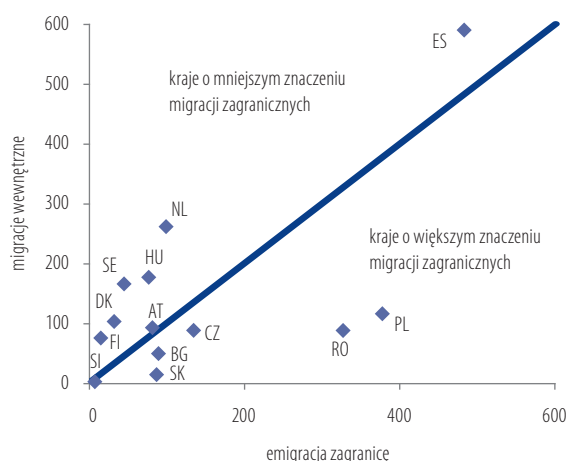
Badania pokazują, że migracje wewnętrzne są w mniejszym stopniu uwarunkowane czynnikami ekonomicznymi (np. stopą bezrobocia na lokalnym rynku pracy), bardziej znaczące są zaś takie wydarzenia, jak podjęcie nauki w innym mieście lub przyczyny rodzinne. Największe prawdopodobieństwo migracji mają osoby w wieku 20-29 lat, zawierające małżeństwo, częściej migrują mężczyźni i osoby z wykształceniem wyższym.

Pomimo znaczącej roli czynników pozaekonomicznych, migracje odbywają się zazwyczaj z regionów słabo rozwiniętych (byłe PGR, obszary z nisko produktywnym rolnictwem) do centrów rozwoju (miasta i ich otoczenie). Duże znaczenie ma także poziom wynagrodzeń i udział osób pracujących w usługach w regionie docelowym. Potencjalni migranci swoją decyzję warunkują dostępnością mieszkań (niska liczba nowo oddanych izb zwiększa prawdopodobieństwo wyjazdu, zaś duży zasób mieszkań zwiększa prawdopodobieństwo wybrania danego regionu jako nowe miejsce zamieszkania).

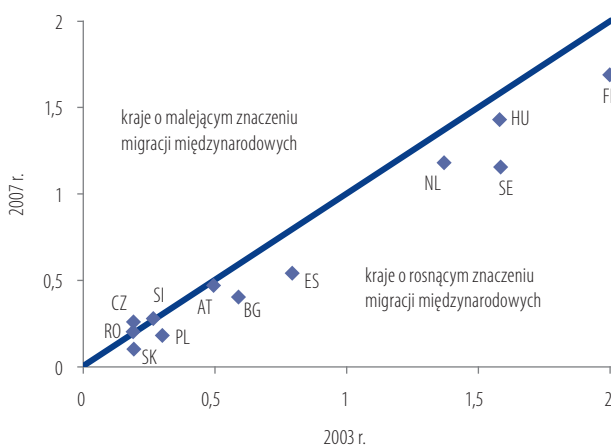
Źródło: „Zatrudnienie w Polsce 2006 – produktywność dla pracy”, MPIPS (2007).

Migracje wewnętrzne mogą być komplementarne lub substytucyjne wobec wyjazdów zagranicznych. Z pierwszym zjawiskiem mamy do czynienia m.in. w przypadku, gdy zagraniczne odpływy ludności (głównie z regionów zurbanizowanych) uzupełniane są migracjami wewnętrznymi – z regionów bardziej peryferyjnych do krajowych centrów rozwoju. W sytuacji, kiedy jeden rodzaj mobilności jest wyraźnie nadreprezentowany w porównaniu z drugim, mówimy o ich substytucyjności. Tak właśnie jest w Europie – w niemal wszystkich państwach członkowskich UE, dla których dostępne są dane, popularność migracji wewnętrznych wyraźnie maleje na rzecz wyjazdów zagranicznych (por. Wykres II. 12) choć np. w krajach skandynawskich częściej wybierane są przeprowadzki w ramach kraju, zaś w Polsce, Czechach czy Słowacji dominują wyjazdy zagraniczne.

**Wykres II.11. Korelacja między migracjami wewnętrznymi a emigracją zagranicę w 2007 r. (w tys.).**



**Wykres II.12. Zmiana znaczenia ruchów międzynarodowych i wewnętrznych w wybranych krajach UE 27 w 2002 i 2007 r.**



Uwaga: Na prawym wykresie liczba osób migrujących pomiędzy regionami NUTS2 wewnątrz kraju została podzielona przez sumę napływów i odpływów obywateli danego kraju, np. wartość 0,5 na jednej z osi oznacza, że w wybranym roku wewnątrz kraju poruszało się o połowę mniej osób niż wyjechało i przyjechało z zagranicy.

Źródło: Eurostat, MIMOSA.

### 1.3.2. Cross-border commuting w UE

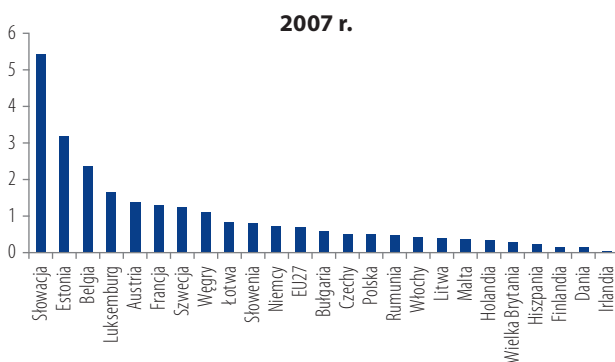
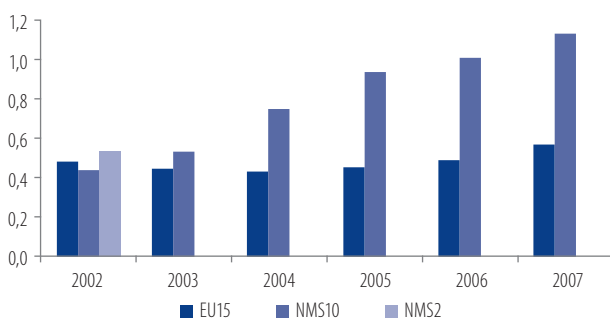
Przy omawianiu migracji warto zwrócić uwagę na zjawisko o dość ograniczonej skali, jednak świadczące o postępującej integracji europejskich rynków pracy i o możliwym zaniku granic pomiędzy państwami. Są to międzynarodowe dojazdy do pracy. Podobnie, jak w przypadku migracji zagranicznych, na taką formę mobilności decydują się przede wszystkim osoby młode, głównie mężczyźni, osoby o stanie wolnym, bezdzietne (por. Ramka II. 9).

Tylko w Niemczech liczba osób przyjeżdżających do pracy z państw sąsiednich wzrosła dwukrotnie od 2000 do 2005 r., choć nadal jest stosunkowo niewielka w porównaniu z wewnętrznym rynkiem pracy, sięgając zaledwie ok. 70 tys. osób. W skali całego kontynentu zjawisko to jest jednak znacząco większe. W roku 2007 niemal 1 mln zachodnich Europejczyków dojeżdżało do pracy w kraju innym niż ich miejsce zamieszkania. Z kolei w nowych krajach członkowskich (bez Cypru) liczba ta sięga aż 350 tys. osób. Tym samym mobilność przygraniczna ich obywateli jest więc wyraźnie wyższa, biorąc pod uwagę relatywną wielkość populacji Europy zachodniej i środkowej (por. Wykres II. 13, panel górny). Tego typu migracje mają szczególne znaczenie dla Luksemburga, gdzie osoby dojeżdżające z zagranicy stanowią ponad 1/3 pracujących. W większych państwach członkowskich ich odsetek nie przekracza jednak 2 procent całości zatrudnienia (Huber 2011, na podstawie EU LFS 2006).

Regionami o największym nasileniu transgranicznych dojazdów do pracy są pogranicza Francji, Niemiec i Luksemburga, a także Belgii i Holandii oraz Słowacji ze wszystkimi jej sąsiadami (por. Tabela II. 4). Można więc sądzić, że zjawisko to występuje w regionach o podobnej kulturze, języku i o niewielkich odległościach pomiędzy obszarami słabiej i lepiej rozwiniętymi (różnice w poziomach bezrobocia, zatrudnienia i wartości dodanej), a także w dobrze skomunikowanych regionach zurbanizowanych, które w sytuacji zniesienia barier formalno-prawnych stają się w pełni zintegrowanymi gospodarczo obszarami.

Na podstawie danych o projektach współpracy przygranicznej EURES możliwe jest ustalenie, które kraje są krajami przyjmującymi osoby dojeżdżające z zagranicy, a gdzie przeważa liczba wyjeżdżających. Do pierwszej grupy zaliczają się zarówno kraje UE15, jak i NMS12 takie jak Austria, Czechy, Holandia, Irlandia, Grecja, Finlandia oraz Węgry. Polska należy do drugiej grupy, wraz z Francją, Niemcami, Szwecją, Belgią, Słowacją i Włochami (MKW 2009).

**Wykres II.13. Odsetek dojeżdżających do pracy zagranicę w starych i nowych krajach członkowskich w latach 2002–2007 (panel górny) oraz według państw w 2007 r. (panel dolny) (proc.).**



**Tabela II.4. Regiony o największym udziale osób dojeżdżających do pracy zagranicą w całkowitej liczbie zatrudnionych w 2007 r.**

Region (NUTS2)	odsetek dojeżdżających (proc.)	Zatrudnieni w regionie <sup>10</sup> (tys.)
Prow. Luksemburg (BE)	24,2	106,1
Trier (DE)	11,1	253,0
Lotaryngia (FR)	9,7	957,3
Alzacja (FR)	9,2	813,1
Vorarlberg (AT)	8,2	182,1
Słowacja Wschodnia	8,0	612,5
Słowacja Centralna	5,7	558,8
Prow. Limburg (BE)	5,6	356,2
Słowacja Zachodnia	5,0	861,8
Freiburg (DE)	4,5	1 117,1
Region Waloński (BE)	4,2	1 300,4

Uwagi: Brak danych dla Cypru, Grecji i Portugalii; AT – Austria, BE – Belgia, DE – Niemcy, FR – Francja.

Uwzględniono wszystkie osoby, które jako główne miejsce pracy wskazały miejsce w innym kraju i które co najmniej raz w tygodniu wracają do swojego miejsca zamieszkania.

Źródło: EU LFS Eurostat.

<sup>10</sup> Zatrudnieni w regionie to liczba obejmująca wszystkie osoby mające status zatrudnionych, mieszkających w danym regionie (miejsce pracy może znajdować się zarówno w regionie, jak i zagranicą).

### Ramka II.9. Kto decyduje się na migracje zagraniczne, a kto na dojazdy do pracy w innym kraju?

Huber (2011) przeanalizował cechy społeczno-demograficzne osób aktywnych na rynku pracy (tylko zatrudnieni) w krajach EU27 w 2006 roku, zauważając (w zgodzie z wcześniejszymi analizami z pogranicza niemiecko – duńskiego oraz austriacko – szwajcarskiego), że osoby decydujące się na dojazdy do pracy zagranicą to przede wszystkim mężczyźni (72 proc.) w wieku najwyższej aktywności tzw. *prime age* (25-44 lat), wykonujący prace w przemyśle lub budownictwie. W porównaniu z osobami pracującymi w miejscu zamieszkania, dojeżdżającymi do innego regionu NUTS2 w kraju pochodzenia oraz emigrantami częściej są to osoby ze średnim wykształceniem (ISCED 3 lub 4), wykonujące średnio wykwalifikowane prace i w mniejszym stopniu niż emigranci dotknięte zjawiskiem *overeducation* (praca poniżej kwalifikacji), a w większym stopniu – *undereducation*.

Osoby decydujące się na dojazdy do pracy zagranicą zamiast na przeprowadzkę (emigrację) różnią się również pod względem takich charakterystyk, jak awersja do ryzyka i preferencje czasowe dotyczące konsumpcji (Novotny 2010, badania na podstawie danych o migracjach i dojazdach do pracy na pograniczu Austrii i Słowacji w latach 2008-2009). Na migracje decydują się osoby o mniejszej niechęci do ryzyka niż dojeżdżający do pracy, którzy z kolei mniej unikają niepewności od osób pozostających w kraju. Podobnie ludzie, którzy wolą konsumować więcej obecnie, a mniej oszczędzać na przyszłość, mają wyższe prawdopodobieństwo wyjazdu niż niemigranci i osoby dojeżdżające do pracy, których przeciętnie rzecz biorąc charakteryzuje nieco wyższa zapobiegliwość. Na wyższą skłonność do migracji (wobec mobilności transgranicznej) istotnie wpływa ponadto doświadczenie związane z wcześniejszymi podróżami w celach zarobkowych.

Różnice występują także pomiędzy osobami pochodzącymi z krajów UE15 i NMS12, które decydują się na pracę zagranicą. Wyniki modeli logitowych Hubera wskazują, że niski oraz średni poziom wykształcenia zwiększają prawdopodobieństwo dojazdu do pracy zagranicą osób z nowych państw członkowskich (wobec prawdopodobieństwa wyjazdu osób z wykształceniem wyższym), zaś dla krajów „starej” Unii wpływ ten jest ujemny. O ile w obu przypadkach zatrudnienie w budownictwie predysponuje do dojazdów, to praca w usługach rynkowych zwiększa prawdopodobieństwo wyjazdu z państw UE15, a zmniejsza je dla krajów NMS12. Można więc sądzić, że osoby dojeżdżające z państw NMS12 są częściej gorzej wykształcone i pracują w budownictwie, zaś mieszkańcy UE15 częściej posiadają wykształcenie wyższe i pracują w usługach rynkowych. Z kolei emigranci z nowych krajów członkowskich to raczej osoby relatywnie lepiej wykształcone od populacji rodzimej.

Źródło: Opracowanie własne.

Podsumowując, można powiedzieć, że postępująca integracja europejska stopniowo przyczynia się do wzrostu mobilności transgranicznej obywateli UE. Znaczenie wyjazdów zagranicznych rośnie powoli, ale w coraz większym stopniu zastępuje ruchy wewnątrz poszczególnych krajów. Istotne i rosnące znaczenie mają ponadto dojazdy do pracy w innych krajach – zwłaszcza w regionach o tradycyjnych powiązaniach kulturowych i językowych, lepiej zurbanizowanych i dobrze skomunikowanych. Z kolei za główną część ruchów międzynarodowych odpowiadają obywatele państw trzecich, a ich napływ w granice UE porównywalny jest do rocznego napływu imigrantów do Stanów Zjednoczonych. Mimo że wspólnota jako całość może być uznawana za państwo przyjmujące, to osoby obcego pochodzenia stanowią bardzo niewielki odsetek jej populacji, a głównym źródłem ruchów międzynarodowych w wielu krajach są migracje powrotne.

### 1.3.3. Swobodny przepływ osób w świetle regulacji UE

Swobodny przepływ osób należy do głównych założeń Unii Europejskiej, a jednocześnie do ważnych osiągnięć procesu integracji. Stanowi on także najbardziej rozwiniętą politykę wspólnotową z zakresu migracji i mobilności, obejmując prawo do podróżowania oraz swobodę przepływu pracowników i osób samozatrudnionych.

Kwestią, której uregulowanie było podstawowe dla rozpoczęcia procesu integrowania europejskiego rynku pracy było obywatelstwo Wspólnoty lub, w późniejszym okresie, Unii Europejskiej. Pierwsze próby jego ustanowienia pojawiły się w latach 70 XX wieku, jednak ostatecznie usankcjonował je dopiero Traktat z Maastricht z 1992 roku. Obecnie, obywatelstwo Unii jest nabywane automatycznie z obywatelstwem każdego kraju członkowskiego. Oznacza to jednak wykluczenie z tego statusu obcokrajowców, co ma szczególne konsekwencje w przypadku mniejszości rosyjskiej w Estonii i na Łotwie, a także tych imigrantów z krajów trzecich, którzy nie posiadają obywatelstwa żadnego z państw UE.

Obywatele Unii mają pełne prawo do pracy w pozostałych krajach członkowskich, a także do korzystania z praw publicznych, w tym do kandydowania i głosowania w wyborach europejskich w innym państwie wspólnotowym<sup>11</sup>. W wyborach do Parlamentu Europejskiego w 2004 roku z czynnego prawa wyborczego w kraju innym niż kraj pochodzenia, skorzystało ponad milion osób (ok. 12 proc. osób przebywających poza granicami swojej ojczyzny). Z możliwości tej skorzystało także 57 kandydatów. Praktyczną emanacją prawa do pracy w innych krajach członkowskich są coraz liczniejsze wspólnotowe instytucje rynku pracy, wśród których z punktu widzenia pojedynczego obywatela najważniejsza jest EURES – sieć wiążąca publiczne służby zatrudnienia krajów UE, pośrednicząca w poszukiwaniu pracy w całej Europie (por. także Ramka II. 10).

<sup>11</sup> Chociaż w niektórych krajach członkowskich wyłączone jest z tego prawo do zakładania partii politycznych, co zdaniem Komisji Europejskiej ogranicza możliwości realizowania prawa do kandydowania.

Swobodny przepływ pracowników został zapisany w Traktacie o Wspólnocie Europejskiej.<sup>12</sup> Dla części państw wprowadzono jednak okresy przejściowe, trwające maksymalnie siedem lat. Dla ośmiu krajów<sup>13</sup>, które zostały członkami UE w 2004 roku, okres ten zakończył się w maju 2011 roku, dla Rumunii i Bułgarii zakończy się w 2014 roku, co gwarantują ich traktaty akcesyjne. Sytuacji tej nie można odnieść do wcześniejszych rozszerzeń, ponieważ nie obowiązywała wówczas jeszcze swoboda zatrudnienia w dzisiejszej postaci. Warto także odnotować, że Szwecja, Finlandia i Austria jeszcze przed samą akcesją ratyfikowały Traktat z Maastricht<sup>14</sup>. Swoboda pracy w innych państwach UE jest jednak częściowo ograniczona przez Orzecznictwo Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, które przewiduje możliwość deportacji obywatela innego kraju UE w sytuacji, w której przez nieprzerwany okres sześciu miesięcy nie udało mu się znaleźć pracy w kraju docelowym migracji. W praktyce jednak przepis ten jest bardzo rzadko stosowany, przede wszystkim ze względu na trudności w określeniu rzeczywistego czasu pozostawania bezrobotnym.

### Ramka II.10. Wspólne instytucje rynku pracy i zarządzania migracjami

Wśród istniejących instytucji zajmujących się koordynacją migracji i mobilnością zawodową na szczeblu wspólnotowym, wymienić należy następujące organy:

- Europejska Agencja Zarządzania Współpracą Operacyjną na Granicach Zewnętrznych Unii Europejskiej (powszechnie określana jako Frontex) – powołana w 2004 roku instytucja koordynująca współpracę państw członkowskich w zakresie zarządzania granicami zewnętrznymi. Budżet instytucji w 2011 roku wyniósł 86 mln euro. Siedziba Frontexu znajduje się w Warszawie.
- EURES – utworzona w 1993 roku europejska sieć pośrednictwa pracy. Umożliwia ona współpracę publicznych służb zatrudnienia krajów UE oraz wspiera mobilność zawodową Europejczyków. Pośrednictwo odbywa się za pomocą Europejskiego Portalu Mobilności Zawodowej: [www.eures.europa.eu](http://www.eures.europa.eu)
- Europejski Urząd Wsparcia w dziedzinie Azylu (EASO) – utworzona w 2010 roku instytucja, mająca na celu wspieranie współpracy w dziedzinie Azylu między członkami UE oraz wdrażanie wspólnego systemu azylowego. Urząd dysponuje rocznym budżetem w wysokości około 5,3 mln euro.
- Unia Europejska rozwija także szereg wspólnych systemów informacyjnych usprawniających proces komunikowania się między krajami członkowskimi, takie jak:
  - EURODAC – baza danych o uchodźcach, utworzona w 2000 roku, zawierająca przede wszystkim odciski palców azylantów przebywających na terenie Unii Europejskiej (w programie tym nie uczestniczy Dania).
  - System Informacyjny Schengen (SIS) – baza zawierająca dane o osobach, którym powinno się odmówić prawa pobytu lub wjazdu na teren Wspólnoty. Obecnie trwają prace nad drugą wersją tego systemu, nazywaną SIS II.
  - System Informacji Wizowej (VIS) – baza danych zawierające dane (także biometryczne) o osobach ubiegających się o wizę Schengen. Choć sam system został stworzony w 2004 roku, to praktyczne jego wdrażanie trwa od 2009 roku, przy czym w pierwszej kolejności objął państwa północnej Afryki i Bliskiego Wschodu.
  - Europejski System Przekazywania Informacji z Rejestrów Karnych (ECRIS) – rozpoczęty w 2009 roku program mający na celu usprawnienie procesu wymiany informacji między organami.
  - EUROPOL – europejski system współpracy policyjnej.
  - Konwencja z Prüm – podpisany między 7 krajami członkowskim UE (BE, DE, ES, FR, LU, NL i AT) układ zacieśniający współpracę w dziedzinie bezpieczeństwa wewnętrznego i zapobiegania terroryzmowi.

Dalsze zacieśnianie współpracy wewnątrz Unii skutkuje pojawieniem się projektów kolejnych instytucji koordynujących działania w dziedzinie migracji.

- Eurosur – projektowany system nadzoru granic zewnętrznych opierający się m.in. na sieci patroli przybrzeżnych. W Programie Sztokholmskim zawarte zostało wezwanie do szybkiego zakończenia budowy tego systemu.
- Europejski Korpus Straży Granicznej – zaproponowana przez Komisję Europejską koncepcja zastąpienia krajowych straży granicznych jedną instytucją (dotyczy to wyłącznie krajów strefy Schengen). Obecnie projekt ten jest blokowany przez kilka państw, między innymi negatywnie odniósł się do niego rząd Polski.

Źródło: Opracowanie własne.

Obywatele Unii Europejskiej oraz członkowie ich rodzin (także niebędący obywatelami) są uprzywilejowani – względem imigrantów z państw trzecich – w kwestii nabywania prawa do stałego pobytu, które przysługuje im już po 5 latach nieprzerwanego zamieszkiwania na terytorium innego państwa członkowskiego. Regulacje Unii Europejskiej zakazują jakiegokolwiek dyskryminacji obywateli innych państw członkowskich w kwestii dostępu do pomocy społecznej. Tabela II. 5 przedstawia, jak zasada ta spełniana jest w praktyce. Jedynie w dwóch państwach UE (Szwecji i Grecji) świadczenia dla obywateli innych państw UE są całkowicie dostępne. W pozostałych państwach wprowadzono pewne obostrzenia, dotyczące najczęściej kwestii stałego pobytu. Obszarem, którego takie ograniczenia dotyczą najczęściej są tzw. gwarantowane minima socjalne, określona kwota pieniędzy gwarantująca zdaniem ustawodawcy minimum egzystencji.

<sup>12</sup> Obecnie: Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

<sup>13</sup> Z wyłączeniem Malty i Cypru, dla których europejski rynek pracy został otwarty natychmiast po akcesji.

<sup>14</sup> Dotyczy to także Norwegii, jednak jej obywatele odrzucili ten traktat w referendum.



Najważniejszym aktem prawnym dot. swobodnego przepływu pracowników jest Dyrektywa 2004/38/WE. Z komunikatów Rady UE wynika, że transpozycja jej zapisów do legislacji krajowej jest niezadawalająca – do 2008, przez cztery lata, żadnemu państwu członkowskiemu nie udało się implementacja wszystkich przepisów. Zarazem, część regulacji została transponowana w sposób korzystniejszy dla obywateli niż pierwotnie zakładała Dyrektywa. Przykładowo: niektóre kraje rozszerzyły prawo do pobytu stałego na członków rodziny, w szczególności Polska nie wymaga od nich potwierdzania zatrudnienia lub samowystarczalności.

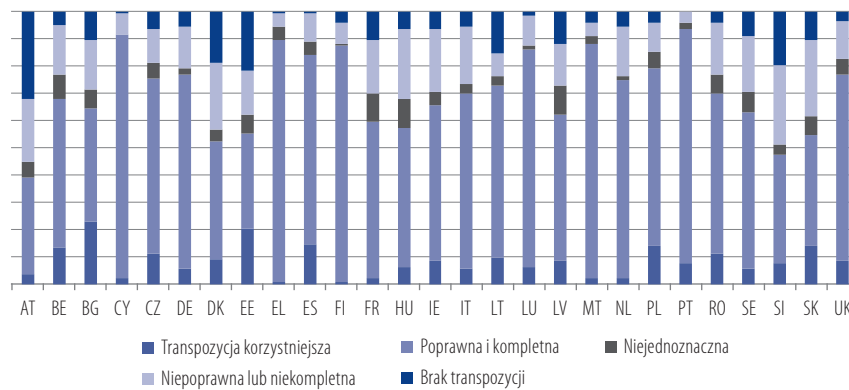
**Tabela II.5. Świadczenia społeczne dla obcokrajowców w krajach europejskich**

Państwo	Rodzaj ograniczenia
Austria	Gwarantowane minimum socjalne – wymagane jest zamieszkanie w Austrii
Belgia	Świadczenia dla bezrobotnych i dzieci: wymagana jest rezydencja; Gwarantowane minimum socjalne tylko dla osób narodowości belgijskiej
Bulgaria	Świadczenia na dzieci – wymagane jest zamieszkanie w Bułgarii
Cypr	Świadczenia macierzyńskie – wymagane jest stałe zamieszkanie i obywatelstwo cypryjskie
Czechy	Świadczenia na dzieci – wymagane jest zamieszkanie w Czechach
Dania	Stale zamieszkanie w Danii wymagane jest w praktycznie każdym rodzaju świadczenia
Estonia	Świadczenia dla bezrobotnych i dzieci: wymagane jest zamieszkanie w Estonii
Finlandia	Świadczenia macierzyńskie – warunkiem jest minimum półroczne zamieszkanie w Finlandii, Gwarantowane minimum socjalne – minimum 5 lat zamieszkania
Francja	Gwarantowane minimum socjalne – wymagane jest stałe i legalne zamieszkanie
Grecja	Brak
Hiszpania	Świadczenia dla osób w wieku podeszłym – min. 10 lat zamieszkania na terenie Hiszpanii, świadczenia dla inwalidów – minimum 5 lat
Holandia	Gwarantowane minimum socjalne – wymagane jest legalne zamieszkanie w Holandii
Irlandia	Świadczenia macierzyńskie, dla bezrobotnych oraz minima socjalne: wymagane jest zamieszkanie w Irlandii
Litwa	Dzieci innej narodowości, by móc korzystać ze świadczeń muszą pozostawać pod opieką litewskich instytucji
Luksemburg	Świadczenia dla dzieci i minima socjalne: wymagane jest stałe zamieszkanie w Luksemburgu
Łotwa	Gwarantowane minimum socjalne – wymagane jest stałe zamieszkanie w Łotwie
Malta	Gwarantowane minimum socjalne tylko dla Maltańczyków
Niemcy	Gwarantowane minimum socjalne dostępne dla obywateli większości, ale nie wszystkich krajów członkowskich
Polska	Gwarantowane minimum socjalne – wymagane jest stałe zamieszkanie
Portugalia	Stale zamieszkanie dla każdego rodzaju świadczeń społecznych
Rumunia	Świadczenia dla dzieci i Gwarantowane minimum socjalne – wymagane jest stałe zamieszkanie w Rumunii
Słowacja	Świadczenia macierzyńskie i na dzieci – wymagane jest stałe zamieszkanie
Słowenia	Zamieszkanie w Słowenii jest warunkiem otrzymania każdego rodzaju świadczenia
Szwecja	Brak
Węgry	Gwarantowane minimum socjalne – tylko dla osób długookresowo zamieszkujących teren Węgier
Wielka Brytania	Świadczenia macierzyńskie – wymagane jest zamieszkanie w Wielkiej Brytanii. W przypadku gwarantowanego minimum socjalnego przeprowadza się test sprawdzający legalność zamieszkania na terenie kraju.
Włochy	Gwarantowane minimum socjalne – wymagane jest legalne zamieszkanie

Źródło: Opracowanie własne na podstawie MISSOC.

Jednym z największych mankamentów implementacji regulacji wspólnotowych na poziomie państw członkowskich z zakresu prawa migracyjnego jest brak możliwości automatycznego uznawania wizy wjazdowej członków rodzin obywateli UE, będących jednocześnie obywatelami państwa trzeciego. Zdaniem KE, jedynie w Niemczech i Bułgarii taka możliwość istnieje w praktyce. Dyrektywa Rady przewidziała także możliwość wprowadzenia specjalnego trybu uzyskiwania wiz dla takich osób, co w założeniu miało ułatwić ich otrzymywanie, jednak w praktyce skorzystało z niej tylko siedem państw (w tym Polska).

Stosunkowo udana, z punktu widzenia spójności unijnych rynków pracy, okazała się koordynacja systemów zabezpieczenia społecznego pomiędzy państwami członkowskimi UE. Kluczowa jest tutaj przede wszystkim możliwość zaliczania czasu pracy zagranicą do świadczeń emerytalnych. Koordynacja dotyczy wszystkich świadczeń, które wypłacane są ze składek osób ubezpieczonych (renty inwalidzkie, świadczenia rodzinne, świadczenia macierzyńskie itp.), a wyłączone są tzw. świadczenia nieskładkowe.

**Wykres II.14. Transpozycja Dyrektywy 2004/38/WE w poszczególnych krajach.**

Uwaga: Na osi pionowej uwidocznione są proporcje między artykułami Dyrektywy o różnym stopniu włączenia do prawa poszczególnych krajów. Przykładowo, najwięcej artykułów Dyrektywy nie doczekało się w ogóle transpozycji w Austrii.

Źródło: KE (2008c).

W celu uniknięcia zjawiska nazywanego w literaturze „utrata mózgow” (ang. *brain drain*) (por. Ramka II.18), które polega na zatrudnianiu osób poniżej ich możliwości w Unii Europejskiej prowadzone są zabiegi mające uprościć i ujedliwić proces uznawania kwalifikacji. Zawody zostały w niej podzielone na trzy grupy:

1. **Regulowane na szczeblu wspólnotowym** – mające szczególne znaczenie dla obywateli, np. lekarz, architekt. W takim przypadku, uznanie kwalifikacji w jednym kraju automatycznie oznacza uznanie we wszystkich krajach członkowskich
2. **Rzemiosło, handel i przemysł** – uznawanie automatyczne, ale przy zachowaniu możliwości kontroli dokumentów (np. pod kątem długości okresu edukacji)
3. **Pozostałe zawody regulowane** – wymagające przeprowadzenia procedury porównania systemów nauczania w kraju pochodzenia i przyjmującym lub kontroli kwalifikacji (np. poprzez test umiejętności)

W przypadku zawodów nienależących do żadnej z 3 ww. grup, decyzję podejmuje pracodawca. Regulacje UE przewidują także możliwość narzucenia na pracowników wymogu znajomości języka, ale zapisy w tej kwestii są nieprecyzyjne. Zgodnie z wyrokiem Trybunału Sprawiedliwości, muszą one być rozsądne i konieczne do wykonywania zawodu. Wykluczono jedynie możliwość przeprowadzania regularnych sprawdzianów kwalifikacji. Wyjątkiem w prawie pracowników do zatrudnienia w całej Unii są stanowiska w administracji publicznej.

Z prawa do swobodnego przepływu pracowników wyłączone są osoby na stałe zatrudnione w przedsiębiorstwie jednego kraju, delegowane do pracy w innym kraju oraz osoby samozatrudnione. Zgodnie z dyrektywą regulującą tę kwestię, pracownicy tacy nie mogą być dyskryminowani względem pracowników krajowych. Przepisy te są krytykowane ze względu na swoją nieadekwatność do zmieniającej się sytuacji na rynku pracy, ale dotychczas nie wypracowano jeszcze konsensu pozwalającego na ich uaktualnienie. Z kolei prawa samozatrudnionych podlegają przepisom dotyczącym swobodnego przepływu usług, które zostały szerzej omówione w tzw. Dyrektywie Bolkesteina (por. Ramka II. 11). Zgodnie z nią, każdy obywatel Unii Europejskiej ma prawo do rozpoczęcia działalności gospodarczej w dowolnym kraju EOG i Szwajcarii.

#### **Ramka II.11. Dyrektywa Bolkesteina.**

Dyrektywa Rady UE w sprawie usług na rynku wewnętrznym (KE 2006), uchwalona w 2006 roku, potocznie nazywana jest „Dyrektywą Bolkesteina” od nazwiska jej pomysłodawcy – Fritsa Bolkesteina, holenderskiego polityka, ówczesnego Komisarza ds. Usług i Rynku Wewnętrznego. Przed jej wprowadzeniem wolny przepływ usług był najsłabiej rozwiniętą spośród czterech swobód mających zintegrować rynek wewnętrzny UE.

Projekt dyrektywy został przedstawiony w 2004 roku i zakładał całkowitą liberalizację przepływu usług. Został on szeroko oprotestowany zwłaszcza przez związki zawodowe (wówczas powstało pojęcie *polskiego hydraulika*) i powstała w wyniku kompromisów ostateczna wersja dyrektywy daleko odbiega od propozycji Bolkesteina. Z działania zasady wyjąto obszary takie jak usługi zdrowotne, finansowe czy transportowe, niemniej pozostaje ona najważniejszym aktem prawnym umożliwiającym integrację europejskiego rynku usług. Według sprawozdania sporządzonego przez Komisję Rynku Wewnętrznego i Ochrony Konsumentów Parlamentu Europejskiego (PE 2011) transpozycja Dyrektywy Bolkesteina do ustawodawstw krajów członkowskich jest procesem powolnym, ale najprawdopodobniej zakończy się sukcesem.

Źródło: Opracowanie własne.

## 1.4. Kim są migrujący mieszkańcy Europy?

### 1.4.1. Wiek i płeć imigrantów

Analizując mobilność ludności warto zwrócić uwagę na cechy osób decydujących się na zmianę miejsca zamieszkania. Odpowiedź na to pytanie – w odniesieniu do obywateli UE – została już w pewnym stopniu udzielona (por. Ramka II. 9), w tym miejscu naszą uwagę skupimy więc na imigrantach przybywających do Europy spoza obszaru UE.

Większość państw rozwiniętych stoi przed rosnącymi wyzwaniami demograficznymi związanymi z wydłużaniem się przeciętnego trwania życia i spadającą dzietnością. W starzejącym się społeczeństwie kurczy się zbiorowość pracujących, a rośnie grupa osób biernych zawodowo z powodu wieku, co nieuchronnie prowadzi do narastania trudnych do neutralizacji napięć w europejskim modelu społecznym. W napływie młodszej ludności z zagranicy wielu ekonomistów upatruje szansy na ich złagodzenie. W istocie rzeczy, jak pokazuje Tabela II. 6, struktura wieku imigrantów wyraźnie różni się od tej jaką obserwujemy dla populacji rodzimej. Dotyczy to przede wszystkim osób pochodzących z państw pozaeuropejskich.

**Tabela II.6. Ludność UE wg wieku (w proc.) w 2008 r.**

	0-24	W tym mężczyźni:	25-44	W tym mężczyźni:	45-64	W tym mężczyźni:	65+	W tym mężczyźni:	Mężczyźni ogółem
UE ogółem	28,18	51,10	29,12	50,43	25,00	49,22	17,70	41,54	48,80
Obywatele UE niemigranci	28,23	51,12	27,78	50,26	25,39	49,12	18,60	41,35	48,64
Obywatele UE – migranci	21,38	50,16	41,31	51,08	25,15	51,16	12,16	46,46	50,35
Imigranci z państw trzecich	31,29	51,11	45,81	52,44	17,88	50,71	5,01	48,40	51,49

Źródło: MIMOSA.

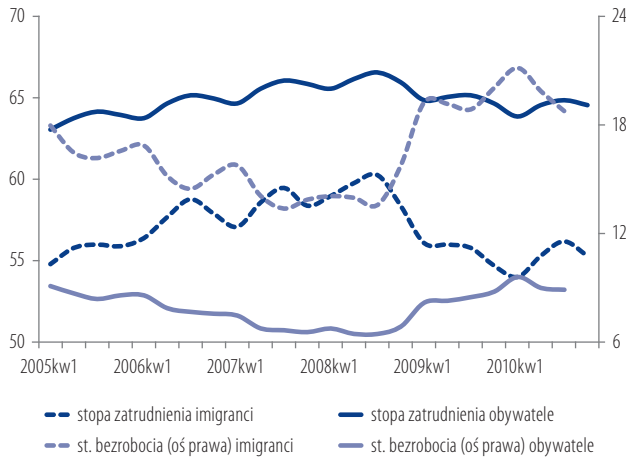
Choć imigranci spoza państw UE dominują w zbiorowości migrantów, to jednak ich całkowity zasób w całej populacji UE jest na tyle niewielki (ok. 3.7 proc. w 2009 r., por. Wykres II. 5), że zjawiska migracyjne mogą jedynie w ograniczonym stopniu obniżyć średnią wieku poszczególnych państw członkowskich UE – w 2008 r. było to przeciętnie 4 miesiące. W największym stopniu migracje „odmładzają” społeczeństwo Luksemburga – rodowici Luksemburczycy są o 3,3 roku starsi od populacji ogółem. Dzieje się tak, gdyż niemal połowa osób tam mieszkających jest relatywnie niedawnymi imigrantami. Państwem o drugim najwyższym odsetku rezydentów nie będących obywatelami jest Łotwa – ale w tym przypadku to Łotysze stanowią młodszą, aż o 2,3 roku, część społeczeństwa. Wynika to z tego, że w populacji rezydentów dominują Rosjanie (ok. 28 proc. populacji Łotwy), którzy przybyli na Łotwę jeszcze w czasach ZSRR i pozostali tam po jego rozpadzie nie uzyskując obywatelstwa łotewskiego. W pozostałych krajach Europy o największym napływie imigrantów z państw trzecich różnica wieku między relatywnie starszą ludnością autochtoniczną, a względnie młodszymi imigrantami nie przekracza roku.

### 1.4.2. Status migrantów z państw trzecich na europejskim rynku pracy

Stopa zatrudnienia osób pochodzących z krajów trzecich wynosi w Europie średnio ok. 55-60 procent, jednocześnie wyraźnie różniąc się pomiędzy poszczególnymi państwami przyjmującymi. Co ciekawe, jest ona wyższa w nowych krajach członkowskich, najniższa zaś wśród krajów tradycyjnie przyjmujących migrantów, które mają najbardziej rozwinięty system pomocy społecznej (Niemcy, Szwecja, Francja). Wskazuje to na występowanie zjawiska poszukiwania renty wśród migrujących do Wspólnoty obywateli państw trzecich. Warto również zwrócić uwagę na znaczącą nierównowagę pomiędzy stopami zatrudnienia imigrantów i osób urodzonych w danym kraju, szczególnie w krajach o najgorszych wynikach na rynku pracy obcokrajowców z państw trzecich (por. Wykres II. 16).

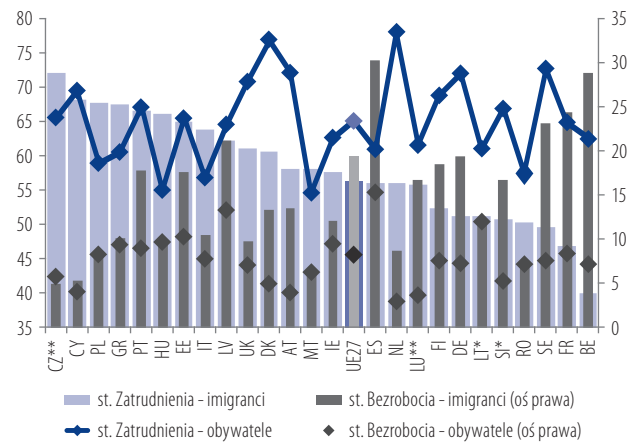
Imigranci z państw trzecich częściej dotknięci są brakiem pracy niż obywatele państw członkowskich – luka w stopie bezrobocia wynosiła w 2009 r. średnio niemal 11 punktów procentowych tj. o ok. 2-4 pkt. procentowe więcej niż przed kryzysem finansowym z 2008 roku. Imigranci znajdują się więc w gorszej od obywateli poszczególnych krajów sytuacji na rynku pracy, a spowolnienia gospodarcze dodatkowo pogłębiają te różnice poprzez silniejsze oddziaływanie na sektory, w których zatrudnienie obcokrajowców jest szczególnie wysokie.

**Wykres II.15. Luka w stopie zatrudnienia i bezrobocia imigrantów z państw trzecich i obywateli UE27 w I kw. 2005–2010 (w proc.).**



Źródło: Eurostat.

**Wykres II.16. Stopa zatrudnienia i bezrobocia imigrantów spoza UE i obywateli poszczególnych państw członkowskich w I kw. 2009 r. (w proc.).**



Uwaga: Brak danych dla Słowacji i Bułgarii,

\*-dane o stopie zatrudnienia imigrantów mało wiarygodne,

\*\*-dane o stopie bezrobocia imigrantów mało wiarygodne.

Źródło: Eurostat.

Badania przeprowadzone dla Szwecji (Picot, Sweetman 2011) wskazują na szereg przyczyn złych wyników imigrantów spoza Europy na szwedzkim rynku pracy. O ile kraj ten prowadził liberalną politykę wobec imigrantów w latach 50 XX wieku (skierowaną głównie do mieszkańców Europy), to już w 1972 r. szwedzki rynek pracy został niemal zupełnie zamknięty dla osób pochodzących spoza państw nordyckich (Cerna 2009). Pozwolenia na pracę wydawano ok. 300-400 migrantom rocznie. Nie ograniczono jednak napływu związane go z łączeniem rodzin oraz przyjazdów osób ubiegających się o azyl. Takie działania przyczyniły się do trwałego charakteru wyjazdów do Szwecji, tymczasowe migracje zarobkowe były ograniczane. Występowała więc negatywna selekcja migrantów udających się do tego kraju na stałe, szczególnie pod względem wykształcenia. W 2004 r. nastąpiło pełne otwarcie rynku pracy dla osób z NMS10, zaś dopiero w 2008 r. zliberalizowano politykę migracyjną wobec wysoko wykwalifikowanych pracowników spoza wspólnoty.

Nie bez znaczenia są regulacje rynku pracy – indeks EPL (ang. *employment protection legislation*) w Szwecji jest wyższy niż np. w Kanadzie czy Stanach Zjednoczonych, gdzie wyniki imigrantów są dużo lepsze. Wiąże się to mniejszą elastycznością rynku pracy i wolniejszym tempem absorbowania napływów pracowników z zagranicy. Rozwinięty system zabezpieczenia społecznego dodatkowo ogranicza bodźce do poszukiwania pracy. Znaczący wzrost wolumenu imigracji po 2005 r. mógł przełożyć się na jakość i dostępność programów integracji i kursów językowych (problem ten występuje także w Niemczech). Wymienione czynniki wpływają na wyraźnie niższą od średniej UE27 stopę zatrudnienia oraz na występującą wysoką lukę pomiędzy wartością tego wskaźnika dla obcokrajowców i obywateli Szwecji. W dużym stopniu mogą one także tłumaczyć sytuację w innych krajach Europy Zachodniej.

**Tabela II.7. Zatrudnienie imigrantów wg zawodów w krajach UE15, NMS12 i ogółem w 2008 r. (proc.).**

ISCO-88	UE27	UE15	NMS12
1. Przedstawiciele władz publicznych, wyżsi urzędnicy i kierownicy	6,50	6,50	8,20
2. Specjaliści	10,60	10,60	11,70
3. Technicy i inny średni personel	10,70	10,70	12,20
4. Pracownicy biurowi	7,60	7,60	5,40
5. Pracownicy usług osobistych i sprzedawcy	17,10	17,00	14,00
6. Rolnicy, ogrodnicy, leśnicy i rybacy	1,10	1,10	2,40
7. Robotnicy przemysłowi i rzemieślnicy	15,70	15,70	17,10
8. Operatorzy i monterzy maszyn i urządzeń	8,80	8,80	11,10
9. Pracownicy przy pracach prostych	21,90	22,10	17,80

Źródło: KE (2008a).

Imigranci z państw trzecich zatrudnieni są przede wszystkim w przetwórstwie przemysłowym (sekcja C) i handlu (G), w związku z czym podejmują przede wszystkim prace proste oraz jako rzemieślnicy i robotnicy przemysłowi. W nowych krajach członkowskich popularne jest również zatrudnienie w budownictwie (F), podczas gdy w UE15 zdecydowanie wyższy odsetek osób podejmuje pracę w opiece zdrowotnej i pomocy społecznej (Q). Warto zauważyć, że nowe państwa członkowskie w większym stopniu przyciągają imigrantów wysoko wykwalifikowanych (specjalistów, urzędników i kierowników). Jednakże trwale niedobory występujące na europejskich rynkach pracy wskazują, że polityka imigracyjna krajów członkowskich nie jest w pełni skutecznym narzędziem polityk rynku pracy. Jej ograniczona skuteczność może być przy tym do pewnego stopnia pochodną rosnącej ksenofobii obywateli wspólnoty względem imigracji spoza Europy (por. 2.3.5).

### Ramka II.12. W jakich zawodach pracują obcokrajowcy w Polsce?

Od 2003 do 2008 r. znacząco zmieniła się struktura zawodów wykonywanych przez osoby ubiegające się o pozwolenie na pracę w Polsce (dotyczy to tylko osób przyjeżdżających spoza UE, ze względu na brak danych dla obywateli państw członkowskich po 2004 r.). O ile w 2003 r. dominowały stanowiska w kadrach kierowniczych, to w 2008 r. większego znaczenia nabrali pracownicy wykwalifikowani, a także pracownicy przy pracach prostych. To drugie zjawisko może oznaczać, że rośnie odsetek migrantów legalizujących swój pobyt w Polsce. Ci, którzy pozostają w szarej strefie zatrudnieni są przede wszystkim w pracach wykonywanych dla gospodarstw domowych, rolnictwie, budownictwie i gastronomii.

**Imigranci z Ukrainy** w większości znajdują zatrudnienie na wtórnym rynku pracy: w szarej strefie, przy pracach sezonowych lub niewymagających kwalifikacji. Na rynkach lokalnych uzupełniają oni niedobór siły roboczej wywołany niechęcią Polaków do podejmowania pracy danego typu (np. pomoc domowa) lub masową emigracją miejscowych pracowników danego sektora (np. budownictwo, rolnictwo). Szczególnie duże znaczenie ukraińscy migranci okresowi mają właśnie w regionach rolniczych, dotkniętych masową migracją, i okolicach wielkich miast, gdzie mogą oni znaleźć pracę na budowach czy w pomocy domowej. Rozwiązują więc problem lokalnego i branżowego niedoboru siły roboczej, jednak powstaje pytanie, czy dostępność nisko opłacanych pracowników może powodować utrwalenie nieefektywnych, wysoce pracochłonnych modeli działalności gospodarczej w słabiej rozwiniętych regionach i branżach.

**Wietnamczycy** osiedlają się w Polsce na stałe, są skupieni wokół dużych miast (Warszawa, Kraków, Wrocław) i znajdują zatrudnienie głównie w handlu. Jest to przykład odizolowanej grupy imigranckiej, która koncentruje się w określonym sektorze gospodarki i korzysta z przewagi konkurencyjnej w postaci wysokiego kapitału społecznego ułatwiającego kontakty handlowe. Chociaż mogą oni wypierać część krajowych firm z rynku, to klastry firm tworzone przez duże skupiska Wietnamczyków stymulują rozwój przedsiębiorczości oraz tworzą nowe miejsca pracy również dla lokalnej ludności (Mroczek et al, 2008).

Prognozy IBS do 2020 r. wskazują, że popyt na pracę obcokrajowców w Polsce będzie w najbliższych latach rość (Bartkiewicz, Bukowski 2009). Zmieni się ponadto jego struktura – spadnie udział zatrudnionych w budownictwie i górnictwie, jak również dominacja rolnictwa wśród sektorów gospodarki, na rzecz pracowników średniego i niskiego szczebla w usługach – kierowcy, pracownicy biurowi, sprzedawcy, osoby świadczące usługi osobiste. Największych względnych przyrostów można spodziewać się wśród personelu w zakresie nauk biologicznych i ochrony zdrowia (wzrost niemal o 25 proc.) i techników (przyrost o 18 proc.). Skala imigracji do Polski wzrośnie o ok. 30 do 80 proc. w zależności od przyjętego scenariusza rozwoju makroekonomicznego kraju.

Napływy imigrantów spoza UE27 mają porównywalny wymiar do rocznego wolumenu imigracji do Stanów Zjednoczonych – w 2008 r. UE przyjęła ok. 1,8 mln osób, USA – 1,1 mln, co w obu przypadkach stanowi ok. 0,36 proc. populacji.

Imigranci z państw trzecich w Europie różnią się jednak wyraźnie od osób przeprowadzających się do Stanów Zjednoczonych. USA w większym stopniu przyciągają osoby z wyższym wykształceniem (ISCED 5 i 6) – wyniki spisów ludności z początku XXI w. (jedynie porównywalne dane OECD) wskazują na ponad 27 proc. udział osób wysoko wykwalifikowanych wśród imigrantów do USA, w przypadku 18 krajów UE<sup>15</sup> było to średnio 15 proc. Panel EU LFS poświęcony sytuacji imigrantów w 2008 r. wskazuje jednak na poprawę w tym zakresie – udział osób, które ukończyły studia wyższe wzrósł do jednej piątej. Potencjalne przyczyny niższego zainteresowania pracą w Europie osób wysoko wykwalifikowanych spoza UE27 opisuje Ramka II. 13.

Zjawisko to jak się wydaje wiąże się z niejednołotymi procedurami przy legalizacji pobytu i aplikowaniu o pozwolenie o pracę w jednym z państw członkowskich. W związku z tym Unia przyciąga więcej pracowników wykonujących proste czynności, gorzej wykształconych, którzy w mniejszym stopniu cenią sobie mobilność wewnątrzunijną lub są zatrudniani nielegalnie. Wpływa to na ich sytuację ekonomiczną – w czasie kryzysu prawdopodobieństwo utraty pracy przez nich jest wyższe niż wśród obywateli, co odzwierciedla się w rosnących lukach w zatrudnieniu i bezrobociu.

<sup>15</sup> Państw członkowskich OECD – Austria, Belgia, Czechy, Dania, Finlandia, Francja, Grecja, Hiszpania, Holandia, Irlandia, Luksemburg, Polska, Portugalia, Słowacja, Szwecja, Węgry, Wielka Brytania, Włochy.

### Ramka II.13. Dlaczego Europa przegrywa wyścig o wysoko wykwalifikowanych pracowników z państw trzecich?

Osoby chcące podjąć legalną pracę w krajach UE27 muszą pokonać szereg barier związanych z uzyskaniem pozwolenia na pracę w wybranym kraju oraz z trudnościami po przyjeździe (Kahanec, Zimmermann 2011). Każde państwo członkowskie ma prawo prowadzić własną politykę imigracyjną wobec obywateli państw trzecich (próbą ujednoczenia systemu jest wprowadzenie Niebieskiej Karty UE – w 2009 r. przyjęły ją wszystkie państwa oprócz Wielkiej Brytanii, Irlandii i Danii), w związku z czym, uzyskanie pozwolenia na pracę w jednym kraju członkowskim nie umożliwia podjęcia pracy w innym, wiąże się to z ponownym przenoszeniem kwalifikacji oraz transferowaniem świadczeń socjalnych i ubezpieczenia zdrowotnego.

**Niebieska Karta UE** umożliwia podjęcie legalnej pracy przez wysoko wykwalifikowanych pracowników w wybranym państwie uczestniczącym w programie. Karta wydawana jest na okres od roku do 4 lat i może być odnawiana. Po 18 miesiącach pobytu w wybranym kraju, jej posiadacz może wraz ze swoją rodziną przeprowadzić się do innego państwa członkowskiego, w celu podjęcia wysoko wykwalifikowanej pracy. Aby uzyskać kartę, obcokrajowiec musi posiadać kontrakt optujący na minimum 1.5 średniego wynagrodzenia w wybranym kraju przyjmującym. Karta zrównuje prawa imigrantów i obywateli danego kraju w zakresie ochrony pracy, wynagrodzenia, itp. Państwom członkowskim pozostawiono jednak swobodę w formułowaniu szczegółów dotyczących procedury przydzielania karty.

O ile wprowadzenie karty jest krokiem w dobrym kierunku w celu przyciągnięcia większej liczby wysoko wykwalifikowanych migrantów do Europy, to jej tymczasowy charakter i brak możliwości swobodnego przemieszczania się i podejmowania pracy we wszystkich krajach członkowskich powodują, że jej atrakcyjność jest wciąż niższa od wizy amerykańskiej, kanadyjskiej czy australijskiej. Dodatkowymi czynnikami zniechęcającymi do wyboru UE jako celu migracji jest różnicowanie językowe i kulturowe wspólnoty oraz współistnienie Niebieskiej Karty i krajowych przepisów, które mogą nakładać bardziej restrykcyjne wymagania wobec aplikantów.

#### 1.4.3. Migracje z państw trzecich w regulacjach UE

Niedobory siły roboczej na europejskim rynku pracy a także ogromna liczba obywateli państw trzecich pragnących osiedlić się w Unii Europejskiej, stworzyły konieczność ujednoczenia przepisów dotyczących imigracji spoza Unii. Koordynacja przepisów jest niezbędna także w związku z tym, że wobec otwartych granic wewnętrznych nie możliwe jest prowadzenie przez dany kraj członkowski polityki ignorującej interesy innych członków.

Problem legalnych migracji po raz pierwszy pojawił się w dyskusjach na temat polityki UE już w Programie z Tampere uchwalonym w 1999 roku, choć na szerszą skalę został on ujęty w późniejszych dokumentach: Programie Haskim na lata 2005-2010 oraz opublikowanej w 2005 roku Zielonej Księdze<sup>16</sup>. Planuje się, że w przyszłości polityka imigracyjna Unii Europejskiej będzie opierać się na pięciu dyrektywach, dotyczących: (1) wprowadzenia jednolitej formy pozwoleń na pracę i pobytu stałego, (2) pracowników sezonowych, (3) osób przeniesionych w ramach polityki przedsiębiorstw, (4) stażystów oraz (5) pracowników wysoko wykwalifikowanych. Do maja 2011 udało się uzgodnić i podpisać tylko ostatnią z nich (5), w pozostałych przypadkach Komisja Europejska przedstawiła wstępne propozycje, które podlegają konsultacjom i dyskusjom.

Dyrektywa dotycząca wjazdu i pobytu na terenie Unii Europejskiej nazywana jest Dyrektywą o „Niebieskiej Karcie”<sup>17</sup>. Wprowadziła ona do europejskiej polityki narzędzie nazwane „Niebieską Kartą” (por. Ramka II. 13), wzorowane na stosowanej w Stanach Zjednoczonych „zielonej karcie”. Dokument ten przewiduje wydawanie specjalnych pozwoleń na pracę dla imigrantów posiadających „wyższe” kwalifikacje zawodowe i zatrudnionych w zawodach wymagających specjalistycznego wykształcenia. Wprowadzenie tej dyrektywy było szeroko oprotestowane przez grupę państw trzecich, zwłaszcza RPA i kraje Afryki Północnej, zdaniem których promuje ona drenaż mózgow. Zgodnie z komunikatem Komisji, w ciągu pierwszego roku funkcjonowania dyrektywy, udało się ją w pełni zaimplementować jedynie w Hiszpanii, a więc w kraju, który w ostatniej dekadzie należał do najbardziej otwartych na imigrantów państw UE.

Polityka imigracyjna Unii Europejskiej reprezentuje globalne podejście do migracji, co podkreśla rolę powiązań międzynarodowych w jej kształtowaniu. W celu usprawnienia kontaktów UE z państwami trzecimi stworzono koncepcję partnerstw na rzecz mobilności – bilateralnych umów zawieranych między Unią a poszczególnymi państwami trzecimi, mających na celu wzajemną liberalizację i ujednoczenie przepisów migracyjnych. Negocjacje mają się odbywać na podstawie wytycznych Rady UE i zaleceń Komisji Europejskiej.

W 2010 polityka wizowa Unii została ujednoczona, wraz z wejściem w życie Wspólnego Kodeksu Wizowego. Wcześniej, każdy z rządów sam ustalał swoje priorytety, co może być główną przyczyną nierówności w liczbie wydawanych wiz pomiędzy poszczególnymi krajami (por. Tabela II. 8). Warto zwrócić uwagę, że państwem, które w 2009 roku wydało największą liczbę wiz długoterminowych w strefie Schengen była Polska – co kontrastuje z przywoływanym wcześniej obrazem kraju z najmniejszym odsetkiem obcokrajowców. Bora-Tyński et al. (2004) stwierdzają, że liberalna polityka władz polskich dotyczy zwłaszcza krajów sąsiadujących: Rosji, Ukrainy i Białorusi. Kreuje ona także bardzo pozytywny obraz polskich służb konsularnych za wschodnią granicą.

<sup>16</sup> Zielona Księga o podejściu Unii Europejskiej do migracji ekonomicznych z 11 stycznia 2005 roku COM (2004) 811.

<sup>17</sup> Dyrektywa 2009/50/WE z dnia 25 maja 2009 r. w sprawie warunków wjazdu i pobytu obywateli państw trzecich w celu podjęcia pracy w zawodzie wymagającym wysokich kwalifikacji.

**Tabela II.8. Wydawanie wiz w strefie Schengen w 2009 roku.**

Państwo	Liczba wydanych wiz	Wskaźnik odmów (w proc.)	Liczba wydanych krajowych wiz długoterminowych
Austria	285 196	5,23	27 169
Belgia	165 474	17,38	24 588
Czechy	440 360	3,74	17 109
Dania	77 142	5,40	1 037
Estonia	93 464	2,49	399
Finlandia	783 340	1,58	-
Francja	1 415 886	12,35	167 108
Grecja	598 883	4,68	40 686
Hiszpania	748 466	9,97	135 568
Holandia	313 534	7,37	9 032
Islandia	779	4,18	88
Litwa	236 299	1,77	2 824
Luksemburg	5 364	2,38	27
Łotwa	118 436	3,48	1 450
Malta	28 915	9,31	4 168
Niemcy	1 491 784	9,06	139 640
Norwegia	105 430	0,75	16 502
Polska	579 424	3,29	210 292
Portugalia	107 224	6,87	15 800
Słowacja	62 287	3,78	1 982
Słowenia	97 690	4,19	391
Szwajcaria	351 578	8,70	37 975
Szwecja	172 595	7,62	527
Węgry	272 972	4,14	8 530
Włochy	1 053 354	5,02	155 286

Źródło: COM (2011) 248.

## 2. Mobilność w Europie po akcesjach lat 2004 i 2007

### 2.1. Przepływy ludności po ostatnich rozszerzeniach Unii Europejskiej

#### 2.1.1. Rozszerzenia UE a migracje

Mobilności przestrzennej w Unii Europejskiej w ostatniej dekadzie nie sposób analizować w oderwaniu od wzrostu natężenia migracji, które nastąpiło po akcesji krajów Europy Środkowej i Wschodniej. Ilustruje ona zarówno ogólne prawidłowości i determinanty mobilności zatrudnieniowej wewnątrz UE, jak również pozwala na ocenę oddziaływania tego typu procesów na rynek pracy i gospodarkę krajów członkowskich UE. Proces rozszerzania UE w pierwszej dekadzie XXI wieku wiązał się bowiem także z przyspieszeniem samego procesu integracji, w tym z daleko idącym pogłębieniem tzw. czterech swobód przepływu dóbr, kapitału, usług i osób pomiędzy krajami członkowskimi m.in. w traktatach z Maastricht (1992), Amsterdamu (1997), tzw. dyrektywie Bolkensteina (2006) dot. przepływu usług oraz w traktacie z Lizbony (2009).

Przyjęcie do Unii Europejskiej nowych krajów w roku 2004 (NMS10) oraz 2007 (NMS2) wiązało się z największą jednorazową zmianą struktury europejskiego rynku pracy w historii wspólnoty. Zwiększenie się liczby mieszkańców Unii o około jedną czwartą w ciągu kilku lat nie było pierwszym wydarzeniem na taką skalę w historii Wspólnot Europejskich, gdyż zarówno akcesja Danii, Irlandii i Wielkiej Brytanii w 1973 roku, jak i przyjęcie Grecji, Hiszpanii i Portugalii w latach osiemdziesiątych miały porównywalny (względny) wpływ na zasób pracy w ówczesnej wspólnotce. Jednak zaniepokojenie państw Europy Zachodniej wywoływała wyjątkowo duża różnica dochodów

między nowymi (NMS10 i NMS2) i starymi (UE15) krajami członkowskimi – Produkt Krajowy Brutto na mieszkańca w gospodarkach Europy Środkowej i Wschodniej był przed akcesją przeszło o połowę niższy od średniej w UE15, przy czym sytuacja na rynku pracy wielu nowych państw członkowskich (w tym przede wszystkim w największym z nich – Polsce) – była wyjątkowo niekorzystna.

**Tabela II.9. Wzrost liczby mieszkańców Unii po kolejnych rozszerzeniach.**

Rok akcesji	Przyjęte państwa	Liczba krajów członkowskich UE po akcesji	Wzrost liczby mieszkańców (w tys.)	Wzrost liczby mieszkańców (w proc.)
1973	Dania, Irlandia, Wielka Brytania	9	64228	30,8
1981	Grecja	10	9701	3,5
1986	Hiszpania, Portugalia	12	48515	16,7
1995	Austria, Finlandia, Szwecja	15	21859	6,2
2004	Cypr, Czechy, Estonia, Węgry, Litwa, Łotwa, Malta, Polska, Słowacja, Słowenia	25	74142	19,3
2007	Bułgaria, Rumunia	27	29244	6,3

Źródło: Eurostat.

W obawie przed możliwymi negatywnymi skutkami masowego napływu migrantów z nowoprzyjętych krajów, zastosowano przejściowe ograniczenia przepływu pracowników według formuły 2-3-2:

- Przez pierwsze 2 lata po akcesji ograniczenia dostępu do rynków pracy państw UE-15 były wyznaczane przez ich ustawodawstwo krajowe. Po ich upływie Komisja Europejska oceniała funkcjonowanie krajowych rozwiązań w danym okresie;
- Państwa UE-15 miały możliwość przedłużenia obowiązywania krajowych regulacji o 3 lata, informując przy tym Komisję o swojej decyzji;

Po upływie drugiego terminu państwa UE-15 zobowiązane były uchylić wszystkie restrykcje wobec obywateli nowych państw członkowskich, chyba, że stwierdziłyby występowanie poważnych zaburzeń na rynku pracy. W takim wypadku miały prawo przedłużenia okresu ograniczonego dostępu o kolejne 2 lata. Po upływie 7 lat od akcesji każdy kraj członkowski musiał znieść wszystkie ograniczenia stosowane wobec pracowników z nowych państw członkowskich.

#### Ramka II.14. Migracje po rozszerzeniu WE na południe w latach osiemdziesiątych.

Przyjęcie do Wspólnoty Europejskiej Grecji w 1981 r. oraz Hiszpanii i Portugalii w 1986 r. wywoływało obawy związane z napływem imigrantów z tych biedniejszych państw, z wyższą stopą bezrobocia i inflacją do pozostałych krajów wspólnoty. Dane o rzeczywistych migracjach są jednak dużo niższe od niektórych szacunków mówiących nawet o 1.5-1.6 mln nowych emigrantów z Hiszpanii i Portugalii po zakończeniu okresu przejściowego i otwarciu rynków pracy pozostałych krajów członkowskich w 1991 r.

**Tabela II. 10. Liczba mieszkańców Grecji, Hiszpanii i Portugalii przebywających w pozostałych państwach Wspólnoty Europejskiej.**

	1985	1991	1997
Grecja	345 000	b.d.	447 000
Hiszpania	495 000	474 000	470 000
Portugalia	825 000	855 000	910 000

Uwaga: 1985 – rok przed akcesją Hiszpanii i Portugalii, 1991 – rok otwarcia rynków pracy starszych członków Wspólnoty (za wyjątkiem Luksemburga) – wobec nowoprzyjętych państw zastosowano sześcioletni okres przejściowy.

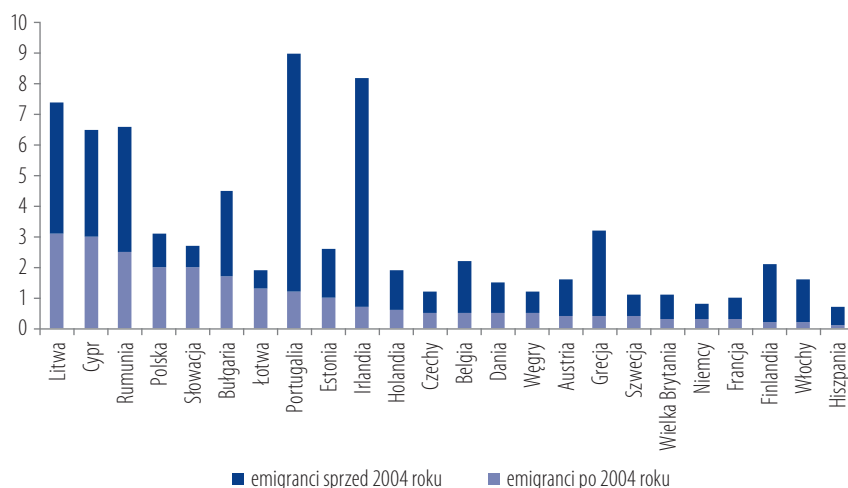
Z perspektywy Polski najbardziej interesujące są doświadczenia Hiszpanii – kraju o podobnej liczebności populacji, negatywnym saldzie migracji przed akcesją i dużym znaczeniu relatywnie nisko produktywnego rolnictwa w okresie przedakcesyjnym. Głównymi krajami docelowymi migrantów z Hiszpanii były Francja, Niemcy i Wielka Brytania (łączy zasób migrantów z tych dwóch ostatnich państw wahał się między 140 tys. a 180 tys. przez pierwsze 10 lat po akcesji – czyli ok. 0.4-0.5 proc. populacji Hiszpanii). Mimo oficjalnie ujemnego salda migracji, dużą rolę odgrywały migracje powrotne, które w latach 80. XX w. objęły ok. 200 tys. osób. Od 1985 do 1995 r. liczba pracowników hiszpańskich we Francji spadła o 35 proc., a w Niemczech o 20 proc. Od początku lat 90. Hiszpania odnotowuje pozytywne saldo migracji, na co oprócz powrotów emigrantów złożyła się również rosnąca popularność Hiszpanii jako kraju przyjmującego obcokrajowców.

Źródło: Dustman et al (2003), Duszczyk M. (2007).



Wielka Brytania, Irlandia i Szwecja były jedynymi krajami, które nie skorzystały w 2004 roku z możliwości tymczasowych ograniczeń dla pracowników z NMS, wraz z akcesją w pełni otwierając swe rynki pracy dla obywateli tych państw. Z kolei Finlandia, Hiszpania, Portugalia i Grecja zdecydowały się nie przedłużać podstawowego dwuletniego okresu obowiązywania krajowych restrykcji, zaś Włochy, Francja, Holandia i Luksemburg otworzyły swoje rynki pracy w trakcie trwania drugiej fazy przejściowej. Po upływie dodatkowych trzech lat Niemcy i Austria, w przeciwieństwie do Belgii i Danii, zdecydowały się na ponowne przedłużenie okresu przejściowego, który ostatecznie minął w maju 2011 roku. Pełne otwarcie unijnych rynków pracy dla obywateli NMS10 okazało się więc procesem rozciągniętym w czasie i różnicującym przez to mobilność pomiędzy poszczególnymi państwami.

**Wykres II.17. Udział ludności w wieku produkcyjnym danego kraju przebywającej w innym kraju Unii Europejskiej w 2007 roku (w proc.).**



Źródło: Eurostat.

### 2.1.2. Główne kierunki emigracji z NMS przed i po 2004 r.

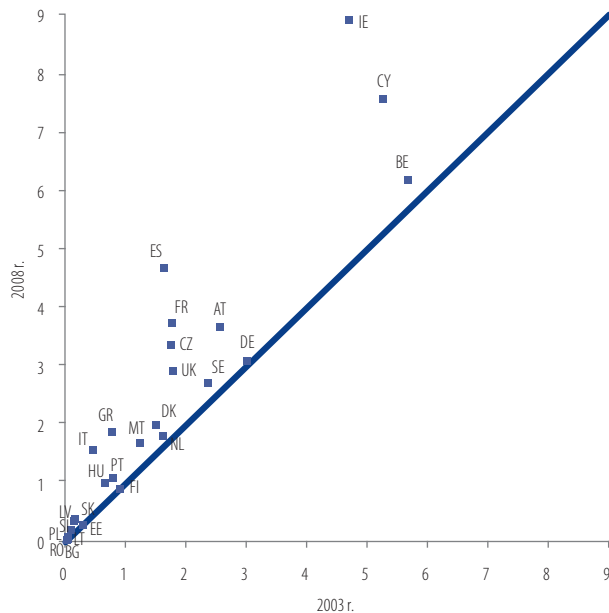
Rozszerzenia lat 2004 i 2007 doprowadziły do pewnej przebudowy kierunków ruchów migracyjnych w Europie, nie były jednak w stanie gruntownie zmienić ich struktury. Podstawowym zjawiskiem był spadek znaczenia Niemiec jako punktu docelowego migracji na rzecz Wielkiej Brytanii i Irlandii, które dzięki liberalnej polityce stały się najchętniej wybieranymi krajami docelowymi migrantów z państw Europy Środkowej i Wschodniej. Można jednak sądzić, że wczesne otwarcie rynku pracy na Wyspach nie było jedynym czynnikiem decydującym o tak jednoznacznym ukierunkowaniu migracji z NMS. Duże znaczenie miała również relatywnie łatwa do pokonania bariera językowa (język angielski jest lepiej znany w krajach NMS niż inne języki obce), duża liczba etatów oraz istnienie sieci emigranckich w tych krajach. Brak tych elementów w Szwecji sprawił, że nie doświadczone tam napływu imigrantów poakcesyjnych w takiej skali, jak w Irlandii i Wielkiej Brytanii, pomimo otwarcia szwedzkiego rynku pracy w tym samym momencie (Doyle et al., 2006). Istotny wpływ na zmiany kierunków przepływów ludności miały też malejące koszty transportu, a w szczególności pojawienie się niskobudżetowych przewoźników lotniczych i wyraźnie niższe niż w przeszłości koszty telekomunikacyjne oraz finansowe koszty transferu środków pieniężnych między migrantami a ich rodzinami w kraju. Zmalały więc ekonomiczne koszty migracji, w tym koszty utrzymania więzów z krajem rodzimym. Czynniki ekonomiczne, w postaci wyższych zarobków i niskiej bariery językowej, współistniały z preferencjami kulturowymi i sieciami kontaktów. Tymi ostatnimi można tłumaczyć szczególnie wysoką reprezentację migrantów z Rumunii i Bułgarii w krajach południa Europy, w tym w Hiszpanii i we Włoszech (por. Wykres II. 19).

Warto zwrócić uwagę, że wewnątrzunijna mobilność ludności po 2004 r. wyraźnie wzrosła – o ile w 2003 r. pomiędzy krajami UE27 przemieściło się ok. 1.3 mln osób, to w 2007 r. niemal o połowę więcej – ok. 1.8 mln. We wszystkich państwach członkowskich wzrósł udział imigrantów z pozostałych państw UE w populacji ogółem kraju (por. Wykres II. 18), co dodatkowo potwierdza wzrost i popularności takich krajów docelowych jak Irlandia, Wielka Brytania czy Hiszpania. Mimo to, pod względem ilościowym utrzymała się dominacja przepływów pomiędzy Niemcami a Polską, przy czym w okresie poakcesyjnym intensywność powrotów z Niemiec do Polski nawet wzrosła. Z kolei wyjazdy Polaków do Wielkiej Brytanii (mimo wzrostu ich wartości absolutnej), miały dużo mniejsze znaczenie. O ile największy udział w ruchach migracyjnych w ramach UE mają oczywiście przede wszystkim kraje duże, to zauważalny jest również rosnący odsetek Słowaków udających się do Czech – drugiego najważniejszego kraju przyjmującego po 2004 r.

Utrudnienia formalne związane z podjęciem legalnej pracy przez obywateli państw NMS12 przed akcesją tylko w nieznacznym stopniu wpływały na ograniczenie mobilności pomiędzy tymi krajami a UE15 – od 2002 r. około 85 proc. wszystkich emigracji z tego regionu odbywa się do „starej Unii”, a przepływy typu wschód – zachód (i vice versa) mają dużo większą skalę niż ruchy pomiędzy

państwami UE15. Być może jest to jednak kolejny artefakt statystyczny, wynikający z nieewidencjonowania przepływów pomiędzy krajami o otwartych rynkach pracy.

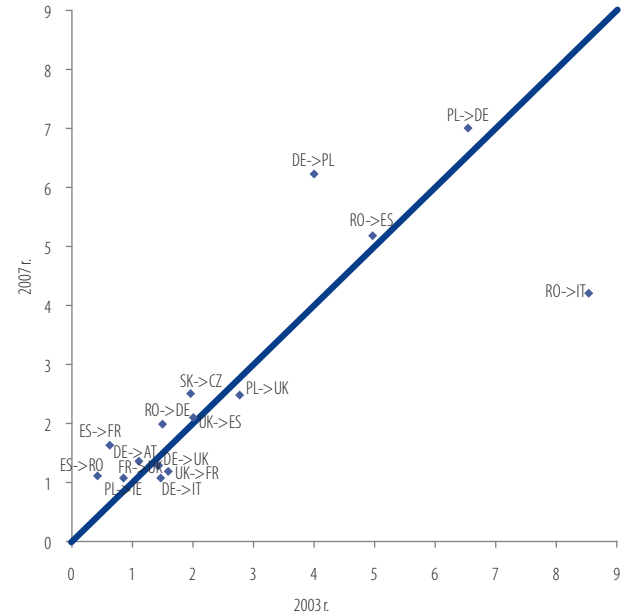
**Wykres II.18. Odsetek imigrantów z innych państw UE27 w populacji poszczególnych państw w latach 2003 i 2008.**



Uwaga: Na lewym wykresie pominięto wartości dla Luksemburga, znacząco wyższe od pozostałych – wzrost z 34.6 proc. do 39.9 proc.

Źródło: MIMOSA.

**Wykres II.19. Najważniejsze kierunki migracji w 2003 i 2007 r. (udział w sumie wszystkich przepływów między krajami UE27 w danym roku).**



Rozszerzenie Unii Europejskiej w 2004 r. miało największą do tej pory skalę, biorąc pod uwagę absolutny wzrost liczby obywateli wspólnoty. Odsetek nowo przyjętych osób (19,3 proc.) jest jednak porównywalny do tego, jaki odnotowano w EWG, po przyjęciu Hiszpanii i Portugalii w 1986 r. (16,7 proc.). Wtedy również występowały obawy związane z masowym napływem migrantów do znacznie lepiej rozwiniętych państw członkowskich. Taka sytuacja jednak nie miała miejsca, co czasem tłumaczone jest przez to, że zasób migrantów z biedniejszego południa był już wysoki w krajach wspólnoty (m.in. Niemcy i Francja miały już nasycone obcokrajowcami z Półwyspu Iberyjskiego i Grecji rynki pracy). Inaczej było w wypadku NMS, których obywatele, choć obecni już na wielu rynkach pracy w Europie Zachodniej, jednak nie w tej skali jak kilkanaście lat wcześniej miało to miejsce w wypadku Hiszpanów czy Portugalczków. W efekcie po roku 2004 doszło do wyraźnego wzrostu mobilności międzynarodowej obywateli krajów Europy Środkowej, w tym także Polaków.

## 2.2. Determinanty mobilności w rozszerzonej Unii Europejskiej

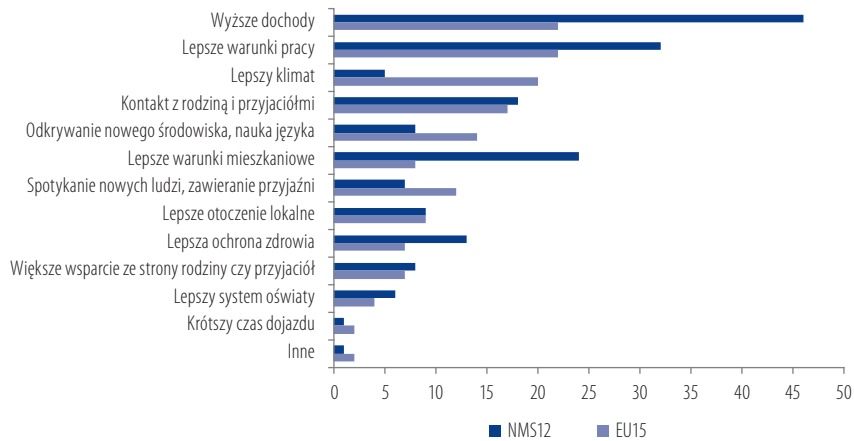
### 2.2.1. Indywidualne i agregatowe determinanty migracji

O migracjach międzynarodowych decydują zarówno czynniki wypychające (występujące w kraju wysyłającym, takie jak niższe wynagrodzenia, wysokie bezrobocie, relatywnie wyższe koszty utrzymania), jak i przyciągające (w kraju przyjmującym, m.in. wyższe wynagrodzenia, niższe koszty utrzymania, dynamiczny wzrost zatrudnienia). Decyzja o wyjeździe podejmowana jest na podstawie zestawienia czynników występujących w obu państwach.

W literaturze wyróżnia się determinanty migracji na poziomie indywidualnym oraz zagregowanym. Pierwsze z nich wskazują na czynniki wpływające na decyzje jednostek, które podejmują migrację, natomiast drugie wskazują, jaka jest potencjalna liczba osób, która w określonym okresie opuści dany kraj lub do niego przyjedzie (Grubel, Scott, 1977). Analizując wyniki badań społecznych (por. Wykres II. 20) można dojść do wniosku, że to motywacje ekonomiczne najsilniej determinują skłonność do migracji na poziomie indywidualnym. Mikroekonomiczne determinanty migracji wiążą się z postrzeganiem jej przez potencjalnego migranta jako swego rodzaju inwestycji – decyzja o wyjeździe podejmowana jest po oszacowaniu zysków i strat z nią związanych. W tych obliczeniach uwzględniane są różnice wynagrodzeń, stopień trudności znalezienia pracy oraz koszty jej poszukiwania. Ważnym aspektem w podejmowaniu decyzji o wyjeździe jest porównanie kosztów utrzymania w dotychczasowym miejscu zamieszkania oraz w rejonie, do którego planowana jest przeprowadzka. Czynniki te ogrywają szczególną rolę w krajach NMS12, cechujących się niższym poziomem rozwoju gospodarczego niż kraje UE15, a zarazem relatywnie niskimi wydatkami związanymi z migracją.

Nie są one jednak jedynymi przyczynami, w wyniku których ludzie decydują się na pokonanie trudności towarzyszących zmianie kraju zamieszkania. Znaczenie mają czynniki społeczno-kulturowe (związane z procesami łączenia rodzin, reemigracją do kraju rodziców, etc.), a w sytuacjach wyjątkowych także polityczne (zwłaszcza konflikty i wojny w kraju pochodzenia skonfrontowane z poczuciem bezpieczeństwa i wolnością polityczną w kraju docelowym migracji). Do rachunku włączane są także straty emocjonalne (zrywanie więzi rodzinnych) oraz konieczność przystosowania się do nowego otoczenia.

### Wykres II.20. Przyczyny skłaniające obywateli Unii Europejskiej do zamieszkania w innym kraju (proc. wskazań).



Uwaga: Respondenci mieli możliwość wskazania maksymalnie trzech odpowiedzi.

Źródło: Komisja Europejska (2008a).

Na decyzje o emigracji oddziałują także czynniki o charakterze zagregowanym, a więc wspólnym dla dużych zbiorowości migrantów. Należą do nich charakterystyki gospodarek krajów wysyłającego i przyjmującego, a także uwarunkowania instytucjonalne, w tym w szczególności polityka imigracyjna, która ukształtowała kierunki migracji z nowych krajów członkowskich po 2004 roku do Wielkiej Brytanii, Irlandii i Szwecji, czyli państw, które otworzyły rynek pracy, odegrała też duże znaczenie dla strumieni migracyjnych w Kanadzie. Do agregatów determinant migracji można w szczególności zaliczyć (MPIPS, 2007):

- różnice w poziomach wynagrodzeń przeciętnych między krajem wysyłającym a przyjmującym,
- różnice w stopach bezrobocia i zatrudnienia,
- koszty transakcyjne związane z podjęciem legalnej pracy (bądź ryzykiem wynikającym z pracy „na czarno”) w kraju przyjmującym, odległość obu państw, wielkość diaspory w kraju docelowym,
- różnice w przeciętnym poziomie kosztów utrzymania,
- ryzyko relatywnej depriwacji w kraju wysyłającym,
- bariery w wykorzystaniu posiadanej wiedzy w kraju przyjmującym (różnice kulturowe, językowe),
- koszty wynikające z zerwania więzi społecznych, rodzinnych, konieczności przystosowania się do nowego otoczenia: znaczenie rodziny w kraju wysyłającym, struktura ludności, warunki życia, stopień urbanizacji.

Alternatywna socjoekonomiczna teoria migracji pochodzi od Richmonda (1993), który zaproponował pewnego rodzaju „rozpięcie” migracji między dwoma ekstremami: migracjami jednoznacznie proaktywnymi i bezspornie reaktywnymi. Pomiędzy nimi znajduje się kontinuum typów, łączących elementy obu ekstremów. Migracje proaktywne charakteryzują się racjonalnym zachowaniem osób decydujących się na wyjazd (maksymalizujących korzyść netto wynikającą z czynników materialnych i niematerialnych). Migracje reaktywne natomiast wynikają z często panicznej ucieczki przed kryzysem (indywidualnym lub zbiorowym), który się pojawił w danym kraju lub życiu migranta i zagrożeniami z nim związanymi. W praktyce większość migrantów w różnym stopniu kieruje się bodźcami obu skrajnych kategorii i ich decyzje o wyjeździe wynikają zarówno z powodów ekonomicznych, jak i społecznych, kulturowych czy politycznych. Przykłady osób, które częściej przyjmują postawę proaktywną to specjaliści, przedsiębiorcy, emeryci oraz migranci tymczasowi na podstawie kontraktów terminowych (Richmond, 1993). Na drugim biegunie znajdują się z kolei ludzie, którzy zmieniają miejsce zamieszkania z zewnętrznych, niespodziewanych przyczyn ekonomicznych (załamanie gospodarki), politycznych (wojny, rewolucje itp.) lub z powodu katastrof naturalnych (głód, powódź). Warto podkreślić, że czynniki zachęcające i zniechęcające do emigracji są podobne do tych, które decydują o migracji powrotnej (por. Tabela II. 11).

**Tabela II.11. Czynniki sprzyjające i zniechęcające do migracji powrotnych.**

Grupy czynników	Czynniki sprzyjające	Czynniki zniechęcające
I. Powodzenie migracji i istotność otoczenia makroekonomicznego	Przerost oczekiwań wobec poziomu życia w kraju przyjmującym wynikający z niepełnej informacji	Dobra znajomość języka państwa goszczącego
	Trudności w integracji	Utrzymująca się w czasie różnica w wysokości wynagrodzeń (min. 30proc.) pomiędzy ojczyzną a krajem przyjmującym
	Znacząca liczba osób w wieku 60+ zamieszkałych poza granicami	Możliwość pełnego wykorzystania infrastruktury społecznej w kraju goszczącym
	Brak możliwości zrealizowania planów zawodowych w kraju przyjmującym	
	Pozytywne zmiany w kraju pochodzenia	
II. Preferowanie konsumpcji w kraju pochodzenia	Perspektywy wykorzystania umiejętności / pieniędzy zarobionych zagranicą w kraju pochodzenia	
III. Oszczędzanie w celu inwestycji		Zmiany kursu walutowego
IV. Formowanie kapitału ludzkiego	Relatywnie wyższe wynagrodzenia uzyskiwane przez osoby powracające	
	Wysoki poziom wykształcenia	Niski poziom wykształcenia
V. Migranci seryjni: migracje powtarzane i cyrkulacyjne	Posiadanie rodziny w kraju pochodzenia	
	Tęsknota za stylem życia w kraju pochodzenia	

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Duszczyk (2007) i OECD (2008).

Biorąc pod uwagę, że migracje osób pochodzących z NMS odbywają się przede wszystkim z przyczyn ekonomicznych (lepsze wynagrodzenia, warunki pracy i sytuacja mieszkaniowa w UE15 niż w NMS10) można ich zaliczyć do migrantów proaktywnych, w przeciwieństwie do osób, które przyjeżdżają do Europy z innych kontynentów – ich mobilność znacznie częściej wywołana jest przez czynniki polityczne (wojny, rewolucje). Do tego typu ruchów należą m.in. bieżące napływy ludności państw Afryki Północnej (Tunezja, Libia) do Włoch.

### 2.2.2. Migracje powrotne w UE

Teoria neoklasyczna traktuje migracje powrotne jako negatywne anomalie, gdyż zgodnie z nią jednostka emigruje w celu maksymalizacji swojego dochodu, uwzględniając jednocześnie koszty mobilności, a więc preferuje trwałe osiedlenie się w kraju docelowym. Z tego powodu w świetle neoklasyków powrót jest podwójną porażką migranta: nie udało mu się zwiększyć dochodów i dodatkowo poniósł koszty powrotu. Z kolei według Nowej Ekonomii Migracji (ang. *New Economics of Labor Migration*) migranci są przywiązani do swoich krajów i pozostają zagranicą jedynie do momentu osiągnięcia zamierzonych przez siebie celów zarobkowych. Ich powrót jest więc zaplanowany i świadczy o realizacji zamierzeń, a nie o porażce. Ujęcie strukturalne skupia się nie na migrującej jednostce, a na jej otoczeniu, podkreśla trwałość różnic pomiędzy ośrodkami centralnymi a peryferiami. Różnice te są tak duże, że migranci powrotni nie mają możliwości wykorzystania swojego kapitału ludzkiego ani efektywnego zainwestowania zgromadzonych oszczędności. Zamiast tego są zmuszeni ponosić koszt ponownego dołączenia do lokalnej społeczności, co często wiąże się z konsumpcją na pokaz i odejściem od przyjętych przez nią za granicą norm postępowania. Inne podejścia akcentują rolę więzi etnicznych oraz społecznych w podejmowaniu decyzji o powrocie.

Migracje powrotne występują we wszystkich państwach, które doświadczają silnie ujemnego salda migracji – m.in. w Hiszpanii, Irlandii Portugalii po przystąpieniu do Unii Europejskiej (Duszczyk 2007). O ile w Hiszpanii zjawisko to miało miejsce przede wszystkim w latach osiemdziesiątych, a w Irlandii dziewięćdziesiątych XX wieku (obecnie saldo migracji narodowych Irlandczyków jest jednak ujemne, za przewagą napływów nad odpływami odpowiadają ruchy osób innego pochodzenia), to w Portugalii nasiliło się ono dopiero w ostatnich latach. W związku z takimi doświadczeniami innych państw trudno więc doszukiwać się bezsprzecznych regularności – można jednak sądzić, że wraz z wyrównywaniem różnic w wynagrodzeniach i standardzie życia pomiędzy krajem pochodzenia a przyjmującym rośnie strumień osób decydujących się na powrót z zagranicy. O najnowszych doświadczeniach Polski w tym zakresie mówi Ramka II. 15.

Podsumowując, migracje ludności odbywają się przede wszystkim z przyczyn ekonomicznych, politycznych i kulturowych. W przypadku obywateli NMS dominują czynniki materialne, podczas gdy mobilność osób z UE15 w większym stopniu determinowana jest warunkami pogodowymi, rodzinnymi, itp. Znacząca część migrantów po pewnym czasie spędzonym zagranicą decyduje się na powrót do kraju pochodzenia, do czego skłaniają z jednej strony malejące różnice w standardzie życia w obu państwach, z drugiej zaś tęsknota za rodziną i przyjaciółmi, lub niepowodzenie na rynku pracy w kraju goszczącym.

### Ramka II.15. Migracje powrotne w Polsce.

Migracje powrotne w dużym stopniu powiązane są ze znaczącą poprawą sytuacji gospodarczej w kraju pochodzenia. Wydaje się, że stabilny wzrost gospodarczy w Polsce po roku 1992, a tym samym poprawiające się warunki życia i pracy stopniowo skłaniają coraz większą grupę migrantów do powrotu do Polski, przy czym można wyróżnić dwie fale reemigracji – tuż po transformacji systemowej oraz po przystąpieniu do Unii Europejskiej w 2004 r. Pierwsze powroty należy wiązać z demokratyzacją życia społeczno politycznego w Polsce i otwarciem nowych możliwości kariery dla dobrze wykształconych migrantów z lat 80 XX wieku. W pierwszej fali wracali przeważnie wykwalifikowani specjaliści i personel średniego szczebla, którzy wyjechali z kraju w czasach komunizmu, odnaleźli się w gospodarkach państw zachodnich, a w przemianach ustrojowych upatrywali szansę na powrót i dostatnie życie w ojczystym kraju. Istotną grupę (ok. 28 proc.) stanowiła młodzież, w tym dzieci emigrantów urodzone za granicą, a pragnące uczyć się i studiować w Polsce.

Z danych modułu dedykowanego BAEL z 2008 r. wynika, że od 1989 do 2008 r. do Polski wróciło ponad milion osób. Od 2000 r. widoczny jest ponadto rosnący trend powrotów – o ile na początku okresu dotyczyło to ok. 40 tys. osób, to w 2007 r. już ponad 200 tys. (Grabowska–Lusińska 2010). W tym wypadku rosnące saldo migracji powrotnych przypisać można stopniowemu domykaniu luki w dochodach między Polską a Europą Zachodnią, zrównaniem się stóp bezrobocia, rosnącymi możliwościami substytucji trwałej migracji np. transgranicznymi dojazdami do pracy, a także trudnościami jakie część emigrantów mogła mieć ze znalezieniem pracy w kraju docelowym. Do ostatniej grupy zaliczają się osoby, których położenie jest podobne do sytuacji osób uczestniczących w programie zatrudnienia sezonowego z lat 90., które uciekając przed bezrobociem poprzez zagraniczne wyjazdy pogarszały jednocześnie swoje szanse na lokalnych rynkach pracy, co prowadziło do większego ryzyka trwałego bezrobocia i dezaktywizacji (Fihel et al., 2008).

Osobne badanie poświęcone zostało osobom powracającym do Polski w okresie kryzysu gospodarczego – w drugiej połowie 2008 r. – i ocenie ich sytuacji na rynku pracy przed wyjazdem z kraju i po powrocie (Igllicka 2009)<sup>18</sup>. Trzy czwarte badanych zdecydowało się na powrót, który był wcześniej zaplanowany, a tylko ¼ respondentów wróciła ze względu na czynniki zewnętrzne (utrata lub trudności ze znalezieniem pracy, przyczyny rodzinne), można więc sądzić, iż część migrantów stara się przeczekać kryzys zagranicą. O ile przed wyjazdem bez pracy było 10 proc. respondentów, to po powrocie do Polski liczba ta wzrosła czterokrotnie (zjawisko to dotyczyło głównie kobiet z wykształceniem wyższym i osób w wieku 20-25) i 40 proc. badanych deklarowało chęć kolejnego wyjazdu w najbliższym czasie (ale zazwyczaj do innego kraju, co dotyczyło przede wszystkim osób wracających z Irlandii).

Z badań przeprowadzonych w woj. dolnośląskim wynika, że około ¾ remigrantów posiada oszczędności, które ponadto są wyższe niż przeciętnie w kraju. Przeznaczane są głównie na cele konsumpcyjne, zakup samochodu, a jedynie 7 proc. powracających zainwestowało w rozpoczęcie własnej działalności. Migranci wskazują zarówno na pozytywne, jak i negatywne skutki wyjazdów. Z jednej strony, widzą korzyści związane z nabyciem nowych umiejętności miękkich (praca w grupie, komunikatywność), poznaniem nowych rozwiązań, technik pracy lub technologii, z drugiej zaś zauważają problemy związane z nieobecnością na polskim rynku pracy oraz „luką” w życiorysie związaną z pracą poniżej kwalifikacji. Mimo to, ich sytuacja na dolnośląskim rynku pracy była lepsza niż przed wyjazdem – wzrósł odsetek pracujących oraz prowadzących własną działalność gospodarczą. Niemal połowa osób planuje jednak ponowny wyjazd zagranicę.

## 2.3. Wpływ mobilności pracowników na państwa członkowskie UE

### 2.3.1. Wprowadzenie

Migracje determinowane czynnikami ekonomicznymi, a z takimi mamy do czynienia w Unii Europejskiej, zwłaszcza wewnątrz wspólnoty, wiążą się ze zwiększeniem podaży pracy w krajach przyjmujących i jej obniżeniem w krajach wysyłających migrantów. O ile panuje konsensus, że korzyści ekonomiczne, w postaci wyższych oczekiwanych wynagrodzeń i ewentualnie możliwości podniesienia umiejętności przez *learning-by-doing*, czerpią osoby migrujące, to często pojawiają się obawy dotyczące negatywnego wpływu intensyfikacji emigracji na rynek pracy i miejscowych pracowników w kraju przyjmującym (w postaci obniżenia wynagrodzeń i/lub ryzyka bezrobocia wśród miejscowych pracowników), jak też na rynek pracy w kraju wysyłającym (wzrostu wynagrodzeń, deficytów kompetencyjnych).

### 2.3.2. Imigranci a specjalizacja zawodowa ludności miejscowej

Teoria ekonomii wskazuje, że jeśli w kraju przyjmującym praca jest relatywnie rzadkim czynnikiem produkcji, a występuje w nadmiarze w kraju wysyłającym, wówczas przepływy migracyjne wiążą się z korzyściami ekonomicznymi w obu obszarach. Podobne zjawisko powinno zachodzić gdy dostosowania po stronie kapitału, czyli wyższe inwestycje, pozwalają utrzymać po napływie emigrantów

<sup>18</sup> Wyniki tego badania mogą wskazać pewne wzorce, jednak mogą nie być reprezentatywne, ponieważ przeprowadzono je na próbie 200 osób pochodzących z 40 miast.

technicznie uzbrojenie pracy na poziomie sprzed napływu. Badania empiryczne pokazują, że o ile korzyści z migracji dotyczą w głównej mierze migrantów, to wpływ na kraj przyjmujący, choć umiarkowany, jest z reguły pozytywny. Komisja Europejska (2008) wskazuje, że w krajach europejskich nie występuje jednoznaczna zależność ani pomiędzy odsetkiem ludności urodzonej poza granicami a sytuacją na rynku pracy (wskaźnikiem zatrudnienia i stopą bezrobocia) ludności miejscowej, ani pomiędzy sytuacją na rynku pracy ludności napływowej i miejscowej. Innymi słowy, wzmożone napływy imigrantów nie pogarszają perspektyw zawodowych w kraju przyjmującym, a w pewnych sytuacjach, jeśli umiejętności imigrantów i pracowników miejscowych są komplementarne, mogą ją nieznacznie poprawiać.

D'Amuri i Peri (2010) badali wpływ imigrantów na specjalizację zawodową obywateli państw przyjmujących o podobnym wieku i wykształceniu oraz na ich stopę zatrudnienia. Okazało się, że o ile obcokrajowcy nie przyczyniają się do wzrostu bezrobocia wśród mieszkańców danego kraju, to jednak wpływają na ich specjalizację zawodową. Imigranci częściej podejmują proste prace manualne i „wypychają” obywateli do bardziej abstrakcyjnych i skomplikowanych zajęć, co niesie za sobą także wyższe wynagrodzenia. Efekt ten, w zgodzie z wcześniejszym badaniem Angrista i Kuglera (2003), jest najwyższy w krajach o bardziej elastycznym rynku pracy i większej ogólnej mobilności zawodowej.

### 2.3.3. Wpływ imigracji na poziom wynagrodzeń

W przypadku wpływu na wynagrodzenie, szereg badań empirycznych (Glover et al., 2001; House of Lords Select Committee on Economic Affairs, 2008) wskazuje na marginalny wpływ napływu imigrantów na wynagrodzenia pracowników miejscowych, choć może być on ujemny w pewnych kategoriach zawodów, szczególnie wymagających niskich umiejętności – Münz et al. (2007) pokazują, że taki efekt występował w budownictwie. Longhi et al. (2004) przeprowadzili meta-analizę badań wpływu imigracji na wynagrodzenia w różnych krajach świata i doszli do wniosku, że wzrost udziału imigrantów wśród aktywnych zawodowo o 1 proc. obniża (przeciętnie w próbie oszacowań różnych autorów) poziom wynagrodzeń na rynku o 0,1 proc., czyli choć wpływ jest ujemny, to bardzo mały.

Przepływy migracyjne mogą też oddziaływać na rynek pracy kraju wysyłającego. Większość analiz z tego obszaru skupia się na migracjach z Meksyku do Stanów Zjednoczonych, wskazując na umiarkowaną elastyczność wynagrodzeń w Meksyku rzędu 0,3-0,4 proc. (Aydemir, Borjas 2006), choć efekt może być zróżnicowany w poszczególnych regionach, różniących się intensywnością emigracji (Hanson, 2005). W przypadku Polski, Budnik (2008) pokazuje, że odpływ pracowników rzędu 4,5 proc. siły roboczej w latach 2002-2006 przełożył się na wzrost wynagrodzeń o ok. 1 proc., zatem w bardzo umiarkowanym stopniu.

### 2.3.4. Migracje jako mechanizm dostosowawczy w czasie kryzysów gospodarczych

Biorąc pod uwagę niewielką skalę oddziaływania migracji na zagregowaną sytuację makroekonomiczną, zarówno w krajach wysyłających jak i przyjmujących, pojawia się pytanie o znaczenie migracji jako mechanizmu dostosowawczego w czasie kryzysu gospodarczego. Taki mechanizm może funkcjonować w następujący sposób: gdy pogarsza się sytuacja ekonomiczna kraju przyjmującego migranci szybko reagują na wzrost stopy bezrobocia i inne negatywne zjawiska (np. spadek wynagrodzeń) i przenoszą się do państw niedotkniętych spowolnieniem, dzięki czemu opuszczone przez nich lokalne rynki pracy szybciej wychodzą z kryzysu. Badania empiryczne pokazują jednak, że tylko bardzo niewielki odsetek osób mobilnych decyduje się na zmianę miejsca zamieszkania, większość imigrantów decyduje się bowiem na przeczekaanie kryzysu w kraju goszczącym.

Wyniki estymacji (Puhani 1999) przeprowadzonych dla Niemiec Zachodnich, Francji i Włoch pokazują, że zmiana stopy bezrobocia ma istotny statystycznie, lecz bardzo niewielki wpływ na strumienie migracji (wzrost *ceteris paribus* stopy bezrobocia w Niemczech Zachodnich o 1 proc. powoduje spadek liczby ludności regionu o 0,008 proc.). Z kolei niewielkie zmiany względnych<sup>19</sup> wynagrodzeń nie mają znaczenia dla mobilności ludności (uwzględniono zarówno ruchy wewnętrzne, jak i międzynarodowe). Przy tak niskiej reakcji migracji na zmiany zatrudnienia, szok bezrobocia zostałby zabsorbowany co najmniej po 4 latach. Inne badania dla 38 regionów UE pokazują, że migracje przyczyniają się do spadku luki zatrudnieniowej pomiędzy regionem wysyłającym a przyjmującym o 3 proc. w ciągu roku od wyjazdu, a po 5 latach różnica ta spada średnio o 16 proc. (dane z lat 1996-1999, Cavelaars, Hessel 2007). Można więc sądzić, że migracje tylko w niewielkim stopniu przyczyniają się do zmniejszania skutków kryzysów gospodarczych i do zmniejszania różnic w rozwoju państw przyjmujących i wysyłających.

Trudno jest wyciągać wnioski dotyczące absorpcji ostatniego kryzysu przez migracje na podstawie badań z lat dziewięćdziesiątych, jako że mobilność ludności w Europie od lat odnotowuje tendencję wzrostową. Studium przypadku Irlandii (Ahearne et al. 2009) wskazuje na dużą cykliczność migracji i ich znaczenie zarówno w czasie dobrej, jak i złej koniunktury. O ile w czasie boomu obcokrajowcy pozwalają uzupełniać niedobory na rynku pracy kraju goszczącego, to przy pogorszeniu sytuacji gospodarczej stanowią swojego rodzaju bufor, chroniący obywateli przed utratą pracy. Bufor ten działa dwoma kanałami. Z jednej strony, migranci nadreprezentowani są w zawodach wymagających niskich kwalifikacji i w sektorach gospodarki, w których przy pogarszającej się koniunkturze najszybciej dokonywane są zwolnienia. Z drugiej zaś, prawdopodobieństwo pozbawienia pracy migranta jest wyższe niż obywatela danego kraju o podobnych cechach – wykształcenie, umiejętności, itp.

<sup>19</sup> Stosunek wynagrodzeń w kraju do wynagrodzeń w kraju goszczącym.

Modele ekonometryczne (oszacowane na podstawie danych z lat 1983-2006, dotyczących napływów do UE15 łącznie imigrantów z różnych państw, w tym NMS) pokazują, że wzrost stopy bezrobocia w kraju przyjmującym ma duże znaczenie dla osób podejmujących decyzję o migracji. Innymi słowy, potencjalny migrant uwzględnia koszty poszukiwania pracy w rachunku korzyści i strat wynikających z wyjazdu zagranicę (wzrost stopy bezrobocia w kraju wysyłającym ma mniejsze znaczenie, ze względu na niższy poziom niepewności związany ze znalezieniem nowej pracy w znanym środowisku). W ten sposób zmniejsza się napływ ludności obcego pochodzenia do państw dotkniętych kryzysem, nawet w przypadku gdy kraj pochodzenia również dotknięty jest spowolnieniem gospodarczym (taka sytuacja miała miejsce m.in. na Węgrzech i w krajach bałtyckich).

Ahearne et al. (2009) przewidują ponadto, że o ile migracje z tych państw NMS, które zostały dotknięte złą koniunkturą w mniejszym stopniu od krajów UE15 (Polska, Czechy, Słowacja i Słowenia), będą się zmniejszały, to w przypadku krajów bałtyckich i Węgier w najbliższych latach wyjazdy mogą się nasilić ze względu na wolniejsze tempo doganiania średniego poziomu rozwoju w krajach „starej Unii”.

### 2.3.5. Nastawienie opinii publicznej do obcokrajowców a sytuacja gospodarcza

Badania wskazują, że wraz z pogarszającą się sytuacją gospodarczą w kraju przyjmującym, jego obywatele w większym stopniu za spowolnienie obwiniają imigrantów i postulują zaostrzenie polityki migracyjnej rządu. Negatywne nastawienie wynika jednak nie tylko z przyczyn ekonomicznych – podczas kryzysów nasilają się dodatkowo negatywne stereotypy o imigrantach z różnych państw. O potencjalnych przyczynach antyimigranckich sentymentów mówi Ramka II. 16.

#### Ramka II.16. Teorie tłumaczące nastroje antyimigranckie w Europie.

Rustenbach (2009) podzieliła czynniki, które mogą wywoływać ksenofobię na 8 kategorii (uwzględniając poziom indywidualny, regionalny i krajowy), następnie zaś oceniła ich znaczenie w 20 krajach UE na podstawie danych Eurostatu i *European Social Survey* z lat 2002 i 2004. Są to następujące teorie (wg wielkości oszacowanego wpływu):

- *Przywiązanie społeczne* – imigranci często oskarżani są o wywoływanie wzrostu bezrobocia, przestępczości, co wiąże się z brakiem zaufania do nich;
- *Teoria kapitału ludzkiego* – gorzej wykształceni obywatele mają gorsze nastawienie wobec imigrantów, co wynika z rzadszych podróży i ekspozycji na obce kultury lub częstsze konkutowanie z imigrantami na rynku pracy w nisko wykwalifikowanych pracach;
- *Współzawodnictwo gospodarcze* – nisko wykwalifikowane obywatele konkurują o miejsca pracy z imigrantami, współzawodnictwo wynikające z obrazu obcokrajowców prezentowanego w mediach – ludzie biednych, walczących o poprawę standardu życia w krajach goszczących;
- *Afiliacja polityczna* – sprzyjanie prawicowym konserwatywnym partiom lub zupełne wyobcowanie polityczne sprzyja niechęci wobec imigrantów;
- *Bezpieczeństwo w okolicy* – niższe poczucie bezpieczeństwa skorelowane jest z obawą przed imigrantami, których oskarża się o przestępczość;
- *Teoria marginalizacji z przyczyn kulturowych* – obawy przed imigrantami mogą wynikać z nieznamomości ich kultury lub dużych różnic w zwyczajach, języku, religii, historii. Niemożność znalezienia podobieństw w zachowaniu utrudnia obdarzenie obcokrajowców zaufaniem;
- *Teoria kontaktu* – uprzedzenia wobec imigrantów narastają, jeśli rośnie ich liczba i obywatele danego kraju mają wrażenie, że muszą walczyć o bardziej ograniczone zasoby. Badania wskazują ponadto na wzrost nastrojów antyimigranckich w czasie recesji, ponieważ obcokrajowcy winieni są za problemy ekonomiczne;
- *Bezpośrednie inwestycje zagraniczne* – zgodnie z teorią systemu światowego, wraz z rosnącymi powiązaniem pomiędzy krajami, wynikającymi z przepływu kapitału do państw rozwijających się, rośnie obecność tych państw w mediach, a wraz tym, wiedza o nich. Pomaga to zmniejszać nastroje antyimigranckie;

Podsumowując, można więc sądzić, że niechęć wobec obcokrajowców wynika przede wszystkim z przyczyn ekonomicznych, związanych percepcją imigrantów jako konkurencji na rynku pracy w nisko produktywnych zawodach, jak również z braku zaufania i obwiniania ich o wzrost przestępczości w okolicy.

Źródło: Rustenbach (2009)

Pogorszenie się nastrojów w społeczeństwie potwierdzają wyniki corocznej ankiety Funduszu Marshalla pt. *Transatlantic trends: immigration survey*<sup>20</sup> – między 2008 a 2009 r. wyraźnie wzrósł odsetek osób, które uważają migracje za negatywne zjawisko. Miało to miejsce we Francji, Niemczech, Holandii, Włoszech, Wielkiej Brytanii i Stanach Zjednoczonych. Spośród ośmiu państw uwzględnionych w badaniu<sup>21</sup>, tylko w Kanadzie większość społeczeństwa uważa imigrację za szansę (ang. *opportunity*) dla kraju. Niemal połowa badanych obywateli Wielkiej Brytanii uważa, że w kraju przebywa zdecydowanie za dużo osób urodzonych za granicą.

<sup>20</sup> [http://trends.gmfus.org/immigration/doc/TTI2010\\_English\\_Key.pdf](http://trends.gmfus.org/immigration/doc/TTI2010_English_Key.pdf)

<sup>21</sup> Kanada, Stany Zjednoczone, Wielka Brytania, Włochy, Niemcy, Hiszpania, Holandia, Francja.

Z porównania wyników państw europejskich wynika, że imigranci najbardziej akceptowani są w Hiszpanii i we Włoszech, gdzie ich obecność nie przekłada się w opinii publicznej na odbieranie zatrudnienia ludności miejscowej, presję na płace, itp. W krajach północnych zaś, obywatele popierają działania rządów (m.in. zakaz noszenia burek we Francji, wydalenia Romów) lub też nakłaniają do zaostrzeń polityki migracyjnej (ograniczenie liczby przyjmowanych wysoko wykwalifikowanych pracowników spoza UE w Wielkiej Brytanii).

### Ramka II.17. Co o imigrantach wiedzą i sądzą Polacy?

Z badań CBOS przeprowadzonych w październiku 2010 r. wynika, że tylko co czwarta osoba zna osobiście obcokrajowca mieszkającego w Polsce (co nie zmienia się od 10 lat). Polacy, którzy poznali imigrantów, to przede wszystkim studenci, lub osoby z wyższym wykształceniem, mieszkańcy dużych miast. Najczęściej wymieniane narodowości pokrywają się z danymi oficjalnymi – są to bowiem Ukraińcy (6 proc.), Białorusini, Rosjanie (po 2 proc. odpowiedzi) oraz Niemcy (4 proc.) i Brytyjczycy (3 proc.) w przypadku obywateli UE. Spośród Azjatów najczęściej znani są Wietnamczycy, co także pokrywa się z danymi MPIPS.

Około 4/5 Polaków pozytywnie odbiera obcokrajowców pracujących w kraju, jednak około 3/4 badanych sądzi, że ich zatrudnianie powinno być motywowane wyłącznie niemożliwością znalezienia Polaka na dane stanowisko. Popularnym poglądem jest również opinia, że obecność imigrantów ze wschodnich państw sąsiednich niekorzystnie wpłynęła na sytuację kraju w czasie kryzysu gospodarczego. W związku z tym wzrósł odsetek osób, które uważają, że rząd powinien dążyć do ograniczenia zatrudniania Ukraińców, Rosjan i Białorusinów w polskich firmach (z 53 proc. w 2008 r. do 65 proc. w 2010 r.), aczkolwiek takie opinie reprezentowane są przede wszystkim przez ludzi, którzy z obcokrajowcami nie współpracowali.

Źródło: *Praca cudzoziemców w Polsce. Raport z badań, CBOS 2010.*

Niechęć kierowana jest w większym stopniu do imigrantów spoza Unii Europejskiej, aniżeli z nowych państw członkowskich. Wzrost nastrojów antypolskich odnotowała co prawda prasa angielska i holenderska (rząd tego drugiego państwa grozi deportacją osób z NMS, jeśli pozostają bezrobotne dłużej niż 3 miesiące), więcej uwagi poświęca się jednak problemowi związanemu z napływem emigrantów z objętych wojną lub zamieszkami obszarów Afryki Północnej (głównie Libii i Tunezji). W tym kontekście pojawiają się wręcz głosy za tymczasowym przywróceniem kontroli granicznych w strefie Schengen.

### 2.3.6. Wpływ migracji na formowanie kapitału ludzkiego w Europie

Mobilność ludności w Unii Europejskiej wpływa na możliwości rozwoju jej krajów poprzez oddziaływanie na poziom i tempo akumulacji kapitału ludzkiego. W tym kontekście dla krajów NMS10 ważne jest pytanie, w jaki sposób zwiększenie możliwości zatrudnienia za granicą ich obywateli, w tym najlepiej wykształconych, wpływa na potencjał gospodarek regionu, a w szczególności – jak istotne są efekty procesów drenażu i pozyskiwania mózgow (ang. *brain drain*) oraz czy kapitał ludzki emigrantów marnuje się za granicą (ang. *brain waste*).

### Ramka II.18. *Brain drain, brain gain, brain waste.*

Według klasycznej definicji Grubela (1968), ze zjawiskiem drenażu mózgu (*brain drain*) mamy do czynienia, gdy dana osoba zamierza podjąć i utrzymać zatrudnienie w kraju innym niż ten, w którym zdobyła wysokie specjalistyczne wykształcenie. Zjawisko to powoduje odpływ kapitału ludzkiego za granicę.

Początkowo mobilność wykwalifikowanych pracowników była traktowana jako zjawisko jednoznacznie negatywne, które osłabiało potencjał gospodarczy kraju pochodzenia migrantów. Jednak dalsze badania (m.in. UNITAR<sup>22</sup> 1978) wykazały, że większość osób wysoko wykwalifikowanych, które wyemigrowały do krajów lepiej rozwiniętych, po pewnym czasie spędzonym zagranicą wraca do kraju. Od tej pory wyjazdy osób wysoko wykwalifikowanych zaczęto rozpatrywać jako emigrację w celu znalezienia zatrudnienia pozwalającego na efektywne wykorzystanie ich zasobu kapitału ludzkiego.

Jeśli kraj doświadcza napływu netto kapitału ludzkiego, to mamy do czynienia ze zjawiskiem pozyskiwania mózgow (*brain gain*). Istnieje również alternatywny mechanizm pozytywnego wpływu otwartości rynków pracy na kompetencje. Możliwość uzyskania wyższego zwrotu z wykształcenia wyższego poza krajem powoduje, że poziom kapitału ludzkiego w kraju wysyłającym rośnie, bo więcej osób uczestniczy w zdobywaniu kwalifikacji uwzględniając oczekiwany wzrost wynagrodzenia w związku z emigracją (choć nie wszyscy z nich ex-post na emigrację się zdecydowali).

W przypadku gdy osoba podejmie pracę poniżej swoich kwalifikacji ma miejsce ich deprecjacja i zachodzi zjawisko marnotrawienia mózgow (*brain waste*).

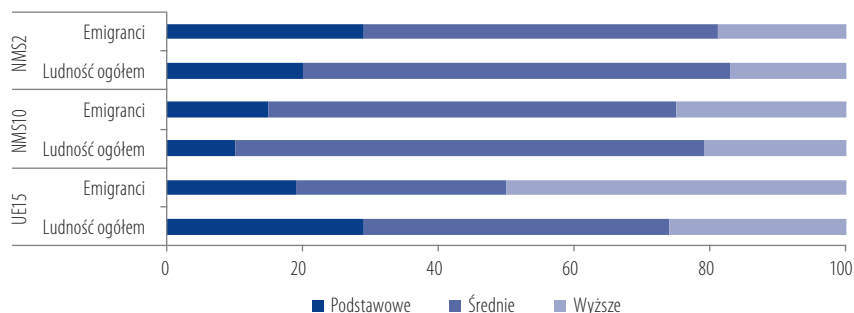
Źródło: *Opracowanie własne.*

<sup>22</sup> United Nations Institute for Training and Research.



Porównanie struktury wykształcenia populacji rodzimej oraz emigranckiej w poszczególnych grupach państw UE pozwala stwierdzić, że problem *brain drain* nie dotyka w istotny sposób nowych krajów członkowskich, w tym sensie, że w populacji emigrantów nie widać nadreprezentacji grupy osób wyżej kwalifikowanych. Udział najlepiej wykształconych był wyższy wśród wyjeżdżających, niż w ludności całego kraju, jednak różnice te są niewielkie, szczególnie w porównaniu do krajów UE15 (por. Wykres II. 21). Trzeba wziąć pod uwagę, że proporcje przedstawione na wykresie mogą być zaburzone z powodu pominięcia migrantów napływających do Wielkiej Brytanii, która jest jednym z najważniejszych kierunków migracji osób dobrze wykształconych.

**Wykres II.21. Struktura wykształcenia emigrantów na tle ogółu ludności państw wysyłających (w proc.).**



Uwaga: Emigranci przebywający w Wielkiej Brytanii pominięci z powodu braku wiarygodnych danych.

Źródło: KE (2008a).

Z drugiej jednak strony migranci z nowych państw członkowskich Unii dużo częściej niż w kraju pochodzenia znajdują zatrudnienie w niewymagających wiedzy zawodach (por. Tabela II. 12), do tego pracują oni często poniżej swoich kwalifikacji, choć wykazują nominalnie wyższy poziom kapitału ludzkiego od miejscowych mieszkańców w kraju docelowym (Dustmann et al., 2007). W kontekście emigracji z państw NMS-12 do EU15, można więc mówić o zjawisku *brain-waste*.

**Tabela II.12. Emigranci z EU15, NMS10 i NMS2 według rodzaju wykonywanego zawodu w 2007 roku (w proc.).**

Zawód (wg ISCO-88)	EU15		NMS10		NMS2	
	Populacja ogółem	Emigranci	Populacja ogółem	Emigranci	Populacja ogółem	Emigranci
1. Przedstawiciele władz publicznych, wyżsi urzędnicy i kierownicy	8,8	11,7	6,8	2,6	3,9	:
2. Specjaliści	13,9	26,6	14,0	4,3	10,6	3,1
3. Technicy i inny średni personel	17,4	16,8	14,1	5,2	9,8	2,4
4. Pracownicy biurowi	11,9	9,0	7,5	4,4	5,3	2,0
5. Pracownicy usług osobistych i sprzedawcy	13,9	11,9	12,6	17,6	12,3	16,0
6. Rolnicy, ogrodnicy, leśnicy i rybacy	2,5	:	7,6	:	17,2	2,9
7. Robotnicy przemysłowi i rzemieślnicy	13,6	8,3	17,3	16,0	17,0	28,3
8. Operatorzy i monterzy maszyn i urządzeń	8,1	5,5	12,2	18,0	12,3	4,4
9. Pracownicy przy pracach prostych	9,9	9,9	7,9	31,0	11,8	39,1

Uwaga: „:” - liczba zbyt niska dla wiarygodnego oszacowania na podstawie próby.

Źródło: KE (2008a).

O ile pierwsza generacja migrantów może być dotknięta zjawiskiem *overeducation*, to wiele danych wskazuje na powszechność ambicji edukacyjnych u potomków migrantów – wyniki w nauce dzieci imigrantów w Niemczech są lepsze niż ich rówieśników (osób w wieku 15 lat) w krajach wysyłających (ale zazwyczaj gorsze niż niemieckich dzieci), przy czym dotyczy to w większym stopniu rodzin, w których mówi się po niemiecku. Luthra (2010) przeanalizował (kontrolując czynniki demograficzne i pochodzenie) wyniki wystandaryzowanych testów PISA w latach 2003 i 2006 i porównał wyniki dzieci imigrantów z Włoch, Turcji, Polski, byłej Jugosławii oraz byłych republik ZSRR z rezultatami młodzieży w krajach wysyłających. W obliczu takich wyników pojawia się pytanie, w jakim stopniu za lepsze rezultaty odpowiada inny system edukacji w Niemczech, a jak przyczynia się fakt bycia potomkiem migrantów. W przypadku Polski, różnice w średnich wynikach testu PISA w porównaniu z Niemcami są niewielkie – 495 wobec 504 punktów za zachodnią granicą.

Różnice występują natomiast w zwrocie z charakterystyk rodziców (wykształcenie, zawód), co dotyczy w szczególności osób o najwyższych wynikach z testów. Oznacza to, że o ile wyniki w szkole dzieci migrantów są gorsze od obywateli Niemiec, to i tak są one lepsze niż rówieśników z kraju pochodzenia, co można uznać za korzyść odniesioną z decyzji o migracji, podjętej przez rodziców. Autor postuluje dodatkowo, że zyski potomków osób z krajów gorzej rozwiniętych powinny być jeszcze wyższe.

### 2.3.7. Mobilność ludności a decyzje edukacyjne w Polsce innych krajach NMS

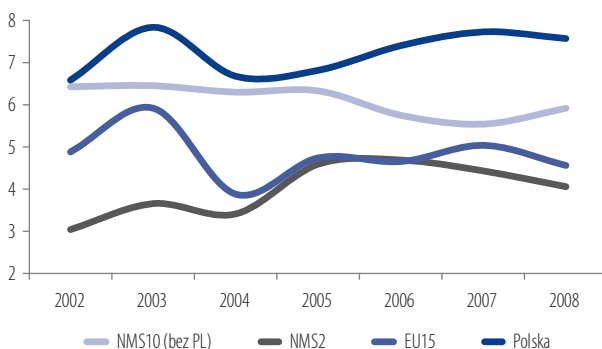
W kontekście badania zmian mobilności ludności w rozszerzonej Unii interesująca jest również analiza decyzji edukacyjnych podejmowanych przez uczniów i dorosłych, dotyczących kierunków studiów i kształcenia zawodowego i ich zmian przed i po rozszerzeniach z lat 2004 i 2007. O ile w literaturze utrwalili się poglądy, że migracje i edukacja to zjawiska powiązane, to zdecydowanie częściej uwaga skupiona jest na badaniu zależności pomiędzy poziomem i kierunkiem wykształcenia, a sytuacją migranta na rynku pracy w kraju przyjmującym lub na wyjazdach w celu podjęcia nauki zagranicą (Dustmann, Glitz 2011).

Modele ekonomiczne wskazują na pozytywną zależność pomiędzy możliwością podjęcia pracy zagranicą, a podejmowaniem edukacji przed wyjazdem (Stark, Fan 2006, Dustmann, Glitz 2011), przy czym znaczenie ma to, czy planowana jest migracja stała, czy też chodzi o wyjazd tymczasowy. W tym drugim przypadku większa waga przykładana jest do przyszłego zwrotu z edukacji w kraju pochodzenia. Niestety, w literaturze przedmiotu brak jest badań dotyczących podejmowania studiów lub edukacji zawodowej na konkretnych kierunkach. Na podstawie danych Eurostatu możliwa jest jednak analiza trendów edukacyjnych występujących w krajach EU15 oraz NMS12.

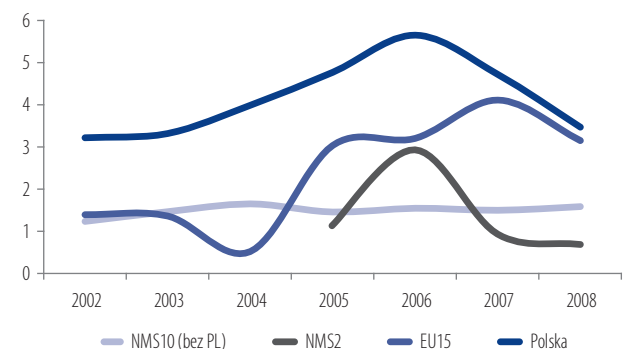
### 2.3.8. Trendy w kierunkach kształcenia na poziomie średnim

Z perspektywy Polski szczególnie interesujące są takie specjalności, jak hotelarstwo, turystyka, kelnerstwo, budownictwo i opieka nad osobami starszymi oraz pielęgniarstwo. Są to prace najczęściej wykonywane przez Polaków na emigracji. Analiza zmian udziału tych kierunków w dziedzinach wybieranych przez uczniów szkół zawodowych i policealnych prowadzi do wniosku, że otwarcie rynków pracy krajów Europy Zachodniej mogło się przyczynić do względnego wzrostu atrakcyjności tych kierunków<sup>23</sup>. Do podobnych wniosków prowadzi również analiza danych dotyczących liczby absolwentów budownictwa, usług prywatnych i opieki społecznej<sup>24</sup>.

**Wykres II.22. Udział absolwentów architektury i budownictwa w ogólnej liczbie absolwentów szkół na poziomie ISCED-3 (w proc.).**



**Wykres II.23. Udział absolwentów opieki społecznej w ogólnej liczbie absolwentów szkół na poziomie ISCED-4 (w proc.).**



Uwaga: brak danych dla Wielkiej Brytanii oraz Cypru.

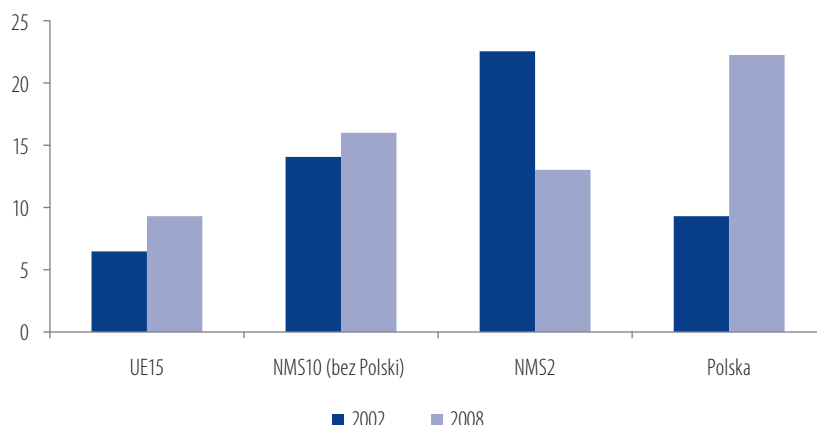
Źródło: Eurostat.

Tezę tę potwierdzają dane Worker Registration Scheme (WRS) dotyczące sektorów, w których zatrudniani są imigranci z krajów NMS (nazywanych przez Home Office grupą A8 – Czechy, Estonia, Litwa, Łotwa, Polska, Słowacja, Słowenia, Węgry). W okresie od maja do grudnia 2004 r. w hotelarstwie i cateringu zatrudnienie znalazła ponad ¼ aplikantów z nowych państw członkowskich, w 2008 r., mimo znacznego pogorszenia koniunktury w Wielkiej Brytanii, był to wciąż drugi najważniejszy sektor, w którym zatrudniano pracowników z krajów grupy A8. Wyższe zainteresowanie budownictwem i opieką społeczną w krajach NMS12 wiąże się prawdopodobnie z koniunkturą w innych krajach przyjmujących (Niemcy, Holandia), a w przypadku Polski również zapotrzebowaniem na krajowym rynku pracy. Należy pamiętać, że dominacja sektora zarządzania, biznesu i administracji w WRS nie wiąże się z zatrudnianiem obcokrajowców na wysoko wykwalifikowanych stanowiskach kierowniczych, są to bowiem osoby, które znalazły pracę przez agencje rekrutacyjne i pracują w różnych sektorach gospodarki.

<sup>23</sup> Omawiane typy szkół uwzględniają szkoły dla dorosłych, którzy w większym stopniu mogą kierować się koniunkturą na rynkach zagranicznych w przypadku wyboru kierunku kształcenia, w przypadku uczniów kontynuujących naukę po gimnazjum decyzja o wyborze zawodu motywowana jest w większym stopniu zainteresowaniami, opinią rodziców, kolegów, etc. (wyniki badań uczniów ze szkół w Poznaniu i Białymstoku).

<sup>24</sup> Są to dane dotyczące absolwentów szkół na poziomie 3 i 4 według klasyfikacji ISCED97, w Polsce są to: zasadnicze szkoły zawodowe, technika i licea uzupełniające (poziom 3) oraz szkoły policealne (poziom 4) (średni okres nauki trwa ok. 2, max. 4 lata).

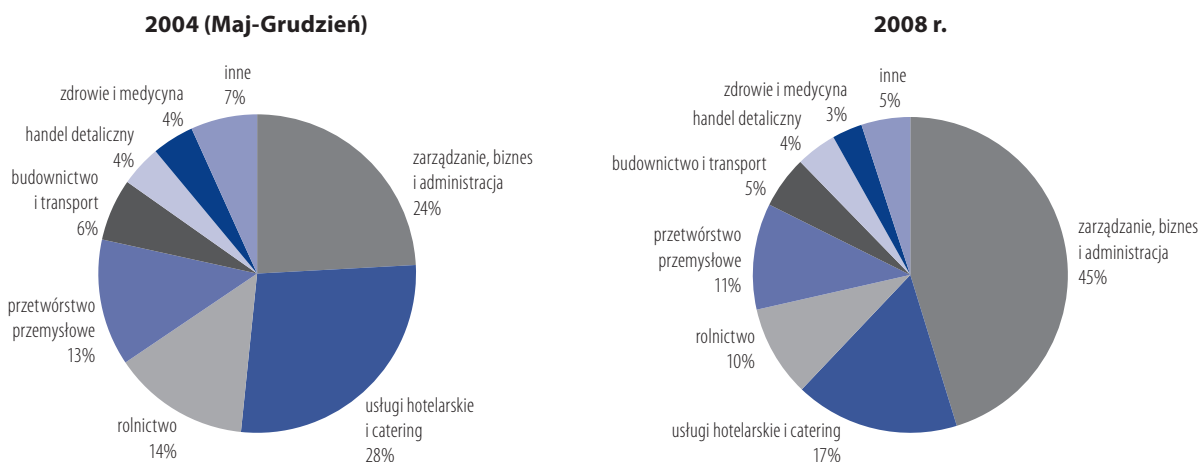
**Wykres II.24. Udział absolwentów kierunków związanych z usługami (hotelarstwo, catering, fryzjerstwo, turystyka, pomoc domowa, etc.) w ogólnej liczbie absolwentów szkół na poziomie ISCED-3 i ISCED-4.**



Uwaga: dane dla UE-27 i strefy euro to szacunki Eurostatu.

Tezę tę potwierdzają dane Worker Registration Scheme (WRS) dotyczące sektorów, w których zatrudniani są imigranci z krajów NMS (nazywanych przez Home Office grupą A8 – Czechy, Estonia, Litwa, Łotwa, Polska, Słowacja, Słowenia, Węgry). W okresie od maja do grudnia 2004 r. w hotelarstwie i cateringu zatrudnienie znalazła ponad ¼ aplikantów z nowych państw członkowskich, w 2008 r., mimo znacznego pogorszenia koniunktury w Wielkiej Brytanii, był to wciąż drugi najważniejszy sektor, w którym zatrudniano pracowników z krajów grupy A8. Wyższe zainteresowanie budownictwem i opieką społeczną w krajach NMS12 wiąże się prawdopodobnie z koniunkturą w innych krajach przyjmujących (Niemcy, Holandia), a w przypadku Polski również zapotrzebowaniem na krajowym rynku pracy. Należy pamiętać, że dominacja sektora zarządzania, biznesu i administracji w WRS nie wiąże się z zatrudnianiem obcokrajowców na wysoko wykwalifikowanych stanowiskach kierowniczych, są to bowiem osoby, które znalazły pracę przez agencje rekrutacyjne i pracują w różnych sektorach gospodarki.

**Wykres II.25. Pozwolenia na pracę wydane w ramach WRS w Wielkiej Brytanii według sektorów w 2004 i 2008 r. (w proc.).**



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Home Office – Worker Registration Scheme.

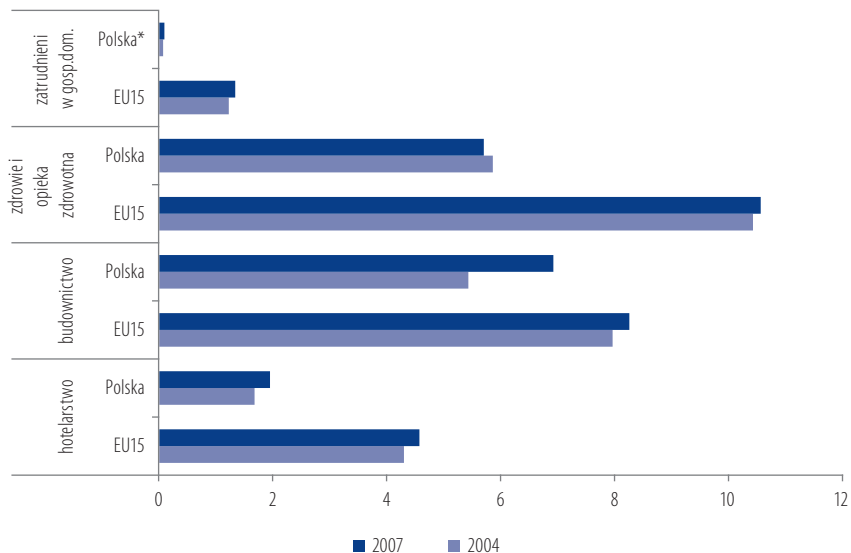
Duża popularność hotelarstwa w Polsce może także wynikać z nienasycenia rynku w kraju – od 2004 r. rośnie zatrudnienie w tym sektorze, jak również uzupełniany jest niedobór hoteli w porównaniu do UE15, gdzie na 100 mieszkańców przypada ok. 5 obiektów zbiorowego zakwaterowania, podczas gdy w Polsce mniej niż jeden.

### 2.3.9. Trendy w szkolnictwie na poziomie wyższym

Ze względu na relatywnie dłuższy okres trwania studiów wyższych (w porównaniu do szkolenia zawodowego) trudno jest sądzić, że wybór kierunku studiów umotywowany jest planem emigracji do innego kraju. Ponadto, biorąc pod uwagę fakt, że większość

migrantów zagranicą podejmuje pracę poniżej swoich kwalifikacji, można sądzić, że osoby planujące wyjazd nie inwestują czasu w nabywanie specjalistycznego wykształcenia wyższego. Za przyczynę powszechnie występującego zjawiska *brain waste* uważa się m.in. niedostateczną informację po stronie imigrantów (nie wiedzą o wakatach w ich zawodach, ani nie znają instytucji, które mogłyby im dać wsparcie w poszukiwaniu pracy odpowiedniej do swoich kwalifikacji) oraz po stronie pracodawców, którzy nie są w stanie ocenić wartość dyplomów prezentowanych przez obcokrajowców (CEDEFOD 2011).

**Wykres II.26. Zatrudnienie w wybranych sektorach gospodarki w krajach UE15 i w Polsce w latach 2004 i 2007 (w proc.).**

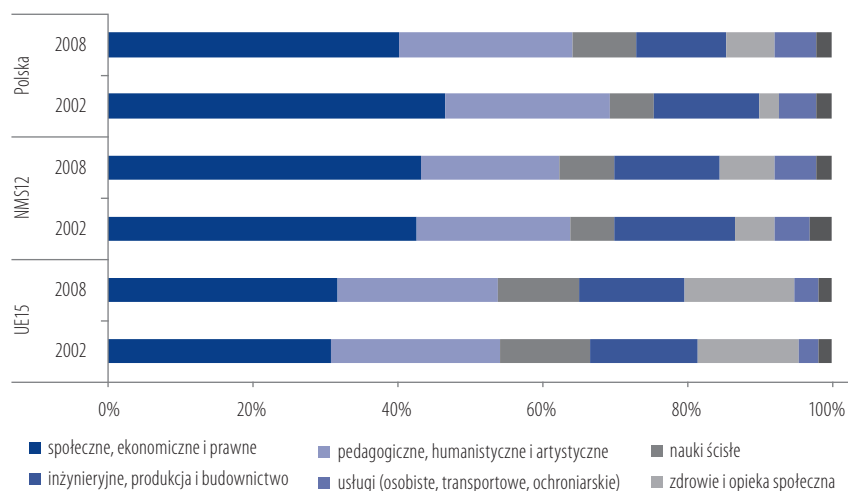


Uwaga: \* – niewiarygodne lub niepełne dane.

Źródło: Eurostat.

W kontekście integracji i poprawy konkurencyjności Unii Europejskiej warto jednak przeanalizować różnice i podobieństwa występujące przy podejmowaniu edukacji trzeciego stopnia. W nowych krajach członkowskich relatywnie częściej podejmowane są studia na kierunkach społecznych, ekonomicznych i prawnych oraz pedagogicznych, zdecydowanie rzadziej zaś – specjalności humanistyczne i artystyczne, nauki ścisłe (choć ich udział znacząco wzrósł od 2002 do 2008 r.), jak również zdrowie i opieka społeczna.

**Wykres II.27. Najczęściej wybierane kierunki studiów wyższych w krajach UE w latach 2002 i 2008 (w proc.).**



Źródło: Opracowanie własne na podstawie Eurostatu dotyczących liczby osób zapisanych do szkół z poziomów 5 i 6 według ISCED97 w roku 2002 i 2008.

### Ramka II.19. Jakich fachowców potrzebują Niemcy i jak sprzyjają ich zatrudnianiu?

W Niemczech tradycyjnie już mówi się o niedoborze inżynierów – od 2006 r. liczba wolnych miejsc pracy w zawodach technicznych rośnie, a znalezienie odpowiedniego kandydata do objęcia wakatu trwa coraz dłużej (Brücker 2007). Od tamtej pory spada również liczba odpowiednio wykwalifikowanych osób ubiegających się o te stanowiska. Problem nie dotyczy tylko inżynierów – coraz więcej wakatów pojawia się w zawodach technicznych (spawacze, ślusarze, monterzy, etc.). Zauważa się także rosnący niedobór lekarzy (DIW 2010). Co prawda obecnie skala problemu jest niewielka, jednak prognozy rozwoju rynku pracy (uwzględniając trendy demograficzne) wskazują na jego pogłębienie do 2030 r., kiedy to niedobory siły roboczej będą występować niemal we wszystkich zawodach (IAB<sup>25</sup> 2010, VBW 2008). Różnice pomiędzy podażą a popytem na pracę mogą osiągnąć nawet 25 proc. – w takich dziedzinach, jak **nauki ścisłe, pedagogika, kierunki inżynieryjne, medycyna, sztuka**, wśród osób z wykształceniem zawodowym (średnim) do 20 proc. – **języki, kultura, sport, opieka nad chorymi i usługi zdrowotne, usługi (finanse, bankowość, fryzjerstwo, salony piękności)**.

Wobec rosnącego niedoboru lekarzy na niemieckim rynku pracy, duże nadzieje wiązano z ich imigracją z Polski po rozszerzeniu UE w 2004 r. (Fellmer 2007). W związku z obawami dotyczącymi zbyt dużego napływu siły roboczej z Polski do Niemiec, rząd tego kraju zdecydował się na wprowadzenie dwuletniego okresu przejściowego przed otwarciem rynku pracy dla obywateli NMS10. W 2006 r. został on przedłużony o kolejne 3 lata, pomimo pozytywnych opinii brytyjskich o uzupełnianiu niedoboru personelu medycznego przez Polaków w Anglii. Zawód lekarza w Niemczech jest przy tym coraz mniej popularny, ze względu na niższe zarobki i niekomfortowe warunki pracy (trudności w łączeniu pracy z życiem rodzinnym). W Polsce natomiast wyraźnie rośnie liczba studentów kierunków medycznych (por. Wykres II. 27), a wynagrodzenia i warunki pracy są relatywnie gorsze, co powinno sprzyjać napływowi polskich lekarzy do Niemiec. Biorąc jednak pod uwagę, że wyjazd do RFN związany jest z uzyskaniem pozwolenia na pracę i arbitralnym uznaniem kwalifikacji przez poszczególne jednostki wydające Zieloną Kartę, wyjazd do Wielkiej Brytanii czy Szwecji jest bardziej atrakcyjny. Popularność Niemiec jako kraju docelowego mogła co prawda trochę wzrosnąć po zniesieniu obowiązku ponownego zdawania egzaminu potwierdzającego kwalifikacje w celu przedłużenia pozwolenia na pracę po roku, jednak m.in. praktyczny brak możliwości wzięcia udziału w kursach integracyjnych (obywatele UE przyjmowani są jedynie, jeśli zostaną wolne miejsca) działa w przeciwnym kierunku.

Szacuje się, że w celu utrzymania obecnego poziomu dobrobytu Niemcy potrzebują napływu ok. 3.6 mln imigrantów rocznie w latach 2000-2050 (focus Migration 2005). W związku z tym, kraj ten stoi przed ogromnym wyzwaniem, związanym z prowadzeniem polityki migracyjnej (skierowanej do wszystkich migrantów, a nie tylko do wybranych grup zawodowych) oraz integracyjnej (Brücker 2007). Równocześnie w kraju musi być prowadzona polityka popularyzowania mobilności zawodowej i przestrzennej ludności w celu zwalczania bezrobocia obywateli i obaw związanych z przejmowaniem miejsc pracy przez obcokrajowców.

Podsumowując można powiedzieć, że rozszerzenia Unii Europejskiej na wschód w latach 2004 i 2007 wpłynęły zarówno na wzrost mobilności pomiędzy państwami członkowskimi, jak również na kierunki ruchów migracyjnych. Mimo obaw opinii publicznej przed wywołanym napływem słabo wykwalifikowanych osób z NMS spadkiem płac realnych w krajach przyjmujących, zjawisko to nie nastąpiło. Udział migracji z państw NMS w ramach UE27 przed i po 2004 r. utrzymał się na tym samym poziomie (85 proc.), ogólna mobilność ludności tego regionu jednak wyraźnie wzrosła, co przełożyło się także na silniejsze przepływy do państw zachodnich.

O ile w nowych państwach członkowskich Unii migracje zazwyczaj tłumaczone są czynnikami ekonomicznymi, to w przypadku krajów UE15 większe znaczenie mają determinanty społeczne (m.in. łączenie rodzin) oraz pogodowe. Emigranci z obu grup państw (NMS12 i UE15) są zazwyczaj lepiej wykształceni od obywateli pozostających w krajach wysyłających i pracują poniżej swoich kwalifikacji. Wielu z nich uznaje jednak migrację za tymczasową i ma zamiar powrócić do kraju pochodzenia. Osoby, które powróciły, cechują się wyższą przedsiębiorczością i lepszymi umiejętnościami miękkimi od osób pozostających w kraju. Wielu z nich przeznacza jednak zarobione środki na poprawę standardu życia, co przekłada się na ograniczone efekty remigracji w skali makro. W przypadku migrantów, którzy zostają zagranicą na stałe, ważne są potwierdzanie kwalifikacji i doszkalanie się w celu podjęcia pracy bardziej związanej z zawodem. W Wielkiej Brytanii powstają firmy skupiające polskich fachowców pracujących przy wykończeniu i modernizacji domów (budownictwo, hydraulika, montaż, itp.). Korzyści odnoszą też dzieci imigrantów – ich wyniki w szkole są lepsze od rówieśników z państw wysyłających.

Różnice w trendach edukacyjnych w krajach UE15 i NMS12 potwierdzają nadzieje związane z uzupełnianiem niedoborów na rynku pracy w krajach „starej piętnastki”. Dotyczy to przede wszystkim takich kierunków jak medycyna i opieka społeczna oraz usługi dla ludności i turystyka – rosnące niedobory tych zawodów obserwowane są m.in. w Niemczech, które w maju 2011 r. otworzą swój rynek pracy dla nowych państw członkowskich.

W przypadku Polski, po 2004 r. wzrósł strumień emigracji, natomiast jej rola jako kraju przyjmującego pozostaje niewielka. Głównym źródłem napływu z zagranicy pozostają migracje powrotne, a popularność Polski jako kraju docelowego osób z innych państw UE jest mała. Dużo częściej przyjeżdżają tu bowiem obywatele państw trzecich zza wschodniej granicy oraz z państw bardziej oddalonych, takich jak Wietnam czy Chiny, których mobilność jest jednak ograniczana przez bariery regulacyjne i instytucjonalne. Społeczności imigrantów w Polsce (głównie Ukraińcy) borykają się z szeregiem problemów związanych z legalizacją pobytu i znalezieniem pracy poza czarnym rynkiem, jednak po ich pokonaniu ich sytuacja na rynku pracy jest dobra, rzadko dotyka ich problem bezrobocia. Imigranci są zazwyczaj akceptowani w polskim społeczeństwie oraz przez pracodawców, ale są to raczej wrażenia ex post, np. związane z pozytywnymi doświadczeniami związanymi z zatrudnieniem cudzoziemca.

<sup>25</sup> Instytut Badań nad Rynkiem Pracy i Aktywnością Zawodową.

## Podsumowanie

Tę część *Zatrudnienia w Polsce* poświęciliśmy ocenie wpływu globalizacji i integracji europejskiej na mobilność ludności w Europie, szczególną uwagę zwracając na migracje w celach zarobkowych. Ruchy ludności podzieliśmy na imigrację zewnętrzną (spoza UE) oraz przemieszczanie się obywateli UE w jej ramach, jak również wewnątrz krajów członkowskich. Sprawdziliśmy jakimi cechami charakteryzują się migranci i, czy występują różnice pomiędzy osobami przyjeżdżającymi z państw trzecich i z NMS. Tam, gdzie było to możliwe, dokonaliśmy porównania skali poszczególnych zjawisk do ich odpowiedników w Stanach Zjednoczonych.

**Tabela II.13. Główne regulacje Wspólnotowe tworzące ramy prawne mobilności w Europie.**

Zakres	Główne akty prawne	Stopień wdrożenia
Swobodny przepływ osób	Układ z Schengen	Zamierzenia zostały osiągnięte. Negatywną stroną jest brak udziału kilku państw członkowskich.
	Dyrektywa 2004/38/WE w sprawie prawa obywateli UE do swobodnego przemieszczania się i przebywania na terytorium państw członkowskich	Dyrektywa w zaawansowanej fazie transpozycji do prawodawstwa państw członkowskich.
Swobodny przepływ usług	Dyrektywa Bolkesteina	Ostateczny kształt dyrektywy znacznie odbiega od pierwotnych zamierzeń. Implementacja także nie została zakończona.
Imigracja z państw trzecich	Dyrektywy: wprowadzenia jednolitej formy pozwoleń na pracę i pobytu stałego, pracowników sezonowych, osób przeniesionych w ramach polityki przedsiębiorstw, stażystów	Dotychczas nie uzgodniono ich ostatecznego kształtu
	Wspólny Kodeks Wizowy	Polityki wizowe krajów Układu Schengen są bliskie pełnego ujednoczenia
	Dyrektywa „Niebieskiej Karty”	Pierwsza faza implementacji. Dokument ten wydaje się być kluczowy dla zarządzania imigracją do UE w przyszłości

Źródło: Opracowanie własne.

W rozdziale pierwszym zarysowaliśmy ogólny obraz migracji w UE, wskazując, że choć napływy osób z krajów trzecich są bardziej liczne niż przepływy obywateli UE pomiędzy państwami członkowskimi, to akcesja krajów środkowoeuropejskich w latach 2004 i 2007 zwiększyła intensywność przepływów o charakterze ekonomicznym. Unia Europejska jako całość jest coraz częściej wybierana przez osoby z państw trzecich do osiedlania się na trwałe. Są to przede wszystkim osoby słabo wykształcone, pochodzące często z byłych europejskich kolonii w Afryce i Azji. Europa, przyciągając podobnie wielu imigrantów co Stany Zjednoczone, Kanada czy Australia zdaje się jednocześnie przegrywać z nimi wyścig o talenty. Inicjatywy Unii Europejskiej mające na celu włączenie się do wyścigu o najlepiej wykształconych migrantów, zwłaszcza tzw. Niebieska Karta pojawiły się zbyt późno, jednak są krokiem w dobrą stronę, który może zaowocować w przyszłości. Otwartość Unii Europejskiej na imigrację wzrosła w ostatnich latach. Zasób migrantów w UE jest jednak wciąż niższy od amerykańskiego, choć w niektórych krajach członkowskich osiągnął już podobny poziom (państwa zachodnie), a w najbliższych latach można spodziewać się dogonienia USA przez południowych członków Unii. Podobny proces zachodzi także w ruchach wewnątrzunijnych – odsetek osób mobilnych powoli zbliża się do tego odnotowywanego w Stanach Zjednoczonych (migracje międzypaństwowe). Na przyspieszenie tego procesu pozytywnie wpływają otwarte granice w ramach Strefy Schengen i rozszerzanie jej na kolejne państwa, choć jednocześnie narastające w wielu krajach resentymenty wymierzone w imigrantów świadczą o tym, że proces rzeczywistej integracji europejskiej daleki jest od zakończenia.


W drugim rozdziale przeanalizowaliśmy zmiany, jakie zaszły w międzynarodowych ruchach ludności po akcesji nowych państw członkowskich ze środkowo – wschodniej Europy. Wymieniliśmy potencjalne przyczyny takiej ewolucji i jej skutki dla państw wysyłających, jak i przyjmujących obcokrajowców. Migracje obywateli krajów NMS, w tym Polski, determinowane były różnicami w poziomie oczekiwanych wynagrodzeń i kosztami migracji, związanymi z czynnikami ekonomicznymi, społecznymi i kulturowymi. Kluczową rolę odegrało też nastawienie poszczególnych krajów UE15 do otwierania rynków pracy dla pracowników z krajów NMS. Różnice w dostępności sprawiły, że Wielka Brytania, która otworzyła rynek pracy w roku 2004, zastąpiła Niemcy jako główny kraj przyjmujący migrantów. Przepływy pomiędzy Niemcami a Polską nadal stanowią jednak największy odsetek wolumenu migracji z NMS do UE15. Badania ekonomicznych konsekwencji migracji wskazują, że choć na poziomie indywidualnym najwyższe korzyści czerpią sami migranci, to wpływ wzmocnionych przepływów na rynki pracy krajów przyjmujących i wysyłających oraz wynagrodzenia na nich jest umiarkowany.

**Tabela II.14. Podsumowanie skali i skutków procesów migracyjnych w Europie.**

zjawisko	Skala (2007 r.)	Efekty	ocena
imigracja z państw trzecich	1.8 mln osób (0,36 proc. ludności UE, tyle samo co w USA)	problemy z integracją i akceptacją migrantów w społeczeństwie, szczególnie w czasie kryzysu	-
		migranci jako bufor w czasie kryzysu, dodatkowy „motor” w czasie boomu	+/-
		niedobór osób dobrze wykształconych wśród migrantów – nadreprezentacja osób łączących rodziny czy szukających azylu	-
		odmładzanie społeczeństw w krajach małych (gł. Luksemburg)	+
		znikoma presja na wynagrodzenia	+
migracje wewnętrzne	1.77 mln osób (0,36 proc. ludności w porównaniu z 1.7 w USA)	integracja rynków pracy	+
		znikoma presja na wynagrodzenia	+/-
cross-border commuting	1 mln osób w UE15, 350 tys. w NMS10	praca powyżej kwalifikacji w budownictwie lub usługach ( <i>undereducation</i> )	+/-
		substytucyjność wobec emigracji w przypadku osób niechętnie podejmujących ryzyko	+
ruchy po 2004 r.	wzrost z 1.2 do 1.8 mln od 2003 do 2007 r.	praca poniżej kwalifikacji w usługach i przy pracach prostych (marnotrawienie mózgow, <i>overeducation</i> )	-
		ekonomiczne determinanty migracji	
		dominacja przepływów polsko-niemieckich, w tym migracje powrotne	
		wzrost znaczenia Wielkiej Brytanii i Irlandii, jak również Hiszpanii i Włoch jako państw przyjmujących	
migracje powrotne	głównie w NMS, jak również w Portugalii	wzrost wydatków konsumpcyjnych, w mniejszym stopniu wykorzystanie nabytych umiejętności miękkich i przedsiębiorczości	+/-

Źródło: Opracowanie własne.

Analiza struktury osób migrujących oraz podejmowanych przez nie prac wskazuje, że choć w ramach Unii zjawisko drenażu mózgow raczej nie zachodzi, to względnie wysokie jest ryzyko ich marnotrawienia. Można temu jednak zapobiegać poprzez przenoszenie i uznawanie kwalifikacji zdobytych w kraju (które często odpowiadają potrzebom rynków pracy w krajach przyjmujących), jak również udział w kursach doszkalających na miejscu. Ramy instytucjonalne prawa europejskiego starają się wychodzić naprzeciw tym wymaganiom. Dotychczas istniejące wspólnotowe instytucje rynku pracy nie odpowiadają wymaganiom integrującego się rynku. Wydaje się jednak, że ramy prawne, niezbędne do ich tworzenia i rozszerzania działalności pozwalają na ich sukcesywny rozwój w przyszłości.

Część  Inwestycje zagraniczne  
a delokalizacja miejsc pracy

**Autorzy:**

Maciej Bukowski

Jan Gąska

**Współpraca:**

Agnieszka Jakubowicz



91	Wprowadzenie
<b>92</b>	<b>1. Inwestycje w integrującym się świecie</b>
92	1.1. Czym są bezpośrednie inwestycje zagraniczne?
94	1.2. Bezpośrednie inwestycje na świecie i w Europie
98	1.3. Polska i Europa środkowa na europejskiej mapie BIZ
102	1.4. Oddziaływanie BIZ na gospodarkę kraju przyjmującego
102	1.4.1. Korzyści z BIZ dla kraju przyjmującego
105	1.4.2. Nadzieja na wzrost gospodarczy a publiczne wsparcie dla BIZ
107	1.4.3. BIZ a wzorce handlu zagranicznego
<b>109</b>	<b>2. Korzyści z handlu a inwestycje zagraniczne w Unii Europejskiej</b>
109	2.1. Wprowadzenie
110	2.2. Wymiana handlowa, a zatrudnienie w UE
111	2.3. Wymiana handlowa i produktywność pracy w UE
114	2.4. Handel europejski i struktura BIZ w Europie Środkowej
114	2.4.1. Sektorowa specjalizacja BIZ w nowych krajach członkowskich UE
115	2.4.2. Specyfika sektorowa BIZ w Polsce
<b>117</b>	<b>3. Bezpośrednie inwestycje zagranicznych w ujęciu lokalnym</b>
117	3.1. Czynniki geograficzne i lokalizacja bezpośrednich inwestycji zagranicznych w Europie Środkowej
117	3.1.1. Wprowadzenie
118	3.1.2. Geograficzny rozkład BIZ w NMS10
119	3.1.3. Rozkład terytorialny BIZ w Polsce
121	3.2. Determinanty rozkładu terytorialnego BIZ w Polsce – analiza ekonometryczna
<b>126</b>	<b>4. Polityki stosowane w celu zwiększenia wolumenu BIZ</b>
126	4.1. Współzależności pomiędzy rządami i korporacjami transnarodowymi
126	4.2. Bodźce podatkowe
127	4.3. Inwestycje infrastrukturalne i zmiany instytucjonalne
129	4.4. Instytucjonalne determinanty BIZ w NMS10 – analiza ekonometryczna
129	4.4.1. Opis stosowanych danych i założenia modelowania
130	4.4.2. Ekonomiczne i geograficzne determinanty decyzji inwestycyjnych firm zagranicznych
132	4.4.3. Instytucjonalne determinanty BIZ
134	4.5. Trendy w zakresie zmian instytucjonalnych
135	Podsumowanie

## SPIS TABEL

- 94 **Tabela III.1.** Podsumowanie różnych motywów BIZ.
- 104 **Tabela III.2.** Wpływ BIZ na kraj docelowy inwestycji.
- 112 **Tabela III.3.** Zmiana produktywności na skutek zamknięcia granic (z uwzględnieniem salda wymiany handlowej).
- 122 **Tabela III.4.** Wyniki oszacowań panelowego modelu objaśniającego zasób BIZ w województwach.
- 130 **Tabela III.5.** Wyniki oszacowań modeli ekonometrycznych.
- 132 **Tabela III.6.** Korelacje cząstkowe zmiennych instytucjonalnych i BIZ.
- 135 **Tabela III.7.** Skuteczność poszczególnych narzędzi polityki na poziomie krajów (na podstawie przeglądu literatury) i województw (na podstawie analiz ekonometrycznych).

## SPIS RAMEK

- 93 **Ramka III.1.** Bezpośrednie inwestycje zagraniczne – podział wg trybu wejścia.
- 102 **Ramka III.2.** BIZ, inwestycje portfelowe, a rozwój rynku kapitałowego w Polsce.
- 106 **Ramka III.3.** Zachęty dla inwestorów stosowane przez administrację lokalną i krajową.
- 108 **Ramka III.4.** Hipotezy wyjaśniające jednoczesny wzrost wymiany handlowej i BIZ.
- 109 **Ramka III.5.** Metoda określenia wpływu handlu zagranicznego na liczbę miejsc pracy przy pomocy macierzy przepływów międzygałęziowych.
- 117 **Ramka III.6.** BIZ w sektorze nieruchomości i obsługi firm.
- 120 **Ramka III.7.** Charakterystyka BIZ w Polsce – wyniki badania IDI.
- 121 **Ramka III.8.** Modele panelowe i zmienne wykorzystywane w badaniu.
- 128 **Ramka III.9.** Problemy regulacyjne w Polsce i ich wpływ na konkurencyjność.
- 133 **Ramka III.10.** Sukces gospodarczy Irlandii, a rola BIZ.

## SPIS WYKRESÓW

- 94 **Wykres III.1.** Światowe przepływy BIZ w relacji do PKB na tle podstawowych wskaźników makroekonomicznych na świecie w latach 1990-2010
- 94 **Wykres III.2.** Światowe BIZ w cenach stałych (mld USD z roku 2005).
- 96 **Wykres III.3.** Ewolucja światowego rozkładu zasobu BIZ w latach 1980-2010 (w proc.).
- 96 **Wykres III.4.** Rozkład zasobu BIZ w krajach rozwijających się (w proc.).
- 97 **Wykres III.5.** Światowe przepływy BIZ w latach 1990-2010 (w milionach USD).
- 98 **Wykres III.6.** Napływ BIZ w relacji do PKB do Polski, krajów NMS10 ogółem i państw UE15.
- 100 **Wykres III.7.** Struktura sektorowa napływu BIZ w krajach UE15 i wybranych krajach NMS10 w latach 2002, 2005 i 2009 (dla UE15 i Słowacji, ze względu na brak odpowiednich danych przedstawiono 2008 rok).
- 100 **Wykres III.8.** Trajektorja wybranych składników BIZ w Polsce i trzech krajach NMS – 10 (mln Euro).
- 101 **Wykres III.9.** Saldo inwestycji zagranicznych w Polsce wg typu (w mld EUR).
- 101 **Wykres III.10.** Zasób inwestycji zagranicznych w Polsce wg typu (w mld EUR).

- 102 **Wykres III.11.** Struktura inwestycji portfelowych (prawa oś), a BIZ w Polsce (lewa oś) (w mln EUR).
- 102 **Wykres III.12.** Struktura obrotów na warszawskiej Giełdzie Papierów Wartościowych wg inwestorów (w bln EUR).
- 110 **Wykres III.13.** Zmiana liczby miejsc pracy indukowana wymianą handlową w krajach Unii Europejskiej (w proc. początkowej wartości).
- 113 **Wykres III.14.** Struktura sektorowa polskiej gospodarki w porównaniu z hipotetycznym stanem autarkii w latach 2000 i 2005.
- 114 **Wykres III.15.** Spadek produktywności pracy jaki nastąpiłby w Polsce po przejściu do stanu autarkii w rozbiciu na poszczególne sektory w latach 2000 i 2005.
- 115 **Wykres III.16.** Zasób BIZ w krajach NMS w poszczególnych sektorach w 2009 roku (w proc. PKB).
- 116 **Wykres III.17.** Napływ (lewa oś) i zasób (prawa oś) BIZ do Polski (proc. PKB).
- 116 **Wykres III.18.** Zmiany struktury sektorowej zasobu BIZ w Polsce w latach 1997-2009.
- 123 **Wykres III.19.** Wartości zasobu BIZ w województwach, a gęstość dróg utwardzonych na 100 km<sup>2</sup>.
- 124 **Wykres III.20.** Wartości zasobu BIZ w województwach, a wskaźnik aktywności zawodowej.
- 125 **Wykres III.21.** Wartości zasobu BIZ w województwach skorygowane, a długość dróg ekspresowych.
- 125 **Wykres III.22.** Zasób BIZ w województwach, a wskaźnik aktywności zawodowej.

#### SPIS MAP

- 95 **Mapa III.1.** Zasób BIZ na świecie w 2009 roku.
- 97 **Mapa III.2.** Rozkład BIZ amerykańskich i europejskich w 2009 roku.
- 99 **Mapa III.3.** Zasób BIZ w Europie w 2009 roku.
- 118 **Mapa III.4.** Dystrybucja BIZ w krajach NMS10 (proc. ogółu BIZ w całym regionie).
- 119 **Mapa III.5.** Zasób BIZ w polskich województwach w 2009 roku (proc. PKB w województwie).
- 119 **Mapa III.6.** Zasób BIZ w polskich podregionach w 2009 roku (w mln EUR).
- 119 **Mapa III.7.** Sumaryczny napływ BIZ do Polski w latach 2002-2009, (proc. początkowej wartości).
- 119 **Mapa III.8.** Rozkład napływu BIZ do Polski w latach 2002-2009, (w proc. ogólnej wartości).

#### SPIS SCHEMATÓW

- 103 **Schemat III.1.** Kanały oddziaływania BIZ na gospodarkę kraju przeznaczenia inwestycji.

## Wprowadzenie

Bezprecedensowa intensyfikacja międzynarodowej wymiany handlowej w ostatnich dwudziestu latach i powiązany z nią wzrost bezpośrednich inwestycji zagranicznych (BIZ) w skali globalnej spowodował zwiększone zainteresowanie nimi zarówno twórców polityk, jak też społeczeństw krajów rozwijających się i transformujących. Aktywne przyciąganie kapitału zagranicznego stało się priorytetem rządów w większości krajów świata. Również w Polsce rząd centralny poprzez swoje wyspecjalizowane agendy, a także lokalne i regionalne władze samorządowe aktywnie dążą do zwiększenia atrakcyjności inwestycyjnej całego kraju, poszczególnych regionów, powiatów i gmin.

W niniejszej części zajmujemy się bezpośrednimi inwestycjami zagranicznymi ze szczególnym uwzględnieniem ich wpływu na rynek pracy w Polsce i w Europie Środkowej. Naszą analizę rozpoczynamy jednak od perspektywy globalnej, przedstawiając najważniejsze trendy światowe. W rozdziale pierwszym dokonujemy także podsumowania literatury teoretycznej, koncentrującej się na kwestiach definicyjnych i na kanałach, którymi BIZ oddziałują na gospodarki eksporterów i importerów kapitału.

W rozdziale drugim nasza uwaga przenosi się na Europę i determinanty BIZ w ujęciu regionalnym. Analizę rozpoczynamy od krótkiego wprowadzenia teoretycznego. W kolejnej części wykorzystujemy macierze przepływów międzygałęziowych do oszacowania wpływu jaki wymiana handlowa między krajami członkowskimi Unii Europejskiej wywiera na ich rynki pracy i produktywność w poszczególnych sektorach. Następnie pokazujemy, w jaki sposób rozkład BIZ w Europie (w szczególności w jej środkowo-wschodniej części) zależy od korzyści z wymiany handlowej, a także podkreślamy ogólne prawidłowości dotyczące kształtowania się napływu i zasobu BIZ w krajach NMS10 i UE15, ze szczególnym uwzględnieniem Polski.

W rozdziale trzecim zajmujemy się Europą Środkową i Polską analizując kształtowanie się zasobu BIZ w układzie sektorowym i terytorialnym. Centralną częścią rozdziału jest analiza formalna determinantów BIZ na poziomie podregionów sporządzona przy pomocy modeli ekonometrycznych zarówno dla wszystkich NMS10 jak i dla Polski. W tym drugim wypadku analizę uzupełniamy przy pomocy jakościowych wywiadów pogłębionych z przedstawicielami przedsiębiorstw – inwestorów i Urzędów Marszałkowskich zajmujących się promocją BIZ.

Rozdział czwarty opisuje polityki stosowane przez samorządy w celu zwiększenia wolumenu BIZ. W towarzyszącym mu przeglądzie literatury przedstawiamy ocenę skuteczności poszczególnych instrumentów, ich wady i zalety. Całość zwieńczona jest podsumowaniem najważniejszych wniosków i analizą skuteczności poszczególnych zachęt dla inwestorów zarówno w wymiarze międzynarodowym, jak i regionalnym.

## 1. Inwestycje w integrującym się świecie

### 1.1. Czym są bezpośrednie inwestycje zagraniczne?

Standardowo przyjmowana definicja (por. OECD (1996)) wskazuje na długoterminowe relacje między spółką-córką a przedsiębiorstwem ulokowanym w innym kraju niż państwo pochodzenia inwestora, jako na warunek konieczny zakwalifikowania danego projektu do kategorii bezpośrednich inwestycji zagranicznych (BIZ). Ważne jest także efektywne sprawowanie kontroli nad nowopowstałą lub przejętą firmą, przy czym przyjmuje się, że BIZ wymagają posiadania przynajmniej 10% udziałów w spółce.<sup>1</sup> Jeśli zaangażowanie kapitałowe jest mniejsze, klasyfikuje się daną inwestycję jako portfelową. Wartość BIZ, zgodnie z klasycznymi wytycznymi OECD jest przy tym obliczana jako suma zatrzymanych zysków, zainwestowanego kapitału oraz salda pożyczek wewnątrz przedsiębiorstwa.

Pojęciem nieodłącznie związanym z bezpośrednimi inwestycjami zagranicznymi jest korporacja transnarodowa (KTN). Zgodnie z definicją stosowaną przez OECD i UNCTAD jest to przedsiębiorstwo, które angażuje się w międzynarodowe projekty inwestycyjne i kontroluje działalność wytwórczą w więcej niż jednym kraju. Na świecie istnieje ok. 82 tys. korporacji transnarodowych (por. dane UNCTAD (2010)), wytwarzających łącznie 11 proc. światowego PKB. W roku 2008 zatrudniały one ok. 80 milionów pracowników, co stanowiło ok. 4 proc. światowej siły roboczej. Korporacje są więc średnio rzecz biorąc prawie trzykrotnie bardziej produktywne niż gospodarka światowa. Zdecydowana większość spośród funkcjonujących obecnie KTN (72 proc.) ma swoją siedzibę w krajach wysoko rozwiniętych. Zgodnie z rankingiem *Fortune*, w roku 2010 spośród 500 największych korporacji, jedynie 85 miało siedziby w krajach rozwijających się. W ostatnich dwudziestu latach w centrum zainteresowania kierunków inwestycyjnych KTN znalazły się kraje rozwijające się, w tym zwłaszcza Chiny, choć nadal kraje rozwinięte przyciągają większą część całkowitego, światowego strumienia BIZ. Innym wyraźnie widocznym trendem ostatnich lat jest stopniowy spadek relatywnego znaczenia sektora produkcji jako przedmiotu BIZ, na rzecz usług – zarówno tych skierowanych do firm jak i ludności. Współczesna ekonomiczna teoria bezpośrednich inwestycji zagranicznych zainicjowana została przełomowym artykułem Johna Dunninga (1981), który uogólnił wcześniejsze teorie dotyczące lokalizacji. Wskazał on, że do zaistnienia inwestycji konieczne jest spełnienie trzech warunków. Po pierwsze, przedsiębiorstwo musi posiadać jakieś aktywa, które budują jego przewagę konkurencyjną nad innymi firmami i które są właściwe dla danego podmiotu. Mogą to być takie zasoby jak lepsze technologie i znaki towarowe, wyższe umiejętności organizacyjne i zarządcze, lepszy dostęp do rynków bądź specyficznego dobra, albo możliwość wykorzystania efektów skali bądź dywersyfikacji ryzyka. Po drugie, bezpośrednia inwestycja powinna być korzystniejsza od innych możliwości wykorzystania przewag rynkowych przedsiębiorstwa, takich jak zlecenie produkcji lokalnym spółkom bądź sprzedaż licencji. Po trzecie, konieczne jest istnienie specyficznych korzyści płynących z lokalizacji działalności w danym kraju, które uzasadniałyby przeniesienie do niego produkcji z kraju rodzimego inwestora, takich jak ochrona patentowa produktów, możliwość uniknięcia ceł, zmniejszenie kosztów produkcji lub dostaw itp. Poszczególne kategorie określa się mianem *przewag własności* (ang. *ownership advantage*), *przewag lokalizacyjnych* (ang. *location-specific advantage*) i *przewag internalizacji* (ang. *internalization-specific advantage*). Wszystkie trzy łącznie są określone jako paradygmat O-L-I i stanowią często przywoływane w literaturze przedmiotu uzasadnienie dokonywania bezpośrednich inwestycji zagranicznych. Przewagi te zależą zarówno od określonego przedsiębiorstwa-inwestora, jak też od cech specyficznych dla danego kraju.

Najpowszechniej stosowana typologia BIZ biorąca pod uwagę możliwe, ekonomiczne motywacje inwestorów wywodzi się z pracy Behrmana (1972). Obejmuje ona cztery podstawowe typy inwestycji:

- Inwestycja w poszukiwaniu zasobów;
- Inwestycja w poszukiwaniu rynku;
- Inwestycja w poszukiwaniu efektywności;
- Inwestycja w poszukiwaniu aktywów strategicznych.

Pierwszy motyw obejmuje sytuację, w której przedsiębiorstwo decyduje się na ulokowanie produkcji zagranicą, aby uzyskać dostęp do zasobów naturalnych, które są niemożliwe lub kosztowne do pozyskania w kraju rodzimym lub innych alternatywnych rynkach. Zasoby, których poszukują inwestorzy są różnorodne – najczęściej są to surowce mineralne bądź paliwa kopalne (przypadek m.in. państw afrykańskich i arabskich), ale może być nimi również lokalna siła robocza, tak jak w przypadku zachodnich korporacji inwestujących w Azji czy amerykańskich firm budujących fabryki w Meksyku (tzw. *maquiladora industries*) albo środowisko naturalne i dziedzictwo kulturowe budujące atrakcyjność turystyczną krajów basenu Morza Śródziemnego. Szczególnym przypadkiem tego typu inwestycji są również przedsięwzięcia mające na celu pozyskanie unikalnej wiedzy, doświadczenia bądź umiejętności organizacyjnych, których przykładem są współczesne inwestycje koreańskich koncernów motoryzacyjnych w centra projektowe w Europie, czy podobna ekspansja indyjskich korporacji stalowych w Niemczech.

Inwestycje w poszukiwaniu rynku mają miejsce, gdy przedsiębiorstwo decyduje się na przedsięwzięcie ze względu na chęć poszerzenia grupy odbiorców swoich produktów. Prawie zawsze jego realizacja poprzedzona jest aktywnością eksportową, a sama inwestycja indukowana jest przez możliwość uniknięcia cła lub ograniczeń kontyngentowych. Przykładem może być tu aktywność japońskich

<sup>1</sup> W niektórych wypadkach pułap 10 proc. jest zbyt niski, gdyż mimo jego przekroczenia spółka-matka nie ma skutecznego wpływu na decyzje inwestycyjne przedsiębiorstwa.

firm stalowych w USA w latach 1980 (por. część IV). W wypadku niektórych przemysłów, których specyfika utrudnia lub wręcz uniemożliwia transport na duże odległości, inwestycje w poszukiwaniu rynku mogą mieć podłoże technologiczne. Jest tak np. w przemyśle motoryzacyjnym, którego wyroby mogą być transportowane drogą morską tylko po wysokim koszcie, który czyni proces ten mniej opłacalnym od inwestycji w moce produkcyjne na rynku docelowym (por. część IV). W odróżnieniu od innych typów inwestycji, wybudowany zakład traktowany jest często jako osobna jednostka w ramach korporacji, charakteryzując się dużą autonomią np. w zakresie dostosowywania produktów do lokalnych warunków. Dunning i Lundan (2008) podają, że tego typu inwestycje stanowiły pod koniec lat dziewięćdziesiątych XX wieku ok. 40 proc. światowych BIZ.

### Ramka III.1. Bezpośrednie inwestycje zagraniczne – podział wg trybu wejścia.

Poza omawianą w tekście typologią BIZ ze względu na motyw, w literaturze często przywołuje się również podział BIZ ze względu na sposób wejścia. Choć typologia ta z ekonomicznego punktu widzenia ma mniejsze znaczenie, to jest użyteczna dla twórców polityk. Trzy podstawowe typy inwestycji ze względu na sposób wejścia to:

*Inwestycja od podstaw* (ang. *greenfield investment*) – to sposób wejścia w którym inwestor od podstaw buduje nową firmę, ze strukturą organizacyjną, zakładem produkcyjnym itp. Nazwa ta pochodzi od wyobrażenia, że inwestor zaczyna swoją działalność na terenie całkowicie niezagospodarowanym – łące - na którym nie ma żadnych instalacji, zabudowań, a tym samym wszystko musi być tworzone od podstaw.

*Inwestycja na bazie istniejącego zakładu* (ang. *brownfield investment*) – to inwestycja w której inwestor przejmuje upadający zakład, przedsiębiorstwo lub fabrykę i na tej buduje własne struktury. Często inwestycja tego typu wiąże się ze zmianą przeznaczenia przejmowanego majątku, zawsze natomiast idzie za nią modernizacja i reorganizacja struktur przedsiębiorstwa.

*Fuzje i przejęcia* (ang. *mergers & acquisitions*) – najczęściej spotykany rodzaj BIZ. Polega on na tym, że firma-inwestor kupuje udziały w istniejącej spółce w docelowym kraju, kontynuuje jej działalność i w ten sposób zyskuje dostęp do rynku bądź aktywów. W tym przypadku zakres działań podejmowanych przez inwestora jest znacznie mniejszy niż dla inwestycji typu *brownfield*, a często, poza zmianą zapisów księgowych, struktura przejętej firmy niewiele się zmienia.

Polityki ukierunkowane na wspieranie BIZ zazwyczaj dotyczą głównie projektów pierwszego i drugiego typu. W istocie, co do zasady, korzyści z inwestycji tego typu są największe, gdyż w przedsiębiorstwach tych pojawienie się inwestora powoduje więcej zmian w gospodarce regionu, którego dotyczy a produktywność danego sektora gospodarki rośnie znacznie bardziej niż ma to zwykle miejsce w przypadku fuzji i przejęć.

Źródło: Opracowanie własne.

Z kolei inwestycje w poszukiwaniu efektywności dokonywane są zazwyczaj przez wielkie korporacje dysponujące filiami w wielu krajach. Obejmują racjonalizację i przenoszenie produkcji w sposób umożliwiający maksymalne wykorzystanie różnic pomiędzy wyposażeniem w czynniki produkcji i ich cenami, a także wyzyskanie korzyści skali dla podniesienia własnej produktywności. Często tego typu przedsięwzięcia obejmują koncentrację produkcji lub procesów wytwórczych w jednym miejscu i wymagają dobrze zintegrowanych rynków, umożliwiających swobodny przepływ towarów pomiędzy różnymi oddziałami przedsiębiorstwa. Przykładem tego typu inwestycji jest działalność firm odzieżowych, sektora AGD lub elektroniki użytkowej, które w innych miejscach lokują produkcję a w innych projektowanie, zarządzanie i marketing (por. część IV).

Ostatni typ BIZ motywowany jest poszukiwaniem aktywów strategicznych. Jest on relatywnie nową formą tego typu aktywności, obejmując zazwyczaj zakup udziałów bądź przejęcia innych przedsiębiorstw w celu osiągnięcia długoterminowych celów korporacji i zwiększenia jej konkurencyjności. BIZ tego typu dokonywane są zarówno przez przedsiębiorstwa charakteryzujące się silną pozycją na rynkach międzynarodowych, jak też przez debiutantów w tym zakresie, a ich celem jest wzrost przewag własności przedsiębiorstwa lub osłabienie pozycji konkurentów. Coraz więcej tego typu inwestycji dokonywanych jest przez przedsiębiorstwa z krajów rozwijających się z nadzieją na wzrost ich potencjału wytwórczego, nabycia *know-how*, znaków towarowych bądź doświadczenia, a także dywersyfikacji ryzyka. Dodatkowo, motywacją tego typu posunięć może być realizacja celów strategicznych korporacji, np. akwizycja określonej firmy w celu pozabawienia konkurenta takiej możliwości, a także osiągnięcia pozycji monopolistycznej lub monopsonistycznej na danym rynku. W ten sposób działa wiele wiodących, globalnych firm z branży IT, które przejmują nowe innowacyjne firmy dysponujące unikalnymi technologiami umożliwiającymi zagospodarowanie nowych segmentów rynku.

Poszczególne motywy nie wykluczają się nawzajem – w istocie, Dunning i Lundan (2008) wskazują, że większość BIZ prowadzonych przez współczesne korporacje transnarodowe jest motywowana przenikaniem się różnych sfer, które oddziałują na podjęcie decyzji. Motywy inwestycji zmieniają się wraz ze wzrostem doświadczenia korporacji i jej wielkości – na początku projekty prowadzone są w celu zdobycia nowych rynków bądź dostępu do zasobów naturalnych – dopiero w fazie późniejszej przedsiębiorstwo zyskuje możliwość relokowania produkcji i zwiększania swojej efektywności.

Tabela III.1. Podsumowanie różnych motywów BIZ.

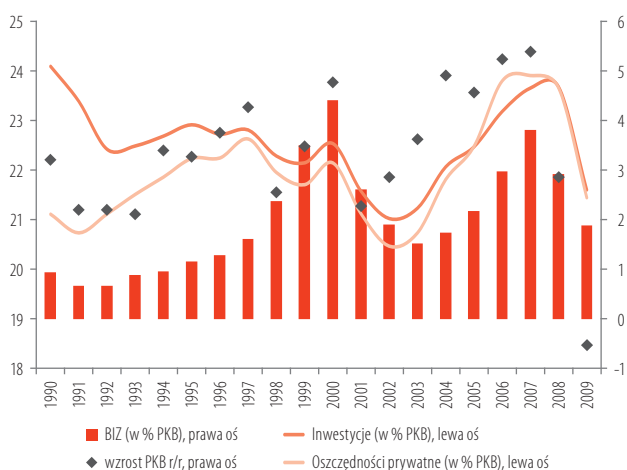
typ inwestycji	Inwestorzy	cel	przykłady
Inwestycja w poszukiwaniu zasobów	wszystkie KTN, <sup>2</sup> często pierwsza inwestycja	uzyskanie przewagi konkurencyjnej poprzez dostęp do unikalnych zasobów	inwestycje koncernów naftowych w Rosji, inwestycje KTN w fabryki w Chinach
Inwestycja w poszukiwaniu rynku	przedsiębiorstwa - eksporterzy	uzyskanie przewagi konkurencyjnej poprzez lepsze dostosowanie produktów do lokalnego rynku, uniknięcie ceł lub ograniczeń kontyngentowych	przejmowanie polskich producentów przez KTN po transformacji np. w przemyśle spożywczym
Inwestycja w poszukiwaniu efektywności	rozwinęte KTN posiadające placówki w wielu krajach	poprawa wykorzystania aktywów, arbitraż, uzyskanie przewagi konkurencyjnej poprzez lepsze wykorzystanie relacji cen czynników produkcji	przenoszenie produkcji pomiędzy filiami KTN w różnych krajach
Inwestycja w poszukiwaniu aktywów strategicznych	zarówno rozwinięte KTN, jak również debiutujący inwestorzy	realizacja długoterminowych celów strategicznych przedsiębiorstwa, poprawa jego globalnej konkurencyjności	przejmowanie przez azjatyckie KTN firm (lub części firm) europejskich i amerykańskich, np. przejęcie przez Lenovo części IBM

Źródło: Opracowanie własne.

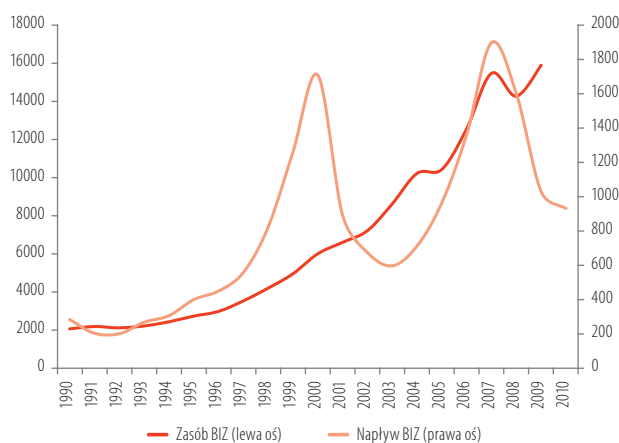
## 1.2. Bezpośrednie inwestycje na świecie i w Europie

Bezpośrednie inwestycje zagraniczne w ostatnich dziesięcioleciach stały się ważnym elementem krajobrazu gospodarczego świata. Dane UNCTAD wskazują, że w latach siedemdziesiątych i osiemdziesiątych światowy przepływ BIZ kształtował się na poziomie ok. 0,5 % globalnego PKB. Dopiero od 1985 roku wartość ta zaczęła rosnąć, aby w latach 1997–2000 ulec wyraźnemu przyspieszeniu. Historyczny szczyt BIZ osiągnęły w roku 2000, kiedy ich wartość sięgnęła niemal 4,5 % światowego produktu. W następnych dwóch latach, w związku ze spowolnieniem gospodarczym w krajach rozwiniętych światowy wolumen BIZ wyraźnie spadł, by potem odrodzić się gdy gospodarka znów wkroczyła w fazę ożywienia. Recesja lat 2008–2009 wiązała się z ponownym osłabieniem światowych przepływów kapitałowych, które jak dotąd nie powróciły na szczyłek wzrostową.

Wykres III.1. Światowe przepływy BIZ w relacji do PKB na tle podstawowych wskaźników makroekonomicznych na świecie w latach 1990–2010.



Wykres III.2. Światowe BIZ w cenach stałych (mld USD z roku 2005).



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych UNCTAD.

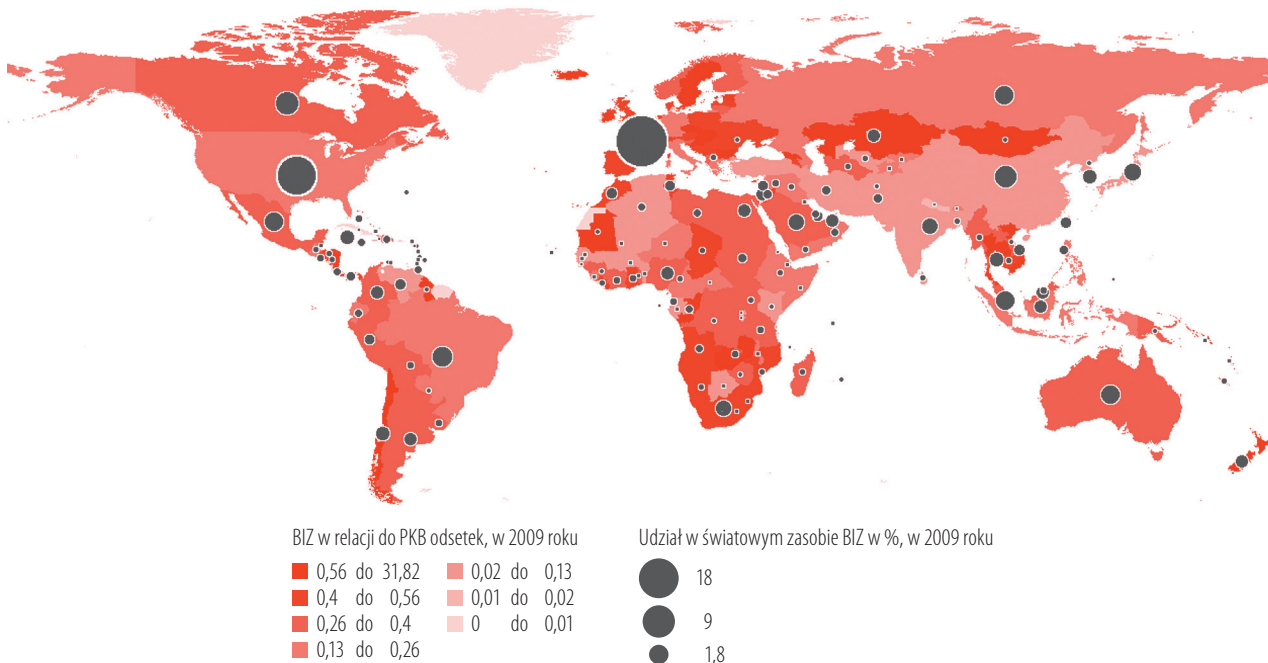
Mapa III.1 pokazuje rozkład zasobu BIZ na świecie w 2009 roku, przy czym relacja zasobu BIZ do 2,5-krotności PKB odpowiada części gospodarki, która jest własnością kapitału zagranicznego.<sup>3</sup> Pomimo rosnącej w ostatnich latach roli Chin w przejmowaniu BIZ, wciąż większość zasobu skupiona jest w Europie Zachodniej i Stanach Zjednoczonych, a udział Państwa Środka w światowym zasobie BIZ jest porównywalny z tym w Australii lub we Włoszech. Pomimo, że zasób BIZ w krajach afrykańskich nie odbiega od tego obserwowanego w innych państwach, to przejęły one niewielką część sumarycznego kapitału zagranicznego obecnego na świecie,

<sup>2</sup> Korporacje Transnarodowe.

<sup>3</sup> Relacja kapitału produkcyjnego do rocznego PKB w gospodarkach rynkowych wynosi ok. 2,0-3,0 zależnie od kraju (por. część I)

gdyż także ich produkt jest niewielki. Jest to spójne z wynikami badań z zakresu ekonomii rozwoju (np. Lipsey, Sjöholm, 2004, Carkovic, Levine (2002)) wskazującymi, że obecność kapitału zagranicznego sama w sobie nie przyczynia się do likwidacji biedy i przyspieszenia wzrostu gospodarczego w państwach Trzeciego Świata. Do tego, żeby wartości wskaźnika przełożyły się na poprawę dobrobytu potrzeba również oddziaływania innych czynników, takich jak kapitał ludzki czy stabilne otoczenie regulacyjne i instytucjonalne.

### Mapa III.1. Zasób BIZ na świecie w 2009 roku.



Uwaga: Koło w Europie pokazuje skumulowany zasób inwestycji we wszystkich państwach europejskich. Koła są przeskalowane w sposób logarytmiczny.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych UNCTAD.

Trendy kształtowania się światowych inwestycji wskazują, że koniunktura gospodarcza ma dominujące znaczenie zarówno dla wolumenu jak i kierunku BIZ – międzynarodowe przepływy kapitału, podobnie jak zagregowane inwestycje zachowują się procyklicznie, przy czym wzrost zagregowanych inwestycji poprzedza zwiększenie przepływów BIZ, natomiast w czasach spadków koniunktury przepływy BIZ malały wcześniej niż produkt. Prawidłowość ta, w połączeniu z istotniejszą amplitudą wahań inwestycji zagranicznych wskazuje, że w przypadku sygnałów poprawy koniunktury, przedsiębiorstwa w pierwszej kolejności zwiększają moce produkcyjne w macierzystych krajach, a dopiero później decydują się rozszerzyć działalność w innych państwach. Z drugiej strony, w czasach kryzysowych, w pierwszej kolejności likwidowane są zagraniczne przedsięwzięcia firmy. Pamiętać jednak należy, że szeregi czasowe dotyczące wartości tego typu wskaźników są stosunkowo krótkie, a obserwowanie zachowywania się odpowiednich agregatów możliwe jest jedynie w czasie dwóch ostatnich recesji.

Wykres światowych BIZ na tle innych wskaźników koniunktury pozwala jednak na uchwycenie różnic pomiędzy kształtowaniem się przepływów w okresie giełdowej bańki spekulacyjnej spółek internetowych (ze szczytem w 2000 roku), a bańką na rynkach nieruchomości państw rozwiniętych i kryzysem finansowym w USA w roku 2007. Na przełomie wieków załamanie się trendów w zakresie BIZ nastąpiło dokładnie w tym samym momencie, co spadek inwestycji, tymczasem w ostatnich latach przedsiębiorstwa zaczęły wycofywać się z inwestycji zagranicznych rok wcześniej niż z inwestycji ogółem. Ponadto, w okresie wychodzenia z recesji w latach 2002-2005, zagregowane inwestycje zaczęły wzrastać wcześniej i szybciej niż BIZ. Choć brakuje bezpośrednich danych na ten temat, to najnowsze publikacje (np. UNCTAD, 2010), wskazują, że podobnie przebiegać będzie również wychodzenie z recesji lat 2008-2009.

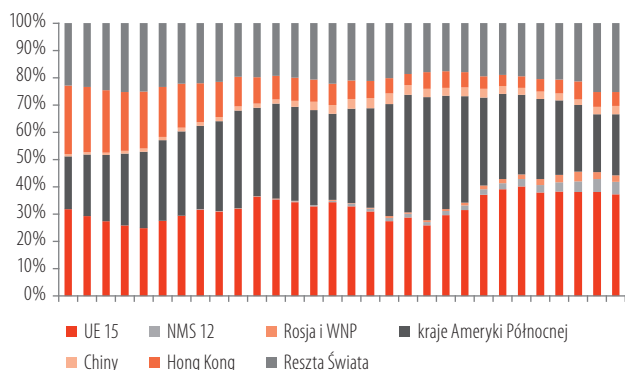
Warto zauważyć, że wzrost BIZ w latach dziewięćdziesiątych XX wieku ma charakter wykładniczy i jest niezależny od wahań koniunktury w tamtym okresie. Taki przebieg wskazuje, że wynikał on z innych czynników niż wahania koniunkturalne. Należy do nich zaliczyć rozwój technik internetowych i spadek kosztów prowadzenia tego typu inwestycji, a także czynniki polityczne – liberalizację handlu zagranicznego z jednej strony, a z drugiej wzrost wsparcia publicznego dla BIZ m.in. w Azji i Europie Środkowej.

W zrozumieniu czynników wpływających na kształtowanie się przepływów BIZ w ciągu ostatnich trzydziestu lat pomóc może analiza zmian ich geograficznego rozkładu. Okazuje się, że za wahania BIZ w największym stopniu odpowiadają zmiany w krajach wysoko rozwiniętych, szczególnie w Europie. Podstawową przyczyną tego zjawiska jest struktura sektorowa inwestycji w tych państwach – dominują w niej usługi, w szczególności pośrednictwo finansowe, a inwestycje w tym zakresie, choć wysokie, są również najbardziej

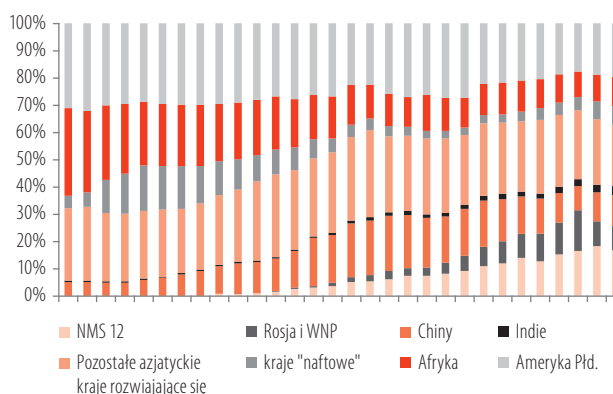


wrażliwe na zmiany sytuacji na światowych rynkach finansowych. Wykres III.2 przedstawia zmiany alokacji kapitału inwestorów w ciągu minionego trzydziestolecia. Mimo rosnącej roli Chin, Indii, czy krajów NMS, wciąż najwięcej kapitału zagranicznego znajduje się w krajach UE 15 i NAFTA<sup>4</sup>, przy czym w minioniej dekadzie udział zasobu obcego kapitału, zlokalizowanego w krajach NAFTA malał na rzecz zwiększenia jego poziomu w krajach UE15. Wskazuje to na rosnącą integrację gospodarczą, zarówno w lepiej rozwiniętych państwach Europy, jak też w nowoprzyjętych krajach członkowskich UE. Warto zaznaczyć w 2009 roku 2/3 zasobu kapitału zagranicznego w krajach UE15, pochodziło z innych państw tej grupy, a więc za rosnącą wielkość BIZ w krajach zachodniej Europy odpowiadają zagraniczne inwestycje dokonywane przez przedsiębiorstwa lokalne. Spostrzeżenie to znajduje potwierdzenie w rosnącym w zeszłej dekadzie znaczeniu inwestycji pochodzących z innych krajów UE15 – w 1998 roku 56 proc. kapitału zarządzanego przez zagraniczne przedsiębiorstwa należało do właścicieli z innych krajów UE, w 2009 r. było to już 66 proc. Okazuje się więc, że za rosnący zasób BIZ w krajach rozwiniętych odpowiadają głównie inwestycje wewnątrz tej grupy państw – wciąż pozostają one relatywnie duże pomimo rosnącej roli przedsięwzięć dokonywanych w gospodarkach wschodzących.

**Wykres III.3. Ewolucja światowego rozkładu zasobu BIZ w latach 1980-2010 (w proc.).**



**Wykres III.4. Rozkład zasobu BIZ w krajach rozwijających się (w proc.).**



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych UNCTAD.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych UNCTAD.

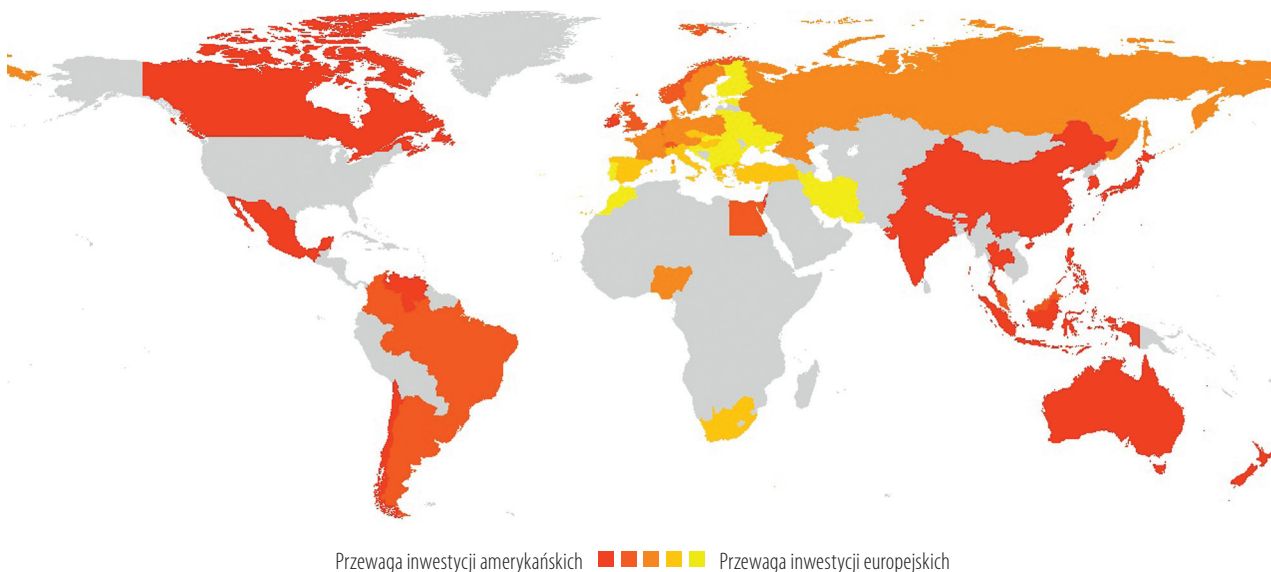
Interesujących informacji dostarcza Wykres III.4 pokazujący wpływ globalizacji na zasób BIZ w gospodarkach krajów rozwijających się. W przeciwieństwie do inwestycji w krajach wysoko rozwiniętych, lokata kapitału w tego typu gospodarkach wiąże się z większym ryzykiem. Po kryzysach naftowych, w latach osiemdziesiątych, nastąpił gwałtowny wzrost BIZ w eksportujących ropę krajach Zatoki Perskiej (głównie w Arabii Saudyjskiej) i Wenezueli. Z kolei, na początku lat dziewięćdziesiątych nastąpiło gwałtowne zwiększenie i znaczenia BIZ dokonywanych w Chinach. W ciągu zaledwie trzech lat wartość wskaźnika opisującego napływ kapitału zagranicznego do tego kraju w relacji do PKB wzrosła sześciokrotnie, zaś zasób BIZ w gospodarce chińskiej zwiększył się trzykrotnie. Jednocześnie znacząco spadło znaczenie zagranicznego kapitału ulokowanego w krajach afrykańskich, przy czym nie wynikało to z wycofywania się inwestorów zagranicznych z Afryki (przepływy w tym czasie nawet rosły, podobnie jak zasób w relacji do PKB), lecz z gwałtownego wzrostu inwestycji w Państwie Środka oraz znacznie wolniejszego rozwoju gospodarczego państw afrykańskich. Również napływ BIZ do innych państw azjatyckich w tamtym czasie wzrósł, choć w mniej spektakularnym tempie w porównaniu do Chin.

Na przełomie lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych XX wieku w trzecią falę globalizacji włączyły się kraje tzw. Drugiego Świata (por. część IV), a zwłaszcza Europa Środkowa. Już na samym początku transformacji ustrojowej od gospodarki centralnie planowanej do gospodarki rynkowej strumień inwestycji zagranicznych zaczął w nich szybko rosnąć. Trend ten, choć przerwany krótkotrwałym spadkiem w latach 2004-2005 był kontynuowany aż do 2009 roku. Co ciekawe, wejście państw środkowoeuropejskich do Unii Europejskiej w latach 2004 i 2007 nie spowodowało przyspieszenia dynamiki BIZ w regionie. Inwestycje do Rosji i innych krajów WNP zaczęły napływać nieco później niż do NMS, co prawdopodobnie wynika z mniejszej stabilności politycznej tych krajów i ich większego oddalenia geograficznego, preferującego inwestycje skierowane na, znajdujący się w stagnacji, rynek lokalny. Dynamiczny wzrost znaczenia kapitału zagranicznego ulokowanego w Rosji nastąpił dopiero w XXI wieku, a jego przyczyn upatrywać można w zwiększeniu stabilności politycznej i poprawie egzekucji praw własności w okresie rządów Władimira Putina oraz zwiększeniu siły nabywczej Rosjan w wyniku wzrostu cen surowców naturalnych. W odróżnieniu od NMS, inwestycje te skierowane były bowiem raczej z myślą o rynku rosyjskim niż eksportowym. Tendencja ta odwróciła się dopiero w 2007 roku na skutek załamania gospodarczego, na którym Rosja znacząco ucierpiała.

W latach osiemdziesiątych BIZ w Ameryce Południowej stanowiły znaczący udział wszystkich inwestycji na świecie, później ich znaczenie zaczęło stopniowo spadać, przy czym znacznie wolniej niż w Afryce. Wzrost znaczenia kapitału zagranicznego ulokowanego w Chinach i krajach NMS10 nastąpił więc kosztem spowolnienia tempa wzrostu zaangażowania inwestorów w Afryce. Ponadto, utrzymanie się wysokich przepływów BIZ w Ameryce Południowej wynika z faktu, że inwestują tam głównie firmy amerykańskie, natomiast najczęstszymi inwestorami w Polsce i innych krajach NMS są przedsiębiorstwa europejskie. (por. Mapa III.2).

<sup>4</sup> Do NAFTA należą Stany Zjednoczone, Kanada i Meksyk, przy czym zdecydowana większość (ok. 80 proc.) zagranicznego kapitału w ramach tej kategorii ulokowana jest w Stanach Zjednoczonych.

### Mapa III.2. Rozkład BIZ amerykańskich i europejskich w 2009 roku.



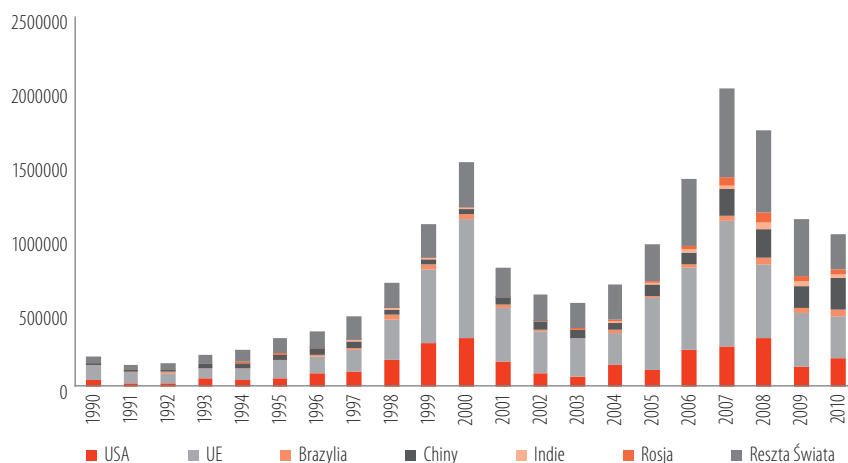
Uwaga: Mapa przedstawia iloraz zasobu bezpośrednich inwestycji zagranicznych pochodzących z krajów UE—15 i Stanów Zjednoczonych. Im większa jest wartość tego ilorazu, tym bardziej żółty jest dany kraj, a inwestycje pochodzące z krajów zachodniej Europy mają relatywnie większe znaczenie w stosunku do inwestycji pochodzących ze Stanów Zjednoczonych. Nie pokazano krajów dla których wartość inwestycji pochodzących z UE15 lub USA była równa zero bądź nie była dostępna.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych OECD.

Mapa III.2 obrazuje relacje pomiędzy zasobem BIZ pochodzących z krajów UE15 i Ameryki w kilkudziesięciu krajach świata dla których dostępne są odpowiednie dane. O ile przewaga inwestycji amerykańskich w Ameryce Południowej czy Australii jest naturalna ze względu na bliskość geograficzną bądź kulturową, o tyle wielkość inwestycji amerykańskich w porównaniu do europejskich w Chinach i Indiach może świadczyć o bardziej globalnym zachowaniu koncernów amerykańskich w porównaniu do ich europejskich konkurentów. Ponadto, warto zwrócić uwagę, że inwestycje w poszukiwaniu surowców (jak w Nigerii, RPA czy Rosji) dokonywane są przez inwestorów z obydwu krajów i bliskość geograficzna bądź kulturowa ma mniejsze znaczenie.

Reasumując, nasilenie procesów globalizacyjnych w latach dziewięćdziesiątych doprowadziły do gwałtownego wzrostu natężenia BIZ na świecie. Zjawisko to dotyczyło zarówno krajów wysokorozwiniętych – członków Unii Europejskiej i Stanów Zjednoczonych, jak również państw rozwijających się, w szczególności w Azji. Istotny wzrost BIZ, zarówno w wymiarze strumienia, jak też zasobu zaobserwowano również w krajach które przeszły przemiany gospodarcze w Europie Środkowo-Wschodniej i republikach byłego Związku Radzieckiego. Zasób BIZ rósł najwolniej w Afryce i relatywne znaczenie kapitału zagranicznego ulokowanego na tamtym kontynencie spadło w ciągu ostatnich dwóch dekad.

### Wykres III.5. Światowe przepływy BIZ w latach 1990-2010 (w milionach USD).



Źródło: Dane UNCTAD.

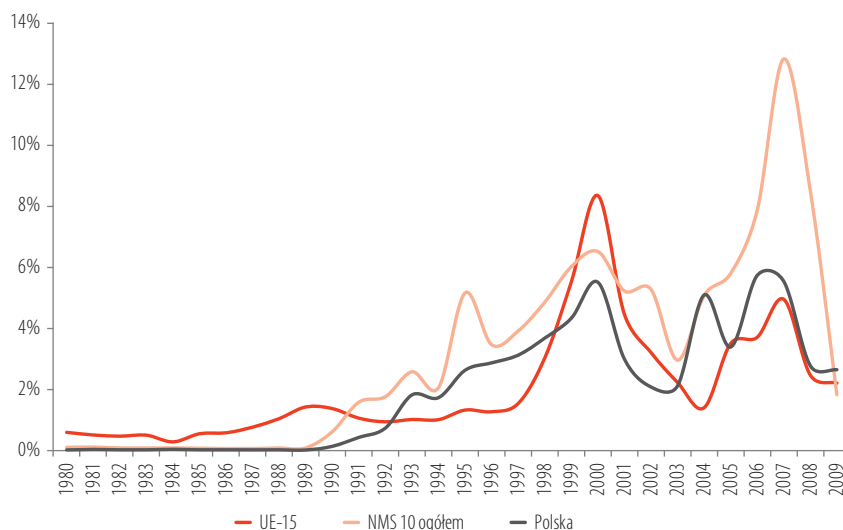


Światowe przepływy kapitału w 2010 roku zmalały zarówno w porównaniu do sytuacji sprzed kryzysu gospodarczego jak i do roku 2009. Odpowiedzialne jest za to zwłaszcza spowolnienie napływu BIZ do borykającej się z kryzysem fiskalnym Unii Europejskiej. W Stanach Zjednoczonych, BIZ w 2010 roku wzrosły, co wydaje się być oznaką wychodzenia tego kraju z kryzysu. Spektakularne wzrosty odnotowano na rynkach wschodzących – w Brazylii, Chinach czy Indonezji poziom BIZ był większy niż kiedykolwiek wcześniej. Jak się więc wydaje kryzys spowodował w oczach inwestorów obniżenie się konkurencyjności gospodarek Unii Europejskiej względem USA i nowoprzemysłowych państw Azji i Ameryki Południowej, choć częściowo za obserwowany efekt może odpowiadać redukcja poziomu inwestycji w sektorze usług i pośrednictwa finansowego w najmocniej dotkniętych kryzysem Wielkiej Brytanii, Irlandii i Hiszpanii,<sup>5</sup> niemniej jednak szczegółowa analiza możliwa będzie po możliwa dopiero po upublicznieniu nowszych danych o strukturze BIZ w UE27.

### 1.3. Polska i Europa środkowa na europejskiej mapie BIZ

Trajektoria bezpośrednich inwestycji zagranicznych w Polsce i innych nowych krajach członkowskich UE kształtowała się w ciągu ostatnich dwóch dekad podobnie jak na całym świecie – w latach dziewięćdziesiątych przepływy zwiększały się corocznie w stałym tempie, aż do załamania na przełomie wieków. Następnie wskaźnik BIZ w relacji do PKB spadał aż do 2003 roku. W roku następnym wartość indeksu gwałtownie wzrosła, co było prawdopodobnie związane z wejściem Polski do Unii Europejskiej i zakończeniem paroletniego spowolnienia w UE i Polsce. W czasie ostatniego kryzysu wartość BIZ w relacji do PKB jednak ponownie spadła z 5,5 do 2 proc. PKB, mimo, że w odróżnieniu od reszty kontynentu Polska nie odnotowała recesji. Podobne tendencje obserwowano również w innych krajach NMS, przy czym spadek był w ich wypadku bardziej dotkliwy w Polsce, także dlatego, że w okresie przedkryzysowych BIZ w wielu z nich (republiki bałtyckie) sięgał nawet 12-13 proc. PKB, co było spowodowane napływem kapitału portfelowego.

#### Wykres III.6. Napływ BIZ w relacji do PKB do Polski, krajów NMS10 ogółem i państw UE15.

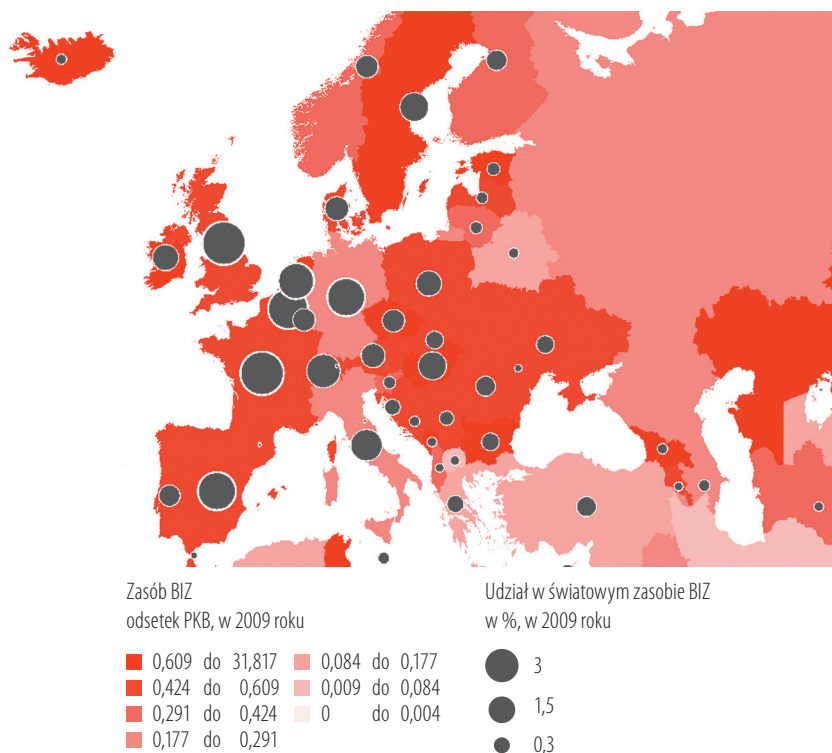


Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Eurostat.

Warto zwrócić uwagę, że przez ostatnie 20 lat napływ BIZ do Polski w relacji do PKB był niższy niż dla krajów NMS ogółem, cechował się również znacznie mniejszą zmiennością. Efekt ten może częściowo wynikać z wielkości kraju - mniejsze państwa odnoszą relatywnie większe korzyści z wymiany handlowej, a więc również z BIZ. Jednocześnie łatwiej w nich o zachwianie równowagi między kapitałem portfelowym a długoterminowym. Płytki rodzimy rynek kapitałowy w małych gospodarkach bałtyckich refinansując boom kredytowy w bankach skandynawskich przyczynił się do rozchwiania strumienia BIZ do tych krajów. Polska, w której oparcie działalności kredytowej sektora bankowego o depozyty krajowe było znacznie większe nie została w tym samym stopniu dotknięta skutkami gwałtownego spadku płynności na światowych rynkach finansowych w roku 2008. Ponadto była ona, jako największy kraj w regionie, przez większość czasu liderem pod względem bezwzględnej wartości strumienia BIZ trafiającego do wszystkich NMS10. W konsekwencji, choć relatywne znaczenie BIZ dla gospodarki Polski jest mniejsze niż w przypadku innych państw Europy Środkowo Wschodniej, to wciąż strumień napływających do niej inwestycji był w ciągu ostatnich dwóch dekad najwyższy w regionie. W efekcie, przepływy BIZ w Polsce w zakresie usług finansowych są względnie stałe w porównaniu z innymi państwami regionu, a składnikiem, który w największej mierze decyduje o zmienności wolumenu napływu BIZ do Polski były inne rodzaje usług, w szczególności zmiany w sektorze handlu i napraw.

<sup>5</sup> Którego znaczenie w krajach Unii Europejskiej i Stanów Zjednoczonych jest największe.

Mapa III.3. Zasób BIZ w Europie w 2009 roku.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych UNCTAD.

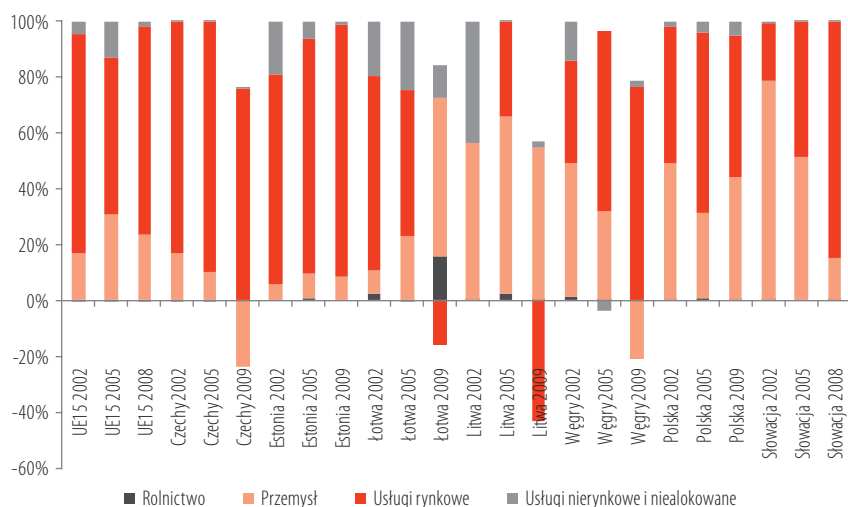
Znaczenie napływów BIZ dla gospodarki jest stosunkowo dobrą miarą jej otwartości – w związku z tym porównanie wartości wskaźników w krajach NMS i UE15 pozwala ocenić, w jakim stopniu poszczególne państwa integrują się z zachodnią Europą więzami gospodarczymi. Okazuje się, że już w pierwszej połowie lat dziewięćdziesiątych wolumen BIZ w odniesieniu do PKB w większości krajów NMS10 przekroczył ten obserwowany średnio w UE15. Przyczyn takiej sytuacji upatrywać można w dojrzałości rynków zachodnioeuropejskich i chęci pozyskania nowych klientów przez korporacje transnarodowe w krajach Europy Środkowej lub w intensywnej prywatyzacji – duża część przedsiębiorstw przejmowana była przez zachodnie przedsiębiorstwa. W bliższym poznaniu różnic pomiędzy inwestycjami w NMS10 i rozwiniętych krajach UE15 pomaga przyjrzenie się strukturze sektorowej inwestycji:

- Zwraca uwagę istotna dysproporcja pomiędzy znaczeniem inwestycji w sektorze produkcyjnym i usługowym – poza Czechami, Łotwą i Estonią, w niemal wszystkich przypadkach produkcyjne BIZ odgrywają podobną lub większą rolę niż w sektorze usług. W krajach „piętnastki” natomiast BIZ w sektorze usług odgrywają znacznie większą rolę niż w jakimkolwiek innym dziale gospodarki.
- Ponadto, interesującą obserwacją jest duży udział sektora zaopatrzenia w energię, wodę i gaz w niektórych latach w poszczególnych państwach NMS10 (np. na Litwie w 2005 r., bądź Słowacji w 2002 r., co jest efektem prywatyzacji spółek komunalnych i energetycznych. Sektor ten odgrywa stosunkowo małą rolę w strukturze sektorowej inwestycji w krajach zachodniej Europy ze względu na już ukształtowaną strukturę własności.
- Spadek inwestycji w krajach NMS10 na skutek kryzysu był znacznie istotniejszy niż w UE15, a w niektórych sektorach odnotowano nawet zjawisko dezinvestycji. W Czechach i na Węgrzech było tak w sektorze produkcji, natomiast na Litwie i Łotwie w dziale usług – przede wszystkim finansowych.

Konwergencja struktury sektorowej inwestycji w państwach NMS do krajów UE15 zachodzi bardzo powoli. W obu częściach kontynentu wartości BIZ w usługach wahają się znacznie silniej niż w produkcji, odpowiadając za lwią część wariacji napływu inwestycji. Istotnym sektorem jest tu pośrednictwo finansowe, które odpowiada za większość wahań zagregowanych napływów. O ile w większości NMS10, głównym sektorem przyciągającym BIZ są usługi, to wyjątkiem od tej reguły jest Słowacja, gdzie w latach 2004-2006<sup>6</sup>, inwestycje w sektorze produkcji były istotne, co wiązać należy ze specjalizacją tego kraju m.in. w sektorze motoryzacyjnym. Dopiero w późniejszym okresie można obserwować odwrócenie tego trendu.

<sup>6</sup> Okres dla którego odpowiednie dane są dostępne to 2002-2008.

**Wykres III.7. Struktura sektorowa napływu BIZ w krajach UE15 i wybranych krajach NMS10 w latach 2002, 2005 i 2009 (dla UE15 i Słowacji, ze względu na brak odpowiednich danych przedstawiono 2008 rok).**



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Eurostat.

**Wykres III.8. Trajektoria wybranych składników BIZ w Polsce i trzech krajach NMS – 10 (mln Euro).**



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Eurostat.

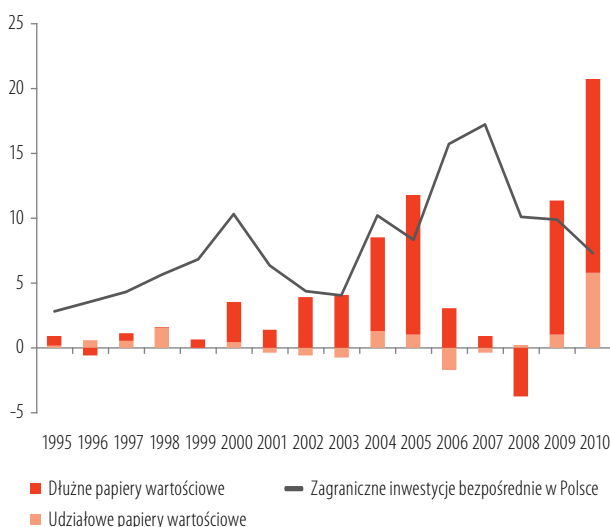
Co ciekawe, w najbardziej uprzemysłowionych Czechach znaczenie BIZ w sektorze przemysłu było nieznaczące. Za finansowanie wysokiej stopy inwestycji w tym kraju, silniej niż w innych państwach regionu odpowiada więc kapitał krajowy. Mimo, że inwestycje

w sektorze produkcyjnym w państwach NMS stanowią średnio większą część nakładów inwestycyjnych niż w UE15, to są one nieco mniej zmienne od inwestycji ogółem. Innymi słowami, pomimo wysokiej zmienności wydatków w sektorze produkcyjnym w pojedynczych krajach zachodniej Europy, zagregowany wskaźnik przepływu BIZ obejmujący wszystkie kraje UE15 jest zaskakująco stały. Wynika to z silnego zintegrowania wewnętrznego Unii Europejskiej oraz tego, że większość<sup>7</sup> strumienia BIZ w ramach UE15 przepływa pomiędzy tymi krajami. Innymi słowami, za znaczące wahania przepływu BIZ w Unii Europejskiej odpowiadają fluktuacje inwestycji dokonywanych pomiędzy krajami Europy Zachodniej.

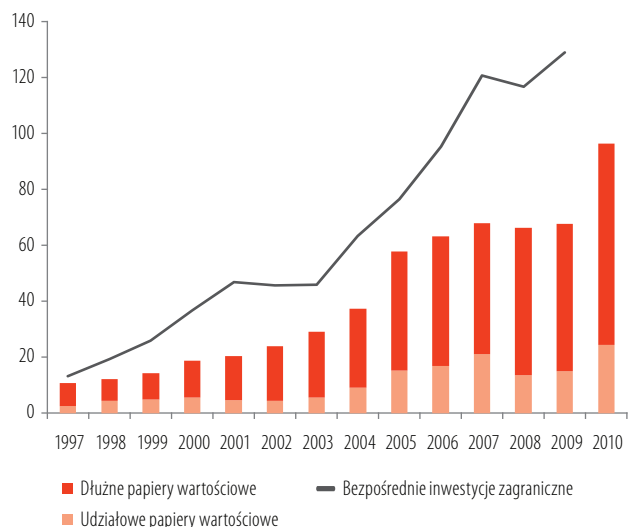
W UE15 zauważalny jest także systematycznie rosnący udział inwestycji określanych jako wpłaty na „kapitał zakładowy” kosztem innych rodzajów kapitału. Udział reinwestowanych zysków przez cały okres 1995-2009 zmieniał się w rytm cyklu koniunkturalnego w ślad za zmieniającą się rentownością firm. Napływ BIZ przez reinwestowane zyski przedsiębiorstw podlegał natomiast znacznie mniejszym wahanom niż ich pozostałe kategorie.

Nieco inną specyfikę mają poszczególne składowe BIZ w Polsce – wyraźnie widoczna jest przewaga kapitału zakładowego w połowie lat 1990, kiedy zyski przedsiębiorstw były bądź niewielkie, bądź w większości wypłacane właścicielom. W późniejszym okresie natomiast reinwestowane zyski zaczęły stanowić rosnącą część napływu BIZ do Polski. Firmy zagraniczne rozszerzały więc swoją działalność korzystając z kapitału wypracowanego na miejscu. Podobną tendencję obserwowano w Czechach, na Węgrzech i w republikach bałtyckich, natomiast na Słowacji relatywne znaczenie tej kategorii w napływie BIZ spada od 2003 roku, co wskazuje na duże znaczenie przedsięwzięć typu *green* i *brownfield* w tym kraju. Ze względu na brak danych nie można określić wielkości BIZ dokonywanych poprzez reinwestycję zysków na Słowacji we wcześniejszych latach, należy jednak zakładać, że ich trajektoria była podobna jak w innych NMS. Strumień BIZ dokonywanych dzięki reinwestycji zysków znacząco spadł w roku 2008, przy czym w niemal wszystkich krajach już w 2009 roku nastąpił jego ponowny wzrost. Wielkość reinwestowanych zysków jest skorelowana z ich wysokością, a więc można zakładać, że wzrost tego składnika w 2009 jest pierwszą oznaką wychodzenia z recesji. Charakterystycznym wyjątkiem są republiki bałtyckie, Hiszpania i Grecja, które kryzys dotknął w stopniu znacznie większym niż inne państwa Unii i które mają także relatywnie większe trudności z powrotem na ścieżkę wzrostu gospodarczego.

**Wykres III.9. Saldo inwestycji zagranicznych w Polsce wg typu (w mld EUR).**



**Wykres III.10. Zasób inwestycji zagranicznych w Polsce wg typu (w mld EUR).**



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GPW i NBP.

Wysoka zmienność inwestycji lokowanych w sektorze finansowym wiąże się ściśle z analogiczną zmiennością inwestycji portfelowych, co nie jest zaskakujące zważywszy na łatwość podejmowania i wycofywania się z inwestycji tego typu. Zjawisko to obrazuje Wykres III.10., pozwalający porównać aktywność inwestorów zagranicznych w przypadku bezpośrednich inwestycji zagranicznych oraz inwestycji portfelowych w Polsce. Podobnie jak napływ BIZ, saldo inwestycji portfelowych jest procykliczne i może być uznawane za wyprzedzający wskaźnik koniunktury. W latach 2000-2005 trajektorie przepływów środków inwestowanych w oba rodzaje inwestycji kształtowały się podobnie, przy czym aż do 2004 roku napływ BIZ do Polski był istotnie większy niż inwestycji portfelowych. To, że do 2003 roku napływ inwestycji portfelowych był stosunkowo niski, było spowodowane wczesnym etapem rozwoju polskiego rynku kapitałowego. W październiku 2003 roku na Giełdzie Papierów Wartościowych zadebiutowała pierwsza spółka zagraniczna, a w następujących 7 latach obroty giełdowe powiększyły się sześciokrotnie (por. Ramka III.2), co przyczyniło się do zwiększenia zainteresowania inwestorów spoza kraju polskim rynkiem kapitałowym.

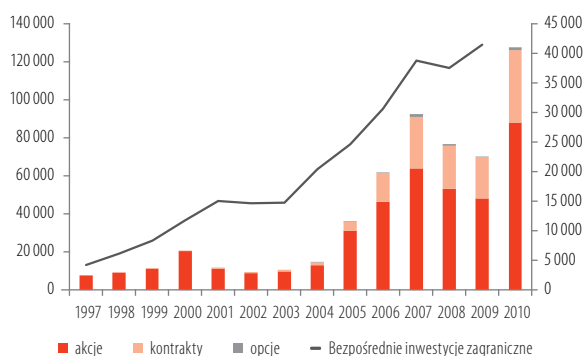
<sup>7</sup> W latach 2002-2008, w zależności od roku od 62 proc. do 68 proc.

Drugim ciekawym spostrzeżeniem jest trajektoria obydwu wskaźników w ciągu ostatnich czterech lat. Wolumen inwestycji portfelowych zaczął spadać znacznie wcześniej niż wolumen BIZ, natomiast już pierwsze oznaki wychodzenia z kryzysu spowodowały jego wzrost. Jest to w dużej mierze związane z łatwością podejmowania i wycofywania się z inwestycji giełdowych. Mają one często krótkookresowy charakter przez co są bardzo czułe na informacje gospodarcze i zmiany nastrojów rynkowych. Wysoki wskaźnik BIZ utrzymujący się przez całą dekadę, wskazuje jednak, że pomimo krótkotrwałych wahań koniunktury, inwestorzy wierzą w fundamenty konkurencyjności Polski na arenie międzynarodowej, a zaufanie to jest trwałe i nie zależy od krótkotrwałych zawirowań gospodarczych.

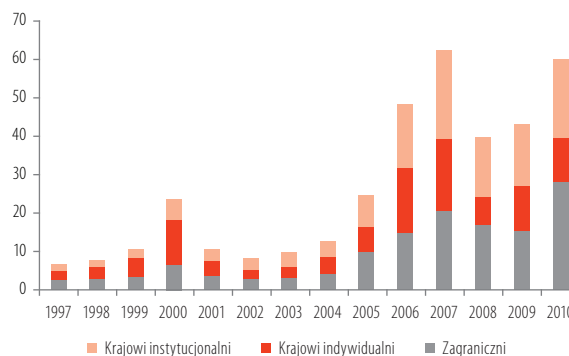
### Ramka III.2. BIZ, inwestycje portfelowe, a rozwój rynku kapitałowego w Polsce.

Zgodnie ze standardową definicją warunkiem zakwalifikowania danego projektu do kategorii BIZ są długoterminowe relacje między spółką-córką a przedsiębiorstwem ulokowanym w innym kraju niż państwo pochodzenia inwestora. Ważne jest także efektywne sprawowanie kontroli nad firmą, przy BIZ wymagają posiadania w niej przynajmniej 10 proc. Jeśli zaangażowanie kapitałowe jest mniejsze, klasyfikuje się daną inwestycję jako portfelową (por. OECD (1996)). Zarówno w literaturze przedmiotu, jak również wśród twórców polityki główną uwagę skupiają bezpośrednie inwestycje zagraniczne, które uważane są za lepsze źródło budowania kapitału niż inwestycje portfelowe. Związane jest to w dużej mierze z mniejszą zmiennością tego typu przepływów – wycofanie się z BIZ jest zazwyczaj trudniejsze niż sprzedaż papierów wartościowych. Ponadto, inwestycjami portfelowymi zajmują się głównie instytucje finansowe, przez co nie generują one korzyści przypisywanych BIZ, takich jak rozwój technologii czy oddziaływanie na poddostawców. Tego typu inwestycje w niewielkim stopniu przyczyniają się również do tworzenia miejsc pracy. Pomimo to, inwestycje portfelowe są pewnym wskaźnikiem poziomu zaufania instytucji finansowych do polskiego rynku.

**Wykres III.11. Struktura inwestycji portfelowych (prawa oś), a BIZ w Polsce (lewa oś) (w mln EUR).**



**Wykres III.12. Struktura obrotów na warszawskiej Giełdzie Papierów Wartościowych wg inwestorów (w bln EUR).**



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GPW i NBP.

Struktura obrotów na Giełdzie Papierów Wartościowych w Warszawie wskazuje, że najchętniej nabywanym przez inwestorów instrumentem są akcje, a inwestorzy z zagranicy odpowiadają za rosnącą część obrotów na tym rynku – w 2010 roku wartość akcji, którymi obracali była większa niż każdej z pozostałych grup inwestorów (grupa krajowych inwestorów instytucjonalnych i indywidualnych). Ponadto, obroty generowane przez inwestorów zagranicznych na rynku akcji są bardziej ustabilizowane, co pozytywnie wpływa na obraz polskiego rynku na świecie i jest korzystne dla przedsiębiorstw. Z drugiej strony, zainteresowanie instrumentami takimi jak opcje czy kontrakty wśród uczestników popytowej strony rynku z zagranicy jest marginalne, co wynika zapewne z poziomu rozwoju polskiego rynku i stosunkowo niewielkiej popularności instrumentów pochodnych.

Źródło: Opracowanie własne.

## 1.4. Oddziaływanie BIZ na gospodarkę kraju przyjmującego

### 1.4.1. Korzyści z BIZ dla kraju przyjmującego

W teorii bezpośrednich inwestycji zagranicznych (por. OECD, 2002), wyróżnia się trzy kanały ich oddziaływania na gospodarkę:

- Po pierwsze, BIZ zwiększają zagregowany zasób kapitału w gospodarce, co prowadzi do wzrostu produktywności pracy na poziomie makroekonomicznym i sektorowym.
- Po drugie są one znacznie mniej wrażliwe na wahania koniunktury i zmiany sytuacji politycznej niż inne źródła kapitału (np. inwestycje portfelowe), a przez to ich oddziaływanie jest bardziej trwałe i stabilne.
- Po trzecie, BIZ przyczyniają się do integracji międzynarodowej kraju przyjmującego, wywołują pozytywne efekty zewnętrzne bądź przyspieszają reformy strukturalne, które nie byłyby możliwe do osiągnięcia przy wykorzystaniu kapitału narodowego.

Podstawowym zarzutem formułowanym wobec BIZ jest natomiast zarzut wzmocnienia stratyfikacji struktury społecznej i pogłębienia rozwarstwienia dochodów – podobny, krótkookresowy efekt przypisuje się jednak większości polityk ukierunkowanych na akcelerację wzrostu gospodarczego, urbanizację, czy nawet wspieranie innowacji.

Poza bezpośrednim oddziaływaniem na wzrost gospodarczy i handel zagraniczny, które omawiamy w kolejnych rozdziałach, inwestycje oddziałują na rozwój gospodarczy kraju przyjmującego w pośredni sposób poprzez stymulację akumulacji czynników produkcji. W szczególności dotyczy to transferu technologii, wiedzy i akumulacji kapitału ludzkiego. Istotny jest również sposób w jaki zmieniają one strukturę rynku i presję konkurencyjną wywieraną na firmy krajowe oraz jakie są ich społeczne implikacje.

Jednym z podstawowych motywów wspierania BIZ przez rządy państw przyjmujących jest nadzieja na transfer bardziej produktywnych technologii przez inwestora do jego filii w kraju przeznaczenia. Transfer ten może być skutkiem zarówno powiązań wertykalnych, jak też horyzontalnych w obrębie danej branży, przez które rozumie się wpływ firmy na jej klientów, dostawców i konkurentów. Przyczyną może być także chęć prowadzenia działalności badawczo-rozwojowej we współpracy z firmą-matką i migracji wykwalifikowanych pracowników. Powiązania wertykalne zależą w dużym stopniu od decyzji inwestora i mogą dotyczyć zarówno klientów (ang. *forward linkages*) jak też poddostawców (ang. *backward linkages*). Zaistnienie tych powiązań w dużej mierze zależy od danej korporacji transnarodowej decydującej się na wybór określonego źródła zaopatrzenia oraz specyfiki branży. Kanałami, którymi inwestor wpływa na otoczenie są restrykcyjne standardy jakościowe, jakie muszą zostać spełnione przez przedsiębiorstwa zamierzające zaopatrzyć powstały zakład, a także szkolenia bądź pomoc, która jest stosowana przez korporacje w stosunku do poddostawców. Ponadto, niekiedy inwestor zapewnia rodzimym przedsiębiorstwom pomoc w zakupie odpowiednich dóbr pośrednich na rynkach światowych, a także umożliwia podwyższenie jakości kadry zarządzającej. Powiązania w drugą stronę są mniej istotne – Aitken i Harrison (1999) wskazują nawet na ich pomijalny wpływ na produktywność przedsiębiorstw. Pomimo to, OECD (2002) argumentuje, że dzięki bardziej konkurencyjnym wyrobom produkowanym przez firmy powstałe w wyniku BIZ, rodzime przedsiębiorstwa – kooperanci KTN - mogą stać się bardziej produktywne.

### Schemat III.1. Kanały oddziaływania BIZ na gospodarkę kraju przeznaczenia inwestycji.



Źródło: Opracowanie własne.

Innym kanałem oddziaływania BIZ na wzrost są powiązania horyzontalne, wynikające z konieczności konkurowania pomiędzy powstałą w wyniku inwestycji spółką-córką, a firmami operującymi na rynku krajowym, a także poprzez naśladownictwo. Saggi (2000) wskazuje, że powiązania te zależą w dużej mierze od możliwości kraju docelowego inwestycji, tj. kapitału ludzkiego bądź potencjału badawczo-rozwojowego lokalnych naukowców, uniwersytetów i instytucji badawczych. Często sukces nowej technologii wdrożonej przez inwestora powoduje zmniejszenie ryzyka dla firm rodzimych i przekonuje je do ich wdrożenia. Ponadto, zgodnie z teorią ekonomii, intensywniejsza konkurencja pozytywnie wpływa na wzrost produktywności, a w konsekwencji na poziom rozwoju gospodarczego. Pomimo to, wyniki badań empirycznych są niejednoznaczne (np. Aitken i Harrison (1999) lub Konings (2000) wskazują na negatywne oddziaływanie BIZ na efektywność przedsiębiorstw w kraju przyjmującym, natomiast Cheung i Lin (2004) odnotowują zjawisko przeciwne).<sup>8</sup> Z kolei rezultaty prowadzonych badań na mikroekonometrycznych danych panelowych dowodzą istnienia powiązań wertykalnych (por. np. Smarzyńska (2002) dla firm litewskich, Blalock i Gertler (2008) dla indonezyjskich, Kohpaiboon (2009) dla tajskich). Wynika to z tego, że powiązania tego typu generują korzyści zarówno dla inwestora, jak również dla jego poddostawców w kraju przeznaczenia inwestycji. Ponadto, KTN wybierają lokalizację swoich przedsięwzięć w taki sposób, aby zminimalizować koszty wynikające z ewentualnego naśladownictwa i kopiowania produkowanych przez nie wyrobów (Blalock i Gertler, 2008). Przegląd literatury z pracy Görg, Greenaway (2003) dowodzi, że pozytywny wpływ BIZ jest częściej mierzony w krajach wysoko rozwiniętych, co wskazuje, że efekty zewnętrzne zależą przede wszystkim od zdolności przedsiębiorstw rodzimych do absorpcji innowacji. Wnioski te znajdują potwierdzenie w obserwacji, że w krajach afrykańskich, pomimo stosunkowo wysokiego napływu kapitału zagranicznego do niektórych sektorów gospodarki, nie odnotowano przyspieszenia wzrostu gospodarczego.

<sup>8</sup> Artykuły, oferujące szeroki przegląd literatury w tym zakresie to np. Hayakawa et al. (2009), Görg, Greenaway, (2003) lub Smeets (2008).





Kolejnym kanałem oddziaływania BIZ na wzrost gospodarczy, mającym szczególnie duże znaczenie w kontekście rynku pracy, jest związek między nimi a mobilnością pracowników w kraju docelowym. KTN modyfikują miejscowy zasób kapitału ludzkiego poprzez zapewnienie swoim pracownikom i kooperantom szkoleń, oraz naukę przez praktykę (ang. *learning-by-doing*) nowych metod pracy i zarządzania. Pracownicy ci przechodzą następnie do rodzimych przedsiębiorstw lub zakładają własną działalność gospodarczą dzięki czemu zdobyta wiedza przyczynia się do wzrostu zagregowanej produktywności pracy również w kraju przyjmującym. Formalne badania tego kanału rozprzestrzenia się efektów zewnętrznych BIZ mają stosunkowo krótką historię (por. OECD, 2002, Smeets, 2008). Prace te miały charakter mikroekonometryczny, a ich wyniki wskazują na istotny pozytywny efekt inwestycji zarówno na płace pracowników (Markusen, Trofimenko, 2009, Poole, 2007), jak również na produktywność miejscowych firm (Görg i Strobl, 2005). Z drugiej strony, badanie przeprowadzone przez Csengódi et al. (2008) wskazuje, że taka prawidłowość nie zachodzi przy przejściach – w takich przypadkach pracownicy, którzy charakteryzują się doświadczeniem pracy w KTN nie otrzymują wyższych wynagrodzeń niż w innych przedsiębiorstwach. Podobne wnioski wynikają z opisanych w dalszej części przeprowadzonych przez nas badań IDI – większość respondentów z grupy menedżerów firm transnarodowych deklarowała, że wynagrodzenia są na poziomie rynkowym.

Motywacja inwestorów stojąca u podłoża BIZ jest istotnym czynnikiem oddziałującym na potencjał wpływu inwestycji na kapitał ludzki. W przypadku BIZ poszukujących efektywności, KTN będą raczej dążyły do lokowania inwestycji w miejscach już wyposażonych w odpowiednio wykształconą ludność, niż starały się same ją szkolić na potrzeby pożądanego profilu produkcji. Pomimo tego, część autorów (np. Geshenberg, 1987, Blömstrom, 1992) wskazuje, że w firmach zagranicznych szkolenia pracowników są nieco częstsze niż w przedsiębiorstwach miejscowych, co jednak może być wynikiem przeciętnie większego rozmiaru firm z kapitałem zagranicznym bądź sektorów, w których operują (por. także część IV *Zatrudnienia w Polsce 2008 – praca w cyklu życia* (IBS/CRZL 2010)). Podnoszenie kapitału ludzkiego jest również istotne w przypadku inwestycji motywowanych poszukiwaniem strategicznych aktywów – w takich przypadkach kształcenie pracowników postrzegane jest przez zarząd firmy jako kontynuacja inwestycji. Ponadto, w przypadku przejścia innego przedsiębiorstwa np. w celu wyeliminowania konkurencji lub uzyskania nowych technologii, konieczne jest przystosowanie zatrudnionych w przejmowanej firmie do istniejących struktur organizacyjnych przedsiębiorstwa. Choć jak wskazuje część badań (np. Aitken et al., 1996 czy Gershensberg 1997) pracownicy wykwalifikowani w korporacjach transnarodowych raczej nie rozpoczynają pracy w miejscowych przedsiębiorstwach, lecz często zakładają własną działalność gospodarczą. Dodatkowo, KTN charakteryzują się przeciętnie wyższą kulturą pracy od firm rodzimych, a pracownicy przez doświadczenie zawodowe zdobyte w tego typu jednostkach, nabywają cech osobowościowych połączonych w gospodarce.

**Tabela III.2. Wpływ BIZ na kraj docelowy inwestycji.**

Kanał oddziaływania	Przedmiot oddziaływania	Potencjalny wpływ	Warunki dodatkowe
Transfer know-how	Kooperanci	Wzrost produktywności poddostawców.	Minimalny kapitał ludzki przedsiębiorców .
Wpływ na mobilność pracowników	Pracownicy	Wzrost ogólnego kapitału ludzkiego pracowników, wykorzystywanego później w innych firmach.	Tryb wejścia w inwestycję: brownfield lub greenfield.
Szkolenia pracowników	Pracownicy	Nabycie specyficznych umiejętności, niedostępnych dotychczas dla lokalnej ludności.	Odpowiedni początkowy zasób kapitału ludzkiego, nastawienie inwestora na szkolenie pracowników.
Wpływ na strukturę rynków	Rynki dóbr i usług	Intensyfikacja konkurencji pomiędzy przedsiębiorcami.	Większy wpływ BIZ na konkurencję obserwowany jest w krajach o niższym poziomie rozwoju.
Bezpośrednie podniesienie produktywności przejmowanych firm	Prywatyzowane przedsiębiorstwa	Lepsze wykorzystanie zasobów i efektywniejsze zarządzanie przejmowanymi przedsiębiorstwami państwowymi.	Konkurencja w sektorze działalności przejmowanego przedsiębiorstwa.

Źródło: Opracowanie własne.

Podobnie jak w przypadku transferu technologii, aby w pełni czerpać korzyści z pojawienia się inwestorów zagranicznych, kraj powinien dysponować wyjściowym zasobem kapitału ludzkiego na odpowiednim poziomie (powyżej pewnego, minimalnego progu). Raport OECD (2002) wskazuje, że BIZ, dzięki oferowaniu miejscowym, wykształconym pracownikom wyższych wynagrodzeń pozwalają zminimalizować negatywne skutki drenażu mózgow. Ponadto, często pozwalają na przyciągnięcie do kraju wysoko wykwalifikowanych menedżerów, a także skłaniają do powrotu z emigracji część pracowników (por. np. Gouchu i Wenjun, 2001). Teoria ekonomii dopuszcza, że BIZ będą zarówno obniżały, jak intensyfikowały konkurencję na rynkach przyjmujących inwestycje. Pierwsza sytuacja wystąpi, gdy przedsiębiorstwo-inwestor dysponuje na tyle istotną przewagą konkurencyjną, że w praktyce osiąga pozycję monopolistyczną w danym kraju/sektorze. Globalizacja w ostatnich dekadach skutkuje rosnącą liczbą fuzji, przejęć i strategicznych sojuszy, co powoduje rosnącą koncentrację produkcji międzynarodowej. Z drugiej strony, wejście nowego gracza na miejscowy rynek może intensyfikować

rywalizację pomiędzy przedsiębiorstwami i pobudzać je do poprawy jakości produktów. Ponadto, jak wskazuje Lall (2000) przejęcia rodzimych przedsiębiorstw (np. przez prywatyzację) mogą uchronić je przed bankructwem, które samo w sobie prowadziłoby do wzrostu koncentracji na rynku, ze szkodą dla klientów.

Choć bezpośredni wpływ nowych inwestycji na konkurencję występuje jedynie w przypadku BIZ poszukujących nowych rynków zbytu, to pośrednio każdy rodzaj inwestycji wpływa na strukturę produkcji w danym kraju (np. poprzez oddziaływanie na ceny i popyt na kapitał i pracę). Ze względu na trudności w mierzeniu konkurencyjności, niewiele jest jednak empirycznych badań wskazujących który efekt przeważa. Sembenelli, Siotis (2002), estymując model na danych mikroekonomicznych z hiszpańskich przedsiębiorstw, wskazują, że o ile w przypadku firm spoza sektora B+R pojawienie się BIZ pozytywnie wpływa na konkurencję,<sup>9</sup> o tyle w przypadku przedsiębiorstw zajmujących się działalnością badawczo-rozwojową, efekt ten jest mniejszy. Driffield (2001) twierdzi, że pojawienie się zagranicznych inwestorów w Wielkiej Brytanii spowodowało redukcję koncentracji i większą konkurencję, natomiast Bourlakis (1987) pokazała to samo dla Grecji. W ogólności, większy wpływ BIZ na koncentrację rynku zauważalny jest w krajach o niższym stopniu rozwoju. Ponadto, polityka konkurencyjności umożliwia redukcję ryzyka monopolizacji produkcji przez jedno przedsiębiorstwo.

Istotną korzyścią z bezpośrednich inwestycji zagranicznych, szczególnie w kontekście przemian ekonomicznych w Polsce ostatniego dwudziestolecia jest możliwość prywatyzacji poprzez sprzedaż w ręce korporacji transnarodowych udziałów w przedsiębiorstwach państwowych. Przejęcie nieefektywnych zakładów przez firmę dysponującą wiedzą, umiejętnościami zarządzania i własnym *know-how* dotyczącym produkcji pozwala na zwiększenie ich produktywności co z kolei przekłada się na wzrost gospodarczy oraz poprawę sytuacji pracowników i klientów w skali makroekonomicznej. Wyniki przeglądu literatury zawartego w (OECD, 2002) wskazują jednoznacznie, że prywatyzacja przedsiębiorstw pozwala zwiększyć ich efektywność, choć jest również związana z redukcją zatrudnienia. Większość badań dostarcza dowodów na to, że przedsiębiorstwa zarządzane przez zagranicznych inwestorów są bardziej efektywne niż te, które zostały przejęte przez firmy lokalne, choć wyniki nie są aż tak jednoznaczne jak w przypadku inwestycji w budowę nowego zakładu typu *green field*. Należy jednak pamiętać, że najczęściej przejmowane są przedsiębiorstwa charakteryzujące się znaczącą atrakcyjnością dla potencjalnych inwestorów, a więc te których potencjał restrukturyzacyjny jest największy. Ważnym problemem są w tym kontekście monopole naturalne (np. usługi komunalne). W ich wypadku prywatyzacja może prowadzić do narzucania zbyt wysokich cen i uzyskiwania przez KTN nadzwyczajnych zysków kosztem klientów. Potencjalnym rozwiązaniem tego problemu jest z jednej strony silniejszy nadzór regulatora, a z drugiej otwarcie określonego sektora na konkurencję.

#### 1.4.2. Nadzieja na wzrost gospodarczy a publiczne wsparcie dla BIZ

Zarówno kraje rozwijające się, jak i państwa transformacji systemowej, wiążą z bezpośrednimi inwestycjami zagranicznymi nadzieję na wyższy wzrost gospodarczy i szybszą konwergencję do rozwiniętych gospodarek Zachodu. Teoria ekonomii wskazuje na dwa podstawowe kanały, dzięki którym nadzieja ta może się spełnić – z jednej strony napływ kapitału pozwala na szybsze przybliżenie się do jego optymalnej ilości w gospodarce (szybszą jego akumulację), a z drugiej wywołane przez inwestycję pozytywne efekty zewnętrzne w postaci nabywania nowych umiejętności przez pracowników i kooperantów inwestora pobudzają efektywność produkcji w skali makroekonomicznej (OECD, 2002).

W tradycyjnym modelu *dwóch luk* (ang. *two-gap model*), wykorzystywanym m. in. przez organizacje międzynarodowe, państwa rozwijające uwięzione są w pułapce biedy – niski poziom kapitału nie pozwala na efektywne wykorzystanie innych zasobów, a niewielka siła nabywcza mieszkańców hamuje postęp wymiany handlowej. Inwestycje zagraniczne przyczyniają do zmniejszenia obu luk, przez co pozytywnie oddziałują na wzrost gospodarczy. Ponadto, pozwalają na zwiększenie zatrudnienia, a także wzrost rentowności miejscowych przedsięwzięć inwestycyjnych. Powyższe założenia nie implikują jednak większego oddziaływania BIZ na wzrost gospodarczy w porównaniu z krajowymi źródłami kapitału. Ponadto, hipoteza *dwóch luk*, nie znajduje silnego wsparcia w danych (np. Easterly, 1999, 2002, Burnside, Dollar, 2000). Jej mankamentem jest także to, że nie pozwala ona na wyjaśnienie obecności BIZ w krajach wysoko rozwiniętych. Wad tych pozbawiony jest inny opis oddziaływania BIZ na wzrost gospodarczy opierający się na efektach zewnętrznych wynikających z ich przeprowadzenia. Współczesne modele wzrostu sugerują, że należy do nich przede wszystkim akumulacja wiedzy i *know-how* zarówno w formie patentów i licencji jak i poprzez uczenie się przez praktykę (ang. *learning-by-doing*). Ponadto, zagraniczne inwestycje powodują często migracje poddostawców – a więc intensyfikują dalszy napływ kapitału. De Mello (1999) wskazuje także na specyficzny, kompleksowy charakter inwestycji i wskazuje na większy wpływ BIZ na wzrost w krajach rozwijających się, co wynika z niższej substytucyjności istniejących technologii i nowych rozwiązań.

Przewaga BIZ nad innymi formami inwestycji uwidacznia się również w okresie wahań gospodarczych – jak wskazuje OECD (2002) bezpośrednie przepływy kapitału do tzw. rynków wschodzących są, w odróżnieniu do inwestycji portfelowych, relatywnie stabilne w cyklu koniunkturalnym, a także nie powodują zwiększenia się długu zagranicznego państwa. W konsekwencji BIZ, w przeciwieństwie do kredytów i pożyczek nie ekspozycją kraju na ryzyko kryzysu walutowego. Podstawowym zastrzeżeniem względem BIZ jest obawa o wystąpienie dużego *efektu wypierania* rodzimych inwestycji, a także ograniczania lokalnej przedsiębiorczości. W literaturze przedmiotu wspomina się również o problemach związanych z pogorszeniem się bilansu płatniczego wywołanego importem, indukowanym przez inwestycje.

<sup>9</sup> Tj. powoduje zmniejszenie zysków nadzwyczajnych lokalnych przedsiębiorstw.



Znaczące – podatkowe, infrastrukturalne, regulacyjne - wsparcie dla BIZ w krajach rozwijających się (por. Ramka III.3.), wyrażające się różnego rodzaju subsydiami czy ulgami podatkowymi powoduje, że pytanie o oddziaływanie tego rodzaju inwestycji na wzrost gospodarczy jest bardzo istotne. Nie jest bowiem a priori oczywiste czy wsparcie publiczne dla inwestycji zagranicznych przynosi adekwatne do niego korzyści gospodarcze czy społeczne. Badania empiryczne koncentrują się więc na wskazaniu, czy BIZ powodują wyższy wzrost, podnoszą produktywność czynników produkcji, a także pozwalają ocenić stopień, w jakim BIZ wypierają inwestycje krajowe. Ocena tych zależności napotyka jednak na dwa główne problemy:

- *Problem dwustronnej przyczynowości* – zarówno BIZ mogą wspierać wzrost gospodarczy jak i wyższy wzrost może powodować napływ BIZ, gdyż rozszerzające się rynki zbytu stają się kuszące dla międzynarodowych korporacji.
- *Problem pominiętych zmiennych* – takie czynniki jak rozwinięty system demokratyczny, dobrze funkcjonujące instytucje czy skuteczna ochrona praw własności są skorelowane zarówno ze wzrostem gospodarczym, jak również z zainteresowaniem inwestorów, nie można więc *a priori* wykluczyć, że obserwowane w danym kraju oddziaływanie BIZ na produktywność może być pozorne – zarówno dynamiką produktywności, jak i napływem BIZ sterować może trzeci, bezpośrednio nieobserwowalny czynnik np. instytucjonalny.

### Ramka III. 3. Zachęty dla inwestorów stosowane przez administrację lokalną i krajową.

Zgodnie z typologią OECD(2003), bodźce stosowane przez rządy w celu przyciągania BIZ podzielić można na trzy podstawowe grupy::

- **bodźce regulacyjne** – polegają na uchyleniu bądź zmianie obowiązujących norm prawnych w celu ułatwienia inwestorowi podjęcia działalności gospodarczej. Zazwyczaj wsparcie dotyczy takich obszarów prawa jak ochrona środowiska czy kodeks pracy, kiedy uchylane są przepisy stanowiące dodatkowe obciążenie dla inwestora. Bodźce tego typu są najczęściej powiązane z konkretną strategią państwa w zakresie przyciągania BIZ, czasem są również stosowane w odniesieniu do konkretnej korporacji zamierzającej podjąć konkretną inwestycję. Zazwyczaj są one negocjowane przez odpowiednie władze indywidualnie z danym przedsiębiorstwem zainteresowanym określonym terenem.
- **bodźce fiskalne** – są najczęściej stosowanym bodźcem, szczególnie w krajach rozwijających się, które nie dysponują odpowiednimi funduszami na bezpośrednie wsparcie finansowe. Zachęty podatkowe często wymagają zmian ustawowych i oferowane są w pakietach, zawierających szereg narzędzi pomocy dla inwestorów. Obejmują one takie narzędzia jak:
  - *Redukcja podatku od zysków przedsiębiorstw*, występująca w formie zredukowanej stawki podatku, wakacji podatkowych (zwolnienia z podatku przez określony czas od inwestycji), bądź specjalnych stref, w których podatki są niższe, a zagraniczni inwestorzy mają pierwszeństwo lokowania w nich kapitału.
  - *Wsparcie budowania kapitału*, obejmujące zachęty do pozostawiania wypracowanych zysków w kraju inwestycji zamiast wypłacania ich macierzystej korporacji. Stosowana w ramach tego zakresu paleta narzędzi obejmuje specjalne zasady podatkowe, umożliwiające np. odpisywanie wydatków inwestycyjnych od zysków lub pozwalające na używanie przy obliczaniu podatku większych stóp amortyzacji, specjalne obniżki podatku, które są obliczane jako odsetek kwoty, która musiałaby być zapłacona przez rodzime przedsiębiorstwo czy zasady które pozwalają na odliczenie od dochodu reinwestowanych zysków.
  - *Zredukowane opodatkowanie operacji transgranicznych*, które pozwala inwestorowi na obniżenie kosztów transferu zysków do kraju macierzystego. W ramach tej grupy stosuje się takie zachęty jak rezygnację z opodatkowania transakcji międzynarodowych, zredukowane stawki celne dla poddostawców czy niższe opodatkowanie pracy.
  - *Inne zachęty podatkowe* – w ostatnich latach nastąpił rozwój narzędzi nie mieszczących się z żadnej z powyższych kategorii. W niektórych państwach inwestorzy cieszą się możliwością korzystania z niższych stawek podatku VAT bądź katastralnego, w innych inwestorzy mogą korzystać ze stałego wsparcia odliczanego od płaconego podatku.
- **bodźce finansowe** – są motywowane przez trzy podstawowe argumenty. Pierwszy polega na tym, że określony obszar może być postrzegany jako mniej atrakcyjny od innych ze względu na gorszą dostępność komunikacyjną bądź wyposażenie w infrastrukturę. Wówczas podejmuje się działania w celu zniwelowania tej luki poprzez odpowiednie dofinansowanie inwestora. Najczęściej stosowanymi zachętami są dopłaty do budowy infrastruktury i szkolenia pracowników.

Drugim argumentem na rzecz stosowania bodźców finansowych jest wskazywanie, że pomimo podwyższenie produktywności firmy w nowej lokalizacji, rezygnuje ona z przenosin ze względu na koszty administracyjne, dostosowania się do nowego otoczenia instytucjonalnego itd. Najczęściej stosowane zachęty, aby zlikwidować ten problem to granty w celu obniżenia kosztów relokacji (obejmujące np. refundacje kosztów mieszkania dla kadry menedżerskiej), pomoc administracyjna przy przenosinach (w Polsce urzeczywistnianą często przez wydziały promocji inwestycji w odpowiednich urzędach) oraz tymczasowe subsydia do plac nowych pracowników.

Trzeci argument opiera się na założeniu, że pojawienie się inwestora zagranicznego wywoła pewne efekty zewnętrzne, korzystne dla lokalnej społeczności. Założenie to powoduje, że oplacalne są działania na rzecz bezpośredniego wsparcia określonego inwestora, gdyż poniesione nakłady przyniosą korzyści w przyszłości. Przykładami zachęt motywowanych tym argumentem są preferencyjne kredyty dla inwestorów, sprzedaż nieruchomości korporacjom po kosztach niższych od wartości rynkowej czy partycypacja w finansowaniu inwestycji (bezpośrednia lub pośrednia poprzez dostawców inwestora).

Zazwyczaj wymienione powyżej typy wsparcia występują w pakiecie i często są one negocjowane indywidualnie z przedsiębiorstwami zamierzającymi ulokować kapitał na danym obszarze. Przykładem pakietu bodźców są w Polsce Specjalne Strefy Ekonomiczne, które oferują inwestorom szereg ułatwień, obejmujących zachęty z każdej z trzech głównych kategorii. Zakres stosowanych narzędzi zależy od określonej lokalizacji i zazwyczaj jest negocjowany indywidualnie (dotyczy to zwłaszcza dużych inwestycji korporacji transnarodowych).

Wyniki badań empirycznych szacujących skalę efektów zewnętrznych BIZ są niejednoznaczne. Niektóre badania prowadzone na poziomie przedsiębiorstw nie identyfikują wręcz ich występowania (np. Aitken, Harrison, 1999, Görg, Greenaway, 2003). Często używanym argumentem jest przy tym stwierdzenie, że firmy korzystające z zagranicznych technologii mają silniejszą motywację do ochrony swoich zasobów wiedzy i nie dzielą się nią z lokalnymi partnerami biznesowymi. Z kolei Herzer et al. (2006) w badaniu przeprowadzonym na danych panelowych dla 28 krajów wskazują, że jedynie w niewielu przypadkach występuje istotna korelacja pomiędzy poziomem BIZ a wzrostem gospodarczym. Tłumaczą oni, że BIZ stanowią jedynie niewielki odsetek PKB, a więc ich wpływ jest tylko z tego powodu ograniczony, a ponadto w niektórych przypadkach negatywne oddziaływanie inwestycji na wzrost przewyższa korzyści zeń wynikające. Większość badań wskazuje więc, że dodatni związek między BIZ a wzrostem gospodarczym i produktywnością jest uwarunkowany wieloma czynnikami, takimi jak forma inwestycji, sektor, otoczenie instytucjonalne a także zdolność krajowych firm do absorbowania rozwiązań i *know-how* (Lipsey, Sjöholm, 2004).

Jednocześnie, szeroki segment literatury przedmiotu nie podziela tego sceptycyzmu wskazując na pozytywne oddziaływanie BIZ na wzrost gospodarczy w skali makro. Dotyczy to zwłaszcza badań opierających się na danych makroekonomicznych. Przykładowo, Borensztein et al. (1995) argumentuje, że bezpośrednie inwestycje zagraniczne dodatnio wpływają na poziom rozwoju gospodarczego, o ile dany kraj dysponuje wystarczającym kapitałem ludzkim (powyżej pewnego poziomu progowego), umożliwiającym pracownikom szybkie uczenie się. Ponadto, wskazują oni na istnienie pewnej komplementarności pomiędzy inwestycjami krajowymi i zagranicznymi – okazuje się, że BIZ pomagają podnieść wolumen inwestycji o kwoty większe niż koszt projektu. Zgodnie z artykułem de Mello (1999), wpływ BIZ na wzrost gospodarczy jest przede wszystkim długoterminowy – efekty obserwowane w krótkim okresie są niejednoznaczne i zależne od czynników specyficznych dla kraju. Alfaro et al. (2006) dowodzą, że BIZ przynoszą większe korzyści gospodarkom krajów charakteryzujących się bardziej rozwiniętymi rynkami finansowymi. Z kolei, Lensink i Morrissey (2006) przekonują, że w gorzej rozwiniętych gospodarkach wysoka zmienność strumienia BIZ w czasie znacząco obniża możliwość uzyskiwania pozytywnych efektów. Natomiast, Carkovic i Levine (2002) twierdzą, że choć BIZ nie oddziałują na wzrost same w sobie, to korzystna polityka państwa może zwiększać zarówno napływ inwestycji jak też przyspieszać wzrost gospodarczy.

Reasumując, choć teoria ekonomii dopuszcza pozytywne oddziaływanie BIZ na wzrost gospodarczy, to wyniki badań *stricto* empirycznych są w tym względzie niejednoznaczne. Efekty zewnętrzne tego typu przedsięwzięć zależą od innych czynników takich jak poziom kapitału ludzkiego w kraju, prowadzonej polityki, poziomu rozwoju rynków finansowych bądź stałości ich strumienia. Z drugiej strony, w lepiej rozwiniętych państwach luka pomiędzy produktywnością lokalnych firm a korporacji ponadnarodowych jest mniejsza, a więc BIZ mogą być łatwiej zastąpione przez lokalne inwestycje. Ponadto, choć oddziaływanie tego typu przedsięwzięć na wzrost gospodarczy na poziomie kraju jest trudne do oceny, to w skali lokalnej są one istotnym czynnikiem poprawiającym sytuację gospodarczą. Szerzej to zagadnienie poruszamy w części IV.

#### 1.4.3. BIZ a wzorce handlu zagranicznego

Jednym z podstawowych argumentów na rzecz rozwoju BIZ jest spostrzeżenie, że wzmacniają one międzynarodową wymianę handlową, co pomaga zwiększać efektywność produkcji na obu powiązanych wymianą rynkach.<sup>10</sup> Dowodzą tego m.in. badania OECD (2002) zgodnie z którymi handel pomiędzy poszczególnymi częściami powiązanych przedsiębiorstw odpowiedzialny jest za rosnącą część wymiany międzynarodowej w skali globu. Jeżeli stwierdzenie, że BIZ intensyfikują handel zagraniczny (i odwrotnie) jest prawdziwe, a wymiana dóbr i usług pomiędzy krajami bezpośrednio oddziałuje na wzrost gospodarczy (co jest powszechnym wynikiem w literaturze teoretycznej i empirycznej), to wymiana handlowa jest jednym z kanałów wpływu BIZ na dobrobyt.

Jedną z najistotniejszych prac dotyczących teorii kształtowania się BIZ w ostatnich pracach jest szeroko komentowany artykuł Markuse-na i Venablesa (1998), który pokazuje model wyjaśniający decyzję inwestora pomiędzy handlem z innym krajem, a otwarciem własnej fabryki. Równoczesny dynamiczny wzrost wymiany handlowej i BIZ w ciągu ostatnich lat tłumaczy się z jednej strony integracją rynków w różnych krajach, a z drugiej rosnącą rolą handlu wewnątrz korporacyjnego. Goldberg i Klein (1997) przekonują, że BIZ zwiększają import z krajów ich pochodzenia, składający się głównie z dóbr pośrednich. Istotną rolę importu czynników produkcji wyjaśnić można na trzy sposoby – poprzez *outsourcing*, wzrastającą rolę sieci korporacji ponadnarodowych, a także tzw. *global sourcing*. Zgodnie z pierwszą hipotezą, przedsiębiorstwa przenoszą niektóre etapy produkcji do krajów dysponujących przewagą komparatywną w określonym zakresie. Według drugiego wytłumaczenia rosnący udział dóbr pośrednich w handlu zagranicznym jest rezultatem zwiększającego się zasobu BIZ w gospodarce, podczas gdy tego typu placówki zazwyczaj opierają swoją działalność na importowanych surowcach. Pojęcie *global sourcing* odnosi się natomiast do sytuacji, w których wielkie koncerny nie zaopatrują się w czynniki produkcji u jednego poddostawcy, lecz za każdym razem szukają najkorzystniejszych dla siebie rozwiązań korzystając z wszystkich dostępnych możliwości. W konsekwencji, kraj, z którego importowane są środki produkcji może się zmieniać w zależności od projektu. Na takie rozwiązania pozwala postęp technologiczny indukujący zarówno spadek kosztów transakcyjnych (łatwiej jest negocjować z potencjalnym kontrahentem dzięki nowoczesnym środkom komunikacji i łatwym możliwościom podróżowania w skali całego globu), jak też obniżenie kosztów transportu towarów.

<sup>10</sup> Por. rozdział 3, w którym pokazujemy wpływ wymiany handlowej na rynek pracy i produktywność.



Kleinert (2003), przy pomocy danych o przepływach międzygałęziowych dla sześciu krajów OECD, wskazuje, że o ile nie ma przekonujących dowodów, że to *outsourcing* jest powodem równoległego wzrostu wolmenu BIZ i handlu międzynarodowego, o tyle zarówno hipoteza wskazująca na sieci KTN i *global sourcing* jako źródła tego zjawiska została potwierdzona. Z kolei, Markusen i Maskus (2001) przekonują, że na wzrost obrotów pomiędzy placówką zagraniczną, a firmą-matką wpływają takie czynniki jak wielkość przychodów oraz podobieństwo krajów w których zlokalizowane są podmioty.

Częstym argumentem polityków i lobbystów na rzecz wspierania inwestujących w danym kraju rozwijającym się lub transformującym korporacji transnarodowych jest ich oczekiwane oddziaływanie na wielkość i strukturę eksportu. U podstaw takiego rozumowania leży przekonanie, że zagraniczne koncerny mają prawa do znaków towarowych i *know-how*, dającego im dostęp do światowych rynków, a także pomagają przezwyciężyć ograniczenia kapitałowe rodzimej gospodarki. Taki punkt widzenia jest słuszny jedynie w przypadku tych inwestycji, u których źródeł leżą motywacje efektywnościowe – przykładowo BIZ utworzone w celu lepszej penetracji lokalnych rynków nie przyniosą zamierzonego efektu wzrostu eksportu.

#### Ramka III.4. Hipotezy wyjaśniające jednoczesny wzrost wymiany handlowej i BIZ.

##### Outsourcing:

Pojęcie *outsourcing* oznacza przenoszenie części procesu produkcyjnego do innego kraju. *Outsourcing* wymaga w pierwszej kolejności inwestycji zagranicznej w założenie filii, która następnie eksportuje produkty do kraju rodzimego korporacji.

##### Sieci korporacji:

KTN zakładają swoje filie w różnych krajach na podstawie niejednorodnych motywów. Oddziały te opierają się o importowane towary (np. import *know-how* lub czynników produkcji z kraju pochodzenia albo współdzielenie źródeł surowców z innymi częściami korporacji), przez co BIZ wpływają pozytywnie na wymianę handlową.

##### Global sourcing:

KTN zaopatrują wszystkie swoje oddziały kupując surowce hurtowo, korzystając ze zdywersyfikowanych źródeł czynników produkcji. Kontrahent zaopatrujący przedsiębiorstwo może się zmieniać w czasie, a korporacje renegocjują dostawy, szukając najkorzystniejszych rozwiązań.

Źródło: Opracowanie własne.

Empiryczne zbadanie wpływu BIZ na eksport możliwe jest przy pomocy różnych podejść i w oparciu o zdywersyfikowane dane. Z jednej strony, dzięki badaniom na poziomie makroekonomicznym możliwe jest uchwycenie efektów zewnętrznych BIZ i wzrostu eksportu wynikającego nie bezpośrednio z inwestycji, lecz raczej ze wyższego umiędzynarodowienia gospodarki. Z drugiej strony, badania mikroekonomiczne umożliwiają uwzględnienie trybu inwestycji, jej motywów, stosowanych zachęt itd. Wczesne analizy opublikowane w pracach Lipseya i Weissa (1981, 1984) wskazują, że dokonywane przez amerykańskie przedsiębiorstwa inwestycje w przypadku większości sektorów przemysłu wpływają pozytywnie zarówno na eksport Stanów Zjednoczonych, jak też w krajach przyjmujących. Do podobnych wniosków dochodzi Clausing (2000), badając BIZ korporacji amerykańskich. Twierdzi on, że inwestycje i eksport są wobec siebie komplementarne, szczególnie w przypadku handlu wewnątrz przedsiębiorstw. Z kolei Pfaffermayr (1996) przy pomocy testu przyczynowości Granger'a stwierdza, że choć BIZ intensyfikują handel, to relacja przyczynowości zachodzi również w drugą stronę.

Badania na poziomie przemysłu i przedsiębiorstw mają dwojakie implikacje, choć większość wskazuje się na relację komplementarną (np. Lipsey i Weiss, 1981, Oberhofer i Pfaffermayr (2008)). Do podobnych wyników dochodzi Marchant (2002) analizując rynek przetworzonej żywności w Strefie Wolnego Handlu Obu Ameryk. Substytucyjność pomiędzy eksportem, a BIZ jest łatwiejsza do wykazania na poziomie produktów – na występowanie tego efektu wskazuje np. Bloningen (1999) dla przemysłu motoryzacyjnego (wytwarzania samochodów) lub Türkcan (2007) dla dóbr finalnych. Z drugiej strony, oba te badania wskazują na występowanie pewnej komplementarności pomiędzy BIZ, a eksportem w zakresie dóbr pośrednich. Reasumując, choć strategie korporacji w zakresie wdrożenia nowych produktów na obcych rynkach zakładają wymienną relację pomiędzy eksportem, a bezpośrednimi inwestycjami zagranicznymi, to z całą pewnością wyższe BIZ pociągają za sobą wzrost wymiany handlowej w zakresie dóbr pośrednich – surowców do produkcji.

Częstym problemem, o którym wspomina się przy okazji następstw BIZ dla kraju przyjmującego jest polityka cen transferowych prowadzona przez przedsiębiorstwa – inwestorów. Polega ona na narzucaniu nienaturalnie wysokich bądź niskich cen za produkty bądź usługi świadczone filii przedsiębiorstwa przez spółkę – matkę w celu uniknięcia opodatkowania w kraju przyjmującym lub wysyłającym.<sup>11</sup> Literatura empiryczna na temat skali tego zjawiska jest stosunkowo uboga, niemniej możliwe jest odnotowanie szeregu prawidłowości. Azémar i Corcos (2009) dowodzą, że korelacja pomiędzy stopą podatku w krajach docelowych, a kapitałem zainwestowanym przez firmy japońskie jest największa w przypadku placówek prowadzących prace badawczo-rozwojowe, co wynika z mniejszych możliwości stosowania cen transferowych (w mniejszym stopniu placówki zagraniczne kupują od spółek –matek *know-how* i technologię). Bernard et al. (2008) we wpływowym artykule wskazują, że ceny stosowane przez amerykańskie firmy-eksporterów są znacznie niższe

<sup>11</sup> W zależności od tego, gdzie podatek jest niższy.

dla ich spółek-córek niż dla pozostałych kontrahentów, przy czym wielkość tej różnicy zależy pozytywnie od stopnia przetworzenia dobra, wielkości firmy i udziału eksportu w jej produkcji. Proste rachunki przedstawione w omawianej pracy wskazały, że rezultatem cen transferowych były niższe o 5,5 miliarda USD przychody amerykańskiego budżetu z podatków i 15-miliardowy wzrost deficytu obrotów handlowych USA w 2004 roku. Do podobnych wniosków dochodzi Dischinger (2007), estymując model na danych mikroekonomicznych z bazy firm europejskich AMADEUS.

## 2. Korzyści z handlu a inwestycje zagraniczne w Unii Europejskiej

### 2.1. Wprowadzenie

W niniejszej części szacujemy wpływ wymiany handlowej na zatrudnienie w krajach europejskich. Zapotrzebowanie na liczbę miejsc pracy w poszczególnych sektorach obliczamy na podstawie macierzy przepływów międzygałęziowych. Podejście takie ma szereg zalet, wśród których wymienić należy możliwość badania niebezpośrednich efektów handlu zagranicznego, wynikających z łańcuchów dostaw oraz uwzględnienie zróżnicowanego stopnia przetworzenia produkowanych towarów. Szczegóły zastosowanej metodologii przedstawia Ramka III.5.

#### Ramka III.5. Metoda określenia wpływu handlu zagranicznego na liczbę miejsc pracy przy pomocy macierzy przepływów międzygałęziowych.

Na podstawie macierzy przepływów międzygałęziowych obliczamy macierze zapotrzebowania na dobra pośrednie zgłaszane przez poszczególne gałęzie gospodarki, które następnie mnożymy przez import netto dóbr finalnych w ramach każdej gałęzi. Ostatnim krokiem jest pomnożenie uzyskanej macierzy przez wektor zapotrzebowania na siłę roboczą. Algorytm szacowania dany jest wzorem:

$$\Delta E = E \times (I - A)^{-1} NX$$

Gdzie:

$\Delta E$  – Oznacza zmianę liczby miejsc pracy w poszczególnych gałęziach przemysłu;

$E = \begin{bmatrix} E_j \\ Y_j \end{bmatrix}$  – wektor zapotrzebowania na pracę w poszczególnych gałęziach przemysłu (w przeliczeniu na jednostkę produkcji końcowej).

$I$  - macierz jednostkowa;

$A = \begin{bmatrix} X_{ij} \\ Y_j \end{bmatrix}$  - macierz przepływów międzygałęziowych w przeliczeniu na jednostkę produkcji końcowej;

$NX = [NX_j]$  - import netto w każdym z sektorów (import – eksport).

Pewną ceną za prostotę wykorzystywanej metody jest konieczność przyjęcia szeregu silnych założeń:

- Produktywność czynników produkcji jest stała – korzyści i niekorzyści skali nie są więc uwzględnione;
- Nie ma różnicy pomiędzy dobrami wymiennymi i niewymiennymi;
- Zakłada się doskonałą substytucyjność towarów importowanych i krajowych. Z tego względu, z analizy wyłączono górnictwo – w przypadku tego sektora założenie substytucyjności jest mało wiarygodne, ze względu na nierówne rozłożenie zasobów naturalnych;
- Wymiana handlowa jest bezkosztowa;
- Nie uwzględnia się długookresowego wpływu handlu zagranicznego na produktywność czynników produkcji np. poprzez efekty zewnętrzne.

Źródło: Opracowanie własne.

Wedle naszej wiedzy, metoda ta została zastosowana po raz pierwszy w pracy Groshen et al. (2005). W artykule tym autorzy argumentują, że *offshoring* w niewielkim stopniu wpływa na liczbę miejsc pracy – szacują oni spadek jej liczby w USA na 2,4%. W niniejszej części adaptujemy ich metodologię stosując dwa podstawowe rozszerzenia:

- Zmianę liczby miejsc pracy szacujemy dla większości krajów Unii Europejskiej w 2005 roku.
- Poza liczbą miejsc pracy, obliczamy różnice wydajności w poszczególnych sektorach, dzieląc zużycie finalne (rozumiane jako sumę konsumpcji prywatnej, wydatków rządowych i inwestycji, skorygowaną o saldo wymiany handlowej) przez sektorową liczbę pracujących.
- Ze względu na specyficzny charakter sektora „górnictwo” (C wg PKD 2004) i ograniczenia metody (w której zakłada się doskonałą substytucyjność produktów górnictwa w danym kraju i zagranicą), wyniki dotyczące tego sektora zostały wyłączone z analizy.

Ponadto, podobnie jak w pracach Groshen (2005) i Lurweg, Westermeier (2010), zbadaliśmy oddziaływanie handlu na podaż pracy i produktywność w 2000 i 2005 roku. Niestety, ze względu na brak danych, określenie dynamicznych współzależności pomiędzy handlem zagranicznym, a liczbą miejsc pracy nie było możliwe – analiza przeprowadzamy więc w ujęciu statycznym – porównawczym. Źródłem wykorzystywanych danych był Eurostat, co zapewnia porównywalność uzyskanych wyników. Dane o rynku pracy pochodziły z badań LFS dla poszczególnych krajów.

## 2.2. Wymiana handlowa, a zatrudnienie w UE

Wykres III.13 przedstawia zmianę liczby miejsc pracy w gospodarce, indukowaną nagłym zamknięciem granic w dwudziestu krajach europejskich. Zwraca uwagę istotna korelacja pomiędzy eksportem netto w określonym sektorze, a korzyściami uzyskiwanymi z handlu zagranicznego. Kraje, które są importerami netto, w sytuacji autarkii musiałyby zwiększyć zatrudnienie w tych sektorach, w których import jest największy, zaś w krajach-eksporterach doszłoby do analogicznej redukcji zatrudnienia. Jednocześnie, niemal we wszystkich gospodarkach, zamknięcie granic spowodowałoby znaczny spadek liczby pracujących w usługach rynkowych. Wynika to przede wszystkim z likwidacji miejsc pracy w sektorze handlu i transportu, co byłoby oczywistą konsekwencją wprowadzenia autarkii. Jedynie w przypadku Portugalii obserwowany byłby niewielki wzrost zatrudnienia w tym sektorze, w konsekwencji konieczności zwiększenia zatrudnienia w sektorze finansów i obsługi nieruchomości, które to usługi w chwili obecnej kraj ten importuje. Ponadto, wzrost znaczenia sektora przemysłowego i obsługi nieruchomości spowodowałby zwiększenie popytu na usługi handlowe (sektory te zgłaszają istotny popyt pośredni na usługi handlowe), przez co, w przeciwieństwie do większości innych państw, hipotetyczne zamknięcie granic w Portugalii spowodowałoby wzrost zatrudnienia również w transporcie.

Warto zauważyć, że relatywnie największe zmiany po wprowadzeniu autarkii obserwowane byłyby w krajach najmniejszych i silnie zintegrowanych z gospodarką europejską, zarówno po stronie importu (jak Estonia, Grecja i Portugalia), jak też eksportu (np. Irlandia, Szwecja czy Belgia). Jest to pochodną założenia o substytucyjności towarów krajowych i zagranicznych które powoduje, że małe kraje silniej zaangażowane w wymianę międzynarodową, które w praktyce nie mogą łatwo zastąpić towarów importowanych produkcją krajową, w hipotetycznej, modelowej sytuacji autarkii korzystają z tej możliwości. Autarkia prowadzi więc do wzrostu wolumenu produkcji krajowej za cenę spadku różnorodności tej konsumpcji wymykającą się zagregowanym miarom makroekonomicznym (np. importowane towary rolne z innych stref klimatycznych zastępowane są produktami rodzimymi).

Autarkia wpłynęłaby w sposób szczególny na rolnictwo, zwłaszcza gdy porównamy ten wpływ do obecnej wielkości tego sektora w gospodarkach europejskich. Spowodowane byłoby to brakiem substytucyjności pomiędzy surowcami rolniczymi, a produktami innych sektorów. Biorąc pod uwagę sam efekt handlowy kraje importujące produkty rolne musiałyby zwiększyć produkcję krajową, zaś kraje eksportujące przeciwnie. Jednocześnie jednak w państwach, które eksportują produkty rolne, doszłoby do relatywnego wzrostu zapotrzebowania na żywność w związku ze zwiększeniem znaczenia przemysłu, co spowodowałoby całkowitą konsumpcję zaoszczędzonej nadwyżki. Ponieważ reszta państw Europy jest importerami netto produktów rolnych, w sytuacji autarkii, w niemal całej Wspólnocie doszłoby do wzrostu zatrudnienia w tym dziale. W ślad za zwiększeniem zatrudnienia w rolnictwie doszłoby w większości państw do adekwatnego spadku produktywności pracy, o którym piszemy w następnej sekcji.

**Wykres III. 13. Zmiana liczby miejsc pracy indukowana wymianą handlową w krajach Unii Europejskiej (w proc. początkowej wartości).**



Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych Eurostat.

Zamknięcie granic w bardzo niewielkim stopniu wpłynęłoby na liczbę miejsc pracy w sektorze usług nierynkowych. Sektor ten jest bowiem w niewielkim stopniu współzależny od wymiany handlowej, a większość dóbr w nim produkowanych nie jest zastępowalna towarami pochodzącymi z zagranicy. Na Wykresie III.13 w ciekawy sposób uwidacznia się również specjalizacja gospodarek poszczególnych krajów – przykładem takiej prawidłowości jest struktura spadku liczby miejsc pracy w modelowej sytuacji autarkii w Belgii i Finlandii. W obu państwach liczba miejsc pracy zmniejszyłaby się w podobnym stopniu, przy czym w Belgii utrata miejsc pracy nastąpiłaby głównie w sektorze usług, natomiast w Finlandii – w przemyśle. Podobne różnice obserwować można pomiędzy Niemcami i Szwecją bądź między Portugalią, a Estonią.

Polska na tym tle wypada przeciętnie – zaprzestanie wymiany handlowej spowodowałoby niewielkie zwiększenie liczby pracujących w przemyśle i rolnictwie, ale spadek ten w dużym stopniu rekompensowany byłby przez likwidację miejsc pracy w dziale usług, tak że efekt netto takiej zmiany byłby niemal zerowy. Polska nie odnotowuje bowiem znaczącej nierównowagi handlowej, a co za tym idzie z wysokiej otwartości własnej gospodarki czerpie przede wszystkim korzyści z wyższej różnorodności dostępnych dóbr konsumpcyjnych i inwestycyjnych oraz zyski w zakresie produktywności płynące ze specjalizacji w produkcji niektórych dóbr. Polska znajduje się pod tym względem w ogólnoeuropejskim środku, nie wyróżniając się także na tle innych państw Europy Środkowej. Wprowadzenie autarkii wywołałaby większą zmianę niż w Czechach, na Słowacji czy na Węgrzech, lecz mniejszą niż w republikach bałtyckich.

### 2.3. Wymiana handlowa i produktywność pracy w UE

We wcześniejszych pracach (m.in. Groshen et al., 2005, Lurweg, Westermeier, 2010) szacowanie wpływu wymiany handlowej na rynek pracy przy pomocy macierzy przepływów międzygałęziowych koncentrowało się na zbadaniu wpływu *offshoringu* na rynek pracy w Niemczech. W konsekwencji, nie badano generalnych korzyści z handlu między krajami UE, a obliczona miara nie była szerzej wykorzystywana. W niniejszej części pokażemy, że korzyści z wymiany handlowej obejmują przede wszystkim wzrost produktywności w poszczególnych krajach Wspólnoty, w kolejnej natomiast przyjrzymy się bliżej współzależnościom pomiędzy specjalizacją BIZ w krajach Europy Środkowej, a korzyściami, które są uzyskiwane z wymiany handlowej w regionie.

Klasyczna teoria handlu zagranicznego, wskazuje, że podstawowym bodźcem skłaniającym firmy do podejmowania wysiłku wymiany handlowej jest istnienie przewag komparatywnych (np. Obstfeld, Rogoff, 1996). Ich istotą jest możliwość tańszego wytwarzania jednych dóbr kosztem innych w określonych krajach. Choć teoria wywodzi się z dziewiętnastowiecznych prac Davida Ricardo, to wciąż pozwala wyjaśnić w jaki sposób wymiana handlowa oddziałuje na produktywność (por. część IV). Oddziaływanie wymiany handlowej na liczbę miejsc pracy w krajach europejskich pozwala oszacować jej wpływ na produktywność w poszczególnych sektorach. Wykorzystywany model wskazuje bowiem jaka zmiana na rynku pracy byłaby konieczna, aby zachować istniejącą strukturę konsumpcji w krajach europejskich.

Choć liczebność państw, w których niezbędne byłoby zwiększenie liczby pracujących jest podobna do liczby państw, w których konieczna byłaby ich redukcja, to sumarycznie w krajach UE27, aby zachować obecną strukturę i poziom konsumpcji, musiałoby pracować prawie 2,5 miliona osób więcej niż ma to miejsce dziś. Jest tak pomimo tego, że łączny import netto całej zbiorowości jest ujemny, tzn. są one eksporterami netto. Już ta zależność pokazuje skalę wzrostu produktywności indukowanego wymianą handlową. Zastosowana miara pozwala więc w większym stopniu przyjrzeć się zmianom produktywności w poszczególnych krajach i sektorach, a następnie porównać je ze specjalizacją państw europejskich w zakresie BIZ.

Tabela III.3. ukazuje procentową zmianę produktywności, w poszczególnych sektorach wywołaną hipotetycznym przejściem do sytuacji autarkii. Ze względu na specyfikę miary produktywność w poszczególnych sektorach rozumiana jest jako wielkość zużycia finalnego (suma konsumpcji prywatnej, publicznej i inwestycji) przypadająca na jednego pracownika każdego z sektorów. Liczby w tabeli mogą być również interpretowane jako część produktywności w każdym z sektorów wynikająca z brania udziału w wymianie handlowej. Dolny wiersz tabeli ukazuje zagregowaną zmianę produktywności w gospodarce indukowaną zaprzestaniem wymiany handlowej w każdym z krajów. Kolorem zielonym oznaczono istotne korzyści z wymiany handlowej, czerwone – niewielkie korzyści bądź straty.

Najistotniejszym wnioskiem wynikającym już z pierwszego spojrzenia na tabelę jest konstatacja faktu, że wszystkie badane kraje europejskie osiągają korzyści z wymiany handlowej (średnio 5,8 proc. produktywności gospodarki w badanej próbie). Nie jest niespodzianką, że najwięcej z tego tytułu zyskują importerzy netto. Dzięki prowadzeniu wymiany handlowej i sprowadzaniu dóbr z innych krajów, w których ich wytwarzanie jest tańsze, mogą one utrzymać strukturę konsumpcji przy niższym zatrudnieniu niż w przypadku autarkii. Innymi słowy wymiana handlowa pozwala takim krajom jak Grecja czy Polska utrzymać poziom konsumpcji wyższy przy niższym poziomie aktywności zawodowej (por. część I niniejszego opracowania). W nieco inny sposób wykorzystują wymianę handlową kraje-eksporterzy, takie jak Niemcy, Irlandia czy Szwecja. Lurweg, Westermeier (2010) argumentują, że 7 proc. ogólnej liczby miejsc pracy w pierwszym z wymienionych krajów istnieje dzięki wymianie handlowej. Podobna sytuacja ma miejsce w Szwecji czy Irlandii, a także, w mniejszym stopniu, w Czechach lub na Słowacji. W tym przypadku, wymiana handlowa pozwala minimalizować bezrobocie i podnosi ogólny dobrobyt obywateli.





Różnice produktywności pomiędzy sektorami są interesującą ilustracją koncepcji przewag komparatywnych w poszczególnych krajach. Wraz z wykresem ukazującym liczbę miejsc pracy wskazują, dlaczego w modelowej sytuacji autarkii, w pewnych sektorach byłoby mniej, a w pewnych – więcej miejsc pracy. Pierwszym, narzucającym się spostrzeżeniem są stosunkowo niewielkie korzyści w sektorach najmniej umiędzynarodowionych – administracji, edukacji czy ochronie zdrowia. W dalszych analizach uwaga skupiona będzie więc na pierwszych wierszach tabeli. Wyniki obliczeń wskazują, że w tych krajach i sektorach, w których korzyści z wymiany handlowej są największe, również zatrudnienie spadłoby najbardziej (współczynnik korelacji dla tych krajów i sektorów wynosi 61 proc.). Prostą ilustracją tego faktu jest np. oczekiwany w sytuacji autarkii spadek zatrudnienia w przemyśle w Irlandii, Finlandii czy Niemczech. Zysk produktywności w tych państwach wynikający z brania udziału w wymianie handlowej jest największy właśnie w przemyśle (co wynika z możliwości sprzedawania towarów partnerom zagranicznym). Z kolei w takich państwach, jak Belgia, Czechy czy Dania większe korzyści z uczestniczenia w wymianie handlowej osiągane są w sektorze usług, mimo, że Czechy mieszczą się już w przemysłowym centrum Europy.

Z drugiej strony, w państwach-importerach, brak możliwości sprowadzenia produktów skutkowałby zwiększeniem zatrudnienia przede wszystkim w tych sektorach, w których w tej chwili towary zagraniczne mają szczególnie duże znaczenie. W konsekwencji, w hipotetycznej sytuacji autarkii, w Grecji większa część „dodatkowych” pracujących znalazłaby zatrudnienie w przemyśle, natomiast w mniej produktywniej Portugalii – w rolnictwie. W przypadku dóbr importowanych, korzyści z wymiany handlowej nie wynikają przede wszystkim z możliwości korzystania z technologii i kapitału w innych państwach, przez co importowane dobra są tańsze od tych wytwarzanych na miejscu. W konsekwencji, możliwe staje się wykorzystanie zasobów siły roboczej w innych sektorach.

**Tabela III.3. Zmiana produktywności na skutek zamknięcia granic (z uwzględnieniem salda wymiany handlowej).**

	irl	swe	ger	bel	cze	fin	den	aut	svk	ita	hun	fra	pol	lit	sln	esp	rom	gre	por	est
Rolnictwo	b.d.	-6,9%	-14,0%	-17,2%	0,3%	2,2%	-6,1%	-25,4%	-4,2%	-10,2%	-24,9%	-6,7%	-10,0%	-6,0%	-22,3%	-16,4%	-8,3%	-25,1%	-36,0%	-42,1%
Górnictwo	Ze względu na specyfikę sektora, został on wyłączony z analizy																			
Przemysł	-54,7%	-23,3%	-19,3%	-7,5%	-15,7%	-36,2%	-6,4%	-0,3%	-9,1%	-6,6%	-4,5%	-9,6%	-11,0%	-14,3%	-11,4%	-22,7%	-21,3%	-44,3%	-26,7%	-39,8%
Energetyka	b.d.	3,8%	2,8%	-20,9%	-4,5%	0,7%	-9,3%	-4,0%	-10,5%	-4,1%	-6,9%	-8,6%	-9,4%	-26,2%	-5,6%	-14,4%	-19,2%	-26,0%	-17,9%	-21,9%
Budownictwo	0,1%	3,2%	-0,6%	-34,2%	-20,5%	-0,1%	-0,5%	-1,5%	-3,2%	-0,1%	-22,7%	-0,3%	-10,1%	-28,6%	b.d.	-1,3%	-1,3%	-3,2%	-2,2%	-3,0%
Handel	b.d.	-10,3%	-2,8%	-19,7%	1,0%	1,5%	-15,6%	-9,1%	-31,4%	-4,0%	-9,6%	-9,4%	-23,3%	-22,0%	-6,6%	-9,8%	-22,7%	-18,9%	-8,7%	-25,3%
Hotele i restauracje	3,3%	3,4%	-1,9%	-2,7%	-8,4%	-9,7%	0,8%	0,3%	-13,5%	-3,0%	-1,6%	0,2%	0,6%	-12,8%	-13,0%	-1,5%	-5,7%	0,3%	-2,5%	-6,2%
Transport	3,4%	3,3%	1,3%	-21,4%	-8,4%	-3,8%	-36,1%	-5,7%	-21,4%	-3,5%	-15,9%	-16,0%	-11,2%	-45,6%	-23,6%	-21,2%	-25,1%	-34,6%	-22,5%	-47,1%
Finanse	-22,3%	-4,4%	-0,6%	-1,1%	-8,6%	-0,3%	-5,4%	-11,8%	-4,3%	-1,0%	-5,2%	-3,7%	-4,2%	-9,8%	-2,2%	-7,1%	-8,8%	-14,6%	-13,0%	-9,9%
Obsługa rynku nieruchomości	-8,2%	b.d.	3,9%	0,5%	-1,2%	-5,8%	-0,2%	-2,8%	-2,3%	-0,8%	-9,6%	-1,3%	-1,4%	-3,0%	-5,4%	-7,0%	-6,2%	-7,0%	-7,0%	-6,0%
Administracja	0,3%	0,6%	0,4%	0,0%	-0,1%	1,1%	0,4%	0,0%	-0,2%	0,0%	-0,5%	0,0%	0,0%	-2,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	-0,3%
Edukacja	0,0%	0,5%	0,7%	0,1%	0,0%	0,2%	-0,2%	-0,8%	-2,2%	0,0%	-0,3%	-0,4%	-0,1%	-1,2%	-0,7%	-0,8%	-0,3%	-0,1%	-0,6%	-1,0%
Ochrona zdrowia	0,6%	0,2%	0,0%	-0,1%	0,0%	0,0%	-0,1%	-1,5%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	-0,2%	-0,1%	-1,0%	-0,4%	-0,3%	-0,1%	-0,4%	-0,8%
Pozostałe	2,0%	3,2%	0,1%	0,6%	0,5%	-0,3%	-10,4%	-3,8%	-0,4%	-1,1%	-1,9%	-0,7%	-1,2%	-9,8%	-2,1%	-4,3%	-6,9%	-3,3%	-3,6%	-1,9%
Zagregowana zmiana produktywności	-8,1%	-4,8%	-4,0%	-3,9%	-3,6%	-5,1%	-1,2%	-3,7%	-4,1%	-1,6%	-0,8%	-1,5%	-3,0%	-9,0%	-5,9%	-7,0%	-8,0%	-12,8%	-13,6%	-14,7%

Źródło: Obliczenia własne.

Warto zauważyć, że największy wzrost produktywności w Unii Europejskiej przynosi wymiana handlowa w przypadku rolnictwa i przetwórstwa przemysłowego, a także (choć w mniejszym stopniu) energetyki. Jest to zrozumiałe, zważywszy na łatwość wymiany tego typu dóbr, a także na trudności z substytuowaniem produktów importowanych, krajowymi (szczególnie w przypadku rolnictwa). Ponadto, klasyczna teoria ekonomii wskazuje, że przyrost produktywności indukowany postępem technicznym jest znacznie szybszy w przypadku przetwórstwa przemysłowego (i w mniejszym stopniu rolnictwa) niż usług, co powoduje, że poprzez handel kraje gorzej rozwinięte mogą korzystać z owoców wzrostu państw dysponujących lepszą technologią. Konsekwencją takiego podejścia jest identyfikacja przewag komparatywnych w każdym z typów państw europejskich. Kraje - eksporterzy powinny specjalizować się w tych dziedzinach, w których wymiana handlowa przynosi im najwięcej korzyści. Przewagi te powinny mieć odzwierciedlenie w strukturze zasobu bezpośrednich inwestycji zagranicznych – w modelowej gospodarce BIZ będą kierowane głównie tam, gdzie w danym kraju istnieje przewaga komparatywna, gdyż inwestorzy mogą tam uzyskać najwięcej korzyści. Zyski z wymiany handlowej mogą być więc interpretowane jako korzyści wynikające z wykorzystania różnic w relatywnej produktywności w poszczególnych krajach. Wyższe korzyści z wymiany handlowej oznaczają istotniejsze różnice pomiędzy produktywnością w poszczególnych państwach.

**Wykres III.14. Struktura sektorowa polskiej gospodarki w porównaniu z hipotetycznym stanem autarkii w latach 2000 i 2005.**

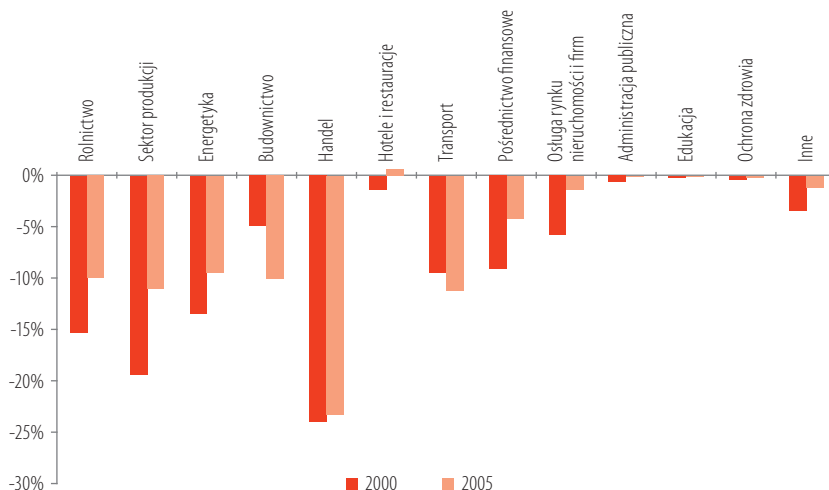


Uwaga: Wykresy kołowe oznaczają strukturę pracujących wg sektorów w 2000 i 2005 roku w autarkii i gospodarce otwartej. Z kolei wykresy słupkowe przedstawiają różnicę liczby miejsc pracy w gospodarce zamkniętej w porównaniu z gospodarką otwartą w 2000 i 2005 roku.

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych Eurostat.

Wykres III.14 pokazuje rzeczywistą strukturę sektorową gospodarki w Polsce w porównaniu z hipotetyczną sytuacją gospodarki autarkicznej w latach 2000 i 2005. Gdyby nie istniał handel zagraniczny, konwergencja struktury polskiej gospodarki do krajów wysoko rozwiniętych byłaby znacznie wolniejsza – w 2005 roku zatrudnienie w rolnictwie i przemyśle stanowiłoby istotnie większy odsetek siły roboczej niż miało to miejsce w rzeczywistości, czego konsekwencją byłby wyraźnie mniejszy udział zatrudnionych w usługach. Wymiana z zagranicą indukuje więc realokację zasobów siły roboczej od rolnictwa do usług (przede wszystkim do handlu detalicznego i hurtowego), przy czym w 2005 roku skala tego zjawiska była znacznie większa niż pięć lat wcześniej, co sugeruje, że korzystny wpływ handlu zagranicznego na strukturę sektorową zatrudnienia nasilił się po akcesji Polski do Unii Europejskiej wraz ze wzrostem otwartości polskiej gospodarki.

**Wykres III.15. Spadek produktywności pracy jaki nastąpiłby w Polsce po przejściu do stanu autarkii w rozbiciu na poszczególne sektory w latach 2000 i 2005.<sup>12</sup>**



Źródło: Obliczenia własne.

Całkowity wpływ handlu zagranicznego na zatrudnienie był z kolei większy w 2000 roku niż 2005. Jest to efekt dynamicznie rozwijającego się eksportu i poprawy konkurencyjności polskiej gospodarki rozumianej jako zdolność do wytwarzania wyrobów cenionych na rynkach międzynarodowych. W Niemczech przejście do gospodarki autarkicznej i rezygnacja z wymiany handlowej spowodowałyby utratę miejsc pracy – w Polsce zaś utrzymanie konsumpcji w przypadku zamknięcia granic wymagałoby w 2005 roku mniejszego wzrostu zatrudnienia w sektorze przemysłu niż w 2000 roku. Jest to efekt zmniejszania się luki produktywności w tym sektorze pomiędzy Polską i jej partnerami handlowymi. Dodatkowo, ze względu na wzrastającą rolę handlu w gospodarce, w 2005 roku przyrost miejsc pracy w tym sektorze indukowany wymianą międzynarodową był niemal dwukrotnie większy niż w 2000 r. Jeśli ten trend zostanie utrzymany w przyszłości można oczekiwać, że Polska dołączy do tych krajów Europy, które jak Niemcy czy Belgia czerpią korzyści z handlu zagranicznego przede wszystkim w postaci wyższego poziomu rozwoju i zamożności.

Analiza zysków w produktywności w roku 2000 i 2005 wynikających z handlu zagranicznego wskazuje na rosnącą poprawę konkurencyjności polskiej gospodarki. W sektorach, w których Polska była importerem netto (a więc w przemyśle, obsłudze nieruchomości i firm czy pośrednictwie finansowym) zysk z wymiany handlowej bardzo spadł, co świadczy o zasypywaniu luki produktywności pomiędzy Polską, a innymi państwami Unii Europejskiej. Z drugiej strony, w sektorach, w których odnotowano eksport netto, takich jak budownictwo czy transport w latach 2000-2005 zyski z wymiany handlowej wzrosły, co jest pewnym sygnałem powiększania się przewagi Polski nad partnerami handlowymi w tym obszarze. Zmiany te znajdują odzwierciedlenie w ewolucji kształtowania się strumienia bezpośrednich inwestycji zagranicznych – zasób BIZ w sektorze obsługi nieruchomości, w którym różnica pomiędzy korzyściami z wymiany handlowej w 2000 i 2005 roku była największa, wzrastał najszybciej.

## 2.4. Handel europejski i struktura BIZ w Europie Środkowej

### 2.4.1. Sektorowa specjalizacja BIZ w nowych krajach członkowskich UE

Formalna analiza współzależności pomiędzy przewagami komparatywnymi, a BIZ przy wykorzystaniu obliczonej powyżej miary jest nieco utrudniona, ze względu na jej niedoskonałości. Niewielkie różnice w wartościach wskaźników, ukazanych w tabeli III.3. nie powinny być więc interpretowane w sposób bezpośredni. Z drugiej strony, na lokalizację BIZ wpływa szereg różnych czynników, które nie znajdują w niej odzwierciedlenia. Czynnikiem tym poświęcono liczne badania przy wykorzystaniu metod formalnych (por. np. przegląd w Blonigen, 2005).

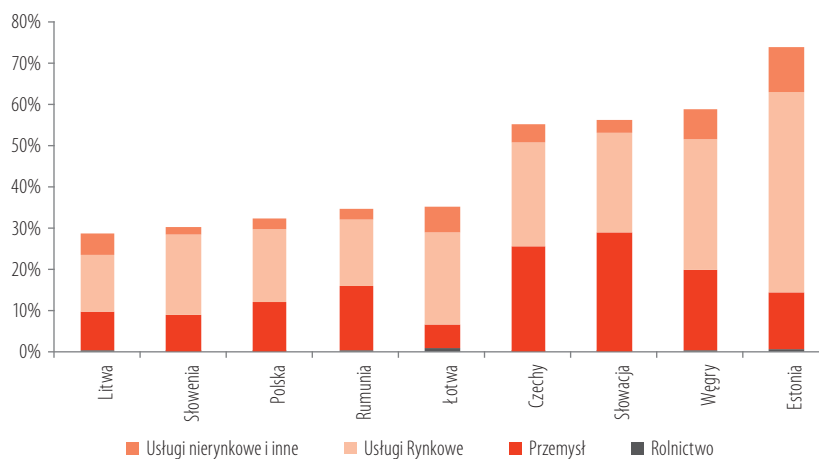
Wykres III.16 przedstawia strukturę sektorową zasobu BIZ w krajach NMS10 – został on w każdym sektorze przedstawiony jako odpowiedni odsetek PKB. Choć, generalnie struktura sektorowa jest zbliżona w całym regionie, to na wykresie zaobserwować można kilka charakterystycznych wzorców. Po pierwsze zwraca uwagę, że udział BIZ w sektorze publicznym i rolnictwie jest w NMS10 bardzo mały. Podobna sytuacja zachodzi we wszystkich państwach europejskich – w przypadku usług publicznych wynika to z tego, że większość jednostek je świadczących jest pod kontrolą rządów, finansowana z podatków i trudna w wymianie (szkolnictwo, usługi medyczne itp.), natomiast rolnictwo jest w całej Europie sektorem silnie regulowanym o bardzo wysokim udziale subsydiów i dotacji w wartości dodanej i specjalnych preferencjach dla rolnictwa indywidualnego. BIZ w sektorze przemysłu skoncentrowały się w Europie Centralnej – w trójkącie Czechy-Słowacja-Węgry, a także w mniejszym stopniu w Rumunii i Polsce. Jest to konsekwencją ich eksportowej orientacji oraz omawianej szerzej w części IV logiki decyzji lokalizacyjnych, preferujących regiony położone bliżej tzw. europejskiego jądra przemysłowego obejmującego Bawarię, Austrię, Czechy, Słowację oraz części Polski i Węgier.

<sup>12</sup> Zmiana produktywności obliczona była jako zmiana liczby pracujących wymaganych do utrzymania struktury konsumpcji. Ze względu na konieczność obliczeń na podstawie macierzy przepływów międzygałęziowych, najnowsze dostępne dane dotyczą 2005 roku.

Z tabeli wynika, że kraje regionu (szczególnie Czechy i Węgry) dysponują przewagą komparatywną w zakresie produkcji przemysłowej – uzyskując znaczące korzyści dzięki wymianie handlowej produkcją przemysłową w porównaniu z usługami. Ponadto, dzięki lokalizacji w centralnej części Europy, transport dóbr trwałego użytku i maszyn z Europy Środkowej jest łatwiejszy niż z regionów bardziej peryferyjnych (republik bałtyckich, Polski wschodniej i północnej). Szerzej kwestie lokalizacyjne omawiamy w części IV.

W republikach bałtyckich dominowały natomiast inwestycje w sektorze usług – szczególnie w zakresie usług finansowych i obsługi rynku nieruchomości. Taki rozkład BIZ w pewnym stopniu wynikał ze zidentyfikowanych przewag Litwy i Estonii (dla Łotwy nie można było ich oszacować ze względu na brak macierzy przepływów międzygałęziowych) – korzyści dla produktywności wynikające z handlu zagranicznego w sektorze finansów są w tych państwach wyższe niż w innych krajach NMS i należą do największych w Unii Europejskiej. Głównym czynnikiem były jednak liberalne regulacje w sektorze bankowym, które przed rokiem 2007 doprowadziły do eksplozji kredytów hipotecznych, które wobec niskich oszczędności krajowych refinansowane były pożyczkami w bankach zagranicznych. Tabela III.3. pozwala wyjaśnić ponadprzeciętnie znaczący udział określonych sektorów w strukturze zasobu BIZ. Najistotniejsze w Unii Europejskiej korzyści w sektorze obsługi nieruchomości pomagają wyjaśnić odmienne od innych krajów NMS proporcje pomiędzy zasobem BIZ w sektorze finansowym i obsługi rynku nieruchomości na Węgrzech. Z kolei udział energetyki w sektorze przemysłowym na Słowacji czy Litwie może być efektem procesu prywatyzacyjnego.

**Wykres III.16. Zasób BIZ w krajach NMS w poszczególnych sektorach w 2009 roku (w proc. PKB).**



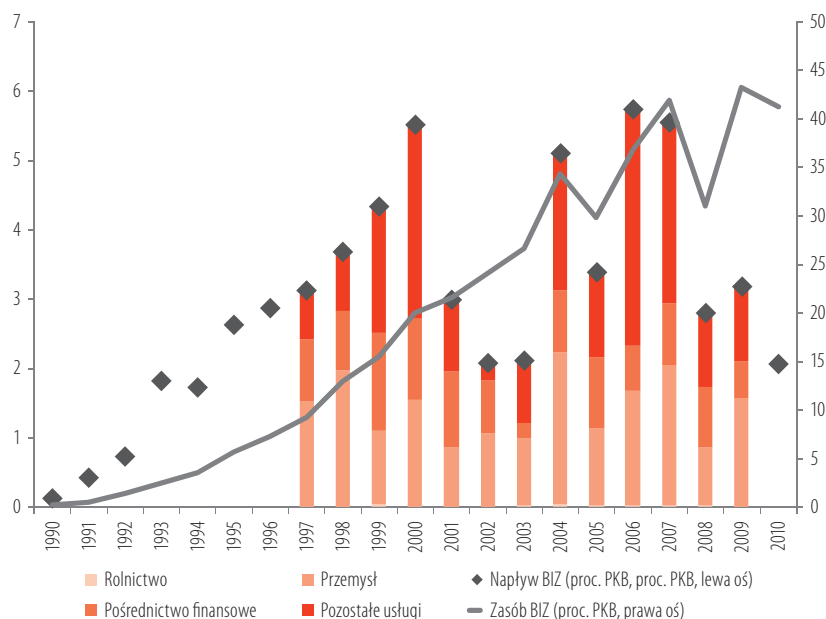
Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Eurostat.

Podsumowując, analiza regionalnego rozkładu zasobu BIZ w państwach NMS wskazuje, że choć ich struktura w poszczególnych krajach jest generalnie rzecz biorąc podobna, to możliwe jest zaobserwowanie pewnej specjalizacji u której podłoża w pewnej mierze leżą przewagi komparatywne i lokalizacyjne (Czechy, Węgry, Słowacja), a częściowo regulacje i rozwiązania instytucjonalne (kraje bałtyckie).

#### 2.4.2. Specyfika sektorowa BIZ w Polsce

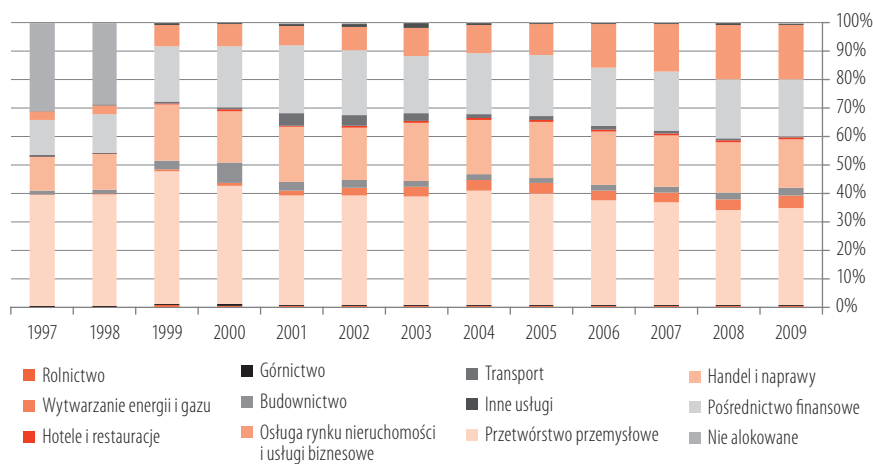
Bezpośrednie inwestycje zagraniczne w Polsce w ciągu ostatnich dwudziestu lat stopniowo rosły, choć widoczna była także silna zależność BIZ od koniunktury gospodarczej. Po okresie dynamicznych wzrostów napływu BIZ w pierwszej dekadzie transformacji gospodarczej, po roku 2000 napływ BIZ w relacji do PKB wahał się wokół średniego poziomu ok. 3-3,5 proc. rytmu cyklu koniunkturalnego. Takie kształtowanie się napływów i zasobu BIZ w gospodarce wiąże się z tym, że okres następujący bezpośrednio po transformacji ustrojowej był czasem budowania polskich przewag konkurencyjnych – rosła integracja Polski z krajami zachodniej Europy indukowała zwiększanie się atrakcyjności inwestycyjnej kraju jako całości, a zwłaszcza niektórych jego regionów (por. część IV), a cykl koniunkturalny był mniej ważny niż inne zalety inwestowania w Polsce. Dodatkowo w tym okresie w Europie i na świecie panowała relatywnie dobra koniunktura gospodarcza pozbawiona znaczących wydarzeń kryzysowych. Sytuacja ta zmieniła się w ostatniej dekadzie kiedy wahania cykliczne stały się znacznie istotniejszym determinantem BIZ niż w przeszłości, a autonomizacja inwestycji krajowych spowodowała, że nie tylko napływ lecz i zasób BIZ zaczął ulegać widocznym wahaniom pod wpływem zaburzeń makroekonomicznych o charakterze kryzysowym.

W ciągu całego badanego okresu, w strukturze sektorowej BIZ w Polsce dominowały usługi, przy czym ich udział w całości napływu BIZ był bardzo zmienny. Wynika to z relatywnie większej łatwości odkładania inwestycji w tym sektorze w reakcji na wahania koniunktury widocznej zwłaszcza w sektorze finansowym, szybko reagującym zmianą wolumenu kredytów na ożywienia i kryzysy gospodarcze. Z kolei inwestycje w sektorze przemysłowym są zazwyczaj bardziej trwałe, a ich horyzont czasowy jest dłuższy, przez co chwilowe wahania rentowności nie wpływają na opłacalność inwestycji tak bardzo by przerywać już zaawansowane projekty.

**Wykres III.17. Napływ (lewa oś) i zasób (prawa oś) BIZ do Polski (proc. PKB).**

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych NBP.

O ile zmiany struktury strumienia BIZ napływających do Polski pozwalają ocenić kształtowanie się krótkoterminowych zachowań inwestorów, o tyle kształtowanie się zasobu BIZ w gospodarce rzuca nieco światła na zmiany relatywnej atrakcyjności polskiej gospodarki i jej poszczególnych sektorów (por. Wykres III.18).

**Wykres III.18. Zmiany struktury sektorowej zasobu BIZ w Polsce w latach 1997-2009.**

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych NBP.

Ewolucja kierunków inwestycji zagranicznych w polskiej gospodarce jest zbieżna z ogólnymi trendami jej rozwoju. W przypadku większości branż zainteresowanie inwestorów utrzymywało się na względnie stałym poziomie przez ostatnią dekadę – przy czym było tak zwłaszcza w przypadku handlu i sektora finansowego odpowiadającego niezmiennie za ok. 20 proc. całości zasobu BIZ w Polsce. Najwyraźniejszym trendem ostatniej dekady było stale rosnące znaczenie sektora obsługi nieruchomości i firm, którego w całości BIZ lokowanych w Polsce wzrósł ponad dwukrotnie. Zjawisko to można wiązać z jednej strony z ogólnym rozwojem polskiej gospodarki zgłaszającej szybko rosnący popyt na nową powierzchnię magazynową i biurową, a z drugiej z ekspansją znaczenia Polski jako eksportera usług biznesowych (por. część IV). Wzrost ten nastąpił kosztem znaczenia BIZ lokowanych w przemyśle, choć lwią część kapitału zagranicznego ulokowanego w Polsce wykorzystywana jest właśnie w tym ostatnim sektorze. Głębsza analiza tego zjawiska, oparta na publikowanej przez Polską Agencję Informacji i Inwestycji Zagranicznych liście największych inwestycji zagranicznych przedstawiona jest w Ramce III.5.

### Ramka III.6. BIZ w sektorze nieruchomości i obsługi firm.

Jak wskazuje wykres III.18, w ostatnich latach zaobserwowano w Polsce wzrost znaczenia BIZ w sektorze nieruchomości i obsługi firm. Okazuje się, że wynika to przede wszystkim z istotnego zwiększenia BIZ w dziele innych usług biznesowych, w szczególności w konsultingu, sektorze badań rynkowych i IT. Wzrost ten wydaje się trwały (od 2006 roku przepływy BIZ utrzymują się na stałym poziomie, znacznie wyższym od obserwowanych wcześniej), dlatego warto z bliska przyjrzeć się temu zjawisku.

PAIIZ rokrocznie publikuje informacje na temat największych inwestycji zagranicznych zlokalizowanych w Polsce. Najwięcej nowych przedsięwzięć (w porównaniu z rokiem 2006) powstało w 2009 roku w sektorze komputerowym, IT oraz powiązany z rozwojem technologicznym. W Polsce zainwestowały takie korporacje jak Google, Microsoft bądź SAS Institute. Co więcej, globalne korporacje informatyczne tworzą w Polsce swoje centra informatyczne czy badawczo-rozwojowe, a więc przedsięwzięcia te przyczyniają się do wzrostu innowacyjności w sektorze usług i świadczą o zasobach wykwalifikowanej siły roboczej i coraz lepszej jakości kształcenia na polskich uczelniach. Warto zwrócić uwagę, że tego typu projekty lokowane są w centrach aglomeracji, w pobliżu ośrodków akademickich, a nie na peryferiach lub terenach wiejskich jak w przypadku inwestycji produkcyjnych. Ponadto, wyraźna jest korelacja pomiędzy jakością ośrodków akademickich, a wielkimi inwestycjami – Politechnika Warszawska i Politechnika Wrocławska zajmują pierwsze dwa miejsca w rankingu Szkół Wyższych 2011 magazynu *Perspektywy* w grupie „kierunki techniczne i informatyka”. Uczelnie z tych miast pojawiają się również w rankingach światowych – Uniwersytet Warszawski jest w pierwszej setce w dziale Informatyka i pierwszej dwusetce działu Matematyka rankingu *QS Top Universities*.<sup>13</sup> Ponadto, Uniwersytet Warszawski, Uniwersytet Jagielloński i Uniwersytet Wrocławski są jedynymi polskimi placówkami, które były klasyfikowane w tzw. rankingu szanghajskim.<sup>14</sup> Choć nawet w tych przypadkach, poziom uczelni jest stosunkowo niski na tle świata, to jednak placówki te zaczynają być rozpoznawalne przez światowe korporacje poszukujące najlepiej wykształconych pracowników.

Innym sektorem, w którym odnotowano znaczący wzrost liczby inwestorów zagranicznych są badania rynku, zbieranie danych oraz doradztwo. Najwięcej inwestycji powstało w Warszawie, a w porównaniu z rokiem 2006 w dziale konsultingu pojawiło się 21 nowych przedsięwzięć. W tym przypadku, zarówno lokalizacja (w przeważającej mierze Warszawa) jak też charakter inwestycji wskazują, że podstawową motywacją jest poszukiwanie rynku – w przeważającej części dotyczą one otwierania przedstawicielstw w Polsce przez korporacje transnarodowe. Innym często spotykanym w Polsce typem inwestycji jest tworzenie telefonicznych centrów obsługi klienta. Przedsięwzięcia tego rodzaju, choć niewątpliwie pozwalają zredukować bezrobocie w skali lokalnej, to ze względu na niskie kwalifikacje pracowników i ich niewielką produktywność, nie przyczyniają się do podnoszenia innowacyjności gospodarki. Podobnymi motywacjami kierują się przedsiębiorstwa działające w sektorze reklamy i działań marketingowych. Od roku 2006 powstało w tej branży 19 nowych inwestycji i prawie wszystkie ulokowane zostały w Warszawie, przy czym najczęściej przedsięwzięcia te dotyczyły rozbudowy istniejących już przedstawicielstw. Wraz z rozwojem gospodarki, Polska staje się coraz atrakcyjniejszym rynkiem dla światowych korporacji, o czym świadczą projekty realizowane przez takich gigantów reklamy jak Mediacom, Grupę TBWA lub McCann Erickson. Wszystkie tego typu projekty są jednak zlokalizowane w Warszawie i są motywowane poszukiwaniem rynku, a nie, jak w przypadku Google czy Microsoft, kapitałem ludzkim polskich pracowników.

Do zwiększającego się znaczenia sektora obsługi nieruchomości i przedsiębiorstw przyczyniły się również inwestycje w sektorze budowlanym lub deweloperskim. W latach 2006-2009 odnotowano 9 nowych przedsięwzięć, głównie w stolicy. Większość z nich można sklasyfikować jako motywowane poszukiwaniem rynku, gdyż dotyczyły one rozwoju i budowy centrów handlowych - dwie takie inwestycje powstały w Opolu a jedna w Warszawie.

Obserwując rozwój rynku inwestycji w Polsce w sektorze obsługi firm i nieruchomości w ostatnich latach, możliwe jest więc dostrzeżenie pewnej specjalizacji branżowej. Pozytywną oznaką są bez wątpienia przedsięwzięcia realizowane w naszym kraju przez światowe korporacje informatyczne – potwierdzają one obiegową opinię o wysokich kwalifikacjach polskich informatyków.<sup>15</sup> Z drugiej strony, przedsięwzięcia realizowane przez firmy konsultingowe czy agencje reklamowe wskazują, że polscy pracownicy w tych branżach są wciąż mniej atrakcyjni niż ich koledzy z państw lepiej rozwiniętych, a podstawowym czynnikiem przyciągającym inwestorów, jest rozwijający się polski rynek zbytu.

Źródło: Opracowanie własne.

## 3. Bezpośrednie inwestycje zagraniczne w ujęciu lokalnym

### 3.1. Czynniki geograficzne i lokalizacja bezpośrednich inwestycji zagranicznych w Europie Środkowej

#### 3.1.1. Wprowadzenie

Badania nakierowane na identyfikację czynników determinujących BIZ na poziomie krajowym wskazują, że sytuacja polityczna, stabilność ustawodawstwa czy regulacji są głównymi czynnikami oddziałującym na zachowania inwestorów (por. Chang i Kwan, 2000, Jun i Singh, 1996), Ponadto, zachętami dla zagranicznego kapitału są również takie aspekty jak korzystna baza infrastrukturalna czy niskie koszty siły roboczej (w przeliczeniu na jednostkę PKB) w zestawieniu z jej kwalifikacjami. Istotne są też efekty aglomeracyjne,

<sup>13</sup> www.topuniversities.com.

<sup>14</sup> Tzw. Academic Ranking of World Universities, prowadzony przez Uniwersytet w Szanghaju.

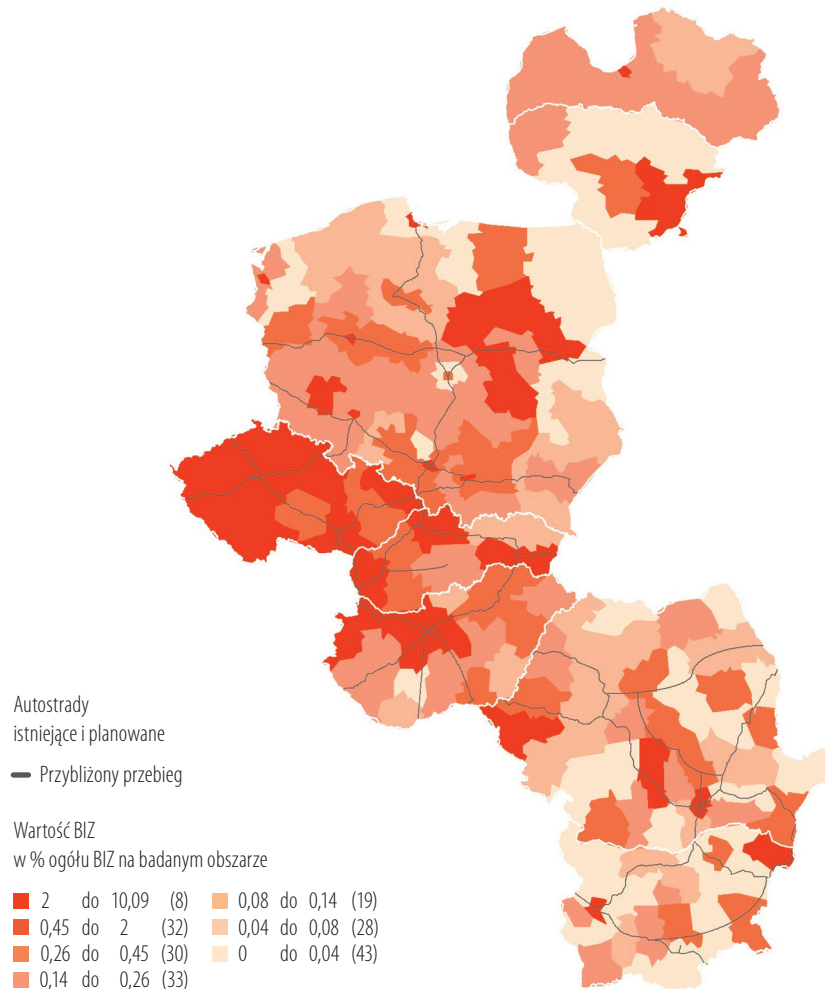
<sup>15</sup> Opinia ta motywowana jest sukcesami polskich studentów informatyki w międzynarodowych konkursach. Przykładowo, w 2011 roku, studenci Uniwersytetu Jagiellońskiego zdobyli dziewiąte, a Uniwersytetu Warszawskiego 13 miejsce w Akademickich Mistrzostwach Świata w Programowaniu Zespołowym.



powodujące klastrowanie się inwestycji w sąsiadujących ze sobą regionach (por. część IV). W zróżnicowaniu międzyregionalnym wewnątrz krajów, rola otoczenia instytucjonalnego jest mniejsza, jest ono bowiem podobne we wszystkich regionach bądź częściach państw (Amiti i Javorcik, 2008). Z drugiej strony, rośnie znaczenie czynników takich jak koszty pracy, dostępność komunikacyjna, czy współpraca inwestorów z samorządami na poziomie lokalnym<sup>16</sup> (Boermans et al., 2009). Szeroki przegląd literatury dotyczący determinantów BIZ znajduje się np. w artykule Na i Lightfoot (2006), natomiast w niniejszym opracowaniu więcej miejsca czynnikiem lokalizacyjnym poświęcamy w części IV. Tu prezentujemy rozkład BIZ na poziomie województw w Polsce i wyjaśniamy jego przyczyny przy pomocy modeli ekonometrycznych.

### 3.1.2. Geograficzny rozkład BIZ w NMS10

#### Mapa III.4. Dystrybucja BIZ w krajach NMS10 (proc. ogółu BIZ w całym regionie).



Uwaga: BIZ w poszczególnych krajach zostały rozszacowane na poziom NUTS3 (por. załącznik).

Źródło: Opracowanie własne.

Mapa III.4 przedstawia szacunkowy rozkład BIZ w podziale na podregiony Europy Środkowo-Wschodniej (metodologię oszacowania BIZ na poziomie NUTS3 prezentujemy w załączniku). Ciemniejszym kolorem na mapie oznaczono regiony w których zasób BIZ jest największy, a więc te charakteryzujące się największą atrakcyjnością dla inwestycji. Analiza mapy ujawnia szereg prawidłowości:

- Po pierwsze, bardzo istotne znaczenie dla inwestorów ma odległość od gospodarczego jądra Europy. W południowej Polsce, Czechach, Zachodniej części Słowacji i północnej – Węgier lokowana jest zdecydowana większość BIZ - miejsca te dysponują poważnym atutem lokalizacyjnym.
- Po drugie, znacznie ciemniejszym kolorem wyróżniają się obszary położone wokół stolic poszczególnych krajów. Dotyczy to wszystkich państw, z wyjątkiem Sofii i w mniejszym stopniu Bukaresztu.
- Po trzecie, widoczna jest rola drożnych kanałów komunikacyjnych (autostrad i dróg ekspresowych) jako czynników wspomagających lokalizację BIZ, dotyczy to szczególnie centralnej części NMS10 – najwięcej inwestycji lokowanych jest wzdłuż linii Praga – Bratysława – Budapeszt i drogi łączącej te stolicę. Również w Polsce, większość inwestycji koncentruje się wokół autostrad A4 i A2.

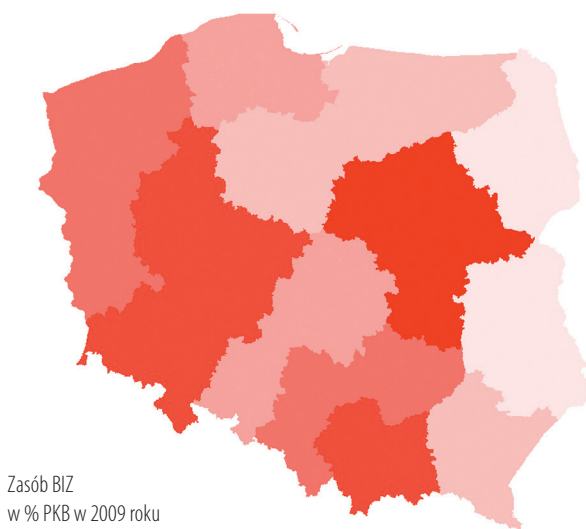
<sup>16</sup> Urzeczywistniana w Polsce np. przez Specjalne Strefy Ekonomiczne.

- Po czwarte, w części przypadków na mapie uwidacznia się zależność BIZ od bliskości portów. Sytuacja taka ma miejsce na Litwie, gdzie widoczne jest oddziaływanie Kłajpedy, czy wpływ Konstancy w Rumunii. Również w Polsce, w podregionie szczecińskim BIZ zasób BIZ jest większy niż otaczających podregionach, na co składa się zapewne bliskość portu i niewielka odległość od zachodniej granicy.

Szczegółowa analiza instytucjonalnych determinant lokalizacji BIZ oparta na podregionach przedstawiona została w rozdziale czwartym.

### 3.1.3. Rozkład terytorialny BIZ w Polsce

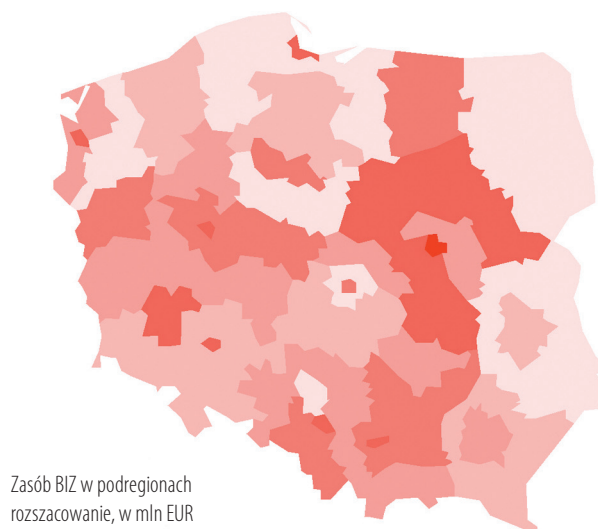
**Mapa III.5. Zasób BIZ w polskich województwach w 2009 roku (proc. PKB w województwie).**



Zasób BIZ  
w % PKB w 2009 roku

■ 219 do 220	■ 40 do 61
■ 89 do 219	■ 32 do 40
■ 61 do 89	■ 8 do 32

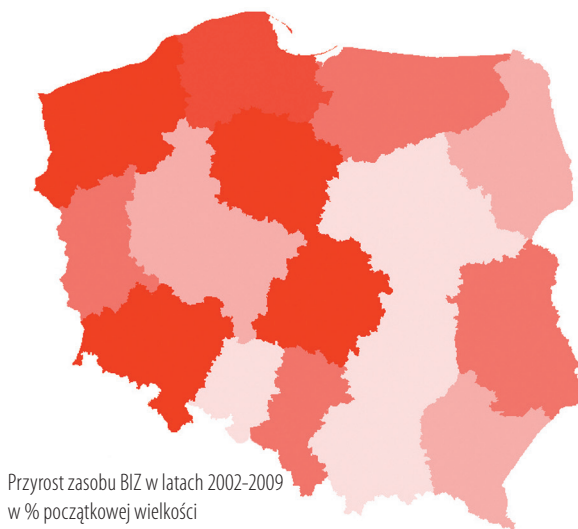
**Mapa III.6. Zasób BIZ w polskich podregionach w 2009 roku (w mln EUR).**



Zasób BIZ w podregionach  
rozszerzenie, w mln EUR

■ 10 000 do 41 336 (1)	■ 591 do 994 (14)
■ 1 810 do 10 000 (11)	■ 205 do 591 (13)
■ 994 do 1 810 (13)	■ 30 do 205 (14)

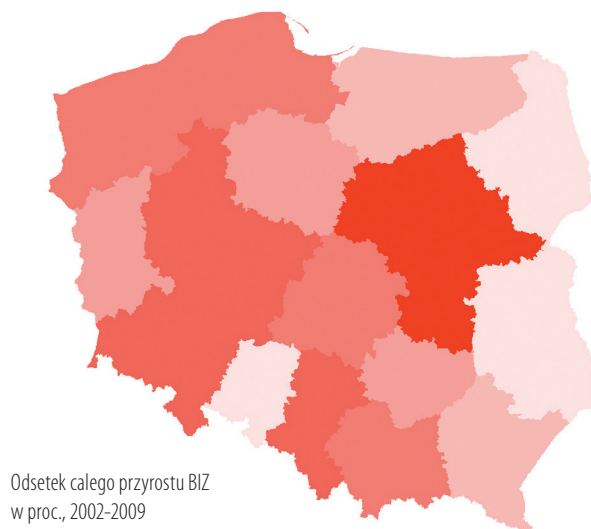
**Mapa III.7. Sumaryczny napływ BIZ do Polski w latach 2002-2009, (proc. początkowej wartości).**



Przyrost zasobu BIZ w latach 2002-2009  
w % początkowej wielkości

■ 126 do 286	■ 44 do 74
■ 117 do 126	■ 28 do 44
■ 74 do 117	

**Mapa III.8. Rozkład napływu BIZ do Polski w latach 2002-2009, (w proc. ogólnej wartości).**



Odsetek całego przyrostu BIZ  
w proc., 2002-2009

■ powyżej 20 (1)	■ 1,9 do 3,4 (3)
■ 7,5 do 20 (3)	■ 1,2 do 1,9 (2)
■ 3,4 do 7,5 (2)	■ 0,1 do 1,2 (5)

Źródło: Opracowanie własne IBS.

Ze względu na brak bezpośrednich danych, oszacowanie rozkładu terytorialnego napływu BIZ jest stosunkowo trudne – dostępne są wprowadzić dane na temat największych inwestorów zagranicznych, niemniej są one stosunkowo mało precyzyjne. W konsekwencji, aby przybliżyć wielkość BIZ ulokowanych w poszczególnych województwach, zdecydowaliśmy się na rozszerzenie zasobu BIZ



z danych z bilansu płatniczego przy pomocy zróżnicowania regionalnego kapitału zagranicznego w spółkach z jego udziałem.<sup>17</sup> Przybliżenie to zostanie wykorzystane zarówno do pokazania zmian rozkładu terytorialnego zasobu BIZ w czasie, jak również do identyfikacji determinantów lokowania kapitału w Polsce przy pomocy modeli regresji panelowej.

Mapa III.5 pokazuje zasób bezpośrednich inwestycji zagranicznych w polskich województwach w relacji do wytwarzanego w nich produktu. Pod względem wartości BIZ ulokowanych w polskich województwach, mazowieckie (*de facto* obszar metropolitalny Warszawy – por. Ramka IV.10) nie ma sobie równych – odsetek BIZ tam umiejscowionych niemal dwukrotnie przekraczał wartość obserwowaną w drugim pod tym względem województwie dolnośląskim. Częściowo wynika to z pewnością z naturalnej roli stolicy w kraju unitarnym jako centrum administracyjno - biznesowego, jednak nie bez znaczenia są tu także efekty aglomeracyjne i przewagi komparatywne największego miasta w kraju o najnowocześniejszej strukturze społecznej i najwyższym kapitale ludzkim. Większość przedsiębiorstw umiejscawia więc swoje siedziby i funkcje zarządcze w Warszawie, ośrodki produkcyjne lokując na innym obszarze.<sup>18</sup>

Z mapy wynika, że, poza Warszawą, najwięcej kapitału zagranicznego ulokowano w województwach dolnośląskim, małopolskim i wielkopolskim, a więc w sąsiedztwie dużych miast. Efektu tego nie widać jednak w regionie łódzkim i śląskim, co może być efektem niewielkiej liczby specjalnych stref ekonomicznych na tym obszarze. Z drugiej strony w obu tych województwach, a także na północy Polski, przyrost zasobu BIZ w ciągu ostatnich 7 lat był najszybszy. Częściowo wynika to z niskiego poziomu początkowego, żadne z województw nie nadrobiło bowiem dystansu dzielącego go od lepszych w tym zakresie województw wielkopolskiego czy małopolskiego.

Bliskość zachodniej granicy bez wątpienia jest czynnikiem przyciągającym inwestorów, przy czym nie jest to jedyny czynnik wpływający na decyzję. Takie województwa jak opolskie czy (w mniejszym stopniu) lubuskie pomimo ewidentnych przewag nie zdołały przyciągnąć znaczącej liczby inwestorów zagranicznych, przy czym, zgodnie z wynikami modelu ekonometrycznego wynika to do pewnego stopnia z niskiej gęstości dróg oraz małego wskaźnika aktywności zawodowej.

### Ramka III.7. Charakterystyka BIZ w Polsce – wyniki badania IDI.

Badanie IDI menedżerów przedsiębiorstw pokazuje szereg prawidłowości oddziałujących na decyzje inwestorów o inwestycji w Polsce. Wywiady przeprowadzono na próbie 10 menedżerów korporacji transnarodowych. Firmy te prowadziły działalność w różnych sektorach, możliwe jest również stwierdzenie, że motywami ich inwestycji były różnorodne tzn. przebadano zarówno przedstawicieli inwestorów w poszukiwaniu rynku, w poszukiwaniu zasobów oraz efektywności.

Konsekwencją tych motywacji były czynniki lokalizacji omawiane przez przedstawicieli przedsiębiorstw – przedstawiciele firm usługowych wskazywali przede wszystkim na zasób kapitału ludzkiego, natomiast w przypadku przedsiębiorstw produkcyjnych, szczególnie istotna okazała się infrastruktura drogowa. Potencjał rynku w Polsce wymieniany był przez przedstawicieli branży budowlanej i spożywczej, a więc wytwórców towarów, których transport na większe odległości jest trudny bądź niemożliwy.

Ankietowani przedstawiciele przedsiębiorstw wskazywali na ograniczony wpływ krótkoterminowych polityk na rzecz przyciągania BIZ – zazwyczaj współpraca inwestorów z samorządami była mało intensywna lub odbywała się za pośrednictwem specjalnych stref ekonomicznych. Wynik ten wzmacnia wyniki przedstawionych niżej analiz ekonometrycznych wskazujących na istotność SSE dla przyciągania korporacji transnarodowych. Ponadto, choć krótkookresowe, doraźne działania na rzecz przyciągania BIZ, nie przynoszą istotnych rezultatów, to większość inwestorów wymieniała stabilność polityczną polski i stosunkowo korzystne w porównaniu ze wschodnimi sąsiadami, otoczenie instytucjonalne sprawiają, że Polska jest miejscem od którego zachodnie przedsiębiorstwa rozpoczynają swoją ekspansję w kierunku wschodnim.

Pewnych informacji o determinantach bezpośrednich inwestycji zagranicznych dostarczają również odpowiedzi inwestorów na pytanie o ryzyko wycofania się z inwestycji. Choć generalnie, respondenci badania odpowiadali, że zainwestowane środki są tak duże, że tego typu decyzja wiązałaby się z licznymi analizami, to poza zmianami sytuacji gospodarczej na świecie, najczęściej wspomniano o wzrostach kosztów prowadzenia działalności gospodarczej, a więc zarówno nakładów administracyjnych, jak również wynagrodzeń. Okazuje się, że relatywnie niskie ceny czynników produkcji (w odniesieniu do ich produktywności) wciąż są silnym magnesem dla inwestorów. Do podobnych wniosków prowadzi analiza ekonometryczna, w której jednostkowe koszty pracy okazały się silnym predyktorem zasobu BIZ niezależnie od specyfikacji modelu.

Z kolei, wywiady IDI z przedstawicielami samorządów pokazały, że choć w ostatnich latach dostrzegalna jest wzmożona aktywność samorządów w zakresie wspierania inwestycji, to rzadko jest ona ukierunkowana na osiągnięcie konkretnych celów. Najczęściej jest to ogólne wsparcie dla inwestora, bądź rozwój specjalnych stref ekonomicznych. Brakuje długofalowych, ustrukturyzowanych planów promocji BIZ w województwach, co skutkuje tym, że działania samorządów nie są doceniane przez inwestorów (ankietowani przedstawiciele przedsiębiorstw nie wymieniali przychylności lokalnych władz wśród istotnych czynników lokalizacji inwestycji).

Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania IDI.

<sup>17</sup> Rozszacowanie na poziomie podregionalnym zostało wykonane poprzez obliczenie teoretycznych wartości BIZ na podstawie modeli ekonometrycznych oszacowanych na danych panelowych dla kraju. Następnie, wartości BIZ dla województw zostały podzielone na podregiony przy wykorzystaniu prognoz z modelu dla Polski. W konsekwencji, dane o BIZ na poziomie podregionów są obciążone zbyt wysokim błędem, aby ich wykorzystanie mogło pomóc wyjaśnić terytorialne zróżnicowanie wartości BIZ.

<sup>18</sup> Instrument, przy pomocy którego rozszacowywane były dane z bilansu płatniczego (czyli wielkość kapitału zagranicznego w spółkach z jego udziałem) dodatkowo przyczynia się do pogłębienia tego efektu – wykorzystywane dane pochodzą bowiem ze sprawozdań księgowych.

### 3.2. Determinanty rozkładu terytorialnego BIZ w Polsce – analiza ekonometryczna

Określenie determinantów rozkładu terytorialnego BIZ w Polsce jest stosunkowo trudnym zadaniem, ze względu na mnogość czynników oddziałujących na decyzje inwestycyjne przedsiębiorstw. W niniejszym badaniu, do określenia wykorzystaliśmy, najodpowiedniejsze dla tego celu, modele panelowe. Dane obejmowały obszar szesnastu województw w latach 2002-2009.

Ze względu na brak odpowiednich danych, oszacowanie modeli na danych panelowych dla podregionów okazało się niemożliwe, niemniej na poziomie województw udało się zidentyfikować pewne prawidłowości w zakresie kształtowania się zasobu BIZ. Zważywszy na specyfikę województwa mazowieckiego – inwestycje są tam znacznie większe i zależą od innych czynników, modele szacowane były w dwóch wersjach – z wyłączeniem województwa mazowieckiego i ze zmienną zerojedynkową oznaczającą stolicę. Wyniki ostatecznych oszacowań przedstawia Tabela III.4. Oszacowania parametrów poszczególnych modeli, jak również użyte zmienne niewiele się różnią, co świadczy o odporności współczynników na zmiany specyfikacji danych. Ponadto, znajduje to potwierdzenie również w próbach przeprowadzonych z innymi zmiennymi (nie pokazanych w tym miejscu).

Prezentowane modele pozwalają znacznie lepiej wyjaśniać zróżnicowanie zasobu BIZ pomiędzy województwami niż jego fluktuacje w czasie. Oznacza to, że znacznie trudniej zidentyfikować przyczyny zróżnicowania BIZ w czasie niż w przestrzeni. Pomimo to, zarówno wyniki przeglądu literatury, jak też opis światowych trendów w zakresie BIZ w części pierwszej, wskazują, że kształtowanie się BIZ w ujęciu dynamicznym jest w dużej mierze zależne od koniunktury.

#### Ramka III.8. Modele panelowe i zmienne wykorzystywane w badaniu.

Określenie modelem panelowym (przekrojowo-czasowe) odnosi się do modeli ekonometrycznych, które szacowane są na podstawie zbioru tych samych jednostek w określonych jednostkach czasu. W niniejszym rozdziale wykorzystujemy dane dla 16 województw w latach 2002-2009.<sup>19</sup> Podstawową zaletą modeli panelowych jest możliwość kontrolowania różnic pomiędzy jednostkami, a także większa liczba obserwacji zapewniająca wzrost stopni swobody. Ponadto, dzięki wykorzystaniu w niniejszej pracy danych panelowych udało się zidentyfikować zarówno czynniki oddziałujące na zmienność bezrobocia w czasie, jak również w przestrzeni.

Jak wskazano w rozdziale IV niniejszej części *Zatrudnienia w Polsce* na zasób BIZ w regionach, z teoretycznego punktu widzenia, oddziałuje szereg różnorodnych czynników. Uwzględnienie wszystkich w analizie formalnej nie jest możliwe ze względu na ich często niemierzalny charakter. Pomimo to, podjęliśmy próbę uzyskania wiarygodnych oszacowań wpływu różnych czynników przy pomocy odpowiednich zmiennych instrumentalnych. Ze względu na przejrzystość wyводу, w tabeli III.4. zaprezentowano jedynie te zmienne, które okazywały się istotne statystycznie w wielu różnorodnych konfiguracjach. Testowane modele zawierały jednak znacznie więcej zmiennych, sklasyfikowanych w takich kategoriach jak:

- *Dostępność infrastruktury*: poza infrastrukturą drogową, badaliśmy również korelację pomiędzy zasobem BIZ, a infrastrukturą komunalną oraz społeczną (zmienne takie jak gęstość sieci wodociągowej, gęstość sieci kanalizacyjnej, liczba szpitali per capita).
- *Kapitał ludzki*: zmienne takie jak: odsetek ludności z wyższym wykształceniem, odsetek studentów studiujących na kierunkach technicznych, liczba studentów, liczba studentów na 10 tys. mieszkańców.
- *Zasobność rynku*: wykorzystywane zmienne to: dochód rozporządzalny brutto, liczba pracujących, liczba ludności w wieku produkcyjnym.
- *Atrakcyjność turystyczna*: zmienne to liczba miejsc noclegowych, wykorzystanie miejsc noclegowych
- *Rynek pracy*: poza zmiennymi pokazanymi w Tabeli III.4. testowano również następujące zmienne: odsetek bezrobotnych długotrwale, stopa bezrobocia rejestrowanego, stopa bezrobocia długotrwałego, wynagrodzenia wg sektorów, liczbę pracujących wg sektorów.
- *Polityki regionalne*: poza specjalnymi strefami ekonomicznymi uwzględniono również wydatki budżetów województw wg kategorii.

Wszystkie zmienne nie uwidocznione w Tabeli III.4. okazały się nieistotne statystycznie lub wyniki nie były odporne na zmiany specyfikacji. Nie świadczy to o braku współzależności między zasobem BIZ w województwach, a tymi aspektami, jednak w celu dokładniejszego ich wpływu, konieczne są bardziej wyrafinowane techniki oparte na danych mikroekonomicznych z poziomu przedsiębiorstw.

Źródło: Opracowanie własne.

Podstawowym wnioskiem jest spostrzeżenie dodatniego związku między stanem infrastruktury a obecnością inwestorów na danym terenie - większa gęstość dróg zwiększa zainteresowanie inwestorów danym obszarem, zaś wynik ten jest bardzo odporny na zmiany specyfikacji modelu. Zmiana gęstości dróg o jedno odchylenie standardowe (czyli np. z poziomu w województwie podlaskim w 2009 r. do poziomu w województwie wielkopolskim w tym samym roku) pozwala zwiększyć zasób BIZ o ok. 10 pkt. proc. Wpływ dróg ekspresowych i autostrad wydaje się mniejszy, wynika to jednak z niewielkiej długości tego typu dróg w Polsce, a także z ich relatywnie niedługiej historii w Polsce, co powoduje, że nawet województwa relatywnie obficie wyposażone w tego typu infrastrukturę w chwili obecnej, nie miały jej jeszcze kilka lat temu, gdy podejmowane były decyzje lokalizacyjne inwestorów zagranicznych. Na poziomie województw żaden inny rodzaj infrastruktury (np. sieć wodociągowa i kanalizacyjna) nie był istotny

<sup>19</sup> Dla tego okresu dostępne były odpowiednie wartości zmiennych objaśniających.



statystycznie, niezależnie od specyfikacji. Podobny wniosek dotyczy infrastruktury społecznej czy atrakcyjności turystycznej (co stoi w sprzeczności z wnioskami niektórych przedstawicieli samorządów, wskazujących, że atrakcyjność krajobrazowa może pomóc przyciągać inwestorów).

**Tabela III.4. Wyniki oszacowań panelowego modelu objaśniającego zasób BIZ w województwach.**

Model											
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Długość autostrad	2,1	3,5	8,6***	-	-	2,8	-	-	-	-	2
Długość dróg ekspresowych	1,0	1,8	9,6***	-	-	1,6	5,5**	5,2***	12,1***	12,1***	5,6**
Gęstość dróg utwardzonych	11,8***	10,5***	10,9***	13***	12,8***	11,2***	12,6***	12,2***	14,7***	14,5***	12***
Jednostkowy koszt pracy	-2,6*	-5,8***	-8,1***	-2,6*	-2,5*	-2,1	-4,3***	-7,5***	-9,9***	-10***	-4**
Stopa bezrobocia t	-	-8,4***	-	-	-	1,0	-	-9***	-	-	0,4
Stopa bezrobocia t+1	-10,2***	-	-	-10,6***	-11,3***	-11,9***	-10,8***	-	-	-	-11,1***
Wskaźnik aktywności zawodowej	-	-	-	-	2,7	3,3	5,1***	3,2*	-0,8	-	5,4***
Specjalne strefy ekonomiczne	17,2***	16,6***	13,5***	18,6***	19,1***	17,5***	21***	20,9***	21***	21,1***	19,6***
Województwo mazowieckie	-	-	-	-	-	-	86,5***	90,5***	89,5***	88,7***	91***
Stała	39,6***	40,3***	32,8***	42,6***	42,7***	38,6***	43,8***	46,2***	46,3***	46,3***	40,7***
R-kwadrat within	68%	63%	45%	67%	68%	69%	69%	65%	47%	47%	69%
R-kwadrat between	74%	74%	70%	74%	73%	73%	93%	93%	91%	91%	93%
R-kwadrat ogółem	72%	72%	63%	72%	72%	72%	90%	90%	86%	86%	90%

Uwaga: Zmienną objaśnianą we wszystkich przypadkach był zasób BIZ w województwach w relacji do PKB. \*\*\*- oznacza istotność statystyczną na poziomie 0,01, \*\*- 0,05, \* - 0,1. Wszystkie zmienne poza zmienną zerojedynkową dla województwa mazowieckiego zostały wystandaryzowane do rozkładu o średniej zero i wariancji równej jeden. Modele 1-6 estymowane były na próbie dla lat 2002-2009 z wyłączeniem województwa mazowieckiego, natomiast 7-11 na całej próbie.

Nie udało się również uzyskać istotności statystycznej zmiennych skorelowanych z wielkością rynku (takich jak obecność dużego miasta<sup>20</sup>, liczba pracujących czy dochód rozporządzalny brutto). Wynika to z tego, że zgodnie z wynikami badania IDI menedżerów przedsiębiorstw, większość produkcji firm z kapitałem zagranicznym kierowana jest na eksport, a więc lokalne rynki mają dla nich mniejsze lub nawet zerowe znaczenie. Zwraca natomiast uwagę, że wskaźnik oddający jednostkowe koszty pracy, jest istotny statystycznie niezależnie od modelu, a wielkość parametru przy zmiennej jest w każdym z nich podobna.<sup>21</sup> Tym samym, inwestorzy poszukują głównie produktywnych pracowników, których płace są dodatkowo konkurencyjne. Spostrzeżenie to znajduje potwierdzenie w tym, że w niektórych modelach zmienne takie jak wynagrodzenia w przemyśle czy produktywność pracy okazywały się istotne statystycznie. Wskaźnik określony jako jednostkowy koszt pracy okazał się jednak najbardziej odporny na zmiany specyfikacji i dlatego zastosowano tą zmienną we wszystkich modelach.

Zasobność rynku pracy mierzona wskaźnikiem aktywności zawodowej była istotna statystycznie w niektórych rozpatrywanych specyfikacjach ze znakiem zgodnym z przewidywaniami teoretycznymi. Co ciekawe, w przeciwieństwie do pracy Billingtona (1999), bezrobocie okazało się negatywnym predyktorem bezpośrednich inwestycji zagranicznych. Bliższe przyjrzenie się zależnościom pomiędzy stopą bezrobocia a BIZ na poziomie województw wskazuje na źródła takiej sytuacji – włączenie jej do modelu w niewielkim stopniu wyjaśnia różnicowanie międzywojewódzkie, natomiast pomaga wyjaśnić zmiany bezrobocia w czasie. W przypadku modelu dla polskich województw, zmienna ta jest instrumentem związanym ze zmianami koniunktury gospodarczej. Dodatkowo, warto zwrócić

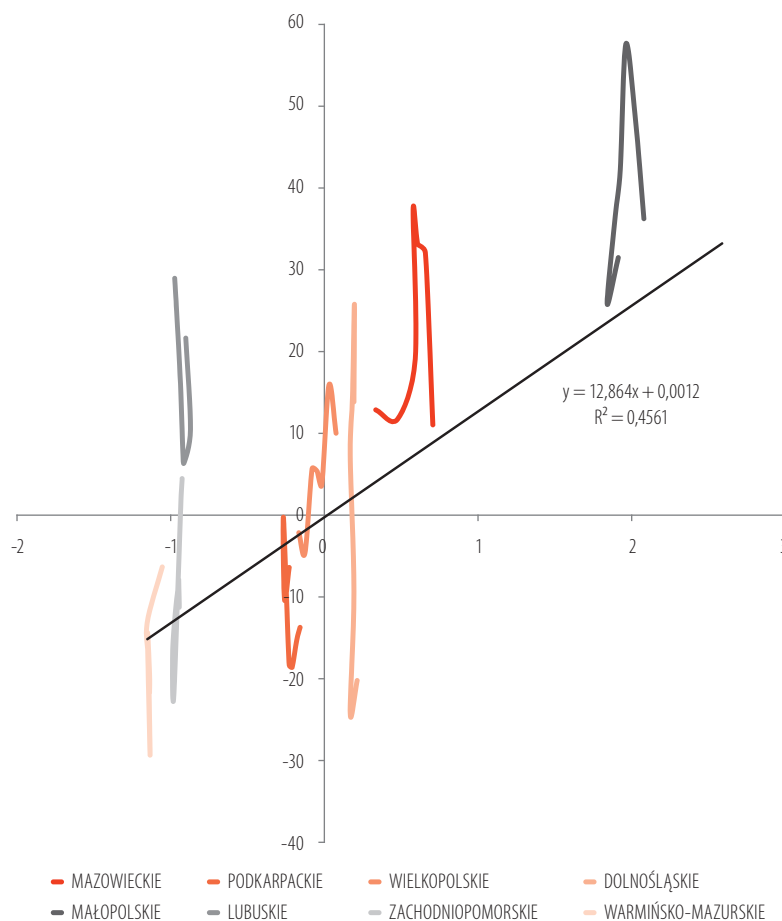
<sup>20</sup> pow. 500 tys. mieszkańców.

<sup>21</sup> Jednostkowe koszty pracy uzyskiwane są poprzez podzielenie wydatków na wynagrodzenia (funduszu płac) przez wielkość produktu.

uwagę, że BIZ w danym okresie są bardziej skorelowane z bezrobociem w okresie następnym. Można wskazać dwa alternatywne wyjaśnienia tego zjawiska. Pierwsze opiera się na założeniu, że inwestor powoduje ożywienie gospodarcze w regionie i przez to przyczynia się do tworzenia nowych miejsc pracy i eliminacji bezrobocia. Drugie wyjaśnienie jest spójne z analizą BIZ na poziomie globalnym i traktowaniem BIZ jak wskaźnika wyprzedzającego koniunktury – kiedy tylko sytuacja gospodarcza zaczyna się pogarszać, inwestycje zagraniczne spadają, wyprzedzając o ok. rok wzrost bezrobocia. Zważywszy, że skala inwestycji zazwyczaj jest zbyt mała, żeby w istotny sposób wpływać na lokalne rynki pracy (o czym mówili respondenci badania IDI – zarówno przedstawiciele samorządów, jak też zarządów przedsiębiorstw), drugie wytłumaczenie wydaje się bliższe rzeczywistości, niemniej rozstrzygnięcie tego problemu wymaga dalszych badań przy użyciu większych zbiorów danych.

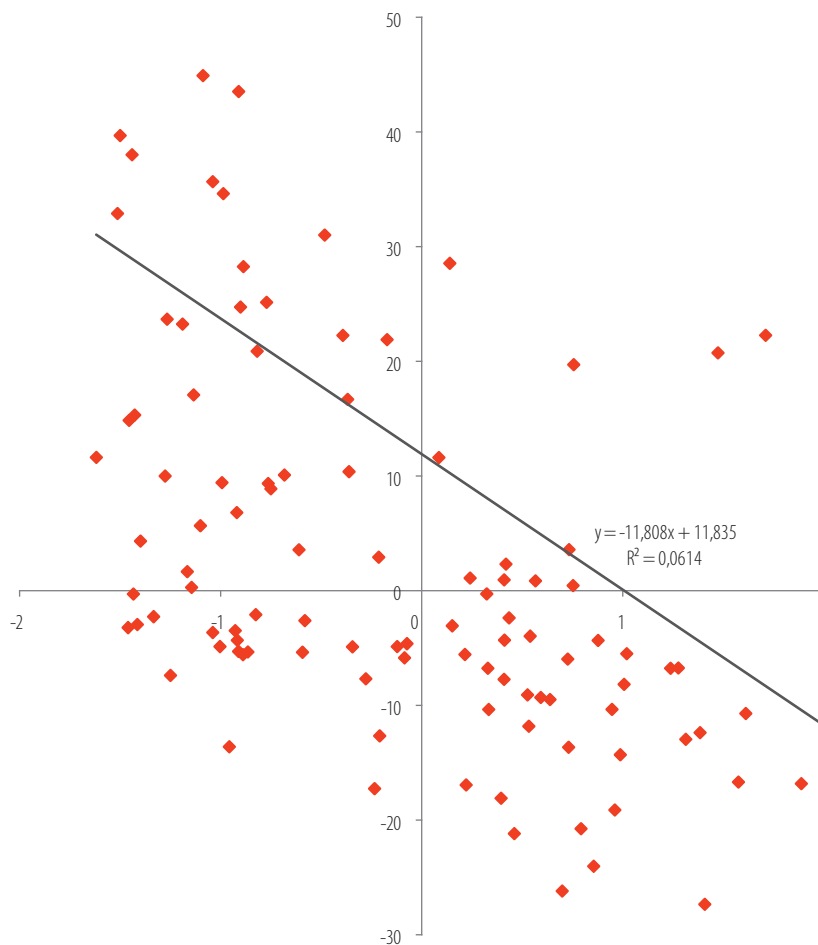
Trudności związane z pomiarem intensywności polityk na rzecz przyciągania BIZ i brak skonsolidowanych danych na ten temat sprawiają, że włączenie tego aspektu do formalnej analizy jest problematyczne. W przypadku prezentowanych modeli, zdecydowano się użyć liczby specjalnych stref ekonomicznych, co zakończyło się sukcesem – we wszystkich przypadkach zmienna ta okazała się istotna statystycznie na wszystkich poziomach istotności. Zgodnie z wynikami analizowanych modeli, utworzenie jednej specjalnej strefy ekonomicznej pozwala długookresowo zwiększyć zasób BIZ w województwie w stosunku do PKB o niemal 20 pkt. proc., co stanowi niemal 40 proc. wartości średniej w próbie. Wyniki te powinny być jednak traktowane z dużą dozą ostrożności – SSE były w przeszłości tworzone na terenach, które i tak są atrakcyjne dla inwestora i charakteryzują się innymi zaletami, nie odzwierciedlonymi przez inne zmienne. Pomimo to, współczynnik korelacji pomiędzy liczbą SSE, a zasobem BIZ w relacji do PKB na poziomie województw w 2009 roku wyniósł niemal 79 proc. (71 proc. po wyłączeniu Mazowsza). Podobnie wysokie są wartości korelacji cząstkowych po wyłączeniu innych zmiennych, co sygnalizuje wysoką skuteczność tego instrumentu, zwłaszcza po wyekstrahowaniu wpływu innych czynników na decyzje inwestycyjne korporacji.

### Wykres III.19. Wartości zasobu BIZ w województwach, a gęstość dróg utwardzonych na 100 km<sup>2</sup>.



Uwaga: Ze względu na czytelność wykresów, zaprezentowano na nich jedynie część jednostek. Nachylenie linii trendu dotyczy wszystkich szesnastu województw.

Źródło: Obliczenia własne.

**Wykres III.20. Wartości zasobu BIZ w województwach, a wskaźnik aktywności zawodowej.**

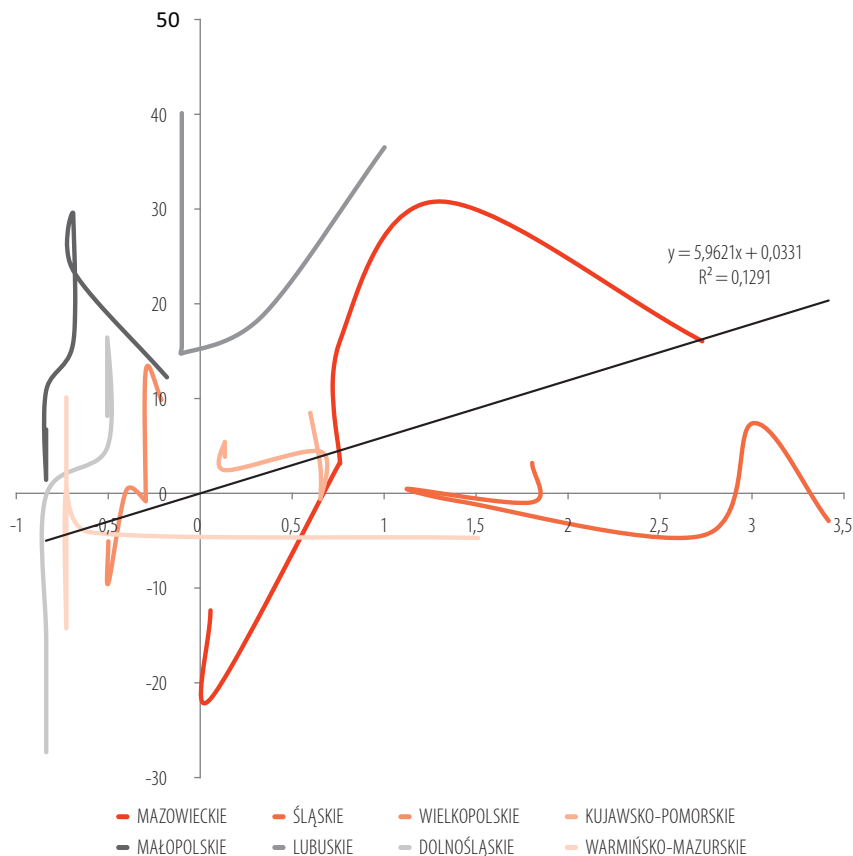
Uwaga: Zmienne objaśniające zostały wystandaryzowane do wartości o średniej równej 0 i wariancji 1. Wartości zasobu BIZ zostały skorygowane o wpływ innych czynników wynikających z modelu (na podstawie modelu 5). Wykres III.19 przedstawia trajektorie.

Źródło: Obliczenia własne.

Reasumując, z przedstawionych modeli wynika, że największy wpływ na decyzje lokalizacyjne przedsiębiorstw na poziomie województw mają gęstość infrastruktury drogowej, jednostkowe koszty pracy, a także istnienie specjalnych stref ekonomicznych. Z kolei zmiany zasobu BIZ w poszczególnych województwach w czasie wynikają w dużej mierze z wahań koniunktury. Wyniki te są odporne na zmiany specyfikacji modelu i włączanie dodatkowych zmiennych. Wykresy III.19 i III.20 pokazują różnice w wyjaśnianiu różnic zasobu BIZ w relacji do PKB przez gęstość dróg i bezrobocie. Stosunkowo niewielkie przesunięcia wartości w poziomie na wykresie na którym zmienną objaśniającą jest gęstość dróg, oznaczają że wartość ta jest względnie stała w czasie, natomiast pionowe przesunięcia BIZ wskazują wzrost tego zasobu niewyjaśniony przez używany model. Pomimo to, wraz ze wzrostem gęstości dróg na poziomie województw, trajektorie znajdują się wyżej – co pokazuje skalę oddziaływania sieci drogowej na zasób BIZ.

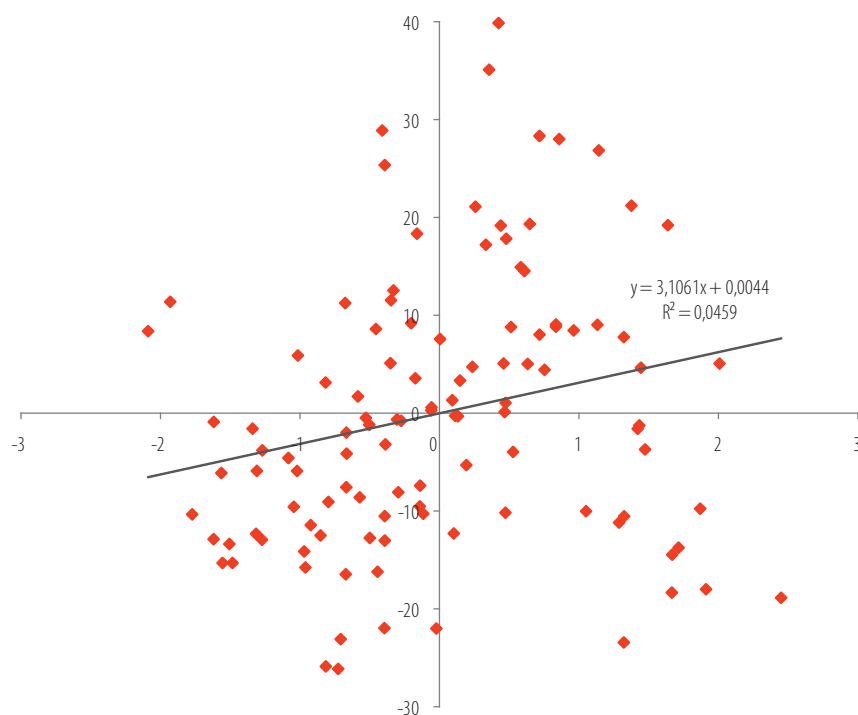
Bezrobocie pomaga wyjaśnić zmiany zasobu BIZ w nieco inny sposób – trajektorie są dla większości województw równoległe do linii trendu. Oznacza to, że zasób BIZ fluktuuje w rytm zmian stóp bezrobocia – a oddalenie trajektorii od linii trendu jest efektem czynników niewyjaśnianych przez model, a różnicujących pomiędzy sobą poszczególne województwa.

W podobny sposób kształtują się trajektorie wpływu dróg ekspresowych na BIZ określone na podstawie modelu 7. Wykres III.21 unaczynia długookresowy charakter tej współzależności – w województwach śląskim, czy warmińsko-mazurskim wybudowanie drogi nie wpłynęło na gwałtowny wzrost zasobu BIZ. Pomimo to, w województwach charakteryzujących się większą długością dróg, co do zasady BIZ odgrywają istotniejszą rolę w gospodarce, niż w regionach o mniej gęstej sieci drogowej. Z kolei zależność pomiędzy wskaźnikiem zatrudnienia, a napływem BIZ jest niejednoznaczna, niemniej Wykres III.22 sugeruje, że jej charakter jest długookresowy, a krótkoterminowe wahania wskaźnika aktywności zawodowej są skorelowane z koniunkturą i dlatego wykres nie jest tak jednoznaczny jak w przypadku dróg ekspresowych. Zależność może przebiegać również w drugą stronę – tzn. w województwach o wyższej produktywności płace są wyższe i bodźce do pracowania większe, co wpływa na podniesienie zarówno wskaźnika aktywności zawodowej, jak również intensywności napływu BIZ.

**Wykres III.21. Wartości zasobu BIZ w województwach skorygowane, a długość dróg ekspresowych.**

Uwaga: Ze względu na czytelność wykresów, zaprezentowano na nich jedynie część jednostek. Nachylenie linii trendu dotyczy wszystkich szesnastu województw.

Źródło: Obliczenia własne.

**Wykres III.22. Zasób BIZ w województwach, a wskaźnik aktywności zawodowej.**

Uwaga: Zmienne objaśniające zostały wystandaryzowane do wartości o średniej równej 0 i wariancji 1. Wartości zasobu BIZ zostały skorygowane o wpływ innych czynników wynikających z modelu (na podstawie modelu 5). Wykres III.19 przedstawia trajektorie.

Źródło: Obliczenia własne.

## 4. Polityki stosowane w celu zwiększenia wolumenu BIZ

Przedstawione powyżej argumenty przemawiające za pozytywnym oddziaływaniem BIZ na handel zagraniczny, wzrost gospodarczy i produktywność powodują, że zarówno rządy, jak też władze regionalne wielu krajów prowadzą politykę ukierunkowaną na ich stymulację. W niniejszym rozdziale omówione zostaną teoretyczne uzasadnienia tego typu polityk, a także światowe trendy w tym zakresie. Ze względu na istotniejszą rolę BIZ napływających (ang. *inward FDI*) niż odpływających (ang. *outward FDI*) w Polsce, a także szerszy zakres literatury w tym zakresie, uwaga skupiona będzie na politykach ukierunkowanych na przyciąganie inwestorów zagranicznych, a nie na ich utrzymanie.

### 4.1. Współzależności pomiędzy rządami i korporacjami transnarodowymi

Rządy oddziałując na otoczenie instytucjonalne gospodarki, infrastrukturę i dostarczanie innych dóbr publicznych pozwalają z jednej strony na zwiększenie przewag lokalizacyjnych swojego kraju, a z drugiej wpływają na możliwość czerpania korzyści z własności przedsiębiorstwa. Ponadto, niekiedy cele firm prywatnych i rządu są rozbieżne, co znajduje odzwierciedlenie w pojawiających się czasami konfliktach pomiędzy władzami, a wielkimi korporacjami. Dodatkowo, w części dotyczącej rynku pracy (w ramach rozdziału IV opracowania) wskazano, że intensywny rozwój korporacji międzynarodowych może indukować zwiększenie nierówności społecznych. Odbiciem tych rozważań jest rozwój stosunków pomiędzy KTN, a rządami państw w XX wieku.

Dunning i Lundan (2008) dzielą historię tych relacji na 3 fazy – „miesiąca miodowego” w okresie powojennym, w którym amerykańskie korporacje dysponujące technologią, zapleczem organizacyjnym i kapitałem były istotną częścią odbudowy europejskiego potencjału wytwórczego. Następnie, w latach siedemdziesiątych wyróżniono „fazę konfrontacji” – rola KTN w gospodarce zaczęła być kwestionowana, głównie ze względu na ekspansywne zachowania korporacji i niespełnienie wygórowanych oczekiwań rządów w zakresie oddziaływania na wzrost gospodarczy i wyrównywanie szans. W latach osiemdziesiątych XX wieku, rządy zarówno w krajach rozwiniętych jak i rozwijających się, nauczone wcześniejszymi doświadczeniami zmieniły swoją politykę w zakresie BIZ, a KTN stały się bardziej wrażliwe na potrzeby mieszkańców krajów docelowych, zaś idea Społecznej Odpowiedzialności Biznesu (ang. *Corporate Social Responsibility - CSR*) zyskała na popularności. Dodatkowym czynnikiem, oddziałującym na BIZ był wzrost świadomości władz publicznych w zakresie roli sektorów publicznego i prywatnego w gospodarce, a także coraz istotniejsze znaczenie KTN wywodzących się z mniejszych i gorzej rozwiniętych państw. W minionej dekadzie interakcje rządów i korporacji ewoluowały więc w kierunku świadomej współpracy i wzmacniania otoczenia instytucjonalnego w tych obszarach, gdzie cele rządów i korporacji są zbieżne (np. poprawa jakości stanowionego prawa i sądów, modernizacja systemów fiskalnych, budowa infrastruktury, promocja konkurencji itp.).

Podstawowe uzasadnienie wspierania BIZ przez władze publiczne wiąże się z założeniem, że dodatkowe korzyści z inwestycji (opisane powyżej efekty zewnętrzne) nie są uwzględniane w kalkulacjach przedsiębiorstw maksymalizujących zysk, przez co poziom BIZ jest suboptymalny. Rządy poszczególnych państw powinny więc intensyfikować wysiłki w celu powiększenia ich napływu do poziomu społecznie optymalnego. Podstawowymi kanałami, które pozwalają na osiągnięcie tego celu są podatki (różnego rodzaju ulgi i subsydia), infrastruktura publiczna i obudowa instytucjonalna działalności gospodarczej.

### 4.2. Bodźce podatkowe

Literatura teoretyczna dotycząca bodźców podatkowych (lub tzw. konkurencji podatkowej) wywodzi się z prac opublikowanych w drugiej połowie lat osiemdziesiątych XX wieku. (np. Zodrow i Mieszkowski (1986), Kehoe (1989)). Standardowy sposób modelowania obejmuje założenie rządu, maksymalizującego dobrobyt obywateli i gospodarstw domowych czerpiących użyteczność z konsumpcji dóbr publicznych i dobra prywatnego. Dostarczanie dobra publicznego finansowane jest przy pomocy podatków opartych o zyski przedsiębiorstw z zainwestowanego kapitału, którego przepływ nie jest ograniczony. Krańcowa produktywność kapitału jest ujemnie skorelowana z jego sumarycznym zasobem, co sprawia, że do kraju o niższych podatkach przenoszona jest jedynie część inwestycji. Konkurencja podatkowa modelowana jest jako gra, w której uczestniczą niewspółpracujące ze sobą rządy, a zmienną są stopy podatkowe. W równowadze podatki są zbyt niskie i zapewniona jest nieoptymalna podaż dobra publicznego, a Razin i Sadka (1991) pokazali nawet, że w przypadku doskonałej mobilności kapitału i możliwości opodatkowania pracy, stopy podatkowe dążą do zera.<sup>22</sup>

Szereg rozszerzeń do podstawowego modelu obejmuje takie czynniki jak:

- Asymetryczna konkurencja podatkowa (między małym i dużym krajem). Bucovetsky (1991) pokazał, że w takiej sytuacji mały kraj ustala niższą stopę podatkową i jest importerem kapitału.
- Uchylenie założenia o prawomyślności rządu. Wówczas konkurencja pomiędzy rządami może doprowadzić do wzrostu efektywności sektora publicznego i minimalizacji korupcji (Sheifler i Vishny (1993), Brennan i Buchanan (1980)).

<sup>22</sup> Szczegółowy przegląd literatury można znaleźć w pracy Madies i Dethier (2010).

- Szywniejsze ograniczenie budżetowe i efekty zewnętrzne – problemy związane są w tym przypadku z współzależnościami pomiędzy podatkami na poziomie rządu centralnego i samorządów. W przypadku elastycznego ograniczenia budżetowego, wskazuje się, że niższe podatki na szczeblu centralnym powodują wyższe koszty alternatywne bankructwa rządu, przez co ograniczenie budżetowe staje się bardziej wiążące. (Qian i Roland, 1998) Z kolei efekty zewnętrzne działają poprzez intensyfikację konkurencji o inwestycje pomiędzy samorządami – obniżenie podatków przez rząd centralny i następnie przez samorządy prowadzi do niższego niż optymalne, opodatkowania inwestorów (Treisman, 2007).

Jedną z najpopularniejszych form przyciągania inwestorów zagranicznych do kraju są tzw. *wakacje podatkowe*, czyli zwolnienie z części podatku w pierwszych latach działalności inwestycji. Doyle i van Wijnbergen (1994) uzasadniają taką konstrukcję rosnącą siłą przetargową państwa – wycofanie inwestycji po określonym czasie indukuje bardzo wysokie koszty dla KTN i jest mało prawdopodobne by do tego faktycznie doszło. Z kolei rząd centralny najczęściej nie może zobowiązać się do utrzymania niższych podatków w odległej przyszłości. Bond i Samuelson (1986) zakładają istnienie dwóch krajów – o niskiej i wysokiej produktywności. Produktywność w danym kraju *ex ante* nie jest znana – wakacje podatkowe służą więc jako sygnał odnośnie stopy zwrotu z inwestycji w danym kraju. Rząd (który zna produktywność swoich obywateli) zdaje sobie sprawę, że w przypadku wysokiej stopy zwrotu z inwestycji, przedsiębiorstwo pozostanie w kraju na dłuższy okres, przez co będzie mogło płacić wyższe podatki i nakłady poniesione na przyciągnięcie inwestora zostaną zrównoważone. Z kolei Salmon (1987) proponuje wyjaśnienie zjawiska konkurencji podatkowej oparte na asymetrii informacyjnej pomiędzy głosującymi i rządem. Wyborcy dokonują oceny danej partii na podstawie porównania sytuacji gospodarczej w kraju i za granicą. W tej sytuacji, rządy decydują się na konkurencję podatkową, aby zwiększyć prawdopodobieństwo reelekcji. Janeba i Schjelderup (2002) wskazują nawet, że taka konkurencja może mieć pozytywny wpływ na dobrobyt wyborców.

W podobny sposób do bodźców podatkowych działa zachęcanie inwestorów przy pomocy rozwoju infrastruktury towarzyszącej (takiej jak drogi, bocznice kolejowe, infrastruktura wodno-kanalizacyjna). Zbyt intensywna konkurencja pomiędzy krajami może prowadzić wówczas do przeinwestowania na „przegrany” obszarze, co jest klasycznym wynikiem literatury dotyczącej konkurencji podatkowej (np. szeroki przegląd w Madies, Dethier, 2010). Udoskonalone modele zakładające np. zróżnicowanie infrastruktury pomiędzy regionami (Justman et al., 2005) bądź stopnia w jakim dobra publiczne oddziałują na produktywność przedsiębiorstw (Zissimos i Wooders, 2006) pozwalają na bardziej optymistyczne wyniki, ponieważ poszczególne rządy konkurują o innego rodzaju inwestorów. Z drugiej strony, jak wskazują Jayet i Paty (2006) we Francji obserwuje się problem pustostanów w dzielnicach przemysłowych, co wskazuje, że samorządy lokalne w zbyt dużym stopniu rozwijają tego typu infrastrukturę. Podawanym przez nich uzasadnieniem jest to, że angażują się one w konkurencję dotyczącą zaopatrzenia w dobro publiczne nie mając pewności co do preferencji lokalizacyjnych przedsiębiorstw. W takiej sytuacji nawet optymalny i wszechmogący planista zbyt bardzo rozbuduje infrastrukturę, gdyż w ten sposób maksymalizuje prawdopodobieństwo przyciągnięcia inwestora. Szerzej o konsekwencjach konkurencji między samorządami o BIZ piszemy w części IV.

Literatura empiryczna w zakresie skuteczności bodźców podatkowych jest stosunkowo obfita – szeroki przegląd znajduje się w pracy De Mooij i Ederveen (2003), Hines (2000) bądź Feld i Heckermeier (2009). Wyniki tych badań są jednoznaczne – niemal wszystkie wskazują na pozytywny wpływ bodźców podatkowych na BIZ, co wskazuje, że instrumenty podatkowe są do pewnego stopnia skuteczne i spełniają swoją rolę. Rezultaty te są niezależne od wyboru zmiennych, próby krajów czy użytych metod estymacji.

### 4.3. Inwestycje infrastrukturalne i zmiany instytucjonalne

Zarówno bodźce podatkowe jak i infrastrukturalne nie są wolne od wad. Madies i Dethier (2010) wymieniają w ich wypadku takie problemy jak:

- Wysokie koszty administracji i trudności z ich precyzyjnym zdefiniowaniem;
- Podatność na korupcję i pogoń za rentą (ang. *rent-seeking*) lub niska efektywność (w przypadku stosowania ich do każdej inwestycji);
- Podatność na ceny transferowe i manipulacje (np. tworzenie nowej firmy po ustaniu korzyści podatkowych);
- Zróżnicowana efektywność tego typu bodźców w zależności od sektora przemysłu, co może prowadzić do wypaczenia struktury branżowej inwestycji;
- Korzyści wynikające z niższych podatków w kraju przyjmującym mogą być zlikwidowane przez wyższe podatki w państwie wysyłającym;
- Problem zbyt zaciętej rywalizacji pomiędzy rządami (i samorządami) prowadząca do transferu dobrobytu od obywateli do przedsiębiorstw zagranicznych.

W przypadku zmian instytucjonalnej obudowy gospodarki, problemy te nie są tak istotne, gdyż przyczyniają się one do poprawy sytuacji zarówno inwestorów zagranicznych jak i przedsiębiorstw krajowych.





Pierwszą i najważniejszą determinantą BIZ jest uczciwość i transparentność procedur i administracji rządowej i samorządowej. Ich brak i korupcja urzędników zwiększają ryzyko prowadzenia działalności gospodarczej i tylko w nielicznych przypadkach korzyści z inwestycji są na tyle duże, żeby zrównoważyć podwyższone ryzyko. Ponadto, korupcja i nadmierne skomplikowanie procedur prowadzi do negatywnej selekcji inwestorów – na realizację przedsięwzięć decydują się jedynie te firmy, które mają coś do ukrycia bądź same nie są uczciwe. W konsekwencji, choć przejrzystość działań i procedur nie leży w krótkoterminowym interesie rządzących, to w dłuższym horyzoncie pozwala podnieść produktywność lokalnych przedsiębiorstw i przyciągnąć inwestorów zagranicznych. Poza przejrzystością procedur i rządzenia konieczne są również ściśle standardy, umożliwiające przedsiębiorcom egzekwowanie praw w razie niewywiązywania się z umów przez kontrahentów i właściwy wybór poddostawców. OECD(2002) wskazuje na empirycznie ugruntowaną, negatywną współzależność pomiędzy poziomem BIZ, a korupcją. Ponadto, wskazuje się przykłady krajów dysponujących znaczącym potencjałem w zakresie przyciągania KTN, który nie może być wykorzystany ze względu na brak przejrzystości prowadzenia polityk – Rosję, Indie czy Ukrainę. Przykładami modeli teoretycznych opisujących oddziaływanie korupcji i nieprzewidywalności otoczenia gospodarczego na BIZ są grawitacyjny model La Porta et al. (2000) albo model Aizmanna i Spiegla (2002), opierający się na teorii płac efektywnościowych, w którym KTN mają większe trudności z egzekucją stosunku pracy.

### Ramka III.9. Problemy regulacyjne w Polsce i ich wpływ na konkurencyjność.

Poziom produktywności pracy jest, w przekroju międzynarodowym, skorelowany z jakością otoczenia regulacyjnego i instytucji publicznych. Kraje zamożniejsze są w zdecydowanej większości także krajami o lepszym prawnym i instytucjonalnym otoczeniu działalności gospodarczej. Dzieje się tak po części dlatego, że w państwach bogatszych więcej zasobów przeznaczają na kształcenie pracowników służb publicznych, krytyczną ocenę jakości stanowionego prawa, czy reformy instytucjonalne (por. OECD 2011). Ważniejszy jest jednak przeciwny kierunek oddziaływania – te kraje, które dziś należą do najlepiej rozwiniętych państw świata to także te, w których w przeszłości dokonywano lepszych wyborów w kształtowaniu regulacji gospodarczych i instytucji publicznych. Państwa, które tworzyły przepisy utrudniające działalność przedsiębiorców zniechęcały ich do inwestowania i zmniejszały efektywność inwestycji, a w rezultacie obniżały swój wzrost gospodarczy, wpadając w tzw. pułapkę niedorozwoju.

Jak zauważają autorzy projektu Długookresowej Strategii Rozwoju Kraju (DSRK 2011) wśród państw Unii Europejskiej, Polska należy do tych, w których jakość prawa i instytucji publicznych jest najniższa – zarówno w ocenie obywateli jak i instytucji międzynarodowych. W badaniach opinii publicznej wykonanych na zlecenie Ministerstwa Sprawiedliwości około 40-45 proc. Polaków negatywnie ocenia jakość pracy sądów, prokuratury oraz innych części aparatu sprawiedliwości. Przygotowywany przez World Economic Forum indeks konkurencyjności Global Competitiveness Index lokuje Polskę dopiero na 103 miejscu w skali globu – dużo niżej niż tworzące większość pierwszej trzdziestki kraje Unii Europejskiej i Ameryki Północnej. Bank Światowy w obejmującym niemal cały świat rankingu jakości rządzenia The Worldwide Governance Indicators wskazuje, że źródłem tego stanu rzeczy jest relatywnie niska (na tle innych krajów OECD) efektywność polskiej administracji i innych instytucji publicznych. Szczególnie źle Polska wypada we wskaźnikach określających efektywność administracji (government effectiveness), jakość regulacji (regulatory quality) i rządy prawa (rule of law) – we wszystkich wypadkach Polska oceniana jest na około 25-35 proc. poniżej światowego lidera. W projekcie DSRK czytamy więc, że: *„Bólączką [polskiego] życia społecznego jest niewydolność instytucji administracji publicznej wynikająca głównie z nieefektywnego zarządzania zasobami (pracownikami i środkami finansowymi). Instytucje te charakteryzuje niska aktywność i słaba orientacja na potrzeby i zmiany społeczne.”* Zgodnie z postawioną tam diagnozą to, że kolejne polskie rządy nieefektywnie reagują na wyzwania i potrzeby społeczne, obywatelskie i gospodarcze koncentrując się głównie na działaniach doraźnych, ma strukturalne przyczyny leżące w niskiej sprawności operacyjnej i ograniczonej zdolności tworzenia i wdrażania wewnętrznie skoordynowanych planów działania administracji (por. DSRK 2011).

Diagnozę tę uzupełniają Bukowski i Rymaszewski (2010) wskazując, że *„regulacje można podzielić na takie, które określają podstawowe czynności w obrocie i generują, lub nie, niepotrzebne koszty prowadzenia działalności, a także takie, które aktywnie wspierają lub podważają efektywność ekonomiczną.”* Większość regulacji należy do pierwszej kategorii, niemniej jednak aparaty biurokratyczne skłonne są je raczej postrzegać jako należące do grupy drugiej. Efektem jest zjawisko nadregulacji tj. tworzenia kolejnych aktów prawnych bezskutecznie starających się „ułatwić przedsiębiorczość”. W krajach o niskiej samokontroli legislacyjnej (do których zalicza się także Polska) firmy „systemowo” tracą dystans wobec konkurentów zagranicznych, zwłaszcza, że nadregulacja wiąże się często z niską jakością stanowionego prawa.

Receptą na taki stan rzeczy jest weryfikacja istniejących procedur tworzenia prawa, w szczególności długotrwałych i nieefektywnych konsultacji międzynarodowych. Ponadto, Oceny Skutków Regulacji (OSR) powinny stanowić rzeczywiste narzędzie użyteczne w trakcie podejmowania decyzji przez rząd. Najistotniejsze jest jednak stworzenie w ramach rządu umiejętności weryfikacji istotnych gospodarczo rozwiązań, która umożliwiłaby szybkie wycofywanie się z nietrafionych propozycji w razie stwierdzenia ich porażki.

Źródło: Bukowski, Rymaszewski (2010), Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju – projekt (2011).

Poza ogólnymi czynnikami, takimi jak przejrzystość procedur, stabilność polityczna czy przestrzeganie prawa, elementem obudowy instytucjonalnej działalności gospodarczej szczególnie istotnym dla inwestorów jest prawo pracy. Zgodnie z klasyczną teorią ekonomii, elastyczność dostosowywania liczby pracowników do zmieniającej się koniunktury umożliwi obniżenie kosztów pracy, a przez to wzmocnienie przewagi konkurencyjnej danego kraju w tym obszarze. Jasne jest, że czynniki te będą odgrywały większą

rolę w przypadku inwestycji w produkcję pracochłonną bądź przedsięwzięć dla których podstawowym motywem jest poszukiwanie tańszych pracowników. Smarzynska i Spatareanu (2004) pokazują, że kraje o bardziej elastycznych rynkach pracy są atrakcyjniejsze dla inwestorów zagranicznych.

Badania empiryczne poświęcone interakcjom pomiędzy BIZ, a jakością instytucji są stosunkowo liczne, przy czym obejmują one nie tylko transparentność i stopień korupcji, ale również inne miary instytucjonalne, dotyczące praw własności, trudności prowadzenia przedsiębiorstw, stabilności politycznej czy systemu sądownictwa. Poza regulacjami rynku pracy, które są w pewnej mierze niezależne od demokratyzacji danego kraju, wszystkie te aspekty powiązane są z szeroko rozumianą wolnością gospodarczą. Jednym z pierwszych tego typu badań jest praca Wheeler i Mody (1992), która pozwoliła na ocenę wpływu kompleksowego indeksu odzwierciedlającego jakość otoczenia instytucjonalnego na BIZ. Brak współzależności zidentyfikowany w ich pracy wynika jednak prawdopodobnie z konstrukcji miernika, która nie pozwalała na wyodrębnienie wpływu poszczególnych zmiennych instytucjonalnych – późniejsze badania mają implikacje zgodne z intuicją i teorią ekonomii. Np. Wei (2000) wskazuje, że rozdział pomiędzy poziomem korupcji w Singapurze i Meksyku jest równoważny dwudziestu punktom procentowym różnicy obciążeń podatkowych. Z kolei Daude i Stein (2007) pokazują, że jedno odchylenie standardowe zmiennej określonej jako *jakość regulacji* ponad dwukrotnie zmieniają napływ BIZ. Pajunen (2008) klasyfikuje kraje zgodnie z teorią zbiorów rozmytych i analizuje wpływ przynależności do grupy krajów o stabilnym otoczeniu instytucjonalnym na BIZ. Okazuje się, że poszczególne państwa mogą przyciągnąć BIZ, o ile wprowadzą klarowny system podatkowy bądź elastyczne regulacje zatrudnienia, a także zlikwidują korupcję. Jednocześnie jednak, poprawa w tylko jednym aspekcie, przy zaniedbaniu innych obszarów nie zawsze przynosi znaczące rezultaty. Ali et al. (2008) oszacowali modele na danych panelowych dla 107 krajów, uzyskując istotną statystycznie i odporną na zmiany specyfikacji modelu współzależność pomiędzy otoczeniem instytucjonalnym a BIZ. Oddziaływanie to jest najistotniejsze w sektorze usług, z kolei bezpośrednie inwestycje zagraniczne w rolnictwie w niewielkim stopniu kształtowane są przez otoczenie instytucjonalne. Podobnie jak inni autorzy, Ali et al. (2008) wskazują, że stabilność polityczna i przejrzyste otoczenie prawne są dla inwestorów ważniejsze niż podatki lub infrastruktura.

#### 4.4. Instytucjonalne determinanty BIZ w NMS10 – analiza ekonometryczna

##### 4.4.1. Opis stosowanych danych i założenia modelowania

Podstawowym zadaniem przedstawionych w tym rozdziale modeli ekonometrycznych jest określenie instytucjonalnych czynników oddziałujących na BIZ w Europie Środkowej. Innymi słowy staramy się w nim zidentyfikować przyczyny różnego zainteresowania inwestorów zagranicznych poszczególnymi regionami nowych krajów członkowskich UE, które opisaliśmy w rozdziale trzecim. Wszystkie skonstruowane modele estymujemy na poziomie podregionów (NUTS-3), który wydaje się być najlepiej dopasowany dla badania interesującego nas zjawiska. Z jednej strony dostępna jest na nim większość potencjalnych zmiennych objaśniających, a z drugiej możliwe jest dla niego oszacowanie lokalnego zasobu BIZ w oparciu o większe agregaty i zmienne instrumentalne. Ponadto, zgodnie z przeprowadzonymi przez nas badaniami IDI, to właśnie skala podregionu w najlepszy sposób oddaje obszar bezpośredniego oddziaływania pojedynczej inwestycji na rynek pracy, którym zainteresowane są władze regionalne angażujące się w politykę wspierania BIZ na swoim terenie.

We wszystkich skonstruowanych przez nas modelach przyjęliśmy, że logika działania inwestorów jest dwuetapowa – w pierwszej kolejności decydują się oni na realizację przedsięwzięcia w określonym kraju, by w kolejnym etapie wybrać konkretną lokalizację – region – inwestycji. Decyzja o państwie, w którym umiejscowiony będzie projekt wyznaczana jest przez zbiór zmiennych instytucjonalnych odzwierciedlających jakość otoczenia prawnego działalności gospodarczej, natomiast zmienne niezależne w bezpośredni sposób od przepisów prawa (np. czynniki geograficzne, potencjał ludnościowy, zasób kapitału ludzkiego czy infrastruktura) oddziałują na wybór lokalizacyjny. Taka strategia uzasadnia wystandaryzowanie zmiennych nieinstytucjonalnych na poziomie kraju. Dodatkową zaletą tak przeprowadzonej transformacji jest eliminacja problemu braku bezpośredniej porównywalności danych z różnych krajów – każde z badanych państw dysponuje bowiem własnym reżimem statystycznym i definicjami zmiennych. W konsekwencji, poza wyrażoną w euro wartością PKB per capita, zmiennymi zero-jedynkowymi (tzw. dummies) identyfikującymi regiony stołeczne oraz już znormalizowanymi wskaźnikami mierzącymi jakość instytucji, wszystkie wartości zostały wystandaryzowane na poziomie krajów.

Szczegółowy opis źródeł danych, na podstawie których wyznaczone zostały wartości poszczególnych zmiennych objaśniających, a także metoda zastosowanej do oszacowania wartości zmiennej objaśnianej tj. zasobu BIZ na poziomie podregionów, znajduje się w załączniku.

Tabela III.5. Wyniki oszacowań modeli ekonometrycznych.

	Numer modelu																						
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	
PKB per capita (EUR)	1,02 ***	1,22 ***	1,21 ***	1,24 ***	1,02 ***	1,05 ***	0,93 ***	1,05 ***	1,04 ***	0,95 ***	0,89 ***	0,89 ***	0,89 ***	0,89 ***	0,8 ***	0,8 ***	0,91 ***	0,94 ***	0,93 ***	0,93 ***	0,58 ***	0,87 ***	
Jednostkowy koszt pracy	-	-	-173 **	-	-	-124	-160 *	-113	-	-	-	-161 *	-161 *	-161 *	-157 *	-154 *	-166 *	-163 *	-164 *	-164 *	-148	-161*	
Wynagrodzenia	-	-	-	-243	-	-	-	-	-15	-300	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
Liczba studentów na 10 tys. mieszkańców	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	183	188	188	188	-	-	207	-	-	-	-	212	
Stopa bezrobocia	-	-	-	-	-	-	-	-54	-62	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
Aktywność zawodowa	-	-	-	-	-	-	645 **	-	-	671 **	561**	647 **	647 **	647 **	817 ***	807 ***	622 **	630 **	640 **	640 **	1098 ***	669 **	
Miasto stołeczne	-	-	-	-	3948 **	3328 **	4821 ***	3444 **	3892 **	5049 ***	5205 ***	4764 ***	4764 ***	4764 ***	6105 ***	6179 ***	4293 ***	4491 ***	4548 ***	4588 ***	8730 ***	4893 ***	
Zmienne zerojedynkowe dla krajów	-	4/7	4/7	4/7	1/7	1/7	1/7	1/7	1/7	2/7	1/7	1/7	0/6	0/5	-	-	-	-	-	-	-	-	
Wysokość podatku CIT	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-54049 **	-14282	-	-	-23335 ***	-32203 ***	-24894 ***	-23034 ***	-	-21477 ***
Wysokość podatku VAT	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-59651	-	-35019 **	-	-	-	-	-	-	
Minimalny kapitał dla założenia spółki	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-8 ***	-	-5	-	-	-	-	
Pokrycie informacją kredytową	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	347	-	
Czas potrzebny na założenie spółki	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-22	-	-	-	
Koszt założenia spółki	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-26	-	-	
Indeks łatwości płacenia podatków (z Doing Business)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-7 **	
Stała	-4020 ***	-4761 ***	-4721 ***	-4957 ***	-3466 ***	-3688 ***	-2841 ***	-3689 ***	-3591 ***	-3033 ***	-2519 **	-2564 **	6084	11651	-2172 ***	4422	803	2279 *	834	-1385	-	-	
Liczba obserwacji	193	193	193	193	193	193	193	193	193	193	193	193	193	193	193	193	193	193	193	193	193	193	
R-kwadrat	64,9%	71,7%	72,3%	71,8%	72,8%	73,1%	73,9%	73,3%	73,0%	73,5%	73,5%	74,0%	74,0%	74,0%	71,8%	71,6%	73,5%	73,4%	73,2%	73,2%	77,0%	80,8%	
Skorygowane R-kwadrat	64,7%	70,5%	71,0%	70,4%	71,3%	71,6%	72,3%	71,6%	71,4%	71,9%	71,9%	72,3%	72,3%	72,3%	71,1%	70,8%	72,5%	72,5%	72,3%	72,4%	76,4%	80,1%	

#### 4.4.2. Ekonomiczne i geograficzne determinanty decyzji inwestycyjnych firm zagranicznych

Podstawową determinantą zasobu BIZ na poziomie podregionów jest wartość PKB per capita - wskaźnik ten okazał się istotny statystycznie przy każdej konfiguracji parametrów, a sama wartość produktu pozwala wyjaśnić niemal 65 proc. zróżnicowania zasobu BIZ na osobę w podregionach Europy Środkowo – Wschodniej. Zgodnie z licznymi artykułami naukowymi jest wiele przyczyn tego zjawiska. Wymienić wśród nich można m.in.:

- Zasobniejszy rynek zbytu kuszący potencjalnych inwestorów;
- Efekty aglomeracji – w obszarach na których skoncentrowana jest działalność gospodarcza, łatwiej jest znaleźć potencjalnych pracowników, poddostawców czy odbiorców;
- Zależność przyczynowo-skutkowa zachodzi również w drugą stronę - BIZ wzmacniają wzrost gospodarczy;

Test Granger'a nie wskazał jednoznacznie przyczynowości zasobu BIZ i PKB dla części krajów przyczynowość zachodziła w dwóch kierunkach, dla innych w żadnym.<sup>23</sup> Oznacza to, że determinanty współwystępowania wysokich poziomów BIZ i PKB są różnorodne, a ocena relatywnej ich istotności jest trudna i wymaga szerszych badań skoncentrowanych na pojedynczych regionach.

<sup>23</sup> W dwóch kierunkach – Estonia i Węgry, w żadnym – Polska i Słowacja, w Czechach wzrost PKB poprzedza w sensie Grangera wzrost BIZ. Dla pozostałych krajów nie ma wystarczających danych, aby oszacować model z dwoma opóźnieniami. Z kolei szeregi czasowe oszacowane dla podregionów są zbyt krótkie i nie pozwalają badać przyczynowości.

Istotnym atutem Polski, często przywoływanym w mediach, a także w wywiadach IDI jest dostępność wykwalifikowanej siły roboczej. W regresjach uwzględniliśmy dwie zmienne, odzwierciedlające istotne z punktu widzenia inwestora charakterystyki rynku pracy – podaż pracy, określoną przez wskaźnik zatrudnienia ludności i cenę pracy, mierzoną zarówno wynagrodzeniami, jak też jednostkowym kosztem pracy tzn. wynagrodzeniami przeliczanymi na jednostkę produktu. Wskaźnik zatrudnienia okazał się istotny statystycznie przy niemal wszystkich konfiguracjach zmiennych objaśniających. Oznacza to, że w istocie duża dostępność siły roboczej podnosi poziom BIZ, nawet przy kontrolowaniu takich potencjalnych determinant decyzji inwestycyjnych jak bliskość stolicy czy liczba studentów przybliżająca dostępność najwyższej wykwalifikowanych pracowników. Co ciekawe, w przypadku stopy bezrobocia, która w literaturze przedmiotu (np. Billington, 1998) używana jest często jako indyktor dostępności siły roboczej, wyniki nie są tak jednoznaczne.

Brak istotności statystycznej stopy bezrobocia i stosunkowo silna zależność BIZ od wskaźnika zatrudnienia wskazują, że bezrobocie w Europie Środkowo-Wschodniej może mieć charakter strukturalny zarówno w regionach, o cieszącym się wysokim zainteresowaniem przedsiębiorców zagranicznych, jak i tych, których rozwój jest wolniejszy i które przyciągają relatywnie mniej projektów inwestycyjnych. W szczególności może to dotyczyć regionów przechodzących intensywną restrukturyzację własnych podstaw gospodarczych, w tym zwłaszcza ośrodków tradycyjnego przemysłu (por. część IV). Nowo powstające firmy (w tym te z kapitałem zagranicznym) nie zatrudniają tych bezrobotnych, których kwalifikacje odpowiadają historycznej strukturze gospodarczej regionu, szukając osób nie dysponujących kapitałem ludzkim pożądanym przez inwestorów. Jednocześnie duża gęstość zaludnienia i aktywność zawodowa w tych regionach zapewnia im odpowiedni zasób potencjalnych pracowników w analogiczny sposób w jaki dzieje się to w regionach o lepszej wyjściowej strukturze gospodarczej, w których problem bezrobocia strukturalnego nie występuje. Niższa stopa bezrobocia występuje bowiem przede wszystkim na obszarach, lepiej rozwiniętych gospodarczo, kuszących inwestorów zasobnym rynkiem zbytu i lepiej wykwalifikowanymi, bardziej doświadczonymi pracownikami. W rezultacie BIZ lokowane są w Europie Środkowej przede wszystkim tam, gdzie już obecnie wskaźnik zatrudnienia jest stosunkowo wysoki na tle kraju, pozostając jednocześnie bez bezpośredniego związku z lokalną stopą bezrobocia.

Koszt pracy okazał się ujemnie skorelowany z poziomem BIZ w podregionach, przy czym tylko parametr przy wskaźniku mierzonym w przeliczeniu na jednostkę produktu jest statystycznie istotny. Okazuje się więc, że niskie koszty pracy, pomimo podwojenia się PKB per capita w większości NMS10 na przestrzeni ostatnich kilkunastu lat i wzrostu przeciętnych kwalifikacji lokalnych pracowników nadal stanowią istotny czynnik determinujący lokalizację inwestycji zagranicznych w regionie. Wniosek ten jest wzmocniony przez brak istotności statystycznej parametrów przy liczbie studentów na 10 tys. mieszkańców, przybliżającą jakość kapitału ludzkiego. Może to wiązać się ze specyfiką BIZ lokowanych do tej pory w Europie Środkowej, w której dominowały przemysły średnio zaawansowane technologicznie (AGD) lub usługi proste (handel, transport), a więc też takie, których zapotrzebowanie na pracę koncentruje się na pracownikach średnio wykwalifikowanych (por. część IV).

Warto zwrócić uwagę na dwie implikacje powyższych konkluzji. Po pierwsze, takie wzorce kształtowania się wartości BIZ prowadzą do dywergencji pomiędzy regionami w ramach poszczególnych krajów. Zgodnie z bogatą literaturą na ten temat (por. rozdział I), BIZ pomagają przyspieszyć wzrost gospodarczy w sposób wielowymiarowy. Koncentrując się w rejonach o lepszym poziomie rozwoju powodują dalszą poprawę ich znaczenia na gospodarczej mapie Europy, podczas gdy obszary relatywnie biedniejsze, nie mogąc przyciągnąć wystarczającej ilości kapitału, rozwijają się wolniej. Tym samym BIZ wzmacniają znany w ekonomii efekt przejściowej dywergencji międzyregionalnej w krajach nadrabiających zapóźnienia rozwojowe, zjawiska które ustępuje w ślad za tym jak najlepiej rozwinięte obszary zbliżają się do światowej granicy technologicznej w wyniku czego ich dynamika rozwoju słabnie (por. Bank Światowy, 2009) Po drugie, znaczący wpływ wskaźnika zatrudnienia i brak istotności statystycznej dla wskaźnika liczby studentów na 10 tys. mieszkańców oraz stopy bezrobocia wskazują na profil pracownika poszukiwanego przez inwestorów. Jak pokazaliśmy w pierwszym rozdziale (por. też część IV), w strukturze BIZ w krajach Europy Środkowo-Wschodniej, przemysł reprezentowany jest znacznie silniej niż ma to miejsce w zachodniej części Unii Europejskiej – pracodawcy poszukują więc wykwalifikowanych operatorów maszyn i doświadczonych pracowników tego sektora. Wielu z nich (por. Ramka III. 5) kieruje się więc na tereny poprzemysłowe zlokalizowane w pobliżu przemysłowego centrum Europy (por. część IV). Jednocześnie bardzo silnym czynnikiem przyciągającym BIZ jest położenie obszaru inwestycji w zasięgu oddziaływania stolicy kraju. Zmienna zerojedynkowa, określająca taką lokalizację jest istotna statystycznie we wszystkich modelach i przy każdej konfiguracji parametrów. Świadczy to o występowaniu efektów aglomeracyjnych – w każdym z badanych krajów stolica jest zdecydowanie największym miastem, często brakuje w nich również innych ośrodków o porównywalnej wielkości. Przyciąga ona inwestorów operujących raczej w sektorze usługowym (sektor finansowy, usługi biznesowe, IT). Prowadzi to do zróżnicowanej lokalizacji inwestycji przemysłowych i usługowych, z których pierwsze lokują się zwykle w mniejszych miejscowościach, zaś drugie częściej trafiają bezpośrednio do większych ośrodków akademickich. Na poziomie modelowym zjawisko to przejawia się w braku korelacji między zasobem BIZ a odsetkiem studentów w populacji.

Na koniec warto skomentować brak mocy wyjaśniającej zasób BIZ ze strony innych zmiennych nieinstytucjonalnych, takich jak gęstość dróg, atrakcyjność turystyczna, przestępczość, czy indeksy powiązane z infrastrukturą społeczną. Gęstość dróg (określona jako długość dróg na 100 km<sup>2</sup>) przedstawia ogólny zasób infrastruktury drogowej, nie odzwierciedlając jej jakości – w szczególności najistotniejszych dla inwestorów są autostrady i drogi ekspresowe. Z kolei, atrakcyjność turystyczna ma istotne znaczenie jedynie powyżej pewnego minimalnego progu – w niektórych regionach np. na północy Bułgarii i południu Rumunii bliskość Morza Czarnego odgrywa istotną rolę. Z kolei, przestępczość koncentruje się w miastach i jest skorelowana z PKB na mieszkańca, jest więc zmienną z punktu widzenia



ekonometrycznego redundantną. Jednocześnie, w każdym przypadku, zmienne zerojedynkowe dla kraju okazywały się istotne statystycznie. Wskazuje to na potencjalne znaczenie jakie niewidoczne bezpośrednio w statystykach makroekonomicznych, lecz jednocześnie specyficzne dla danego kraju cechy, mają dla wyborów inwestycyjnych firm zagranicznych. Naturalnymi kandydatami na te ukryte determinanty BIZ jest położenie geograficzne oraz jakość instytucji. Analizę tych czynników przedstawiamy w następnym rozdziale.

#### 4.4.3. Instytucjonalne determinanty BIZ

Włączenie zmiennych instytucjonalnych do modelu jednoznacznie wskazuje na rolę opodatkowania kapitału jako istotnej determinanty BIZ. Dodanie podatku CIT powoduje utratę istotności statystycznej zmiennych zerojedynkowych dla krajów, podczas gdy dopasowanie modelu spada w niewielkim stopniu. Oznacza to, że instytucją, która w największym stopniu pozwala wyjaśnić zróżnicowanie pomiędzy krajami jest (przy kontroli innych czynników) właśnie wysokość podatku od zysków przedsiębiorstw. Inne zmienne podatkowe są również istotne statystycznie, a znak parametrów jest zgodny z intuicją (ujemny) lecz siła korelacji jest w ich przypadku znacznie mniejsza. Oszacowany współczynnik elastyczności wskazuje, że obniżenie stawki podatku CIT o 1 pkt. proc. spowoduje podniesienie wartości BIZ na mieszkańca o 200-300 euro. Wynik ten jest zaskakująco odporny na zmiany specyfikacji modeli i dodanie innych zmiennych objaśniających. Jest to w pełni zgodne z teoretycznymi przewidywaniami ekonomii, w tym z tzw. regułą Ramseya zgodnie, z którą najbardziej elastyczny czynnik produkcji – kapitał – powinien być opodatkowany zerową stawką podatkową o ile celem polityki gospodarczej jest maksymalizacja produktu całkowitego w gospodarce. Skuteczność CIT jako instrumentu przyciągania BIZ ilustruje Ramka III.10.

**Tabela III.6. Korelacje cząstkowe zmiennych instytucjonalnych i BIZ.**

	1	2	3	4	5	6	7	8
Liczba procedur potrzebnych do założenia firmy	-36%***	-38%***	-31%***	-28%***	-30%***	-7%	0%	-7%
Czas potrzebny na założenie firmy	2%	2%	1%	0%	1%	-12%	-6%	-13%
Koszt założenia firmy	-30%***	-32%***	-24%***	-22%***	-24%***	-7%	5%	-6%
Minimalny kapitał potrzebny do założenia firmy	-26%***	-27%***	-22%***	-21%***	-22%***	-10%	2%	-10%
Liczba procedur potrzebnych do zdobycia pozwolenia na budowę	25%	28%	21%	16%	18%	5%	5%	7%
Czas potrzebny na zdobycie pozwolenia na budowę	-28%	-29%	-23%	-21%	-23%	-4%	4%	-3%
Koszt zdobycia pozwolenia na budowę	13%*	13%**	14%**	14%**	14%**	6%	1%	5%
Indeks poziomu ochrony wierzyciela	4%	5%	3%	2%	2%	-7%	5%	-6%
Indeks dostępności informacji kredytowej	31%***	33%***	27%***	24%***	26%***	8%	-4%	8%
Stopień pokrycia publicznymi rejestrami informacji kredytowej	30%***	31%***	25%***	23%***	24%***	-7%	-8%	-7%
Stopień pokrycia prywatnymi rejestrami informacji kredytowej	-34%***	-36%***	-26%**	-23%***	-24%**	-4%	0%	-5%
Indeks transparentności działań zarządów firm	20%***	23%**	15%	10%	12%	3%	6%	5%
Indeks odpowiedzialności dyrektorów za działanie na szkodę spółki	0%	0%	0%	1%	1%	11%	1%	11%
Indeks możliwości toczenia sporów sądowych z udziałowcami	-26%***	-28%***	-21%**	-18%**	-19%*	-16%	-8%	-17%
Ogólny indeks ochrony inwestorów (Średnia z powyższych trzech)	2%	3%	-1%	-3%	-3%	-2%	3%	0%
Liczba płatności podatkowych w ciągu roku	8%	8%	6%	4%	4%	14%	10%	16%
Czas poświęcony na spełnianie obowiązków podatkowych w ciągu roku	0%	-1%	5%	7%	7%	-10%	-9%	-12%
Sumaryczna wielkość podatków	-9%	-10%	-5%	-3%	-4%	12%*	6%	11%*

Uwaga: Usunięty wpływ zmiennych:

Model 1 – PKB per capita w Euro

Model 2 – PKB per capita w Euro, Jednostkowe koszty pracy, Wskaźnik zatrudnienia

Model 3 – PKB per capita w Euro, Jednostkowe koszty pracy, Wskaźnik zatrudnienia, Lokalizacja w pobliżu stolicy

Model 4 – PKB per capita w Euro, Lokalizacja w pobliżu stolicy

Model 5 – PKB per capita w Euro, Jednostkowe koszty pracy, Wskaźnik zatrudnienia, Lokalizacja w pobliżu stolicy, Liczba studentów na 10 tys. mieszkańców

Model 6 – PKB per capita w Euro, Jednostkowe koszty pracy, Wskaźnik zatrudnienia, Lokalizacja w pobliżu stolicy, Liczba studentów na 10 tys. mieszkańców, Wysokość podatku CIT

Model 7 – PKB per capita w Euro, Jednostkowe koszty pracy, Wskaźnik zatrudnienia, Lokalizacja w pobliżu stolicy, Liczba studentów na 10 tys. mieszkańców, Wysokość podatku CIT, Wysokość podatku VAT

Model 8 – PKB per capita w Euro, Jednostkowe koszty pracy, Wskaźnik zatrudnienia, Lokalizacja w pobliżu stolicy, Wysokość podatku CIT,

Podobny efekt, choć znacznie w mniejszej skali, wywołuje podatek VAT. Również w tym przypadku parametr przy zmiennej w istotny statystycznie sposób różni się od zera, przy czym wartość współczynników  $R^2$  przy odpowiednich modelach jest znacznie mniejsza, a współczynnik korelacji cząstkowej jest o jedną trzecią mniejszy niż w przypadku podatku CIT. Wynik ten jest zgodny z intuicją i wskazuje, że pewnym sposobem na zwiększenie wolumenu BIZ może być zmniejszenie podatku od zysków przedsiębiorstw i zrekompensowanie ubytku dochodów budżetu przez podniesienie innych danin. Warto przy tym zauważyć, że VAT może być przybliżeniem całkowitego poziomu fiskalizmu w danym kraju, podczas gdy CIT z racji znikomych rozmiarów tego podatku jako źródła dochodów budżetowych tej roli nie pełni.

### Ramka III.10. Sukces gospodarczy Irlandii, a rola BIZ.

Przegląd literatury przedstawiony w pierwszej części tego rozdziału wskazuje liczne kanały wpływu, przez które BIZ oddziałują na rozwój gospodarczy. W części ekonometrycznej natomiast pokazaliśmy, że wysoki zasób BIZ jest w sposób statystycznie istotny powiązany z wartościami indeksów jakości otoczenia instytucjonalnego i przede wszystkim, z poziomem podatku CIT. Spektakularnym przykładem sukcesu gospodarczego, który w dużej mierze wynika z BIZ jest „cud gospodarczy” w Irlandii, który dokonał się w latach 80. i 90. Najważniejszą determinantą sukcesu są w tym przypadku reformy przeprowadzane w drugiej połowie XX wieku i które doprowadziły do gwałtownego wzrostu wolumenu BIZ na Zielonej Wyspie.

Po II Wojnie Światowej, sytuacja gospodarcza Irlandii przez długi czas kształtowała się gorzej niż w innych krajach Europy Zachodniej. Do połowy lat 1960. kraj ten stosował politykę protekcyjną, mimo że większość państw zachodnich odwróciła się w kierunku wolnego handlu niemal dekadę wcześniej (Barry, 2004). Miało to chronić rodzimy przemysł i produkcję przed importem z Wielkiej Brytanii. Redukcje celnego rozpoczęły się dopiero w roku 1966 w ramach Angielsko-Irlandzkiego Porozumienia o Wolnym Handlu, a ostatnie cła zostały zniesione w 1978, 5 lat po przystąpieniu Irlandii do Unii Europejskiej (Görg, Ruane, 1997). W latach 1970-1985 Zielona Wyspa znalazła się w wyjątkowo złej sytuacji gospodarczej. Niska dynamika wzrostu (2 proc. rocznie) gospodarczego połączona była z bardzo wysokim, 17proc. bezrobociem, wysokim zadłużeniem (114 proc. PKB). Dużym problemem stała się także masowa emigracja z wyspy, przede wszystkim do USA i Wielkiej Brytanii. Dopiero lata osiemdziesiąte i dziewięćdziesiąte XX wieku przyniosły całkowitą zmianę tej tendencji, przyspieszenie wzrostu i zmianę położenia Irlandii, którą zaczęto nazywać Celytyckim Tygrysem, na gospodarczej mapie Europy. W literaturze przedmiotu wymienia się dwa główne katalizatory tego przełomu: napływ środków w ramach Funduszy Strukturalnych Unii Europejskiej oraz znaczące zwiększenie bezpośrednich inwestycji zagranicznych nie tylko z UE, ale także ze Stanów Zjednoczonych.

Po otworzeniu się Irlandii na handel zagraniczny, zniesieniu celnym oraz przystąpieniu do Unii Europejskiej odnotowano wzmocnienie napływu BIZ przede wszystkim w sektorze farmaceutycznym oraz komputerowym. Na decyzję o lokalizacji firm zagranicznych w Irlandii, poza liberalizacją handlu, wpłynęły także działania rządu. Irlandia stała się atrakcyjnym miejscem inwestowania z powodu przyjaznego systemu podatkowego, przede wszystkim niskiego podatku CIT. Ważnym krokiem było także tzw. „Porozumienie Społeczne” podpisywane i negocjowane co rok przez rząd, związki zawodowe, pracodawców oraz zatrudnionych. Pozwoliło ono bez protestów społecznych przeprowadzić niekiedy bolesne reformy finansowo-gospodarcze których efektem było m.in. zwiększenie wzrostu gospodarczego i zatrudnienia oraz zmiany systemu podatkowego. Przyczyniło się to do zwiększenia atrakcyjności i konkurencyjności Irlandii, co w efekcie spowodowało napływ inwestycji zagranicznych. (Barry, 2000) Wspieranie inwestycji stało się przy tym jednym z głównych celów specjalnej instytucji – Investment and Development Agency (IDA). Dzięki starannemu przeanalizowaniu przewag konkurencyjnych Irlandii, agencja mogła profilować swoją politykę i skoncentrować się na określonych branżach, które w największym stopniu wykorzystająby potencjał wyspy. Zidentyfikowane w toku badań przewagi to przede wszystkim język angielski, którym posługują się mieszkańcy kraju, strategiczna lokalizacja (najbliższe położone państwo europejskie dla Stanów Zjednoczonych) oraz wykwalifikowana siła robocza zwłaszcza w kierunkach ścisłych i technicznych. Istotnym czynnikiem wpływającym na decyzje inwestorów były także niskie koszty pracy w porównaniu z innymi krajami UE oraz wysokie wydatki na badania i rozwój. IDA dzięki swoim działaniom skierowanym w przyciągnięcie zagranicznych przedsiębiorców przyczyniła się do rozwoju kapitału ludzkiego, infrastruktury oraz telekomunikacji, które dodatkowo podniosły atrakcyjność kraju w oczach inwestorów.

Duża część inwestycji zagranicznych pochodziła ze Stanów Zjednoczonych. Najwięcej projektów ulokowanych zostało w sektorze farmaceutycznym oraz informatycznym. Swoje oddziały otworzyli w Irlandii czołowi przedstawiciele tych branż tacy jak Microsoft, IBM, Oracle, Dell, GlaxoSmithKline, Johnson & Johnson czy Merck. Ich obecność na rynku irlandzkim przyczyniła się do napływu innych inwestorów. BIZ odegrały kluczową rolę w rozwoju irlandzkiego przemysłu. Przyczyniły się one także w znacznym stopniu do poprawy sytuacji gospodarczej Irlandii. Bezrobocie spadło do poziomu ok. 5 proc., zmniejszyły się koszty produkcji, wzrosło PKB. Około 50 proc. zatrudnienia pochodziło z miejsc pracy stworzonych przez firmy zagraniczne, co było najwyższym wskaźnikiem w Europie. Obecność ważnych przedstawicieli światowych firm stworzyła większe możliwości dla nowych przedsiębiorców, którzy mogli początkowo zdobywać doświadczenie w zagranicznych placówkach, a następnie otwierać własne firmy. Przedsiębiorstwa zagraniczne inwestujące w Irlandii były nastawione przede wszystkim na eksport do krajów Unii Europejskiej, zatrudniały bardziej wykwalifikowaną siłę roboczą, podczas gdy przedsiębiorstwa narodowe produkowały na własny oraz brytyjski rynek i zatrudniały gorzej wykwalifikowanych pracowników (Barry, 2000). Wyżej wymienione czynniki wskazują na istotny wpływ BIZ na rozwój gospodarczy Irlandii, która w ostatnich dziesięcioleciach skupiona była na przyciąganiu inwestorów przede wszystkim z sektorów high-tech. Przypadek ten pokazuje, w jaki sposób BIZ mogą być katalizatorem wzrostu gospodarczego i przyczynić się do zwiększenia dobrobytu mieszkańców. Z drugiej strony, kłopoty Irlandii w ostatnich latach może stanowić pewną naukę dla projektantów polityk. Wraz ze wzrostem poziomu rozwoju biedniejszych krajów inwestorzy przenoszą swoje fabryki, czego jaskrawym przykładem może być relokacja produkcji komputerów Dell z Limerick do Łodzi. Ponadto, intensywny napływ inwestorów i szybki wzrost gospodarczy grozi powstawaniem bąbli spekulacyjnych co stwarza ryzyka dla polityki fiskalnej i monetarnej.



Inne zmienne zależne od polityki, po wyłączeniu wpływu podatku CIT nie są istotnie skorelowane z zasobem BIZ. Co ciekawe dotyczy to zarówno indeksów syntetycznych z raportu *Doing Business*, jak też zdezagregowanych indykatorów łatwości prowadzenia działalności gospodarczej. Większość zmiennych, która jest w sposób istotny statystycznie skorelowana z BIZ po wyłączeniu zmiennych niezależnych od polityki, jest współliniowa z wartościami podatku CIT. Przykładowo, skorelowanie liczby procedur potrzebnych do założenia działalności gospodarczej z wartościami BIZ jest wyłącznie artefaktem ukrytym w danych – w krajach o wyższym podatku obserwuje się również bardziej skomplikowane przepisy.

Co ciekawe, ani liczba procedur ani czas spędzony na płaceniu podatków nie korelują się w sposób istotny statystycznie z zasobem BIZ, nawet jeżeli nie odejmiemy wpływu jaki na BIZ wywiera CIT. Z naszych modeli wynika więc, że inne zmienne instytucjonalne są dla inwestorów znacznie ważniejsze. Podobny wniosek dotyczy przepisów dotyczących wydawania zezwoleń na budowę. Prawdopodobną przyczyną braku zależności pomiędzy wartościami BIZ, a jakością polityk jest podobny poziom indeksów we wszystkich krajach Europy Środkowo-Wschodniej. Ponadto, bariery biurokratyczne stanowią istotną przeszkodę dla małych i średnich przedsiębiorstw, natomiast korporacje transnarodowe dysponują wystarczającymi pieniędzmi i środkami operacyjnymi, aby je pokonać. Dodatkowo, większość BIZ obsługiwanych jest przez specjalistyczne komórki administracji lokalnej bądź krajowe agencje inwestycji zagranicznych, do których zadań należy pomoc inwestorom w przezwyciężaniu barier biurokratycznych.

#### 4.5. Trendy w zakresie zmian instytucjonalnych.

Zgodnie z raportem UNCTAD (2010), w ostatnich dwóch dekadach obserwuje się na świecie postępującą liberalizację przepisów w zakresie handlu zagranicznego i BIZ. Choć dynamika tego procesu w ostatnim pięcioleciu nieco spadła, to wciąż wyraźnie widoczna jest przewaga reform liberalizujących przepisy i wspierających BIZ nad zmianami w przeciwnym kierunku. UNCTAD (2010) zauważa ponadto stałe obniżanie obciążeń podatkowych przedsiębiorstw.

Spadek dynamiki procesu liberalizacji gospodarczej w ostatnich latach wynika z jednej strony ze światowego kryzysu i przekonania rządów o konieczności stymulowania gospodarki, a z drugiej z nasilających się obaw odnośnie zasobów strategicznych i bezpieczeństwa. Dodatkową motywacją, uzasadniającą potrzebę interwencji była potrzeba wyrównywania dochodów wewnątrz społeczeństwa i zapobieganie kryzysom żywnościowym. Większość działań wywołanych kryzysem prowadzonych była w grupie krajów G20 i dotyczyła przemysłu motoryzacyjnego bądź usług finansowych i nie ograniczała się do krajowych przedsiębiorstw, mogły więc z nich skorzystać również KTN.<sup>24</sup> Dodatkowo, zarząd sprawowany przez państwo nad przejmowanymi przedsiębiorstwami mógł wpłynąć na ich operacje prowadzone za granicą. UNCTAD (2010) wskazuje dodatkowo na wzrastającą liczbę porozumień zawieranych pomiędzy krajami (zarówno umowy w zakresie opodatkowania, jak też porozumienia wielostronne o wspieraniu wzajemnych inwestycji), a także na stałą poprawę ich jakości i precyzji.

Polityka w zakresie BIZ w ostatnich latach miała więc na celu pogodzenie dwóch, pozornie sprzecznych celów – z jednej strony ochrony krajowych producentów przed kryzysem, a z drugiej liberalizacji handlu i zapewnienia wystarczających zachęt dla inwestorów zagranicznych.

<sup>24</sup> Pomimo to wskazuje się na możliwość niejawnego protekcjonizmu przy arbitralnym wyborze przedsiębiorstw, którym udzielona została pomoc.

## Podsumowanie

Inwestycje zagraniczne są istotnym elementem pejzażu gospodarczego współczesnego świata. Choć rozwój polityk na rzecz ich wspierania rozpoczął się już w latach powojennych, kiedy korporacje amerykańskie stanowiły istotny element odbudowy europejskiego przemysłu, to rzeczywista eksplozja wolumenu BIZ na świecie nastąpiła dopiero w latach dziewięćdziesiątych XX wieku.

W pierwszym rozdziale przedstawiliśmy światowe trendy w zakresie bezpośrednich inwestycji zagranicznych, opisując ich zmiany w czasie i rozkład geograficzny. Mimo nadal widocznej dominacji krajów rozwiniętych, stopniowo coraz większym odbiorcą BIZ stają się gospodarki wschodzące Azji, Ameryki Łacińskiej i Europy Środkowej. Głęboka recesja, która dotknęła kraje OECD w latach 2008-2009 spowodowała wzmocnienie znaczenia rynków wschodzących na światowej scenie inwestycyjnej - 2009 po raz pierwszy wartość BIZ ulokowanych w Chinach była wyższa niż ta w Stanach Zjednoczonych. Ponadto, choć światowe przepływy kapitału w 2010 roku zmalały, to w krajach rozwijających się – Brazylii, Indiach czy Indonezji ich poziom był wyższy niż kiedykolwiek wcześniej.

Podobnie jak na świecie, również w Polsce, w latach dziewięćdziesiątych odnotowano gwałtowny wzrost wolumenu bezpośrednich inwestycji zagranicznych, który rósł w tamtej dekadzie niemal rokrocznie. Ponadto, w naszym kraju ulokowano sumarycznie większy zasób kapitału niż w jakimkolwiek innym państwie regionu. Mimo to, jeśli wziąć pod uwagę skalę poszczególnych gospodarek, inne państwa NMS-10 w większym stopniu wykorzystywały zainteresowanie inwestorów Europą Środkową, a w konsekwencji napływ BIZ w relacji do PKB lub liczby mieszkańców w Czechach, Słowacji i na Węgrzech był większy niż w Polsce. Jednocześnie struktura sektorowa inwestycji w regionie różniła się od obserwowanej krajach zachodniej Europy większym udziałem przemysłu i mniejszym usług.

W kolejnym rozdziale, bliżej przyglądamy się determinantom BIZ w krajach UE-27, ze szczególnym uwzględnieniem regionu Europy Środkowo-Wschodniej. Rozpoczynamy ją od obliczenia wpływu jako wymiana handlowa w obrębie Unii Europejskiej wywiera na krajowe rynki pracy. W tym celu konstruujemy miarę opartą na macierzy przepływów międzygałęziowych dla 21 państw Unii Europejskiej i wskazujemy na skutki jakie dla zatrudnienia i produktywności pracy w Europie miałyby hipotetyczne wycofanie się z integracji gospodarczej i wprowadzenie autarkii. Przewidujemy, że taka operacja co prawda prowadziłaby do wzrostu zatrudnienia niemal w całej Unii Europejskiej, to jednocześnie wiązałby się z tym znaczny spadek produktywności. Okazuje się także, że różnice między korzyściami z handlu zagranicznego w poszczególnych sektorach są pomocne w wyjaśnianiu ponadprzeciętnie dużego znaczenia w napływie BIZ określonych sektorów gospodarki w krajach Europy Środkowo-Wschodniej.

W trzecim rozdziale, analizujemy determinanty BIZ w ujęciu lokalnym, skupiając swoją uwagę na Polsce. W tym celu przedstawiamy ogólny obraz BIZ napływających do Polski, wskazując, że strumienie inwestycyjne w sektorze przemysłu są znacznie stabilniejsze niż te w usługach, choć jednocześnie ich skala jest mniejsza. Następnie w ujęciu statyczno-porównawczym pokazujemy oddziaływanie BIZ na konwergencję struktury zatrudnienia do krajów Unii Europejskiej. Bez wymiany handlowej, wzrost gospodarczy byłaby znacznie wolniejszy, a liczba pracujących potrzebna do utrzymania struktury konsumpcji – większa. W dalszej kolejności opisujemy zróżnicowanie rozkładu geograficznego BIZ w Polsce i jego determinanty, zidentyfikowane przy pomocy modeli regresji panelowej. Na zasób BIZ w poszczególnych województwach w największym stopniu wpływa gęstość dróg, jednostkowe koszty pracy, a także istnienie specjalnych stref ekonomicznych. Dodatkowo, stopa bezrobocia umożliwia wyjaśnienie fluktuacji tego wskaźnika w czasie.

**Tabela III.7. Skuteczność poszczególnych narzędzi polityki na poziomie krajów (na podstawie przeglądu literatury) i województw (na podstawie analiz ekonometrycznych).**

Narzędzie polityki	Skuteczność narzędzia – wyniki badań międzynarodowych	Wyniki na poziomie regionów
Bodźce fiskalne	Skuteczne	Bardzo skuteczne zarówno w wymiarze lokalnym (SSE powodują zwiększenie zasobu inwestycji), jak też globalnym (zmiany CIT w istotny sposób oddziałują na BIZ).
Rozwój infrastruktury	Stosunkowo skuteczne, ale podatne na problem przeinwestowania	Skuteczne w obszarze infrastruktury drogowej, średnio skuteczne w innych przypadkach (choć występuje korelacja pomiędzy liczbą SSE, wyposażonych w odpowiednio przygotowane tereny i zasobem inwestycji, to ogólna gęstość sieci kanalizacyjnej i wodociągowej nie wpływa na zasób BIZ). Największe znaczenie mają duże projekty drogowe.
Liberalizacja regulacji rynku pracy	Skuteczne, przy czym wyniki są nieliczne i niejednoznaczne	Średnio skuteczne (działają pośrednio przez zwiększanie wskaźnika aktywności zawodowej).
Poprawa ogólnej stabilności instytucjonalnej i walka z korupcją.	Skuteczne, jedynie w przypadku istotnej poprawy	Brak możliwości badania na poziomie województw. Na poziomie regionów Europy Środkowej nie zidentyfikowano istotnego wpływu instytucji, co może jednak wynikać z względnego podobieństwa wszystkich krajów w tym zakresie.



W sekcji czwartej prezentujemy przegląd najważniejszych bodźców instytucjonalnych stosowanych przez twórców polityk w celu intensyfikacji napływu BIZ w ich krajach i regionach. Okazuje się, że najistotniejszym czynnikiem oddziałującym na wzrost BIZ jest ogólna obudowa instytucjonalna i stabilność polityczna (która jest podobna dla wszystkich regionów, a więc nieuchwytna w modelu ekonometrycznym szacowanym na danych dla województw), a także zasób lokalnej infrastruktury. Dodatkowo, stosunkowo skuteczne są bodźce fiskalne, co znajduje potwierdzenie w oszacowanych modelach ekonometrycznych (z bodźcami fiskalnymi skorelowana jest liczba specjalnych stref ekonomicznych w regionach – to głównie na ich obszarze są one stosowane). Podsumowanie skuteczności poszczególnych narzędzi prezentuje tabela III.8.

Zwieńczeniem tej części raportu jest ekonometryczna analiza instytucjonalnych i ekonomicznych determinant BIZ na poziomie środkowoeuropejskich podregionów. Wynika z niej, że kluczowe znaczenie w decyzjach lokalizacyjnych przedsiębiorstw w krajach NMS-10 odgrywa wyjściowy poziom rozwoju gospodarczego mierzony PKB *per capita*, co oznacza, że firmy dążą do skupiania się w już rozwiniętych regionach. Ważne są jednak także podstawowe charakterystyki rynku pracy tj. cena i podaż siły roboczej. Wśród instytucjonalnych cech kraju nadrzędną rolę odgrywa wysokość podatku CIT, która okazała się być skorelowana z wartością BIZ we wszystkich modelach. W konsekwencji, w krajach o podobnej sytuacji prawnej i politycznej, obniżka tej daniny może w istotny sposób zintensyfikować napływ BIZ.

Część **IV.** Globalizacja  
w wymiarze lokalnym

Autorzy:  
Maciej Bukowski  
Aleksander Śniegocki

143	Wprowadzenie
144	1. Świat i regiony w obliczu globalizacji
144	1.1. Globalne procesy, lokalne wyzwania
144	1.1.1. Czym jest globalizacja?
148	1.1.2. Lokalne oblicza globalizacji
149	1.2. Handel między Północą a Południem i międzynarodowy podział pracy
156	1.3. W poszukiwaniu niższych kosztów produkcji – dezindustrializacja Północy i industrializacja Południa
160	1.4. Lokalne skutki dezindustrializacji – doświadczenia USA i Niemiec
160	1.4.1. Wprowadzenie
161	1.4.2. Przemiany w północnoamerykańskim „Pasie Rdzy”
168	1.4.3. Restrukturyzacja w niemieckim Zagłębiu Ruhry
173	2. Polskie regiony w sieci globalnych powiązań
173	2.1. Wprowadzenie
176	2.2. Skupiska globalizacji - bieguny wzrostu i ich zaplecza
176	2.2.1. Wprowadzenie
178	2.2.2. Motoryzacja i przesuwanie się jądra przemysłowego Europy
181	2.2.3. Polskie bieguny wzrostu jako europejskie centra prostych i złożonych usług biznesowych
186	2.3. Konurbacja śląska i Łódź – stare ośrodki przemysłowe w czasie zmian
186	2.3.1. Wprowadzenie
187	2.3.2. Restrukturyzacja na Śląsku – tradycyjny przemysł ciężki wobec globalizacji
192	2.3.3. Łódź – od tekstylnej tradycji do nowej bazy gospodarczej
196	2.4. Migracje – alternatywny sposób uczestnictwa w globalizacji Polski wschodniej i północnej
196	2.4.1. Wprowadzenie
198	2.4.2. Migracje zagraniczne z polskich peryferii
200	2.4.3. Migracje do zglobalizowanych centrów rozwoju i ich zapleczy
203	Podsumowanie

## SPIS TABEL

- 145 **Tabela IV.1.** Innowacje techniczne – chronologia.
- 147 **Tabela IV.2.** Chronologia II (1940-1978) i III (1978-dziś) fazy globalizacji.
- 155 **Tabela IV.3.** Światowy eksport usług i eksport ogółem (w proc. globalnego PKB), zmiany struktury eksportu usług, 1976-2009.
- 155 **Tabela IV.4.** Rodzaje międzynarodowego świadczenia usług wg GATS.
- 162 **Tabela IV.5.** Stany tworzące Pas Rdzy – udział sektorów przemysłu w zatrudnieniu, 1970 i 2008 (w proc.).
- 164 **Tabela IV.6.** Udział przepływów pomiędzy Pasami Rdzy i Słońca w migracjach poza dany region, 1970-2000 (proc.).
- 169 **Tabela IV.7.** Produkcja, zatrudnienie i produktywność w niemieckim hutnictwie, 1970, oraz 2008-2010.
- 171 **Tabela IV.8.** Zatrudnienie w Zagłębiu Ruhry i RFN wg sektorów, 1970-2009, proc.
- 173 **Tabela IV.9.** Zjawiska globalne dotykające Pas Rdzy i Zagłębie Ruhry oraz reakcje na ich wystąpienie.
- 175 **Tabela IV.10.** Globalne trendy w poszczególnych sektorach i ich konsekwencje lokalne w Polsce.
- 177 **Tabela IV.11.** Wybrane ośrodki rozwoju branż RTV, AGD i usług biznesowych w Polsce.
- 182 **Tabela IV.12.** *Outsourcing* i *offshoring* usług biznesowych.
- 185 **Tabela IV.13.** Udział (w proc.) ośrodków badawczo-rozwojowych w zatrudnieniu\* i nakładach na B+R w przedsiębiorstwach w wybranych krajach UE, 2008.
- 188 **Tabela IV.14.** Zatrudnienie i produktywność w polskim hutnictwie żelaza i stali, 1990-2010.
- 189 **Tabela IV.15.** Koszty zatrudnienia jako proc. wartości produkcji stali w wybranych krajach UE.
- 189 **Tabela IV.16.** Inwestycje brutto w środki trwałe na zatrudnionego, tys. euro (ceny bieżące), 1999-2008.
- 190 **Tabela IV.17.** Struktura własnościowa hutnictwa żelaza i stali w wybranych krajach, wg maksymalnych mocy produkcyjnych stali surowej, w proc.
- 191 **Tabela IV.18.** Lokalne skutki restrukturyzacji przemysłu w miastach konurbacji Śląskiej.
- 192 **Tabela IV.19.** Przemysł motoryzacyjny, sytuacja na rynku pracy i demografia podregionów województwa śląskiego.
- 193 **Tabela IV.20.** Liczba bezrobotnych zarejestrowanych na 1000 ludności w wieku 20-64 lat w Łodzi i wybranych dużych miastach Polski, 1992-2009.
- 202 **Tabela IV.21.** Wpływ zjawisk o charakterze globalnym na regiony w Polsce.

## SPIS RAMEK

- 150 **Ramka IV.1.** Podział na kraje rozwiniętej „Północy” i relatywnie uboższego „Południa”.
- 153 **Ramka IV.2.** Międzynarodowy podział pracy w świetle teorii ekonomii.
- 154 **Ramka IV.3.** Podział pracy w przemyśle samochodowym - wymiar globalny i regionalny.
- 156 **Ramka IV.4.** Studium przypadku: Bangalur – indyjska Dolina Krzemowa.
- 158 **Ramka IV.5.** Przebieg i przyczyny dezindustrializacji w krajach wysoko rozwiniętych.
- 159 **Ramka IV.6.** Gospodarka Chin – otwarcie portowego okna na świat.
- 160 **Ramka IV.7.** Wolny handel i walka z globalnym ociepleniem – czy wraz z odpływem emisji krajom Północy grozi kolejna fala dezindustrializacji?
- 164 **Ramka IV.8.** Studium przypadku: Pittsburgh – odrodzone Miasto Stali.
- 165 **Ramka IV.9.** Lokalizacja produkcji w teorii ekonomii.
- 167 **Ramka IV.10.** Studium przypadku: Detroit – zmierzch Motor City.

- 170 **Ramka IV.11.** Niemiecki model gospodarki wobec zmian strukturalnych.
- 174 **Ramka IV.12.** Zróżnicowanie regionalne Polski.
- 177 **Ramka IV.13.** Trzy drogi ku nowoczesnym branżom przemysłu – Irlandia, Izrael, Korea Południowa.
- 180 **Ramka IV.14.** Motoryzacyjne jądro Europy.
- 182 **Ramka IV.15.** Outsourcing, offshoring i nearshoring.
- 189 **Ramka IV.16.** Przebieg restrukturyzacji przemysłu stalowego w Polsce po 1999 roku.
- 190 **Ramka IV.17.** Międzynarodowa konsolidacja branży stalowej.
- 194 **Ramka IV.18.** Liberalizacja handlu tekstyliami w latach 1995-2005.
- 197 **Ramka IV.19.** Lokalne oddziaływanie BIZ– wyniki badania IDI.
- 199 **Ramka IV.20.** Skutki masowej emigracji zarobkowej – przypadek województwa opolskiego.
- 201 **Ramka IV.21.** Lokalne oddziaływanie migracji zagranicznych.

## SPIS WYKRESÓW

- 144 **Wykres IV.1.** Globalny PKB (2008=100) oraz eksport światowy jako procent globalnego PKB, 1820-2009.
- 144 **Wykres IV.2.** Rozpowszechnienie się ważnych innowacji technicznych w I (lewy panel) oraz II i III (prawy panel) fazie globalizacji.
- 146 **Wykres IV.3.** Chronologia zjawisk globalizacyjnych wg Google ngrams.
- 146 **Wykres IV.4.** Rundy negocjacyjne GATT/WTO.
- 151 **Wykres IV.5.** Struktura wymiany handlowej (w obu kierunkach) między krajami Północy i Południa, 1970 i 2010.
- 152 **Wykres IV.6.** Proporcje eksportu dóbr z Północy na Południe i z Południa na Północ oraz udział wymiany między Północą a Południem w handlu światowym ogółem, 1970-2010.
- 154 **Wykres IV.7.** Samochody produkowane w UE15 i NMS10 (w mln sztuk oraz proc. produkcji UE27), 1995-2010.
- 154 **Wykres IV.8.** Struktura zatrudnienia w branży motoryzacyjnej oraz jej udział w zatrudnieniu w przetwórstwie przemysłowym (proc.), 2008.
- 157 **Wykres IV.9.** Udział (w proc.) przemysłu w zatrudnieniu ogółem oraz w całkowitym PKB, 1977-2006.
- 158 **Wykres IV.10.** Zmiany produktywności i udziału w zatrudnieniu wg sektorów w UE15 (lewy panel) oraz ich porównanie ze zmianami w USA (prawy panel), 1970-2007 (1970=100).
- 162 **Wykres IV.11.** Produkcja stali (w tonach) w USA, Niemczech, Japonii i Polsce, 1970 = 100.
- 162 **Wykres IV.12.** Zastosowanie odlewania ciągłego w produkcji stali (w proc.).
- 163 **Wykres IV.13.** Saldo handlu stalą USA wg kraju pochodzenia (mld USD z 2005 roku).
- 164 **Wykres IV.14.** Udział Pasów Rdzy i Słońca w ludności aktywnej zawodowo w USA (w proc.), 1976 i 2000.
- 164 **Wykres IV.15.** Struktura (w proc.) zatrudnienia w obszarze metropolitalnym Pittsburgha, 1970 i 2008.
- 166 **Wykres IV.16.** Zatrudnieni w przemyśle motoryzacyjnym wg ośrodka, 1970 i 2008 (w tys.).
- 166 **Wykres IV.17.** Relacja stopy bezrobocia w Pasie Rdzy, Detroit i Pittsburghu do stopy bezrobocia w USA, 1990-2010 (USA = 100).
- 167 **Wykres IV.18.** Pracownicy zrzeszeni w związkach zawodowych w Detroit, Pittsburghu i USA, 1986 i 2004, (w proc. ogółu).
- 167 **Wykres IV.19.** Pracownicy zrzeszeni w związkach zawodowych w Pasie Rdzy i USA, 1986 i 2010, (w proc. ogółu).
- 172 **Wykres IV.20.** Stopa bezrobocia (w proc.) w Zagłębiu Ruhry na tle Niemiec, 1970-2009.
- 172 **Wykres IV.21.** Zatrudnienie w Zagłębiu Ruhry, pozostałych terenach Nadrenii Północnej-Westfalii oraz byłych Niemczech Zachodnich (1970 = 100).
- 172 **Wykres IV.22.** Populacja (w tys.) Duisburga, Dortmundu i Pittsburgha, 1970-2009.
- 178 **Wykres IV.23.** Handel samochodami osobowymi, NMS10, 1992-2009, mld dol. z 2005 roku.

- 178 **Wykres IV.24.** Handel częściami samochodowymi, NMS10, 1992-2009, mld dol. z 2005 roku.
- 178 **Wykres IV.25.** Handel samochodami osobowymi, Polska, 1992-2009, mld dol. z 2005 roku.
- 178 **Wykres IV.26.** Handel częściami samochodowymi, Polska, 1992-2009, mld dol. z 2005 roku.
- 179 **Wykres IV.27.** Produkcja samochodów osobowych (w tys.) w wybranych krajach Europy Środkowej, 1950-2010.
- 183 **Wykres IV.28.** Zmiana wolumenu handlu zagranicznego usługami biznesowymi\* i ogółem usług w krajach UE, 2004-2009 (2004 = 100).
- 183 **Wykres IV.29.** Wartość (w proc. PKB) i struktura eksportu usług z Polski, 1999-2009.
- 183 **Wykres IV.30.** Struktura eksportu usług z Polski wg partnera handlowego, 2009.
- 183 **Wykres IV.31.** Saldo handlu Polski usługami biznesowymi, 2004-2009 (mld euro z 2005 roku).
- 184 **Wykres IV.32.** Komplementarność publicznych (oś pionowa) i prywatnych nakładów B+R (w proc. PKB).
- 184 **Wykres IV.33.** Umiędzynarodowienie B+R w wybranych krajach – powiązane z zagranicą źródła finansowania B+R, 2006.
- 185 **Wykres IV.34.** Zatrudnieni\* przy B+R w przedsiębiorstwach (wielkość okręgów) i udział B+R ogółem w zatrudnieniu\* i PKB województw, 2008.
- 186 **Wykres IV.35.** Udział przemysłu w zatrudnieniu NMS10 oraz wybranych krajów UE15, 1994-2008, (w proc.).
- 186 **Wykres IV.36.** Udział przemysłu w PKB w krajach NMS10 oraz wybranych krajach UE15, 1994-2008 (w proc.).
- 187 **Wykres IV.37.** Zmiana zatrudnienia w wybranych sektorach przetwórstwa przemysłowego w Polsce, 1996-2007 (w proc.).
- 188 **Wykres IV.38.** Produkcja i konsumpcja stali w Polsce (mln ton), 1970-2010.
- 188 **Wykres IV.39.** Eksport i import stali do Polski (w mln ton) oraz ich udział w produkcji i konsumpcji wewnętrznej (w proc.), 1988-2009.
- 188 **Wykres IV.40.** Kierunki handlu zagranicznego Polski wyrobami hutniczymi w latach 1988-2009 (mld dol. z 2005 roku).
- 190 **Wykres IV.41.** Udział (w proc.) największych producentów w światowej produkcji stali, 1970-2009.
- 192 **Wykres IV.42.** Dekompozycja wzrostu wydajności pracy w przemyśle (z wyłączeniem budownictwa) pomiędzy rokiem 1999 a 2007 w województwie śląskim z uwzględnieniem wkładu różnej dynamiki cen w poszczególnych sektorach (panel prawy) lub bez brania pod uwagę tego efektu (panel lewy).
- 193 **Wykres IV.43.** Polska – handel zagraniczny odzieżą i tekstyliami, 1987-2009 (mld dol. z 2005 roku).
- 193 **Wykres IV.44.** Koszt godziny pracy (w dol.) w przemyśle tekstylnym w wybranych krajach i ich udział (w proc.) w światowym eksporcie tekstyliów w porównaniu z 1995, 2007.
- 193 **Wykres IV.45.** Zatrudnienie (w tys.) w przemyśle tekstylnym i odzieżowym wg województw, 1999 i 2008.
- 194 **Wykres IV.46.** Import tekstyliów i odzieży przez kraje UE15, 1987-2009 (mld dol. z 2005 roku).
- 194 **Wykres IV.47.** Udział (w proc.) państw rozwijających się w światowym handlu tekstyliami i odzieżą, 1962-2009.
- 195 **Wykres IV.48.** Zatrudnienie (w tys.) w przemyśle tekstylnym (po lewej) i odzieżowym (po prawej) w Polsce wg wielkości przedsiębiorstw, 2002 i 2008.
- 196 **Wykres IV.49.** Zatrudnieni w firmach z udziałem kapitału zagranicznego na 10 tys. osób w wieku produkcyjnym, 2009.
- 196 **Wykres IV.50.** Kapitał spółek z udziałem kapitału zagranicznego, w tys. zł na zatrudnionego, 2009.
- 198 **Wykres IV.51.** Współczynniki selektywności migracji (WSM) dla województw Polski w okresie przed- i poakcesyjnym wg danych BAEL.
- 198 **Wykres IV.52.** Emigranci z Polski według wielkości miejscowości, z której wyjeżdżali (populacja miejscowości w tys.) wg danych BAEL.
- 200 **Wykres IV.53.** Emigracja netto wg danych o wymeldowaniach i zameldowaniach z zagranicy\*, średnie wartości dla okresów, 1999-2009.
- 201 **Wykres IV.54.** Struktura sektorowa (w proc.) złożonych w latach 2007-2008 oświadczeń o zatrudnieniu pracowników okresowych z Ukrainy.
- 202 **Wykres IV.55.** Saldo migracji stałych\* pomiędzy biegunami wzrostu, konurbacją śląską i peryferiami, 1999-2009.
- 202 **Wykres IV.56.** Saldo migracji stałych\* pomiędzy województwami, średnie wartości w poszczególnych okresach, 1999-2009.

## SPIS SCHEMATÓW

- 148 **Schemat IV.1.** Fazy globalizacji i jej oddziaływanie na lokalne i regionalne gospodarki.
- 195 **Schemat IV.2.** Fazy restrukturyzacji Łodzi.

## SPIS MAP

- 174 **Mapa IV.1.** Bieguny wzrostu i obszary peryferyjne w Polsce.
- 180 **Mapa IV.2.** Zatrudnienie w przemyśle motoryzacyjnym w podregionach UE27 (NUTS3), (w proc. ogółu zatrudnionych w roku 2008\*, panel lewy) oraz w Polsce (panel prawy, w latach 2000 i 2008).
- 201 **Mapa IV.3.** Zatrudnienie pracowników okresowych w latach 2007-2008 w układzie powiatowym (liczba pracowników na 1000 mieszkańców wg oświadczeń pracodawców).

## Wprowadzenie

O globalizacji przyzwyczailiśmy się myśleć jako o procesie dziejącym się z dala od Europy Środkowej i Polski, dotyczącym głównie potęgi gospodarcze współczesnego świata – Stany Zjednoczone, Europę Zachodnią, Japonię czy Chiny – lecz omijającym znajdujące się na jego obrzeżach peryferie. Perspektywa naszej polityki jest europocentryczna, a nie globalna. Innymi słowy, akceptując znaczenie, jakie integracja europejska i procesy ekonomiczno-społeczne zachodzące w obrębie Wspólnoty mają dla perspektyw rozwojowych Polski, jednocześnie usuwamy z horyzontu naszego zainteresowania fenomeny o szerszym, globalnym znaczeniu. Celem tej części Zatrudnienia w Polsce jest przełamanie tego stereotypu poprzez wskazanie roli jaką globalizacja odgrywa nie tylko dla nowych państw członkowskich UE i Polski jako całego kraju, ale też jej poszczególnych regionów.

Dążąc do pokazania ponadnarodowego i lokalnego oblicza zjawisk ogólnoswiatowych zaczynamy analizę od przedstawienia technologicznych, gospodarczych i instytucjonalnych źródeł współczesnej globalizacji oraz od opisu procesów z nią powiązanych, a w szczególności tych, które wpływają na strukturę produkcji i zatrudnienia w gospodarkach rozwiniętej Północy i rozwijającego się Południa. Jednocześnie wskazujemy, w jaki sposób procesy te materializują się na poziomie lokalnym. W celu przybliżenia Czytelnikowi doświadczeń państw zachodnich, o kilkadziesiąt lat dłużej będących aktywnymi uczestnikami globalnych przemian gospodarczych, omówione zostają przypadki dwóch regionów należących do najmocniej dotkniętych przez ponadnarodowe procesy – amerykańskiego Pasa Rdzy i niemieckiego Zagłębia Ruhry.

W rozdziale drugim skupiamy uwagę na włączaniu Polski wraz z całym regionem Europy Środkowej do europejskiej i globalnej sieci powiązań gospodarczych. Wyróżnione i omówione zostają różne formy uczestnictwa poszczególnych obszarów Polski w globalizacji – od najaktywniej integrujących się gospodarczo z zagranicą biegunów rozwoju, poprzez przechodzące restrukturyzację tereny opierające się do niedawna na sektorach gospodarki dotkniętych przez globalne szoki i przegrywających konkurencję z zagranicą, a na peryferiach przeżywających odpływ ludności do bardziej zglobalizowanych ośrodków skończywszy.

Pomocne zarówno w części opisującej polskie, jak i zagraniczne skutki ponadnarodowych procesów okazuje się przedstawienie zachowania kilku charakterystycznych sektorów gospodarki odczuwających ich mocny wpływ, aczkolwiek w odmienny sposób na nie reagujących w zależności od kraju i regionu. Należą do nich m.in. motoryzacja, produkcja stali, tekstyliów i odzieży oraz podatne na przenoszenie za granicę rodzaje usług biznesowych.



## 1. Świat i regiony w obliczu globalizacji

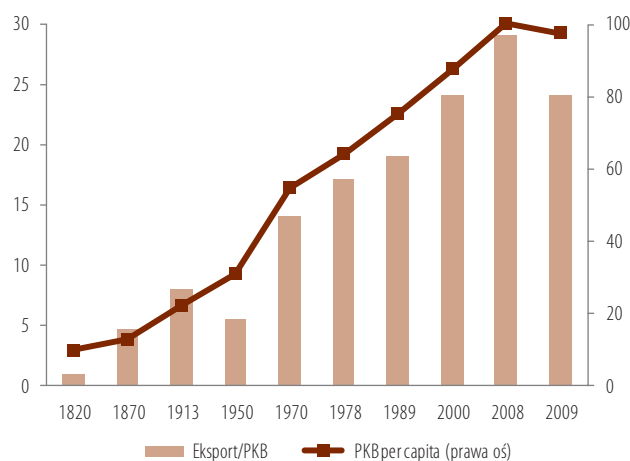
### 1.1. Globalne procesy, lokalne wyzwania

#### 1.1.1. Czym jest globalizacja?

Globalizacja to proces łączenia się różnych kontynentów coraz silniejszymi więzami gospodarczymi, technologicznymi, kulturowymi i społecznymi. W znaczeniu ściśle ekonomicznym, globalizacja oznacza światową integrację rynków regionalnych poprzez wzrost intensywności wielostronnych przepływów dóbr, kapitału, pracy i innowacji.

Początek tak pojmowanego tworzenia gospodarki globalnej datuje się zwykle na pierwszą połowę XIX wieku, kiedy to wraz ze spadkiem kosztów transportu lądowego i morskiego doszło do zwielokrotnienia wolumenu wymiany handlowej między Europą, Ameryką Północną i Azją. Industrializacja gospodarek świata zachodniego – Wielkiej Brytanii, Francji, Niemiec, Holandii, Stanów Zjednoczonych i Kanady – a w późniejszym okresie także pozostałych państw europejskich, Rosji, Japonii i części Ameryki Południowej – zwiększyła zapotrzebowanie na surowce oraz produkty rolne wytwarzane w innych regionach świata. Jednocześnie dzięki innowacjom technicznym – kontynentalnym liniom kolejowym oraz oceanicznym statkom parowym – po raz pierwszy w historii możliwe stało się transportowanie dóbr nie luksusowych na znaczne dystanse i po relatywnie niewielkim koszcie. Eksplozji wymiany międzynarodowej (por. wykres IV.1) sprzyjały umiarkowane bariery celne w handlu morskim. Pierwszy epizod globalizacji zakończył się wraz ze wzrostem nastrojów protekcyjnych w następstwie zburzenia równowagi sił w Europie po I Wojnie Światowej i załamania gospodarczego w postaci Wielkiego Kryzysu lat 30-tych.

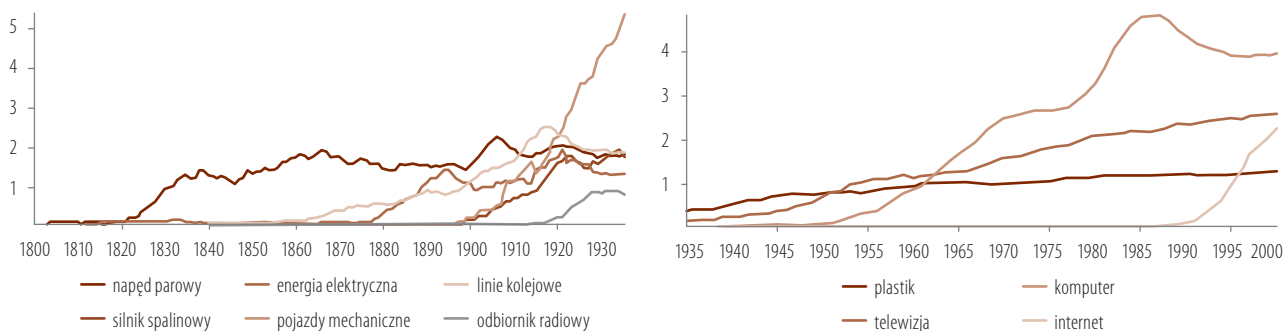
**Wykres IV.1. Globalny PKB (2008=100) oraz eksport światowy jako procent globalnego PKB, 1820-2009.**



Uwaga: Do 1950 roku – jedynie eksport dóbr, po 1950 – eksport dóbr i usług.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Maddison (2001) oraz danych Banku Światowego.

**Wykres IV.2. Rozpowszechnienie się ważnych innowacji technicznych w I (lewy panel) oraz II i III (prawy panel) fazie globalizacji.**



Uwaga: Użyte terminy angielskie to steam power, combustion engine, electric energy, motor vehicles, railway lines, radio set oraz plastic, television, computer, Internet. Oś pozioma – lata, oś pionowa – częstotliwość występowania słów w badanym zbiorze publikacji anglojęzycznych (lewy panel – jednostka odpowiada udziałowi 0,00004% wśród wszystkich par wyrazów, prawy panel – jednostka odpowiada udziałowi 0,0002% wśród wszystkich wyrazów).

Źródło: ngrams.googlelabs.com.

Tabela IV.1. Innowacje techniczne – chronologia.

Technologia	Kluczowe wynalazki i wydarzenia	Rok	Efekt globalizacyjny
Napęd parowy i elektryczność	Silniki parowe Thomasa Newcomena i Jamesa Watta	1712/1769	Spadek kosztów, możliwość masowej produkcji przemysłowej w wyniku jej mechanizacji, zmniejszenie nakładów pracy i zwiększenie godzin czasu wolnego
	Pierwsze masowe zastosowanie silników parowych w przemyśle przez Johna Wilkinsona	1783	
	Silniki elektryczne Williama Sturgeona i Thomasa Davenporta	1832-1837	
	Komercyjne zastosowanie silników elektrycznych	1873	
	Pierwsza elektrownia Thomasa Edisona	1882	
Linie kolejowe i statki parowe	Pierwsze komercyjne rzeczne i morskie statki parowe	1807/1838	Spadek kosztów transportu, zapoczątkowanie integracji handlowej Europy i USA, masowa migracja ze Starego do Nowego Świata
	Przemysłowa lokomotywa Richarda Trevithicka	1804	
	Pierwsza funkcjonująca, międzymiejska linia kolejowa i pociąg George'a Stephensona	1829	
	Ukończenie Pierwszej Kolei Transkontynentalnej w USA	1869	
Samochody i samoloty	Pierwsze konstrukcje silników spalinowych Karla Benz, Gottlieba Daimlera i Wilhelma Maybacha	lata 70-80-te XIX w.	Spadek kosztów i wzrost niezawodności transportu pasażerskiego i towarowego, ułatwienie mobilności przestrzennej w skali krajowej, kontynentalnej, a później globalnej. Turystyka światowa
	Samochód z silnikiem spalinowym Karla Benz	1885	
	Pierwszy samolot śmigłowy braci Wright	1905	
	Produkcja taśmowa modelu T w zakładach Henry'ego Forda w Detroit	1907	
	Pierwszy samolot odrzutowy firmy Heinkel	1939	
	Początek ekspansji lotnictwa komercyjnego	1945	
	Ekspansja niskobudżetowych linii lotniczych	od 1975	
Radio i telewizja	Odbiornik radiowy Guglielmo Marconiego	1895	Zmniejszenie bariery w dostępie do informacji o wydarzeniach światowych – powstanie Globalnej Wioski
	Rozgłośnia radiowa Harolda Povera i początek tzw. Złoty Czasów Radia	1916	
	Transmisja obrazu telewizyjnego przez Johna Birda	1927	
	Pierwsze stacje telewizyjne w USA	1941	
	Początek telewizji satelitarnej	ok. 1970	
Komputery	Wynalezienie tranzystora	1947	Przeniknięcie technik komputerowych do wszystkich dziedzin gospodarki, wzrost sprawności logistyki i powstanie systemów produkcji i dostaw typu just-in-time
	Komercyjny komputer IBM	1953	
	Pierwsze komputery osobiste Apple i IBM	1976	
	Początek upowszechniania się komputerów przenośnych	1990	
Telekomunikacja	Prototypy telefonów Johana Reisa, Aleksandra Bella i Elishy Graya	1861/1876	Redukcja kosztów poszukiwania partnerów biznesowych, pracowników i pracodawców – najpierw w skali regionalnej i krajowej, później globalnej
	Firmy telefoniczne rozpoczynają działalność w USA	Ok. 1880	
	Pierwsza transatlantycka rozmowa telefoniczna	1926	
	Intelsat I – początek telekomunikacji i satelitarnej	1965	
	Pierwsza sieć komórkowa typu GSM w Finlandii	1991	
Internet	Uruchomienie ARPANET	1969	Ułatwienie dostępu do informacji, wiedzy i know-how, integracja informacyjna gospodarki światowej, globalny handel detaliczny
	Połączenie sieci USA, Europy i Japonii	1984-1989	
	Stworzenie sieci World Wide Web	1989-1991	
	Komercjalizacja i początek globalnej ekspansji Internetu	1995	

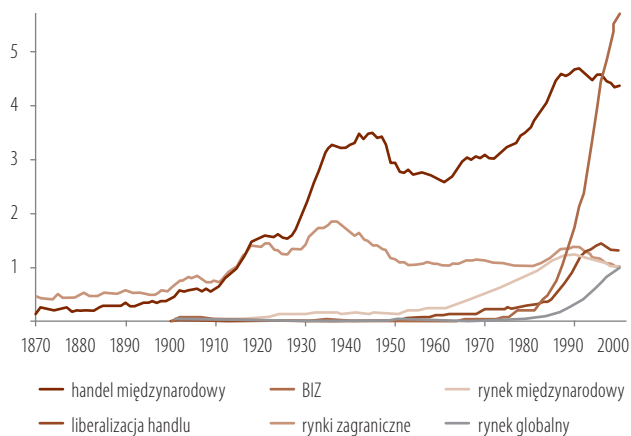
Źródło: Opracowanie własne.

Druga faza globalizacji zbiegła się z tzw. Wspaniałym Trzydziestolecie (fr. *Les Trente Glorieuses*) tj. okresem obejmującym lata 1945–1975, w którym stopa wzrostu gospodarczego w Europie Zachodniej, Japonii i Korei Południowej sięgała 5-6 procent rocznie, a ich polityczne relacje ze Stanami Zjednoczonymi wzmocnione były przez rozkwitający handel międzynarodowy oraz postępującą integrację kapitałową. Podobnie jak sto lat wcześniej, globalizacja okresu powojennego wspierana była przez liczne innowacje techniczne i finansowe. Wśród nich szczególne znaczenie miało umożliwienie masowego i bezpiecznego transportu morskiego w wyniku pojawienia się kontenerowców i terminali kontenerowych w kluczowych portach przeladunkowych. Ważną innowacją było także upowszechnienie się silników odrzutowych w lotnictwie cywilnym, dzięki czemu obniżyły się koszty i niezawodność pasażerskiego i towarowego transportu lotniczego na długich dystansach. Istotnej poprawie jakościowej i rozbudowie uległa także lądowa infrastruktura drogową i kolejową w krajach uprzemysłowionych, co w połączeniu z dostawami taniego paliwa z Bliskiego Wschodu doprowadziło do spadku kosztów transportu drogowego ułatwiający rzeczywistą integrację gospodarczą krajów Europy Zachodniej. W tym czasie, dzięki rozpowszechnieniu się radia i telewizji zaczęto też myśleć o świecie jako Globalnej Wiosce.

Drugi epizod globalizacji odróżnia od jego poprzednika znacznie większa instytucjonalizacja. Dzięki powołaniu Organizacji Narodów Zjednoczonych (1945), Międzynarodowego Funduszu Walutowego (1947), Banku Światowego (1947), GATT (1948), Wspólnoty Europejskiej (1957), OECD (1961) czy ASEAN (1967) możliwe stało się podejmowanie multilateralnych decyzji na szczeblu ponadnarodowym pozwalających na stopniową budowę stabilnej sieci globalnych stosunków gospodarczych. W ten sposób uzyskano m.in. wzajemną wymiennność głównych walut krajowych, zniesiono większość barier handlowych w serii rund negocjacyjnych GATT, a także stymulowano wzrost bezpośrednich inwestycji zagranicznych dzięki stopniowej integracji międzynarodowych rynków finansowych. Co istotne, zasięg drugiego epizodu globalizacyjnego ograniczany był przez czynniki o charakterze politycznym, w tym zwłaszcza przez istnienie tzw. drugiego świata, tj. grupy państw komunistycznych, systemowo wyłączonych ze współpracy z krajami o gospodarkach rynkowych. Dotyczyło to zarówno krajów wschodnioeuropejskich zrzeszonych w Układzie Warszawskim i RWPG, jak i gospodarki chińskiej czy (w mniejszym stopniu) szeregu państw Ameryki Południowej i Azji Południowej znajdujących się w orbicie wpływów Związku Radzieckiego.

Z tego względu, za przyczynę trwającego do dziś trzeciego epizodu globalizacji można uważać stopniową polityczną i gospodarczą liberalizację państw komunistycznych. Zapoczątkowały ją ekonomiczne reformy Deng Xiaopinga w Chinach (1978) oraz *perestrojka* Michaiła Gorbaczowa w ZSRR (1986). Szczególnego przyspieszenia ta faza globalizacji nabrała jednak dziesięć lat później, w latach 1989-1991, wraz z tzw. Jesienią Narodów w Europie Środkowej i rozpadem ZSRR oraz równoległym zainicjowaniem serii reform liberalizujących gospodarkę indyjską, a w późniejszym okresie także szereg gospodarek południowoamerykańskich i azjatyckich. W wyniku tych wydarzeń do światowego obiegu gospodarczego włączyły się kilkadziesiąt krajów i ok. dwóch miliardów ludzi, do tej pory w nim w praktyce nieuczestniczących. Jednocześnie okres ten upłynął pod znakiem silnej liberalizacji zasad światowej wymiany dóbr, w tym zwłaszcza rozszerzenia zasięgu i obniżenia, a w wielu wypadkach całkowitej likwidacji, taryfowych i pozataryfowych barier handlowych, uzyskanej dzięki negocjacjom prowadzonym pod auspicjami Światowej Organizacji Handlu (WTO) – instytucjonalnej kontynuatorki GATT. Drugim istotnym wyróżnikiem obecnej fazy globalizacji jest znaczące przyspieszenie regionalnej integracji gospodarczej dzięki powstaniu organizacji wprowadzających w życie zasady wolnego handlu w skali regionalnej takich jak azjatycka AFTA (1992) i amerykańska NAFTA (1994). Ich pierwowzorem była powołana w 1957 roku Europejska Wspólnota Gospodarcza, przekształcona w roku 1993 roku w Unię Europejską, zrzeszającą w chwili obecnej, po serii kolejnych rozszerzeń, dwadzieścia siedem krajów Europy, w tym Polskę.

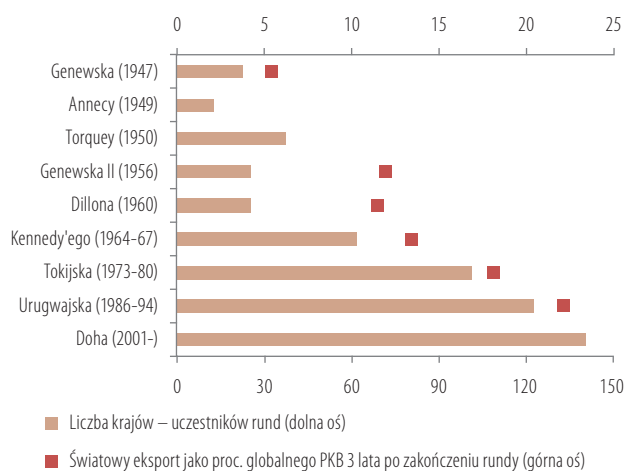
**Wykres IV.3. Chronologia zjawisk globalizacyjnych wg Google ngrams.**



Uwaga: Na wykresie przedstawiono częstotliwość występowania poszczególnych terminów w piśmiennictwie anglojęzycznym; użyte terminy angielskie to international trade, trade liberalization, FDI, foreign markets, international market, global market. Oś pozioma – lata, oś pionowa – częstotliwość występowania słów w badanym zbiorze publikacji anglojęzycznych (jednostka odpowiada udziałowi 0,0001% wśród wszystkich wyrazów lub ich par).

Źródło: ngrams.googlelabs.com.

**Wykres IV.4. Rundy negocjacyjne GATT/WTO.**



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych WTO, Banku Światowego i Maddison (2001).

Tabela IV.2. Chronologia II (1940-1978) i III (1978-dzisiaj) fazy globalizacji.

	Wydarzenia polityczne	Innowacje technologiczne	Procesy ekonomiczne	Polska w świecie globalnym
1940-1949	II Wojna Światowa (1939-1945) Powołanie ONZ (1945), MFW i Banku Światowego (1947), GATT (1948) Powołanie RWPG (1949-1991) w bloku wschodnim Rozpad koalicji Aliantów (1946) i początek okresu Zimnej Wojny między ZSRR i blokiem wschodnim, a USA i Zachodem (1946), powstanie NATO (1949)	Koniec Złotej Ery Radia i początek upowszechniania się telewizji (1949/1950) Tranzystor (1944)	Powołanie systemu walutowego z Bretton Woods (1944) Plan Marshalla w Europie (1948-1957) ułatwia odbudowę w okresie powojennym, kładąc fundament pod Wspaniałe Trzydziestolecie (1945-1975)	Zniszczenia wojenne, znaczna depopulacja kraju, przesunięcie granic na zachód, początek okresu PRL (1944-1989) Okres terroru stalinowskiego i rządu Bolesława Bieruta (1944-1956) Wyż demograficzny okresu powojennego (1945-1955)
1950-1959	Podpisanie Układu Warszawskiego przez ZSRR i jego państwa satelickie (1955) Utworzenie Wspólnoty Europejskiej (1957) Interwencja ZSRR na Węgrzech (1956) Dekolonizacja Afryki (1948-1963)	Początek technologii just in time w Japońskim przemyśle motoryzacyjnym Silnik odrzutowy w lotnictwie cywilnym (1957-dzisiaj) Wyścig kosmiczny między USA i ZSRR, Sputnik (1957) i SCORE (1958) - pierwsze satelity na orbicie	Baby boom okresu powojennego (1950-1955) Wymienialność walut zachodnich (1958-1964)	Październik 1956 i początek okresu rządów Władysława Gomułki (1956-1970)
1960-1969	Utworzenie OECD (1961) i ASEAN (1967) Mur Berliński (1961) i Kryzys Kubański (1962) zwiększa napięcia Zimnej Wojny i wyścig zbrojeń Interwencja ZSRR w Czechosłowacji (1968)	Wynalezienie i początek upowszechniania konteneryzacji w transporcie morskim (1968 - dzisiaj) Pierwszy człowiek w kosmosie (1961), początek telekomunikacji satelitarnej (1962) oraz lądowanie człowieka na Księżycu (1969)	Szybki wzrost sieci autostradowej w Europie i USA zmniejsza koszty transportu lądowego i zwiększa popyt na samochody i ropę (1955-1970) Zielona Rewolucja w rolnictwie umożliwiła gwałtowny wzrost populacji w krajach rozwijających się (1960-1980)	Wydarzenia marcowe (1968) i grudniowe (1970) oraz koniec okresu tzw. małej stabilizacji
1970-1979	Rozszerzenie WE o Danię, Irlandię i Wlk. Brytanię (1973) Wspólne działania państw OPEC ogranicza wydobycie ropy naftowej (1973) Ustanowienie G7 – corocznego spotkania ministrów finansów państw rozwiniętych (1975)	Upowszechnianie się technologii just-in-time w przemyśle motoryzacyjnym (1970-dzisiaj) Pierwsze komputery PC (1977-1981)	Zawieszenie wymienialności USD na złoto, upadek systemu walutowego z Bretton Woods (1971) Seria kryzysów naftowych (1974-1979) Początek reform gospodarczych Deng Xiaopinga w Chinach (1978)	Industrializacja epoki Edwarda Gierka, eksplozja zadłużenia zagranicznego (1970-1980) Koniec okresu gierkowskiej prosperity, wzrost zadłużenia zagranicznego i kryzys produktywności, początek kryzysu gospodarczego (1976) Początek drugiego boomu demograficznego okresu powojennego (1975-1990)
1980-1989	Rozszerzenie WE najpierw o Grecję (1981), a następnie Hiszpanię i Portugalię (1986) Jesień Ludów w Europie Wschodniej, upadek komunizmu (1989)	Stopniowe rozszerzenie technologii just-in-time na wiele gałęzi przemysłu i usług (1980- dzisiaj) Początek upowszechniania się niskokosztowych przewoźników lotniczych (1985-dzisiaj)	Okres tzw. Reagonomiki i znaczącej liberalizacji rynków w USA i świecie rozwiniętym ZSRR przegrywa wyścig gospodarczy z USA, głęboki kryzys gospodarczy w Polsce Początek reform rynkowych w Indiach Rajiva Gandhiego (1986) Runda Urugwajska GATT znacznie obniża taryfowe bariery w handlu zagranicznym (1986-1994)	Strajki Sierpniowe i Okres Solidarności (1980-1981) Stan Wojenny (1981-1983) Kryzys gospodarczy epoki Wojciecha Jaruzelskiego (1981-1989), nieudane reformy rządów Zbigniewa Messnera Rozmowy Okrągłego Stołu i wybory czerwcowe (1989)
1990-1999	Rozpad ZSRR i koniec Zimnej Wojny (1991) Powstanie Unii Europejskiej (1993) i jej rozszerzenie o Austrię, Szwecję i Finlandię (1995) do UE15 Powołanie układu o wolnym handlu między USA, Kanada i Meksykiem – NAFTA (1994) WTO zastępuje GATT (1995) Powołanie G-20 (1999)	Wynalezienie i rozpowszechnienie się WWW (1989/1991-1999) Upowszechnienie się telefonów komórkowych (1993-dzisiaj)	Początek transformacji systemowej wprowadzającej gospodarkę rynkową do państw bloku wschodniego (1989) Kryzys Europejskiego Systemu Walutowego (1991) Traktat z Maastricht i jednolity rynek, integracja walutowa i wprowadzenie Euro (1992-1999) Zakończenie rundy Urugwajska GATT - znaczne redukcje barier taryfowych (1994) Kryzys azjatycki (1997) i kryzys rosyjski (1998)	Plan Balcerowicza (1989/1990) Reformy okresu transformacji (1990-1999) Skutki kryzysu rosyjskiego inicjują drugą falę restrukturyzacji w firmach (1999-2002) Przystąpienie do OECD (1996) i NATO (1999)
2000-2009	Rozszerzenie UE o 10 nowych państw z Europy Środkowej oraz Malte i Cypr (2004 i 2007) - powstanie EU27 Ustanowienie regularnych spotkań ministrów finansów i szefów banków centralnych najważniejszych 20 gospodarek świata ze wszystkich kontynentów - G-20 (1999) i jej rozszerzenie o spotkania głów państw (2008)	Revolucja informacyjna i eksplozja Internetu w gospodarce światowej (1999- dzisiaj) Gwałtowny spadek kosztów międzynarodowych połączeń telefonicznych (2000-dzisiaj)	Wprowadzenie euro do obiegu w 12 państwach UE (2002) Gwałtowny wzrost znaczenia rynków krajów BRICs i innych rynków wschodzących w gospodarce światowej (2001-dzisiaj) Narastanie i ostateczne pęknięcie Wielkiej Bańki na Nieruchomościach w USA (2001-2007) oraz Wielka Recesja w świecie rozwiniętym (2007-2009)	Pierwsze spowolnienie gospodarcze okresu transformacji (2001-2002) – eksplozja bezrobocia i spadek zatrudnienia Przystąpienie do UE (2004) i prosperity lat 2004-2008 Drugie spowolnienie gospodarcze okresu transformacji (2009)

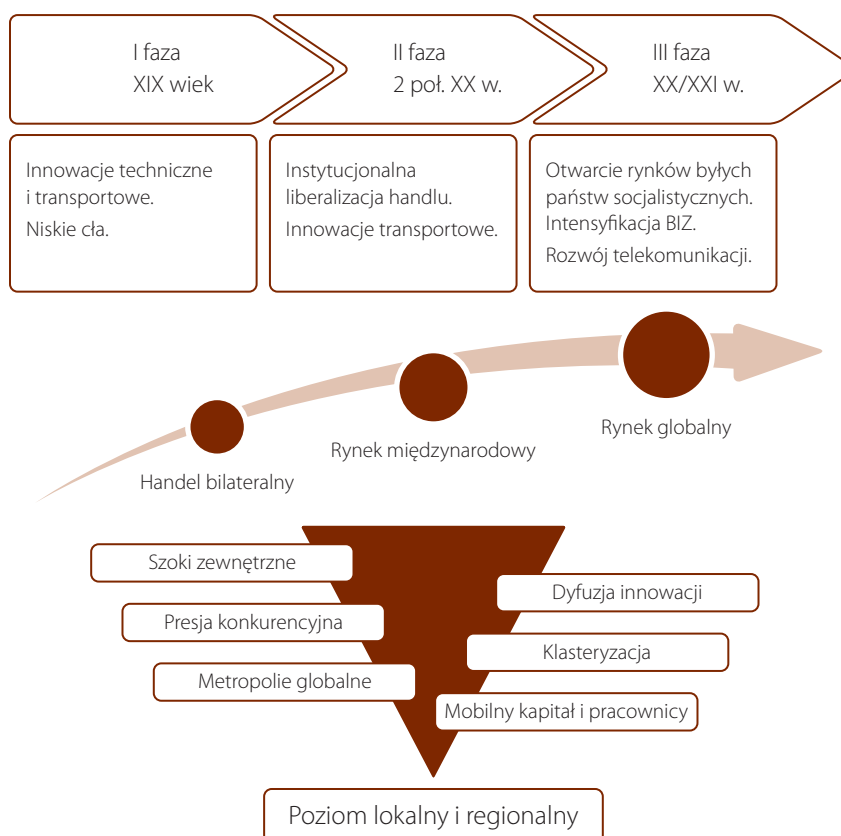
Źródło: Opracowanie własne.

Główne innowacje techniczne pogłębiające światową integrację gospodarczą okresu powojennego zrodziły się w sferze komunikacji - ceny międzynarodowych połączeń telefonicznych spadły, a w dyspozycji użytkowników znalazły się nowe, niezwykle efektywne kanały wymiany informacji: telefonia komórkowa i Internet. Dzięki nim, w stopniu wcześniej niespotykanym, obniżyły się finansowe i dostępowe bariery w przepływie wiedzy i innowacji między krajami o różnym poziomie rozwoju. Pozwoliło to na podwojenie udziału międzynarodowej wymiany dóbr w światowym PKB, a także na znaczne przyspieszenie średniego tempa wzrostu gospodarczego w rozwijających się i transformujących gospodarkach półkuli północnej. Trzecia faza globalizacji odróżnia się od poprzednich wielokrotnie wyższymi międzynarodowymi przepływami kapitałowymi, i tym samym większym napływem bezpośrednich inwestycji zagranicznych do szybko industrializujących się państw Azji Południowej i Wschodniej oraz Europy Środkowej. Ostatnie 30 lat to także wzrost mobilności ludzi w skali regionalnej i globalnej, widoczny zarówno w eksplozji wolumenu pasażerskich przewozów lotniczych jak i liczbie migrantów napływających do państw rozwiniętych i dynamicznych gospodarek azjatyckich z mniej rozwiniętych obszarów. W odróżnieniu od przepływów kapitałowych i towarowych, mobilność czynnika pracy w skali świata jest jednak nadal silnie ograniczana instytucjonalnie, choć na niektórych, szczególnie zintegrowanych, obszarach, takich jak Unia Europejska czy (w mniejszym stopniu) amerykańska NAFTA, swoboda przepływu osób jest znacznie większa niż kilkanaście lat wcześniej.

### 1.1.2. Lokalne oblicza globalizacji

Cechą wyróżniającą współczesnej fazy globalizacji jest wzmocnienie siły z jaką poszczególne gospodarki wzajemnie na siebie oddziałują. Dzięki zintegrowaniu rynków finansowych, kapitałowych i towarowych impulsy ekonomiczne przenoszą się z jednego kraju na drugi wyraźnie szybciej niż kiedyś. Oznacza to zarówno łatwiejszą dyfuzję innowacji, jak i większą ekspozycję na zewnętrzne zaburzenia gospodarcze. Tym samym, globalizacja wspiera synchronizację okresów ożywienia i recesji nawet w odlegle położonych regionach świata, a pomyślność poszczególnych państw w znacznie większym niż w przeszłości stopniu zależy od powodzenia ich partnerów zagranicznych. Szczególnego znaczenia nabrały przy tym regionalne i globalne zdarzenia kryzysowe, w których dochodzi do jednoczesnego, krótkotrwałego lecz bardzo głębokiego spadku wolumenu produkcji i osłabienia wymiany handlowej w skali całego świata lub znacznej jego części. Historycznymi przykładami takich wydarzeń są m.in. Wielki Kryzys lat 30-tych XX wieku czy kryzys finansowy lat 2007-2009, które doprowadziły do załamania gospodarczego oraz eksplozji bezrobocia w USA i większości innych państw rozwiniętych. Globalnymi recesjami, o nieco innym charakterze, były także tzw. szoki naftowe lat 70-tych, które zakończyły Wspaniałe Trzydziestolecie rozwoju w Europie i Japonii, zatrzymując proces ich szybkiej konwergencji do światowego lidera technologicznego – USA. W skali regionalnej znaczącymi wydarzeniami kryzysowymi były m.in. kryzys azjatycki z 1997 roku i o rok późniejszy kryzys rosyjski, które na kilka lat spowolniły wzrost w państwach silnie zintegrowanych handlowo i finansowo odpowiednio z Koreą Południową i Rosją.

#### Schemat IV.1. Fazy globalizacji i jej oddziaływanie na lokalne i regionalne gospodarki.



Źródło: Opracowanie własne.

Z punktu widzenia przedsiębiorców działających na rynkach krajowych, globalizacja oznacza jednak nie tylko ekspozycję na pozostające poza ich kontrolą, zewnętrzne zaburzenia makroekonomiczne, lecz także pojawienie się presji konkurencyjnej silniejszej niż ta, jaka występuje w gospodarce zamkniętej. Jednocześnie globalizacja otwiera przed nimi znacznie szersze rynki zbytu, umożliwiając nawet przedsiębiorstwom wywodzącym się z małych gospodarek osiągnięcie dużych efektów skali i zwielokrotnienie nie tylko wolumenu, ale i efektywności własnej produkcji. Charakterystyczne dla trzeciej fazy globalizacji obniżenie się barier w dostępie do informacji, wiedzy oraz technologicznego know-how sprzyja z kolei konwergencji produktywności zarówno firm zorientowanych na eksport jak i tych, które koncentrują się na rynkach lokalnych. Rynek światowy jest jednak nie tylko większy, łatwiej dostępny ale i bardziej konkurencyjny. Działa na nim więcej podmiotów, a paleta produktów oferowana konsumentom jest bardziej zróżnicowana niż w autarkii. Większa liczba konkurujących producentów oznacza większą wrażliwość klientów na cenę, co zmniejsza marże i wywiera na przedsiębiorstwa operujące na rynku globalnym silniejszą presję na redukcję kosztów niż ta, jakiej podlegałyby one w znacznie mniejszej gospodarce zamkniętej. Te firmy, które nie zdołają tej presji sprostać wypadają z rynku, a co za tym idzie w branżach zglobalizowanych pojawia się tendencja do łączenia się przedsiębiorstw w wielkie międzynarodowe koncerny integrujące w jednym organizmie gospodarczym wiele, wcześniej niezależnych, firm. Wraz z globalizacją pojawiła się więc także nowa kategoria przedsiębiorstw – korporacje transnarodowe (por. część III), które oceniają własną pozycję konkurencyjną w skali całego świata, a przez to podejmują decyzje o rozpoczęciu, kontynuowaniu lub wycofaniu się z działalności gospodarczej na danym obszarze biorąc pod uwagę szersze, ponadlokalne i ponadkrajowe uwarunkowania ekonomiczne.

Wobec ekspansji korporacji transnarodowych na rynki światowe, otwarcia rynków regionalnych na silniejszą niż kiedyś konkurencję ze strony importu i firm zagranicznych oraz dużo większych możliwości relokacji kapitału produkcyjnego i finansowego w regiony oferujące najwyższe stopy zwrotu, kwestie właściwego doboru miejsca prowadzenia biznesu nabrały szczególnie dużego znaczenia. O ile w przeszłości o lokalizacji działalności gospodarczej decydowały przede wszystkim czynniki ściśle geograficzne – nieodległe źródła surowców, bliskość rynków zbytu, czy dostęp do morza – to w ostatnich kilkudziesięciu latach znaczenia nabrały przyczyny aglomeracyjne i urbanizacyjne oraz uwarunkowania instytucjonalne i prawne. Powodem tego stanu rzeczy jest, stymulowana globalną presją konkurencyjną, konieczność wykorzystywania do maksimum korzyści skali jakie wiążą się z koncentracją produkcji w miejscu najlepiej do niej przystosowanym. Firmy starają się więc po pierwsze prowadzić działalność tam, gdzie działają inne przedsiębiorstwa danej branży, gdyż ułatwia to im pozyskanie pracowników o odpowiednich kwalifikacjach i doświadczeniu, zmniejszając ryzyko i koszty rekrutacji. Podobnie, pracownicy dysponujący umiejętnościami specyficznymi dla danego sektora kierują się chętniej do regionów, w których koncentrują się firmy w nim działające. Po drugie, zachętą do inwestowania jest bliskość potencjalnych poddostawców i kooperantów, dzięki którym przedsiębiorstwa mogą liczyć na większe korzyści ze specjalizacji na głównym polu działalności dzięki delegowaniu niektórych elementów procesu produkcyjnego lub ogólnej obsługi biznesu do firm zewnętrznych. Po trzecie, we współczesnej gospodarce coraz większe znaczenie dla wyboru lokalizacji ma możliwość skorzystania z dyfuzji wiedzy i innowacji z innych firm aktywnych zarówno w danej branży jak i w sektorach pokrewnych. Sprzyja to koncentrowaniu działalności gospodarczej w dużych ośrodkach miejskich i ich bezpośrednim otoczeniu, gdyż wyższej mobilności pracowników także pomaga relatywnie łatwa komunikacyjnie dostępność potencjalnych pracodawców. Pokrewnym zjawiskiem są efekty aglomeracyjne polegające na rozkładaniu stałych kosztów infrastruktury logistycznej, transportowej i badawczo-rozwojowej między wiele podmiotów i wielu podatników. Preferuje to metropolie – a więc dobrze skomunikowane ze światem duże miasta, dysponujące rozwiniętą infrastrukturą i szerokim zapleczem badawczym i kreatywnym.

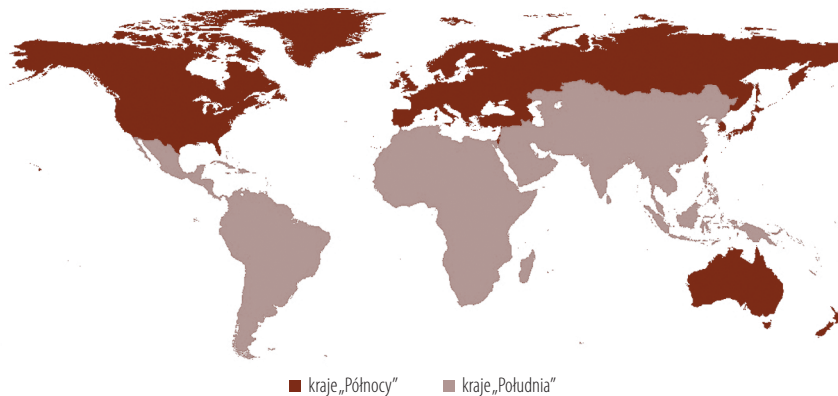
Za sprawą tych czynników, globalizująca się gospodarka światowa wywołuje w skali lokalnej presję na przyspieszoną urbanizację jednych obszarów i (relatywne) wyludnienie innych, jednocześnie sprzyjając klasteryzacji poszczególnych gałęzi przemysłu i usług w różnych regionach, a tym samym ich geograficznej specjalizacji. Dotyczy to zwłaszcza ośrodków średniej wielkości, które poprzez monokulturowość lokalnej gospodarki stają się bardziej wrażliwe na zaburzenia ekonomiczne specyficzne dla danego sektora, korzystając jednak z drugiej strony z dodatkowego wzrostu produktywności jaki wiąże się z koncentracją produkcji i wykorzystaniem płynących stąd efektów skali. Mniejsze ośrodki przyciągają więc przede wszystkim firmy z dojrzałych technologicznie gałęzi gospodarki, dla których tradycyjne korzyści lokalizacyjne i specjalizacyjne mają większe znaczenie niż efekty aglomeracyjne i urbanizacyjne. Z kolei duże metropolie o zdyswersyfikowanej strukturze gospodarczej i dużym potencjale ludzkim są atrakcyjnym miejscem dla relatywnie bardziej nowoczesnych branż przemysłowych (high-tech) oraz dla usług, zarówno o charakterze uniwersalnym, jak i skierowanych do biznesu. Dzieje się tak dlatego, że dla tych sektorów gospodarki podstawowym czynnikiem produkcji jest koncentrująca się w dużych, zglobalizowanych ośrodkach miejskich wysokokwalifikowana kadra, umożliwiającą im skorzystanie z dodatkowego przepływu idei i innowacji z innych branż.

## 1.2. Handel między Północą a Południem i międzynarodowy podział pracy

Jednym z głównych skutków postępującej integracji gospodarek państw narodowych jest przejście od „klasycznego” do „nowego” międzynarodowego podziału pracy (Fröbel et al. 1980). W modelu dominującym w pierwszej, dziewiętnastowiecznej, fazie globalizacji, międzynarodowy podział pracy polegał na specjalizacji krajów relatywnie gorzej rozwiniętych (tzw. krajów Południa – por. ramka IV.1) w dostarczaniu na rynek światowy surowców, które były następnie przetwarzane przez rozwinięte kraje tzw. Północy, gdzie skupiał się i rozwijał przemysł przetwórczy. Podział ten utrzymywał się także w pierwszych dekadach drugiej fazy globalizacji tj. do końca lat 60-tych XX wieku, gdy pracochłonne formy wytwórczości zaczęto stopniowo przenosić do krajów rozwijających się, które dysponowały

dużym zasobem siły roboczej o niskich oczekiwaniach płacowych. Po roku 1970 nisko przetworzona produkcja przemysłowa stopniowo zanikała w krajach rozwiniętych, które wyspecjalizowały się w dobrach wyżej przetworzonych, wymagającej relatywnie wyższych kwalifikacji i nakładów inwestycyjnych. Nowy międzynarodowy podział pracy przestał się ograniczać do przepływów surowców z Południa na Północ i niewielkiego wolumenu produkcji gotowej w kierunku przeciwnym, a coraz większą rolę zaczęła w nim odgrywać potrzeba możliwie efektywnego wykorzystania istniejących zasobów pracy, umiejętności i kapitału fizycznego w gospodarce globalnej. W konsekwencji tego procesu handel międzynarodowy, który przed rokiem 1970 zdominowany był przez wymianę pomiędzy uprzemysłowionymi gospodarkami Północy, stopniowo rozszerzał się na oś Północ – Południe, a w późniejszej fazie także Południe – Południe.

#### Ramka IV.1. Podział na kraje rozwiniętej „Północy” i relatywnie uboższego „Południa”.



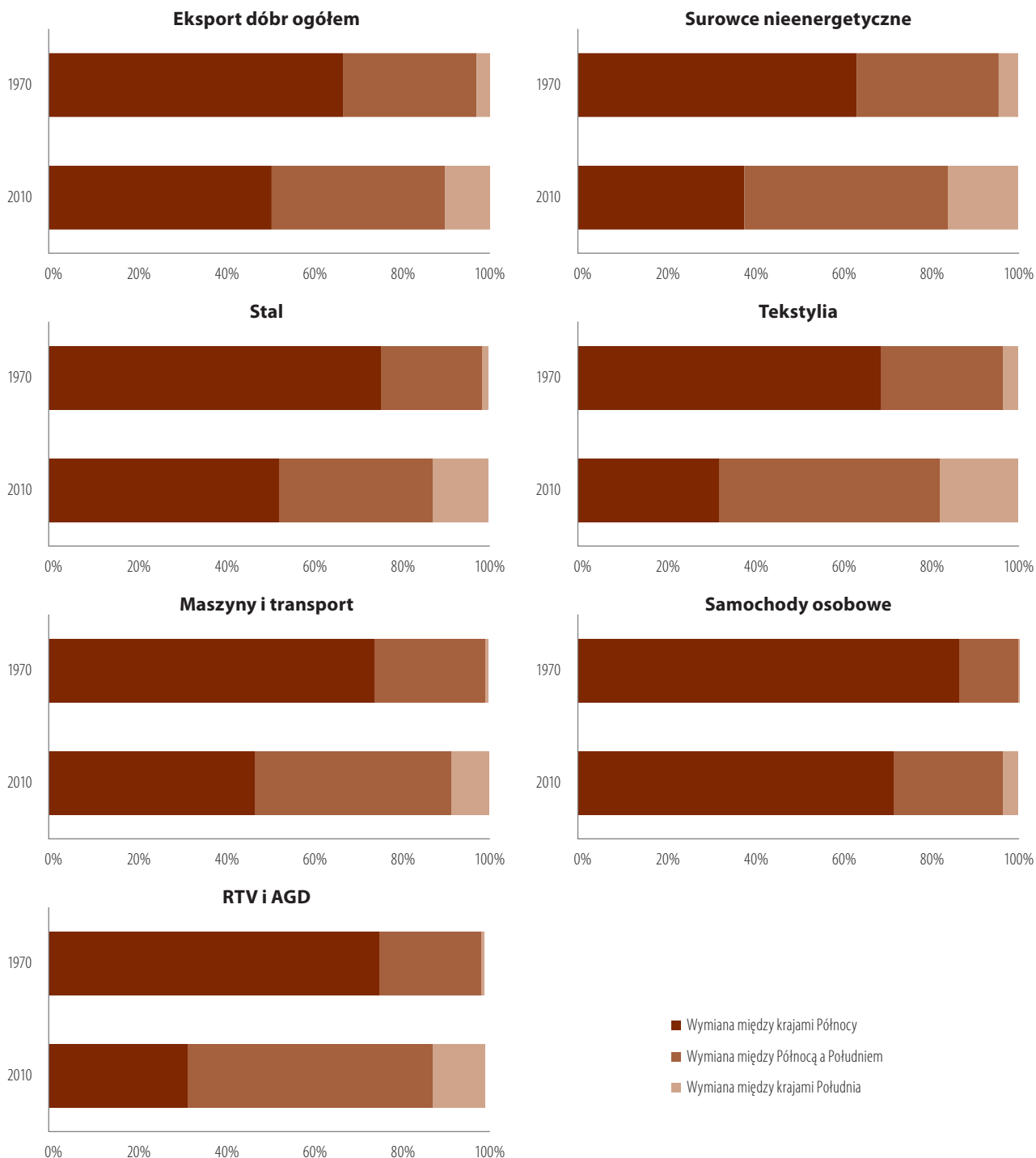
Określenia „kraje Południa” i „kraje Północy”, których używamy w niniejszej części są stosowanymi w literaturze przedmiotu desygnatami obszarów relatywnie lepiej i gorzej rozwiniętych, a więc np. takich których PKB per capita lokuje się poniżej i powyżej średniej światowej. Uzasadnieniem tego symbolicznego rozróżnienia jest utrwalony w ostatnich 200 latach podział na kraje relatywnie uboższe leżące w obszarze podzwrotnikowym oraz państwa relatywnie bogatsze położone na wyższych szerokościach geograficznych w tym zwłaszcza w północnej części Eurazji. Klasyfikacja krajów do obu grup jaką się posługujemy jest zgodna z klasyfikacją MFW, przy czym do „Północy” należą kraje, które przed rokiem 1990 zaliczane były do tzw. Pierwszego i Drugiego Świata z wyjątkiem Chin, środkowoazjatyckich terenów byłego ZSRR, Mongolii i Kuby, zaś do „Południa” kraje zaliczane wtedy do tzw. Trzeciego Świata poszerzone o Chiny, państwa Azji Środkowej, Mongolię i Kubę. Zdecydowana większość tak określonych państw „Północnych” wytwarza dochód per capita wyższy od średniej światowej (wyjątkiem jest część państw WNP), podczas gdy niemal wszystkie kraje „Południa” lokują się poniżej niej (z wyjątkiem producentów ropy naftowej oraz relatywnie bogatszej części Ameryki Łacińskiej).

Początkowo oznaczało to, że kraje Południa przejęły prace niewymagające wysokich kwalifikacji od państw Północy, pozwalając gospodarkom rozwiniętym w większym stopniu skupiać się na aktywności wymagającej relatywnie wyższych zasobów kapitału ludzkiego, które w latach 70-tych były w większości państw rozwijających się jeszcze bardzo ograniczone. W tym okresie obserwowano znaczny wzrost eksportu wyrobów przemysłu tekstylnego i stalowego z krajów Południa do uprzemysłowionej Północy. Okres ten zakończył się na przełomie lat 80-tych i 90-tych XX wieku, kiedy wschodzące gospodarki azjatyckie zaczęły stopniowo przejmować produkcję dóbr wyżej przetworzonych m.in. w przemyśle maszynowym i samochodowym. Wreszcie, po roku 2000 w części z nich, w tym zwłaszcza w Chinach i innych krajach Azji Południowo-Wschodniej (Malezja, Filipiny, Tajlandia) zaczęła rozwijać się produkcja wyrobów high-tech, a w szczególności elektroniki użytkowej. Jak do tej pory, kraje te skoncentrowały się jednak w tych gałęziach przemysłu jedynie na finalnej części łańcucha dostaw, pozostawiając wymagającą najwyższych zasobów kapitału fizycznego i ludzkiego produkcję komponentów państwu wysoko rozwiniętym, w tym zwłaszcza Korei Południowej, Stanom Zjednoczonym i Japonii.

Spojrzenie na zmiany w strumieniach handlu międzynarodowego pomiędzy krajami o różnych poziomach dochodu na przestrzeni ostatnich 50 lat potwierdza postępującą specjalizację międzynarodowego podziału pracy. Zwraca uwagę generalny spadek relatywnego znaczenia wymiany między krajami rozwiniętej Północy, która w całkowitym wolumenie handlu światowego jest stopniowo wypierana przez przepływ towarów na osi Północ – Południe oraz, niemal nieobecny przed rokiem 1980, handel między gospodarkami wschodzącymi (por. wykres IV.5). Najgłębsze zmiany w strukturze handlu światowego zaszły w tych sektorach, które produkują dobra stosunkowo łatwe w transporcie drogą morską – w przemyśle surowcowym, stalowym, tekstyliach, maszynowym i elektronice użytkowej. Samochody, których konkurencyjny kosztowo transport na dłuższe dystanse możliwy jest jedynie drogą lądową, są nadal przedmiotem handlu przede wszystkim między krajami rozwiniętymi m.in. w obrębie kontynentu europejskiego. Jednak także w tym sektorze rola krajów Południa jako producenta dostarczającego wyroby na rynek światowy wyraźnie wzrosła na przestrzeni ostatnich kilkudziesięciu lat. Porównanie strumieni eksportu pomiędzy krajami o różnych poziomach dochodu dodatkowo wzmacnia tezę o postępującej specjalizacji w międzynarodowym podziale pracy i przejmowania przez gospodarki wschodzące roli zaplecza produkcyjnego

krajów rozwiniętych (por. wykres IV.6). Konsekwencją tego procesu jest zmiana specjalizacji tych państw z wydobywania surowców do ich przetwarzania, przynajmniej na poziomie podstawowym, wymagającym przede wszystkim dużych nakładów pracy. Zwraca uwagę wyrównanie się strumieni przepływu surowców (z wyłączeniem nośników energii) między Północą a Południem, w czym szczególnie dużą rolę odegrało zwiększenie ich eksportu ze Stanów Zjednoczonych. Jednocześnie widać coraz dalej postępującą specjalizację państw rozwijających się w pracochłonnych dziedzinach gospodarki, takich jak branża odzieżowa. Na znaczeniu rośnie w nich również branża metalowa, skupiająca się jak dotąd na mniej kapitałochłonnych metodach produkcji, które stopniowo zanikają w państwach rozwiniętych. Widoczne jest również przesunięcie środka ciężkości w produkcji maszyn – kraje rozwijające się przestały być wyłącznie ich importerem i same podjęły produkcję i eksport. Szczególnie znaczącym zjawiskiem ostatniego dwudziestolecia było przeniesienie większości światowej produkcji elektroniki użytkowej z krajów rozwiniętych (w tym Japonii i Korei) do gospodarek wschodzących. Nadal jednak produkcja komponentów (procesorów, kości pamięci, ekranów itp.) lokowana jest przede wszystkim w krajach Północy.

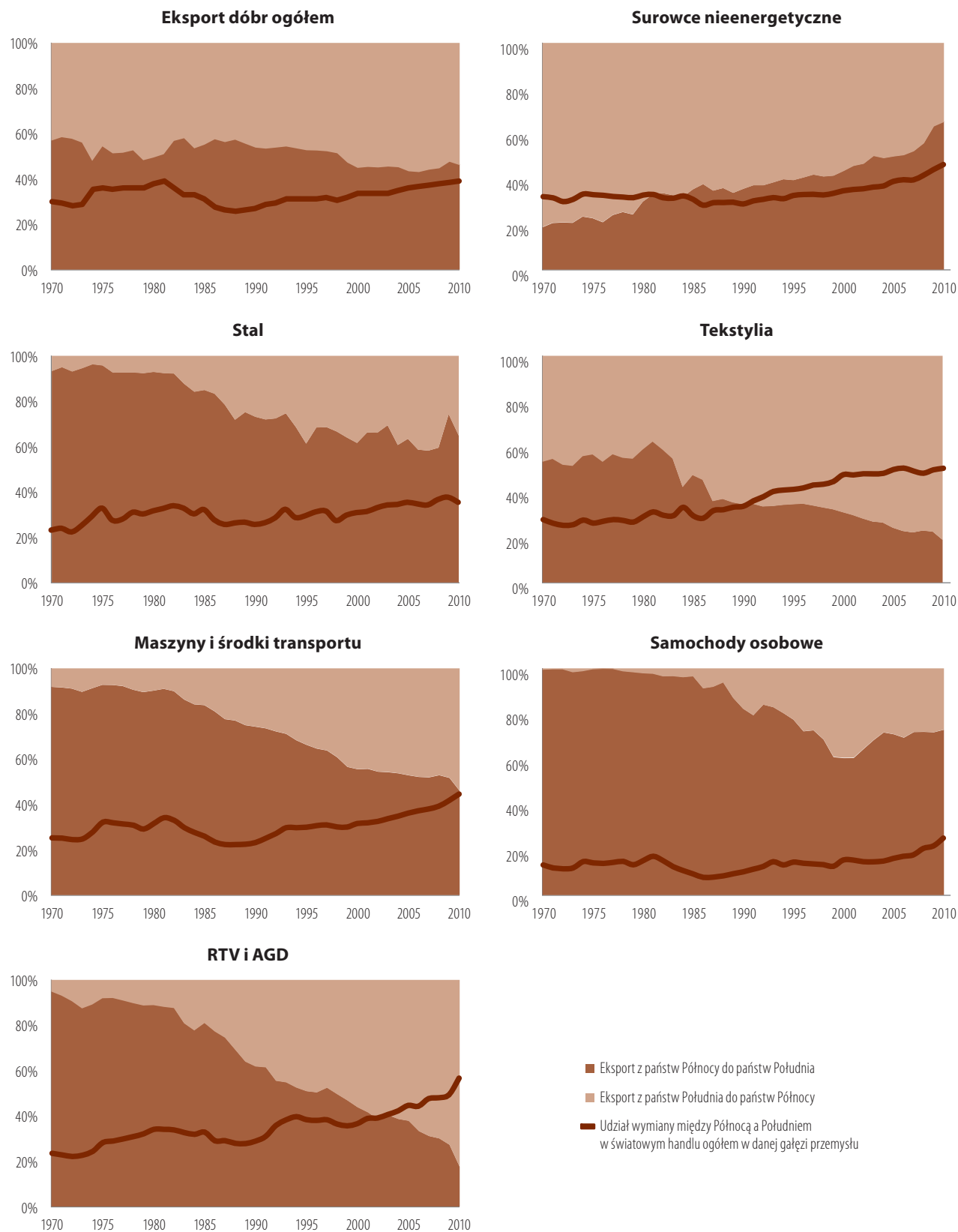
**Wykres IV.5. Struktura wymiany handlowej (w obu kierunkach) między krajami Północy i Południa, 1970 i 2010.**



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych UN Comtrade.



**Wykres IV.6. Proporcje eksportu dóbr z Północy na Południe i z Południa na Północ oraz udział wymiany między Północą a Południem w handlu światowym ogółem, 1970-2010.**



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych UN Comtrade.

### Ramka IV.2. Międzynarodowy podział pracy w świetle teorii ekonomii.

Koncepcję międzynarodowego podziału pracy i korzyści z niego płynących wprowadził do teorii ekonomii Adam Smith w XVIII wieku. Według Smitha handel międzynarodowy przynosi poprawę sytuacji państw biorących w nim udział, gdy wykorzystują one swoją absolutną przewagę kosztową, czyli sprzedają za granicę te towary, wytworzenie których jest tańsze w kraju, a importują towary, które są produkowane taniej za granicą. Koncepcję tę rozwinął kilkadziesiąt lat później **David Ricardo w teorii kosztów komparatywnych**, która stała się podstawą neoklasycznej teorii handlu. Zwrócił on uwagę na to, że międzynarodowy podział pracy zależy raczej od relatywnych, niż absolutnych różnic w kosztach produkcji między handlującymi partnerami. Oznacza to, że międzynarodowa specjalizacja i wymiana dóbr ma miejsce również wtedy, gdy jeden z krajów ma bezwzględną przewagę kosztową w produkcji wszystkich towarów dzięki wyższej całkowitej produktywności w gospodarce. W takim wypadku wyspecjalizuje się on w tych towarach, które wytwarza relatywnie najefektywniej, kupując za granicą dobra, których wytworzenie w kraju wymagałoby relatywnie więcej nakładów. Na podobnej zasadzie w międzynarodowym podziale pracy będą brały udział kraje, które są bezwzględnie mniej produktywne we wszystkich sektorach gospodarki.

Na pytanie o źródło przewagi komparatywnej odpowiada **model Heckschera-Ohlina-Sauelsona**, który wskazuje, że o specjalizacji decyduje relatywna obfitość zasobu kluczowego dla produkcji danego dobra, np. kapitału, surowców naturalnych, pracy lub umiejętności. Względna cena obfitych zasobów na lokalnym rynku będzie niższa od ceny zasobów rzadkich, przez co także koszt produkcji towarów wymagających ich intensywnego wykorzystania będzie relatywnie niższy, stwarzając zachętę do zróżnicowania profili produkcji poszczególnych państw i wymiany międzynarodowej. Z kolei rozpoczęcie handlu pomiędzy krajami doprowadzi do wyrównania się cen czynników produkcji pomiędzy nimi oraz wystąpienia **efektu Stolpera-Sauelsona** zgodnie z którym podział pracy zmniejsza dochody właścicieli zasobów dotychczas rzadkich i zwiększy dochody właścicieli zasobów dotąd szeroko dostępnych. Przykładem tego zjawiska może być kurczenie się implikowanej przez obfitość zasobów kapitału ludzkiego luki dzielącej wynagrodzenia robotników w krajach relatywnie lepiej i gorzej rozwiniętych oraz powiększanie się jej pomiędzy wykwalifikowanymi i niewykwalifikowanymi pracownikami wewnątrz państw rozwiniętych.

Występowanie przewag komparatywnych między różnymi sektorami w przekroju międzynarodowym nie tłumaczy za to handlu wewnątrzgałęziowego, czyli jednoczesnego eksportu i importu dóbr tego samego typu. Stanowi on znaczącą część handlu, w szczególności pomiędzy krajami rozwiniętymi. Wyjaśnienie tego zjawiska oferuje **Nowa Ekonomia Handlu**, która podkreśla znaczenie konkurencji monopolistycznej pomiędzy firmami jako czynnika, zachęcającego je do różnicowania towarów oferowanych na rynkach światowych. Przedsiębiorstwa muszą przy tym uwzględniać także opcję alternatywną w postaci możliwości zwiększenia wolumenu produkcji dóbr niezróżnicowanych. Na małym (w porównaniu z możliwościami produkcyjnymi firmy) rynku obie te możliwości wzajemnie się wykluczają, gdyż podniesienie różnorodności dóbr nieuchronnie zmniejsza skalę produkcji każdego z nich. Prawo to nie obowiązuje w wypadku rynku globalnego. Dzięki uczestnictwu w wymianie międzynarodowej firmy uzyskują dostęp do bardzo szerokiego rynku zbytu, co pozwala im jednocześnie czerpać korzyści z większej skali produkcji oraz różnicować swoją ofertę względem konkurentów. Prowadzi to do obecności producentów z jednej branży w różnych krajach i handlu wewnątrzgałęziowego pomiędzy nimi. W tym wypadku efekty międzynarodowego podziału pracy są ograniczone, gdyż struktura branżowa gospodarek nie ulega istotnym zmianom.

Ostatnią potencjalną przyczyną międzynarodowego podziału pracy na który zwraca się uwagę w literaturze jest proces **dyfuzji innowacji oraz cyklu życia produktu**. W tym ujęciu dane dobro jest produkowane najpierw przez wprowadzającego go innowatora w kraju rozwiniętym, a następnie jego produkcja i eksport są przejmowane przez inne kraje o zbliżonym poziomie rozwoju, by w końcu, wraz ze standaryzacją i upowszechnieniem się technologii, przenieść się do krajów rozwijających się. W ten sposób wydłuża się rynkowa obecność każdego produktu co pozwala innowatorowi na dłuższe czerpanie korzyści z innowacji niż byłoby to możliwe w relatywnie niewielkiej gospodarce zamkniętej. Oznacza to, że sam cykl życia produktu i dyfuzja innowacji mogą stanowić zachętę do międzynarodowego podziału pracy.

Zróżnicowany wpływ zmian w globalnym podziale pracy na poszczególne branże przemysłu szczególnie dobrze widać w wypadku trzech gałęzi przetwórstwa przemysłowego: (1) przemysłu odzieżowego, (2) przemysłu stalowego oraz (3) produkcji samochodów i ich części.

Przemysł odzieżowy okazał się być branżą wyjątkowo podatną na proces przenoszenia produkcji z państw Północy do krajów Południa (por. wykres. IV.6). W ciągu ostatnich trzydziestu lat około 75-80 procent światowego eksportu tekstyliów i odzieży zostało przejęte przez kraje rozwijające się, przy czym głównymi przyczynami były relatywnie wysoka pracochłonność i standaryzacja produkcji, niskie zapotrzebowanie na kapitał ludzki oraz łatwość transportu wytworzonych towarów. Jednocześnie ograniczenia technologiczne utrudniały pełną mechanizację procesu wytwórczego, a w konsekwencji w krajach rozwiniętych nie było możliwe przestawienie się na bardziej kapitałochłonne, a jednocześnie kosztowo efektywne, formy produkcji w tym sektorze. Przeniesienie produkcji do krajów Południa dysponujących dużymi zasobami taniej siły roboczej stało się ekonomicznie najbardziej opłacalne z punktu widzenia większości firm odzieżowych, z wyjątkiem tych, które produkowały dobra o wysokiej wartości dodanej, krótkoseryjne, o charakterze luksusowym.

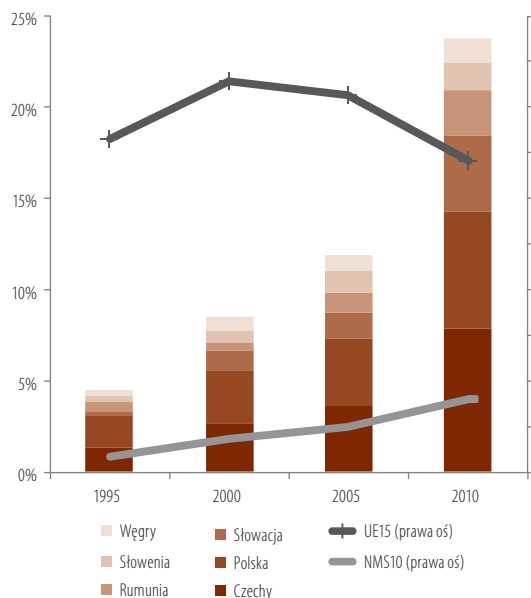
Inaczej przedstawia się sytuacja przemysłu stalowego. Chociaż także tutaj tradycyjne zakłady musiały ustąpić miejsca konkurentom z krajów rozwijających się, ich miejsce zajęła bardziej zaawansowana technologicznie i wymagająca wyższych nakładów kapitału rzeczowego i bardziej wyrafinowanych rozwiązań technicznych produkcja o wyższej jednostkowej wartości dodanej. Dzięki temu kraje takie jak Japonia, USA i Niemcy, a także Polska nadal zajmują wysokie miejsca wśród światowych eksporterów i producentów stali, choć w innych segmentach tego rynku. Wolumen produkcji metalowej w krajach rozwiniętych znacząco spadł w ujęciu absolutnym bezpośrednio po szoku naftowym, jednak w kolejnych latach w większości z nich się odbudował.

Zmiany w strukturze popytu na stal oraz zagrożenie konkurencją z nowo uprzemysłowionych gospodarek Południa wywołały konieczność przejścia do bardziej produktywnych form wytwarzania, co (wobec sztywnego popytu) doprowadziło do wyraźnego spadku cen i zatrudnienia w tej gałęzi przemysłu przy jednoczesnym utrzymaniu ilościowego wolumenu produkcji (por. sekcja 1.4.3).

### Ramka IV.3. Podział pracy w przemyśle samochodowym – wymiar globalny i regionalny.

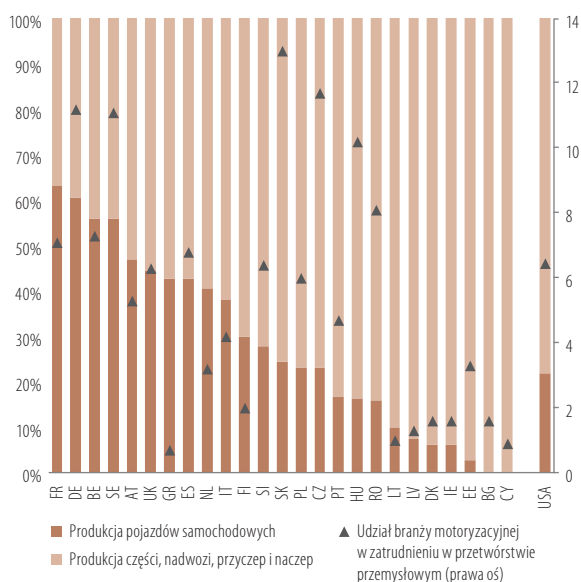
Przemysł samochodowy jest dobrym przykładem znaczenia podziału na poddostawców i producentów dóbr finalnych dla międzynarodowego podziału pracy. Jego cechą jest orientacja na bliskość rynku zbytu przy lokalizacji zakładów montujących samochody, co jest związane z uciążliwością, ryzykiem i wysokim kosztem ich hurtowego transportowania na duże odległości. Z kolei części, z których są one montowane, mogą być przewożone znacznie łatwiej na dłuższe dystanse. Jednocześnie jednak firmy motoryzacyjne coraz szerzej stosują model organizacyjny *just-in-time production*, zgodnie z którym produkcja musi szybko dostosowywać się do popytu rynkowego, zaś zapasy wyrobów gotowych i półproduktów powinny być możliwie najmniejsze, tak, by ograniczyć koszty magazynowania i zamrożonego kapitału obrotowego. Model ten, wypracowany przez firmy japońskie po II wojnie światowej, zwiększa elastyczność firm, redukuje koszty produkcji oraz podnosi zwrot z kapitału. Jednak jego użycie wymaga nieustannego kontaktu z poddostawcami oraz szybkiego transportu części do montowni. W związku z tym producenci samochodów nie mogą w zbyt dużym stopniu opierać się na dostawach z odległych rejonów świata, które oferują najtańsze dobra pośrednie – groziło by to bowiem przerwaniem łańcucha dostaw i zagrożeniem terminowości produkcji. Zamiast tego szukają poddostawców w swoim regionie.

**Wykres IV.7. Samochody produkowane w UE15 i NMS10 (w mln sztuk oraz proc. produkcji UE27), 1995-2010.**



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych OICA.

**Wykres IV.8. Struktura zatrudnienia w branży motoryzacyjnej oraz jej udział w zatrudnieniu w przetwórstwie przemysłowym (proc.), 2008.**



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Eurostat i US BLS.

Uwaga: Dane dla Francji, Grecji, Czech, Estonii i Irlandii z 2007 roku, brak danych dla Luksemburga i Malty.

Dochodzi więc do podziału pracy, jednak w dużym stopniu w skali regionalnej, a nie globalnej. Widać to w Unii Europejskiej gdzie produkcja pojazdów samochodowych historycznie skupiona w bogatszych krajach Europy Zachodniej cechujących się dużym popytem na samochody i tradycjami motoryzacyjnymi stopniowo przenosi się do państw Europy Środkowej i Wschodniej. Zwraca uwagę, że przenoszenie samochodowej produkcji finalnej odbywa się znacznie wolniej niż przenoszenie bardziej pracochłonnej produkcji komponentów, w której już dziś specjalizują się kraje NMS10. W chwili obecnej w ramach UE wyodrębniły się więc dwie grupy państw, w których przemysł motoryzacyjny odgrywa istotną rolę z różnych powodów – w jednej ze względów popytowych (UE15), w drugiej – ze względów podażowych (NMS10). Dla porównania, USA, ze względu zarówno na rozmiar całego kraju, jak i jego położenie mają ograniczone możliwości szybkiego sprowadzania części zza granicy. Sprawia to, że amerykański przemysł motoryzacyjny wytwarza zarówno komponenty i nadwozia samochodowe, jak i montuje gotowe pojazdy.

Najmniej z wymienionych sektorów procesom globalizacyjnym podlegał przemysł samochodowy. Dotyczy to zarówno zjawiska redukcji zatrudnienia w następstwie zmian w międzynarodowym podziale pracy jak i zmian w wolumenie produkcji. Po pierwsze, produkcję finalną tej gałęzi przemysłu, a zwłaszcza produkcję samochodów osobowych, znacznie trudniej jest tanio transportować drogą morską (odpowiadającą za 90 proc. frachtu światowego) niż tekstylia czy metale. Powoduje to, że montowanie środków transportu, przede wszystkim samochodów osobowych, dokonuje się w pobliżu rynków zbytu, a więc także w państwach wysoko rozwiniętych.

Po drugie, branżę motoryzacyjną, z przyczyn technologicznych (por. ramka IV.3) cechuje wyraźnie większe natężenie handlu wewnątrzgałęziowego niż przemysł stalowy czy włókienniczy, a konkurencja kosztowa doprowadziła do wykształcenia się w niej zasady *just-in-time delivery*, zgodnie z którą części dostarczane są do montowni samochodów bezpośrednio na taśmę produkcyjną zależnie od bieżącego zapotrzebowania i profilu produkcji. Powoduje to, że także fabryki części zamiennych i komponentów samochodowych lokowane są relatywnie blisko zakładów montujących samochody. W efekcie obu tych zjawisk jednocześnie intensyfikacja handlu międzynarodowego miała ograniczony wpływ na pozycję tej branży w gospodarce państw rozwiniętych.

Przenoszeniu aktywności gospodarczej z państw rozwiniętych do rynków wschodzących podlega nie tylko produkcja dóbr, ale również wytwarzanie części usług. Rozwój międzynarodowego rynku usług przez długi czas ograniczała ich specyfika. Niematerialne, nietrwałe, wymagające osobistego kontaktu między firmą a klientem usługi, zazwyczaj mogły być wymieniane między krajami jedynie poprzez przekroczenie granicy przez którąś ze stron w celu dokonania transakcji. Tradycyjnie więc handel usługami opierał się na podróżach zagranicznych, a w mniejszym stopniu – na otwieraniu przedstawicielstw firm usługowych za granicą, czemu nastawione protekcjonistycznie rządy mogły łatwo się przeciwstawić poprzez racjonujące swobodę prowadzenia działalności gospodarczej regulacje (np. w sektorze finansowym czy ubezpieczeniowym, ale też zdrowotnym). Pierwsze dwie fale globalizacji przyniosły ważne dla rozpowszechnienia się międzynarodowego handlu usługami ułatwienia natury technicznej w sferze transportu. Szybszy i tańszy przewóz pasażerów doprowadził do rozwoju wymiany międzynarodowej przede wszystkim tymi usługami, które wymagają mobilności odbiorców (turystyka, podróże biznesowe). Ostatnie trzydzieści lat to również okres stopniowej liberalizacji handlu usługami w ślad za rynkiem produktów. Zwieńczeniem tego procesu stało się podpisanie w ramach Rundy Urugwajskiej *Układu Ogólnego w sprawie Handlu Usługami* (ang. General Agreement on Trade in Services – GATS), który wszedł w życie w 1995 roku.

**Tabela IV.3. Światowy eksport usług i eksport ogółem (w proc. globalnego PKB), zmiany struktury eksportu usług, 1976-2009.**

	1976	1986	1994	2008	2009
Eksport dóbr i usług, proc. PKB	16,9 (100)*	18,8 (111)	19,9 (117)	29,3 (172)	24,2 (143)
Eksport usług, proc. PKB	3,6 (100)	4,1 (114)	5,4 (152)	7,4 (207)	6,0 (168)
Usługi transportowe i podróże zagraniczne, proc. eksportu usług ogółem	57,2	58,4	57,4	46,9	44,1

\*1976=100

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Banku Światowego.

Prawdziwy przełom dla handlu usługami na linii Północ-Południe nastąpił jednak dopiero w trzeciej fazie globalizacji dzięki rozwojowi technologii telekomunikacyjnych. Umożliwił on w ostatnich kilkunastu latach szybką wymianę informacji w skali globalnej i zlikwidował przywiązanie geograficzne usługodawców do klientów w tych sektorach, gdzie osobisty kontakt z odbiorcą sam w sobie nie jest konieczny, natomiast ważne jest przetwarzanie danych od niego pochodzących. Jednocześnie nastąpiła zmiana organizacyjna w firmach – w celu racjonalizacji kosztów część procesów biznesowych takich jak prowadzenie księgowości, telefoniczna obsługa klienta, ale też obsługa technologii IT, zarządzanie czy badania rynkowe coraz częściej zlecane są podmiotom zewnętrznym. Dzięki tym dwóm procesom stało się możliwe pojawienie się globalnego rynku usług biznesowych, który opiera się zarówno na outsourcingu procesów biznesowych (BPO, ang. *business process outsourcing*) do niezależnych podmiotów zagranicznych, jak i na tworzeniu za granicą powiązanych jednostek obsługujących firmę macierzystą (centra usług wspólnych, ang. Shared Service Centres, SSC).

**Tabela IV.4. Rodzaje międzynarodowego świadczenia usług wg GATS.**

	Usługobiorca przekracza granicę	Usługobiorca nie przekracza granicy
Usługodawca przekracza granicę	–	obecność handlowa (np. oddział banku), przepływ osób fizycznych (np. wyjazd konsultanta do zagranicznego klienta)
Usługodawca nie przekracza granicy	konsumpcja za granicą (np. turystyka)	świadczenie transgraniczne (np. offshoring usług biznesowych)

Źródło: Opracowanie własne na podstawie ONZ et al. (2002).

W nowych warunkach stało się możliwe realne przenoszenie się również nieprodukcyjnej działalności przedsiębiorstw do innych krajów. Państwa Południa, podobnie jak w przypadku produkcji dóbr, przejmują przede wszystkim proste, pracochłonne procesy, takie jak podstawowa księgowość, proste programowanie czy telefoniczna obsługa klientów. Ważną rolę odgrywa rozmiar kraju – nawet przy niższych wskaźnikach skolaryzacji, duży kraj rozwijający się może mieć zbliżony do mniejszego lecz wyżej kraju rozwiniętego, zasób osób wykwalifikowanych do pracy w podstawowych. Ważnym atutem jest wspólny język, obniżający znacznie bariery współpracy

z usługodawcami z krajów rozwijających się. Dlatego też największymi skupiskami ośrodków usług obsługujących podmioty zagraniczne są obecnie Indie i Filipiny (por. Gereffi i Fernandez-Stark 2010) – duże kraje, w których angielski jest jednym z języków urzędowych. W ślad za nimi idą m.in. Chiny, Meksyk i Brazylia, a wśród krajów Północy – nowe państwa członkowskie UE. Najmocniej efekty globalizacji rynku usług biznesowych są odczuwalne w metropoliach, zarówno na Północy, jak i na Południu, coraz mocniej powiązanych ze sobą dzięki nowoczesnym technologiom. Zanikanie barier komunikacyjnych daje więc szansę rozwoju nowych ośrodków o zasięgu globalnym w państwach rozwijających się, takich jak indyjskie centrum usług informatycznych i biznesowych – Bangalur (patrz ramka IV.4).

#### Ramka IV.4. Studium przypadku: Bangalur – indyjska Dolina Krzemowa.

Bangalur jest obecnie prężnie rozwijającym się ośrodkiem skupiającym nowoczesne sektory gospodarki indyjskiej, takie jak przemysł elektroniczny czy biotechnologie. Jednak najbardziej znany jest dzięki swojej pozycji na globalnym rynku usług IT. Historia sukcesu miasta w tej branży pokazuje sposób, w jaki bieguny wzrostu gospodarek wschodzących mogą skutecznie integrować się w światowy rynek dóbr niematerialnych.

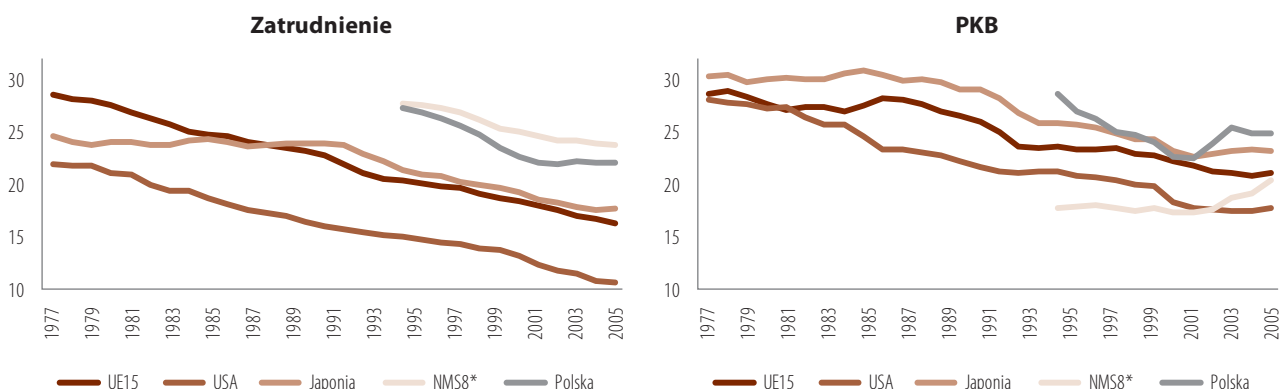
Obecna silna baza naukowa i badawczo-rozwojowa aglomeracji zaczęła wykształcać się po odzyskaniu przez Indie niepodległości w 1947. Nowe władze zdecydowały się ze względów strategicznych ulokować przemysł wojskowy i najbardziej technologicznie zaawansowane branże gospodarki Indii z daleka od granic kraju, w mieście leżącym w samym środku Półwyspu Indyjskiego. Jednocześnie państwo wspierało rozwój edukacji i nauki w regionie. Już w 1972 roku wprowadzono pierwsze zachęty eksportowe dla lokalnych producentów oprogramowania, a na rynku krajowym sektor był wspierany przez zamówienia i inwestycje sektora publicznego. W drugiej połowie lat 70-tych branża uległa osłabieniu wskutek ograniczenia przez państwo dostępu kapitału zagranicznego do lokalnego rynku – duże korporacje, takie jak IBM, wycofały się z Indii, a główną "pozycją eksportową" sektora stały się nie usługi IT, a programiści, którzy sami wyjeżdżali do USA w poszukiwaniu pracy lub byli wysyłani do tamtejszych firm jako konsultanci przez lokalne przedsiębiorstwa (tzw. *body shopping*). Kontynuowano jednak politykę proeksportową, inwestowano w rozwój telekomunikacji i parków technologicznych. W latach 90-tych, gdy amerykański rząd wprowadził utrudnienia dla migrantów indyjskich, a Indie ponownie otworzyły się na BIZ, nastąpiło przyspieszenie rozwoju sektora oparte o zlecenia na pracochłonne zadania o niskiej wartości dodanej od zagranicznych firm – swego rodzaju punktem przełomowym był tutaj *problem roku 2000* (według przyjętego w czasach pierwszych komputerów sposobu zapisywania dat w programach, zamiast roku 2000 po 1999 nastąpiwał 1900), którego rozwiązanie wymagało znacznych nakładów pracy i było na szeroką skalę delegowane przez korporacje zachodnie do firm indyjskich. Pomocne okazało się również zatarcie różnic kulturowych dzięki dużej liczbie imigrantów indyjskich w zagranicznych firmach, co przelożyło się na wzrost zaufania do indyjskiego sektora informatycznego na Zachodzie. W ostatniej dekadzie Bangalur było najszybciej rosnącym ośrodkiem IT na świecie. Co ważne, przejmowanie doświadczeń od partnerów handlowych i zagraniczne inwestycje w ośrodki badawczo-rozwojowe przelożyły się na zwiększenie wartości dodanej oferowanej przez lokalną branżę usług.

Źródła: Basant (2006), Vang i Chaminade (2010).

### 1.3. W poszukiwaniu niższych kosztów produkcji – dezindustrializacja Północy i industrializacja Południa

Najlepiej widocznym skutkiem przemian w międzynarodowym podziale pracy między Północą a Południem są zmiany w strukturze gospodarczej obu grup państw, a dokładniej stopniowa dezindustrializacja krajów rozwiniętych i gwałtowna industrializacja gospodarek wschodzących. Należy podkreślić, że procesy te są tutaj rozumiane jako, odpowiednio, zmniejszenie się udziału przemysłu w zatrudnieniu ogółem państw Północy i zwiększenie jego roli w krajach Południa. Niekoniecznie musi to oznaczać spadek wolumenu produkcji przemysłowej na Północy i przeniesienie fabryk do krajów Południa. Reorganizacja i zmiana struktury oraz profilu produkcji, efektywniejsze korzystanie z zasobów pracy i opieranie się w większym stopniu na kapitale rzeczowym i intelektualnym sprawia, że przedsiębiorstwa przemysłowe mogą zatrudniać mniej pracowników, z których każdy wytwarza większą wartość dodaną. Tak rozumiana dezindustrializacja trwa w USA i w Europie Zachodniej co najmniej od 70 lat, a więc rozpoczęła się na długo przed wkroczeniem gospodarki światowej w obecną fazę globalizacji charakteryzującą się ekspansją produkcji przemysłowej w krajach rozwijających się i ich stopniową dominacją w handlu międzynarodowym wyrobami przemysłowymi.

Oznacza to, że za spadek relatywnego znaczenia przemysłu w państwach Północy na przestrzeni dziesięcioleci odpowiadają przede wszystkim procesy wewnętrzne zachodzące w ich gospodarkach, w tym zwłaszcza konsekwencje międzysektorowych różnic we wzroście wydajności pracy oraz implikacje jakie ma efekt dochodowy dla struktury popytu gospodarstw domowych oraz struktury cen względnych (patrz ramka IV.5). Mimo to, przenoszenie produkcji do krajów nowouprzemysłowionego Południa również odegrało tutaj mniejszą, choć zauważalną rolę (Wood 1995, Brady i Denniston 2006, Kollmeyer 2009). W rezultacie tych zachodzących równoległe procesów, w krajach rozwiniętych doszło nie tylko do znacznego obniżenia się odsetka pracujących w przemyśle, lecz także do widocznego spadku relatywnego znaczenia tego sektora w tworzeniu wartości dodanej. Delokalizacja przemysłu z krajów Północy do państw Południa odpowiada, wedle różnych szacunków, za około 20-30 proc. tego zjawiska.

**Wykres IV.9. Udział (w proc.) przemysłu w zatrudnieniu ogółem oraz w całkowitym PKB, 1977-2006.**

\*kraje NMS10 z wyłączeniem Bułgarii i Rumunii

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych EU KLEMS.

Wood (1995) argumentuje, że bogatsze kraje Północy wraz z pojawieniem się na rynku globalnym krajów słabiej rozwiniętych zaczęły specjalizować się w formach przemysłów wymagających wysoko wykwalifikowanych pracowników. Wykorzystały one w ten sposób ricardiańską przewagę komparatywną wynikłą z dysponowania relatywnie wysoką podażą kapitału ludzkiego przy jego niedostatku w krajach Południa. Zdaniem Wooda wymogi kapitałowe odgrywały przy wyborze specjalizacji rolę drugorzędą, gdyż kapitał rzeczowy ma znacznie większe możliwości przemieszczania się pomiędzy krajami niż kapitał ludzki – fabryki można zbudować w ciągu kilku lat, a jedynym kapitałowym ograniczeniem opłacalności takich inwestycji może być infrastruktura. O wiele trudniej jest natomiast poradzić sobie z brakiem pracowników o odpowiednich kwalifikacjach. Z tego względu Południe zainicjowało swoją obecność w gospodarce światowej poprzez rozwój przemysłów niewymagających wysokich zasobów kapitału ludzkiego, cechujących się wysoką pracochłonnością a często także niską kapitałochłonnością, natomiast kraje bogatej Północy w tym samym czasie postawiły na produkcję, wymagającą mniejszej liczby, ale za to bardziej wykwalifikowanych pracowników. Substytucji produkcji krajowej handlem zagranicznym sprzyjała jednoczesna liberalizacja zasad międzynarodowego przepływu towarów oraz obniżenie barier taryfowych dokonywane w ramach kolejnych rund negocjacji międzynarodowych prowadzonych pod auspicjami GATT i WTO.

Według szacunków Wooda, podział pracy implikowany przez różnice w wyposażeniu kapitału ludzkiego między Północą a Południem przełożył się na dwudziestoprocentowy spadek popytu na niewykwalifikowaną siłę roboczą w krajach rozwiniętych w latach 1960-90. Z kolei Sachs i Shatz (1994) twierdzą, że wzrost znaczenia handlu Ameryki z krajami rozwijającymi się (z 29% importu w 1979 do 36,4% w 1990), w szczególności sprowadzanie wyrobów przemysłowych z krajów o taniej sile roboczej do USA spowodował spadek zatrudnienia w tamtejszym przemyśle o 7,2% dla produkcyjnych miejsc pracy, i jedynie o 2,1% dla nieprodukcyjnych miejsc pracy, zazwyczaj wymagających większych kwalifikacji niż te pierwsze. Zatem procesy globalizacyjne miały wpływ zarówno na spadek zatrudnienia w przemyśle w krajach Północy, jak i powiększające się różnice dochodów osób wysoko i nisko wykwalifikowanych, gdyż większość likwidowanych w przemyśle miejsc pracy należała do pracowników relatywnie nisko wykwalifikowanych.

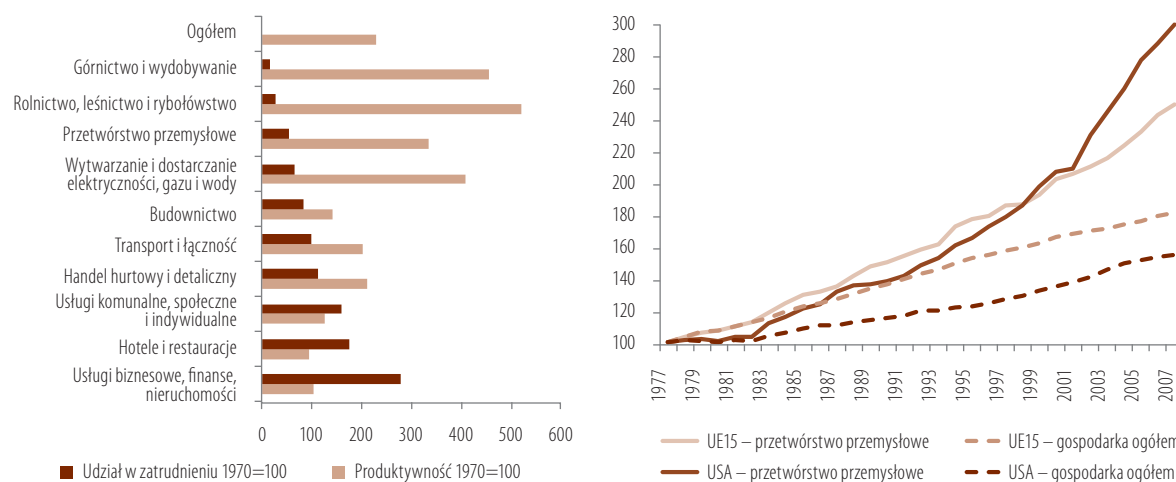
Różnice w charakterze industrializacji Północy i Południa przekładają się na odmienne jej skutki dla poszczególnych regionów. Podczas fali industrializacji w XIX wieku ośrodki przemysłowe były zorientowane na zaspokojenie potrzeb rynków lokalnych, natomiast mniejszą wagę odgrywało w tym czasie nastawienie na eksport. Wiązało się to z niewielkimi relatywnym znaczeniem handlu międzynarodowego – kraje nowoprzemysłowione były w tamtym okresie jednocześnie najbogatszymi i najszybciej rosnącymi gospodarkami, na dodatek kolejne dołączające do ich grona obszary prowadziły protekcyjną politykę zastępowania importu produkcją lokalną. Orientacja na lokalne rynki zbytu przekładała się na lokalizację starych ośrodków przemysłowych Północy – są one położone przeważnie w głębi poszczególnych państw, w pobliżu lokalnych szlaków transportowych (np. Zagłębie Ruhry w Niemczech, Pas Rduy w USA – patrz sekcja IV.1.4). Zupełnie odmiennie przebiega natomiast industrializacja wschodzących gospodarek Południa na przełomie XX i XXI stulecia zachodząca w warunkach coraz bardziej intensywnego handlu międzynarodowego i nieporównywalnie większej chłonności globalnego rynku od rynków rodzimych. Przekłada się to na lokalizację nowych ośrodków przemysłowych – napędzanej eksportem do państw Północy industrializacji Południa podlegają przede wszystkim tereny przybrzeżne, które dzięki dostępowi do coraz tańszego transportu morskiego mają znacznie lepszy dostęp do globalnego rynku niż lokalizacje w głębi lądu. Jest to również przyczyną skupienia się na tych terenach polityki wzrostu nastawionej na eksport, przyjętej przez wiele państw Południa, w szczególności z regionu Azji Południowo-Wschodniej. Przykładem takich działań jest sposób otwierania chińskiej gospodarki na świat, rozpoczęty i najdalej posunięty właśnie na terenach przybrzeżnych ChRL (patrz ramka IV.6).

### Ramka IV.5. Przebieg i przyczyny dezindustrializacji w krajach wysoko rozwiniętych.

Dezindustrializacja, zazwyczaj określana jako zmniejszanie się udziału przemysłu w zatrudnieniu i wytwarzanym produkcie, jest jednym z głównych trendów obserwowanych w państwach rozwiniętych w ostatnich dziesięcioleciach. Jej przyczyny i możliwe skutki są przedmiotem zarówno debaty publicznej, jak i dyskusji w środowiskach naukowych. Pomimo powszechnego przekonania opinii publicznej o kluczowym znaczeniu międzynarodowej konkurencji w tym procesie, ekonomiści podkreślają jej ograniczony wpływ na strukturę zatrudnienia i rozkład płac, zarówno w ujęciu teoretycznym, jak i na podstawie danych empirycznych (por. m.in. Krugman i Lawrence 1994, Krugman 1996).

Obserwowany od kilkudziesięciu lat w krajach rozwiniętych proces dezindustrializacji przypomina raczej znane z przeszłości zjawisko dezagraryzacji. Rolnictwo, w XVIII, XIX i XX wieku gwałtownie zwiększało wydajność własnej produkcji napotykając jednocześnie na stosunkowo sztywny popyt ze strony gospodarstw domowych. W efekcie na wsi doszło do wytworzenia znacznych nadwyżek siły roboczej, która stopniowo przenosiła się do powstających równolegle ośrodków przemysłowych. Podobny trend możemy obserwować od kilkudziesięciu lat w przemyśle. W literaturze ekonomicznej wskazuje się więc, że tak jak o dezagraryzacji przesądziło napotkanie sztywnego popytu na żywność przez szybko podnoszące swą wydajność zmechanizowane rolnictwo, tak na strukturę zatrudnienia w gospodarce drugiej połowy XX wieku i wyraźnie widoczny trend dezindustrializacyjny decydujący wpływ miały zmiany technologiczne zachodzące w przemyśle i usługach oraz implikowane przez nie efekt substytucyjny. Jak wskazują Rowthorn i Ramaswamy (1997, 1999), w przemyśle mamy do czynienia ze znacznie szybszym wzrostem produktywności niż w usługach (por. wykres IV.10). Powoduje to, że z upływem czasu relatywna cena produkcji przemysłowej spada, a usług rośnie a w konsekwencji firmy przemysłowe potrzebują coraz mniej niewykwalifikowanej siły roboczej do wytworzenia danego wolumenu produkcji. Niższe ceny stymulują popyt na dobra przemysłowe ze strony pracowników usług, jednak ich wytworzenie wymaga znacznie mniejszego nakładu pracy niż w przeszłości. Efekt drugi przeważa, a tym samym szybki wzrost wydajności przekłada się na przesuwanie popytu na pracę z przemysłu do usług. Rowthorn i Ramaswamy szacują, że około 60% spadku udziału przemysłu w ogólnym zatrudnieniu w USA w latach 1970-1994 można wytłumaczyć poprzez wpływ szczególnie szybko rosnącej produktywności w tym sektorze. Jednocześnie długookresowy trend wzrostu gospodarczego na poziomie całego kraju determinowany jest przez najwolniej zwiększającą swą wydajność sektor gospodarki – usługi.

**Wykres IV.10. Zmiany produktywności i udziału w zatrudnieniu wg sektorów w UE15 (lewy panel) oraz ich porównanie ze zmianami w USA (prawy panel), 1970-2007 (1970=100).**



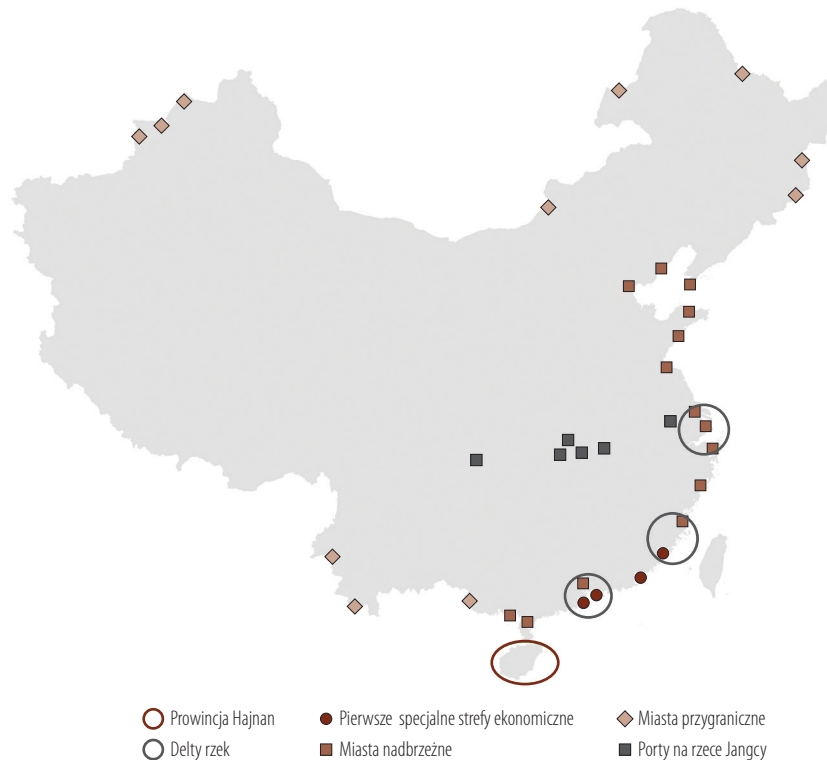
Uwaga: Produktywność mierzona jako wolumen wartości dodanej na godzinę pracy.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych EU KLEMS.

Zarówno w procesie dezagraryzacji jak i dezindustrializacji kluczowe znaczenie ma efekt dochodowy oraz jego implikacje dla zmian w strukturze popytu. Elastyczność dochodowa dóbr przemysłowych jest mniejsza od jedności, co oznacza, że wzrost dochodu o jeden procent powoduje relatywnie mniejszy wzrost popytu na dobra przemysłowe. Z kolei, elastyczność dochodowa żywności jest bliska zeru, a więc popyt na nią jest w zasadzie niezależny od dochodu gospodarstw domowych. Obie wielkości kontrastują z elastycznością dochodową usług, która jest bliska jedynce (por. Falvey i Gemmill 1996). Oznacza to, że wraz ze wzrostem zamożności społeczeństw udział dóbr przemysłowych w koszyku konsumenta najpierw rośnie kosztem produkcji rolniczej, a następnie spada na rzecz usług (Clark 1957, Krugman i Lawrence 1993). Kollmeyer (2009), analizując równocześnie wpływ zmian produktywności, efektów dochodowych i globalizacji na dezindustrializację stwierdził, że wzrost zamożności wraz z nierównomiernym wzrostem produktywności odpowiadają razem za ponad połowę spadku zatrudnienia w amerykańskim przemyśle po roku 1970, natomiast handel – za jedną czwartą. Obok opisanych zjawisk o charakterze ekonomicznym, można też mówić o kilku efektach o charakterze przede wszystkim statystycznym. Po pierwsze, zmiana relatywnych cen przekłada się sama z siebie na spadek udziału przemysłu w wytworzonym produkcie liczonym w cenach bieżących. Obliczenia na podstawie cen stałych wskazują na znacznie niższy spadek udziału dóbr przemysłowych w realnym produkcie (Rowthorn i Ramaswamy 1997). W statystykach może także być widoczny efekt zmian w organizacji współczesnego przedsiębiorstwa przejawiających się w coraz szerszym korzystaniu z usług zewnętrznych (outsourcingu).

### Ramka IV.6. Gospodarka Chin – otwarcie portowego okna na świat

W ramach reform Deng Xiaopinga z przełomu lat 70-80-tych otwieranie ChRL na świat rozpoczęto od wydzielonych terenów. Od początku ich lokalizacja była wybierana w oparciu o dostęp do międzynarodowych szlaków transportowych ułatwiających handel międzynarodowy i przyciągających bezpośrednie inwestycje zagraniczne. Pierwszymi z nich były utworzone w 1980 roku cztery Specjalne Strefy Ekonomiczne położone na terenach przybrzeżnych. Również kolejne wydzielone ośrodki były położone nad Pacyfikiem (czternaście miast przybrzeżnych, trzy delty, wyspa Hajnan) lub miały w inny sposób ułatwiony dostęp do zagranicznych rynków zbytu (porty na rzece Jangcy, miasta przygraniczne). Obecnie w przybrzeżnych regionach skupione są główne branże eksportowe Chin, takie jak produkcja elektroniki, tekstyliów i odzieży, mniejszą koncentracją cechują się natomiast metalurgia czy petrochemia, obecne również w głębi kraju, których produkcja skierowana jest głównie na rynek krajowy (He 2009). Regiony położone nad Pacyfikiem cechują się szybszym tempem rozwoju od reszty kraju i przyciągają masowe fale migrantów ze słabo zglobalizowanego, rolniczego zachodu ChRL (Huang, Luo 2009).



Źródła: He (2009); Huang, Luo (2009).

Analogią europejską proeksportowej orientacji państw azjatyckich są procesy zachodzące na styku Europy Zachodniej i przewyżniającej wieloletnie zapóźnienia rozwojowe Europy Środkowej i Wschodniej. Położone blisko UE15 kraje środkowoeuropejskie – Polska, Czechy, Słowacja, Węgry – oraz nadmorskie republiki bałtyckie znacznie szybciej i głębiej włączyły się w intensywną wymianę handlową z bogatszą częścią kontynentu europejskiego niż państwa Europy Wschodniej – Bułgaria, Rumunia, Ukraina, Białoruś. Gradient rozwojowy przebiegający w Europie z Zachodu na Wschód przekłada się więc na podobny wzorec integracji gospodarczej. Ze względu na relatywnie niewielkie rozmiary Europy włączenie państw NMS w jej krwioobieg gospodarczy może jednak odbywać się drogą lądową. Te tereny, które dzięki własnej lokalizacji i wyposażeniu w koleje, autostrady i lotniska są dobrze skomunikowane z resztą kontynentu, mają przy tym naturalną przewagę lokalizacyjną nad tymi, które położone są dalej od jądra przemysłowego Europy i nie dysponują infrastrukturą pozwalającą na przewyżnienie barier geograficznych.



### Ramka IV.7. Wolny handel i walka z globalnym ociepleniem – czy wraz z odpływem emisji krajom Północy grozi kolejna fala dezindustrializacji?

Istotny wpływ na przenoszenie produkcji z państw rozwiniętych do rozwijających się odgrywa zaangażowanie się państw Północy w walkę z globalnymi zmianami klimatycznymi poprzez redukcję emisji gazów cieplarnianych. Główne narzędzia stosowane w tym celu – opodatkowanie emisji oraz system handlu emisjami (m.in. unijny EU ETS) – przy braku symetrycznego ich wykorzystania we wszystkich krajach-uczestnikach globalnego rynku powoduje ryzyko tzw. ucieczki emisji (ang. carbon leakage). Polega ona na przeniesieniu produkcji przemysłowej do krajów, gdzie emisje z nią związane podlegają mniejszej kontroli i są opodatkowane niżej lub wcale. W tym wypadku ma miejsce podwójna nieefektywność. Po pierwsze, zwiększenie emisji dwutlenku węgla w krajach tą polityką nie objętych powoduje, że faktyczna redukcja emisji gazów cieplarnianych w skali całego świata jest mniejsza niż w krajach prowadzących politykę klimatyczną – skala tego efektu jest szacowana na kilkanaście procent redukcji (por. Paltsev 2001, Sijm et al. 2004, IPCC 2007), choć niektóre szacunki wskazują na kilkudziesięcioprocentowy odpływ emisji za granicę (Aichele i Felbermayr 2010), a nawet na zwiększenie emisji w niektórych sektorach gospodarki (Babiker 2004). Po drugie, spada konkurencyjność producentów na których wpływa polityka klimatyczna – ich towary są wypierane przez tańszy import z krajów, gdzie przedsiębiorstwa nie muszą internalizować negatywnych efektów zewnętrznych swojej działalności. W największym stopniu zjawiska to dotyka branże energochłonne i emitujące duże ilości dwutlenku węgla, a więc takie jak energetyka, przemysł chemiczny, ciężki czy produkcja papieru.

Choć najefektywniejszym rozwiązaniem tego problemu byłoby włączenie wszystkich krajów do jednolitego systemu opodatkowania lub handlu emisjami (por. KE 2010, WTO/UNEP 2009), to w praktyce wymaga ono długotrwałego procesu negocjacyjnego i ma niewielkie szanse na powodzenie w najbliższej perspektywie. Wobec tego pozostaje szereg alternatywnych sposobów ograniczenia efektu odpływu wysokoemisyjnego przemysłu. Pierwszym jest wyłączenie go z podatku węglowego, a w przypadku handlu emisjami – bezpłatne przydzielanie limitów najbardziej narażonym na to zjawisko sektorom. Rozwiązanie to jednak zmniejsza bodźce do redukcji emisji w danych sektorach. Drugą możliwością jest dostosowanie ceny dóbr w kraju prowadzącym politykę klimatyczną poprzez nałożenie dodatkowego podatku na import oraz zwrot podatku lub kosztów uczestnictwa w systemie cap and trade w przypadku eksportu (tzw. Border Tax Adjustment, BTA). Takie rozwiązanie, zgodne z zasadą opodatkowania dobra w kraju spożycia i producenta w kraju produkcji, pomaga rozwiązać szereg problemów – zmniejsza odpływ emisji za granicę, służy jako bodziec do wprowadzenia podobnych regulacji w innych krajach, ale też zapobiega odpływowi przemysłu za granicę i wynikającym z tego negatywnym zjawiskom na rynku pracy – zmniejszeniu zatrudnienia i wzrostowi bezrobocia. Podobny skutek ma włączenie zagranicznych eksporterów do krajowych systemów cap and trade. Ograniczeniem są problemy z praktycznym wprowadzeniem BTA, wymagającym dokładnej kontroli poziomów emisji zakładów poza granicami kraju (KE 2010a). Drugim problemem są trudności w dostosowaniu BTA do wymogów WTO.

Naczelny zasadami Światowej Organizacji Handlu, uwiarygodnionymi w tekście GATT, jest równe traktowanie partnerów handlowych względem siebie (klauzula największego uprzywilejowania), oraz towarów zagranicznych względem podobnych do nich krajowych na miejscowym rynku (zasada niedyskryminacji i równego traktowania). Spełnienie tych wymagań przez kraje rozwinięte wprowadzające BTA napotyka na kilka istotnych trudności (por. Charnowitz 2003, Pauwelyn 2007; Horn Mavroidis 2010). Pierwszą z nich jest to, czy podatki dotyczące procesu produkcji są podatkami pośrednimi i zgodnie z GATT mogą być przenoszone na dobra importowane i odejmowane od dóbr eksportowanych, czy też są bezpośrednimi podatkami nakładanymi na producentów – w tym wypadku zastosowanie BTA byłoby niedopuszczalne. Drugim problemem jest ustalenie, czy system handlu limitami emisji jest formą podatku czy też inną formą regulacji. Jedynie w pierwszym wypadku można zastosować BTA, choć i wtedy trudniej jest wyznaczyć jego poziom niedyskryminujący dobra importowane niż w przypadku zwykłego podatku od emisji. Należy zauważyć, że artykuł XX GATT przewiduje szereg przypadków, gdy państwa nie muszą stosować się do wyżej wymienionych zasad – dotyczy to m.in. ochrony ludzkiego zdrowia, zachowania fauny i flory oraz nieodnawialnych zasobów naturalnych – muszą jednak udowodnić, że przyjęte przez nie rozwiązania są stosowane w dobrej wierze i nie istnieje żadna alternatywa w ramach standardowych działań, co jest procedurą skomplikowaną (por. Low i Marceu 2011). WTO promuje natomiast działania, które sprzyjają zarówno walce z globalnym ociepleniem, jak i liberalizacji handlu, takie jak ułatwianie handlu tzw. *zielonymi technologiami* ograniczającymi emisje (WTO/UNEP 2009).

W związku z wyżej wymienionymi trudnościami z wprowadzeniem BTA oraz powolnym postępem w negocjacjach międzynarodowych dotyczących globalnej harmonizacji polityki klimatycznej, to bezpłatne udostępnianie narażonym sektorom uprawnień do emisji jest rozwiązaniem stosowanym obecnie przez Unię Europejską – ma ono jednak charakter przejściowy i w przyszłości rozważane jest włączenie producentów dóbr importowanych spoza Unii do systemu ETS (KE 2010a).

## 1.4. Lokalne skutki dezindustrializacji – doświadczenia USA i Niemiec

### 1.4.1. Wprowadzenie

Skutki globalizacji stają się szczególnie silnie odczuwalne na poziomie lokalnym, kiedy dominujące w regionalnej gospodarce gałęzie przemysłu zaczynają w krótkim czasie doświadczać silnej konkurencji zagranicznej. Może się tak stać np. w wyniku otwarcia krajowej gospodarki na handel międzynarodowy lub w następstwie wystąpienia poważnych zaburzeń makroekonomicznych o skali światowej (takich jak szoki naftowe, kryzysy finansowe czy walutowe), w znaczący sposób zmieniających sektorowe *terms of trade*. Przedsiębiorstwa z zagrożonych branż mogą, w reakcji na pojawienie się takiego szoku, albo postarać się o ochronę dotychczasowego *status quo* ze strony rządu, albo wdrożyć technologiczne i organizacyjne zmiany pozwalające im na skuteczne konkurowanie z zagranicą.

W tym drugim wypadku dochodzi zwykle do restrukturyzacji zatrudnienia na rzecz lepiej wykwalifikowanych pracowników, mechanizacja procesu produkcji rośnie, a proces dezindustrializacji nabiera przyspieszenia. Siła wpływu jaki tego typu procesy dezindustrializacyjne wywierają na lokalny rynek pracy zależy od monokulturowego charakteru regionalnej gospodarki i intensywności zmian na rynku pracy przy szokach zewnętrznych. Jeśli brak jest alternatywnych motorów wzrostu, a baza dla ich tworzenia jest słabo ukształtowana skutki lokalne mogą być nie tylko poważne, ale i długotrwałe. Przykładowo, przejście od pracochłonnej produkcji do rozwoju opartego na wysokich technologiach wymaga głębokich zmian w strukturze zatrudnienia, kompetencjach osób pracujących, istnienia prężnych ośrodków badawczych oraz uruchomienia ich współpracy z sektorem przedsiębiorstw. W dalszej części rozdziału pokazujemy, że stworzenie i efektywne wykorzystanie „bazy innowacyjnej” na obszarach zindustrializowanych zajmuje wiele lat. Przy tym nie ma gwarancji, że nowo tworzony potencjał lokalnej gospodarki będzie porównywalny z potencjałem utraconym wskutek zmian w międzynarodowym podziale pracy i przemian technologicznych. Oznacza to, że powrót do poziomów zatrudnienia i płac sprzed dezindustrializacji może nie być możliwy nawet przy udanym przejściu do zrównoważonej gospodarki lokalnej o charakterze postindustrialnym.

Przykładu restrukturyzacji technologicznej i delokalizacji przemysłu w odpowiedzi na nowe procesy o charakterze globalnym dostarczają stare ośrodki przemysłowe w Ameryce Północnej i Europie: tzw. Pas Rdzy w USA, Zagłębie Ruhry w Niemczech czy Midlands w Wielkiej Brytanii. Dla terenów tych punktem zwrotnym stał się globalny kryzys naftowy połowy lat 70-tych dwudziestego stulecia. Odsłonił on ich strukturalne problemy w postaci wyczerpywania się lokalnych źródeł surowców naturalnych, zbytniego oparcia się na kilku energochłonnych gałęziach przemysłu ciężkiego i maszynowego, a także niekonkurencyjnych systemach zatrudniania i wynagradzania robotników przemysłowych. Problemy te narastały już w latach 60-tych, lecz ze względu na szczególnie dobrą koniunkturę w krajach Północy, firmy zachodnie nie miały wtedy wystarczających bodźców do unowocześniania pracochłonnych form produkcji, a związki zawodowe wywierały presję na utrzymywanie zatrudnienia, wysokich płac i gwarancji socjalnych ze strony pracodawców. Kryzys naftowy, zmieniający relatywne ceny paliw kopalnych i energii oraz pracy i kapitału wymusił restrukturyzację technologiczną i organizacyjną, wywołując jednocześnie presję na przenoszenie najbardziej surowco- i pracochłonnych form produkcji zagranicę. Postawił on także tradycyjne ośrodki przemysłowe przed wyzwaniem szybkiej adaptacji do gwałtownej zmiany struktury lokalnej gospodarki, szczególnie widocznym na miejscowym rynku pracy.

#### 1.4.2. Przemiany w północnoamerykańskim „Pasie Rdzy”

Pas Rdzy (ang. *Rust Belt*) to obszar na północnym wschodzie Stanów Zjednoczonych, który przez większość swojej 150-letniej historii charakteryzował się wyjątkowo dużą koncentracją przemysłu ciężkiego oraz samochodowego w lokalnej gospodarce. Region ten został szczególnie mocno dotknięty przez dezindustrializację, która rozpoczęła się w latach 70-tych dwudziestego stulecia. Wyczerpywanie się łatwo dostępnych złóż węgla w regionie, stagnacja popytu na stal oraz negatywne konsekwencje globalnych szoków naftowych dla motoryzacji sprawiły, że przedsiębiorstwa przemysłowe działające na tych terenach musiały zrezygnować z dominującego dotąd modelu relatywnie prostej, pracochłonnej produkcji i postawić na wytwarzanie mniejszej ilości, ale bardziej zaawansowanych technicznie wyrobów, co wymagało zastosowania bardziej kapitałochłonnych rozwiązań technologicznych, a w konsekwencji przeprowadzenia masowych zwolnień szeregowych pracowników. Dodatkowym czynnikiem, który przyspieszał zachodzące zmiany i wskazywał ich kierunek była konkurencja ze strony japońskich firm stalowych i motoryzacyjnych, które jeszcze przed kryzysem lat 70-tych rozpoczęły stosowanie mniej pracochłonnego i znacznie wydajniejszego modelu produkcji (Lieberman i Johnson 1999). Dodatkowo na koncerny amerykańskie ulokowane w Pasie Rdzy zaczęła na przełomie lat 60-tych i 70-tych XX wieku w coraz większym stopniu oddziaływać presja ze strony firm europejskich, które przez konieczność odbudowy infrastruktury przemysłowej po II wojnie światowej dysponowały znacznie nowocześniejszymi zakładami.

O ile przyczyny zainicjowania procesu restrukturyzacji głównych gałęzi przemysłowych Pasa Rdzy – motoryzacji i produkcji stali – były w latach 70-tych podobne, to już jego dalszy przebieg w kolejnych czterdziestu latach znacząco się pomiędzy nimi różnił. Powodem było z jednej strony różne narażenie obu sektorów na konkurencję ze strony producentów zagranicznych, a z drugiej odmienne działania amerykańskich władz oraz koncernów stalowych i motoryzacyjnych podjęte w odpowiedzi na potrzebę restrukturyzacji. W dalszej części rozdziału opisujemy te różnice pokazując także w jaki sposób dezindustrializacja Pasa Rdzy wiązała się z wyborami o charakterze lokalizacyjnym.

Przemysł stalowy w Ameryce do lat 70-tych XX wieku opierał się na dużych hutach, które były modernizowane rzadziej niż w Europie Zachodniej i Japonii. Amerykańskie stalownie z opóźnieniem zaczęły przejmować wymyślone w Europie wydajne technologie konwertowania tlenowego oraz wolno przestawiały się na proces odlewania ciągłego, który ułatwiał automatyzację produkcji. Dobra koniunktura w latach 50-60-tych na rynku wewnętrznym oraz rosnące zapotrzebowanie na stal ze strony głównych odbiorców – przemysłu motoryzacyjnego i budownictwa – sprawiły, że pomimo przestarzałych technologii produkcji amerykańskie koncerny stalowe dobrze radziły sobie na rynku wewnętrznym. Jednak w latach 70-80-tych branżę dotknęła seria tzw. kryzysów stalowych, która całkowicie przeobraziła jej strukturę. Kryzysy te zapoczątkował globalny szok naftowy, który wywołał silny spadek popytu na energochłonne samochody, których produkcja wymagała zużycia dużej liczby elementów stalowych. W efekcie znacząco obniżył się też popyt na stal. Przedłużający się okres recesji przełomu lat 70-tych i 80-tych potwierdził, że stagnacja popytu na Zachodzie jest zjawiskiem trwałym, co wyczerpało zasoby dużych konglomeratów stalowych, początkowo liczących na odwrócenie trendu i powrót do szybkiego wzrostu popytu na ich wyroby.

Tabela IV.5. Stany tworzące Pas Rdzy – udział sektorów przemysłu w zatrudnieniu, 1970 i 2008 (w proc.).

1970	Przemysł ogółem	Przetwórstwo przemysłowe		
		Ogółem	Metalurgia	Przemysł transportowy
Indiana	43,06	35,87	5,13	5,53
Michigan	42,54	35,92	2,29	13,95
Ohio	42,69	35,62	3,90	4,00
Pensylwania	42,10	3,12	5,10	1,91
USA	34,39	5,91	1,58	2,79

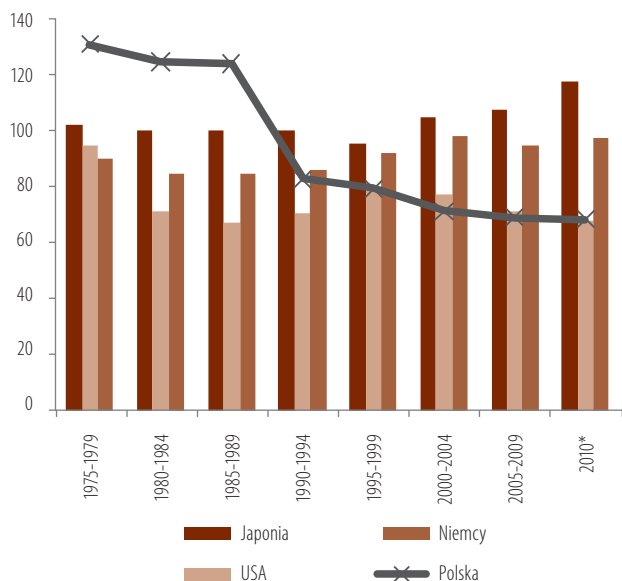
2008	Przemysł ogółem	Przetwórstwo przemysłowe		
		Ogółem	Metalurgia	Przemysł transportowy
Indiana	25,62	19,99	0,10	4,80
Michigan	19,58	15,4	0,61	4,23
Ohio	20,87	15,71	1,00	2,63
Pensylwania	18,12	12,21	0,79	0,5
USA	17,71	10,83	0,36	1,26

Uwaga: Tereny zaliczane do Pasa Rdzy znajdują się także w stanach Illinois, Kentucky, Nowy Jork, Zachodnim Wisconsin, jednak są one na tyle małe, że w celu agregacji i prezentacji danych w dalszej części pod tym pojęciem rozumiemy powyższe cztery stany o najbardziej charakterystycznej dla ośrodków przemysłowych strukturze zatrudnienia i dynamice jej zmiany.

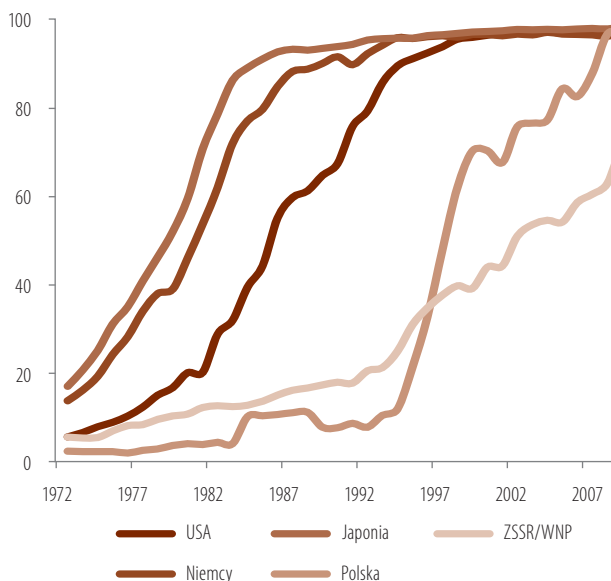
Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych US Census Bureau.

W odpowiedzi na uwidocznione przez kryzys naftowy nieefektywności tradycyjnego, zintegrowanego hutnictwa na amerykańskim rynku zaczęły powstawać niewielkie, zautomatyzowane huty (tzw. *minimills*) wykorzystujące proces elektryczny dla wytwarzania stali głównie z surowców wtórnych (Ahlbrandt et al. 1996). Cechowały się one niskimi kosztami uruchomienia produkcji oraz możliwością jej tymczasowego wstrzymywania (której pozbawione były huty starego typu), dzięki czemu mogły one szybko dostosowywać się do zmiennego popytu. Z czasem postęp technologiczny pozwolił nowym hutom wytwarzać stal o wysokiej jakości, lepiej dostosowaną do zmieniających się potrzeb klientów przede wszystkim z branży motoryzacyjnej, którzy coraz szerzej wykorzystywali nowe materiały i techniki produkcji, by zróżnicować swoją ofertę i dostosować ją do rosnących cen surowców naturalnych. Jednocześnie duże, zintegrowane huty były zamykane – w sektorze następowała więc zmiana nie tylko ilościowa (spadek liczby firm i pracowników) spowodowana zmianą w rozmiarze popytu na stal, ale również jakościowa, związana ze zmianą struktury popytu.

Wykres IV.11. Produkcja stali (w tonach) w USA, Niemczech, Japonii i Polsce, 1970 = 100.



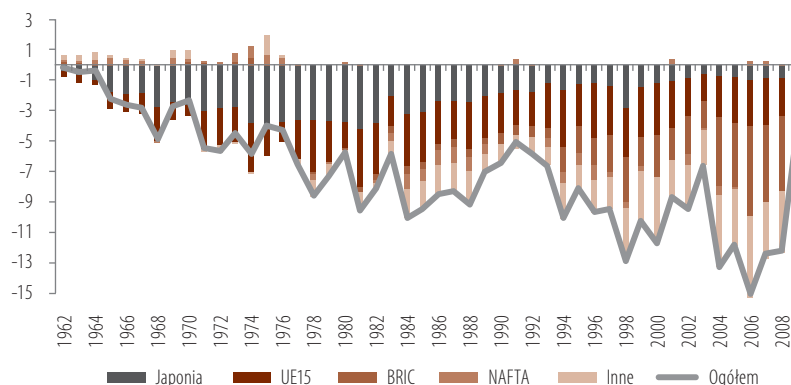
Wykres IV.12. Zastosowanie odlewania ciągłego w produkcji stali (w proc.).



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych World Steel Association.

Istotną rolę w przekształcaniu amerykańskiego przemysłu stalowego odegrała konkurencja ze strony producentów japońskich. Dzięki rozwojowi transportu morskiego Japonia mogła nie tylko rozwinąć hutnictwo żelaza bez posiadania odpowiedniej bazy surowcowej, ale też eksportować wytworzoną produkcję do innych krajów, przede wszystkim do USA. Eksport stali z Japonii do USA wzrósł skokowo podczas kryzysów naftowych gdyż amerykańscy odbiorcy wybierali tańszą i nowocześniejszą, lepiej dostosowaną do zmieniających się potrzeb ofertę zagraniczną. W latach 80-tych, po wymuszeniu ograniczenia eksportu do USA przez rząd amerykański, japońskie koncerny hutnicze zaczęły inwestować w produkcję na terytorium Ameryki. Proces ten, oprócz pośredniego wymuszenia zmiany technologicznej na konkurentach, wpływał bezpośrednio na strukturę przemysłu amerykańskiego, gdyż firmy japońskie przejmowały huty upadających konglomeratów oraz tworzyły nowe, niewielkie zakłady, które wchodziły w łańcuch dostaw powstających w tym samym czasie w USA montowni japońskich firm samochodowych, również omijających ograniczenia handlowe. Wymogi produkcji *just-in-time* sprawiały, że elastyczne *minimills* wygrywały konkurencję z cechującymi się sztywnymi mocami produkcyjnymi hutami zintegrowanymi. Nowe zakłady wykorzystywały dotychczasowe lokalne zasoby surowców efektywniej, w sposób dostosowany do nowej sytuacji gospodarczej.

**Wykres IV.13. Saldo handlu stalą USA wg kraju pochodzenia (mld USD z 2005 roku).**



Uwaga: Do obliczenia cen stałych użyto indeksu cen stali US BLS.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych UN Comtrade US BLS.

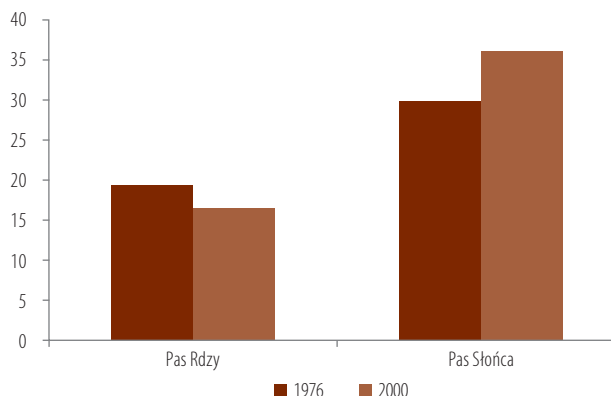
Dzięki poszerzeniu bazy surowcowej o surowce wtórne mogły one opuścić dotychczasowe ośrodki, nie musząc już korzystać z ich zasobów. Nastąpiła więc dekoncentracja produkcji stali, a lokalne rynki bogate w rudy żelaza straciły znaczącą część swojej tradycyjnej przewagi lokalizacyjnej, która tradycyjnie decydowała o silnej obecności przemysłu ciężkiego na ich terenach. Dla lokalnych rynków pracy duże znaczenie miała zmiana struktury zatrudnienia w przemyśle stalowym. Miejsca pracy tworzone przez nowe zakłady istotnie różniły się od etatów w starych hutach, wymagając wyższych kwalifikacji do obsługi maszyn używanych w procesie produkcyjnym, jednocześnie w związku ze zwiększoną wydajnością przemysł stalowy jako całość zaczął zatrudniać znacznie mniej pracowników. Wymuszoną przez globalne czynniki zmianę w organizacji branży stalowej najmocniej odczuły miasta – ośrodki starego przemysłu stalowego, takie jak Pittsburgh (patrz ramka IV.8), które historycznie rozwijały się wokół dużych hut. Stare zakłady szybko zniknęły wraz z bankrutem i reorganizacją amerykańskich konglomeratów. Nowo powstające huty, mniejsze i opierające się często na powtórnym wykorzystaniu złomu, nie musiały się już skupiać w kilku ośrodkach, nie zatrudniały też wystarczająco dużo pracowników, by móc odgrywać rolę głównych pracodawców regionu. Na dodatek proces ten przebiegał w szybkim tempie – najmocniejszy spadek w branży miał miejsce po recesji w latach 1981-1982, kiedy osłabione poprzednimi kryzysami, stojące na skraju bankrutstwa konglomeraty stalowe reorganizowały się, zamykając liczne zakłady i masowo zwalniając ich pracowników. Lokalne rynki pracy pozbawione w ciągu kilku lat ważnej kategorii pracodawców musiały więc poradzić sobie z nagłym zwiększeniem się liczby bezrobotnych o relatywnie niskich kwalifikacjach, którzy nie mogli znaleźć zatrudnienia w swojej dotychczasowej branży.

Dostosowanie się rynków pracy nastąpiło jednak dosyć szybko w sposób charakterystyczny dla gospodarki Stanów Zjednoczonych tj. za sprawą zmian w przepływach ludności. Jak wskazują Feyrer, Sacerdote i Stern (2007), w dużej mierze dostosowanie to miało charakter ograniczenia napływów do dotkniętych kryzysem terenów. Wobec mobilności Amerykanów (ok. 20-25% ludności obszarów metropolitalnych wymieniało się co 5 lat z powodu przepływów migracyjnych w latach 70tych i 80-tych) przełożyło się to na istotne zmiany w strukturze lokalnej populacji i zasobach siły roboczej. Odwrócenie kierunków napływu ludności miało kluczowe znaczenie dla zmian demograficznych zachodzących w USA po roku 1980 – główne strumienie migracyjne, które do tej pory kierowały się w stronę Pasa Rdzy, w związku z kryzysem gospodarczym w tym regionie zaczęły grawitować w kierunku tzw. Pasa Słońca (ang. Sun Belt), tj. południa USA uzupełnionego o Kalifornię, do którego w latach 80-tych XX wieku zaczęło przesuwać się gospodarcze centrum Stanów Zjednoczonych. Migracja z Pasa Rdzy do Pasa Słońca, o jedną trzecią większa od poziomów wynikających z rozmieszczenia przestrzennego populacji z 1970 roku istotnie zmieniła zasoby ludności aktywniej zawodowo w obu regionach. Od siły przyciągania Pasa Słońca większa była siła odpychania Pasa Rdzy – przepływy z Pasa Słońca były o trzy czwarte niższe od potencjalnego poziomu wynikającego z rozmieszczenia populacji sprzed kryzysów naftowych.

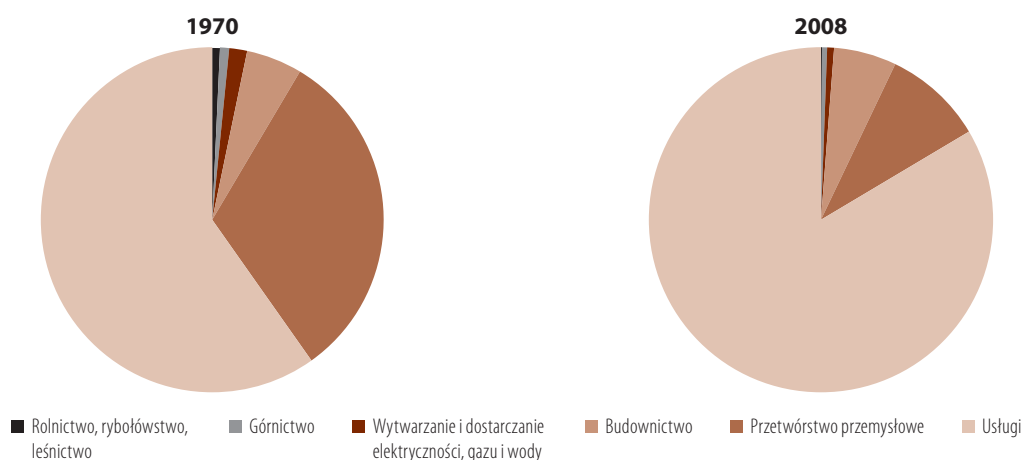
**Tabela IV.6. Udział przepływów pomiędzy Pasami Rdzy i Słońca w migracjach poza dany region, 1970-2000 (proc.).**

	Faktyczne	Utrzymujące rozmieszczenie populacji z 1970	Luka (proc.)
Przepływy z Pasa Rdzy do Pasa Słońca	50,15	34,56	31,02
Przepływy z Pasa Słońca do Pasa Rdzy	14,42	25,08	-73,92

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych US Census Bureau i US LBS.

**Wykres IV.14. Udział Pasów Rdzy i Słońca w ludności aktywnej zawodowo w USA (w proc.), 1976 i 2000.****Ramka IV.8. Studium przypadku: Pittsburgh – odrodzone Miasto Stali.**

Na tle całego Pasa Rdzy wyróżnia się przypadek Pittsburgha. Zwany „Miastem Stali”, swój wzlot i upadek, a wreszcie odnowę ostatnich lat zawdzięcza zmianom technologicznym, które w XIX w. dotykały całą Amerykę, w XX w. – wszystkie kraje kapitalistyczne, a obecnie – cały zglobalizowany system gospodarczy. Historia Pittsburgha jako ważnego ośrodka przemysłu stalowego zaczęła się pod koniec XIX w., gdy dzięki nowym wynalazkom znacząco uprościł się proces produkcji stali. Sprawilo to, że miasto położone w pobliżu największych złóż węgla w Ameryce, dysponujące dużymi zasobami taniej siły roboczej oraz leżące na szlakach transportowych regionu Wielkich Jezior przyciągnęło duże zakłady stalowe. Przemysł ciężki stał się podstawą wzrostu gospodarczego Pittsburgha w wieku XIX i pierwszej połowie następnego stulecia aż do serii kryzysów lat 70-tych i 80-tych XX w., które wstrząsnęły lokalną gospodarką.

**Wykres IV.15. Struktura (w proc.) zatrudnienia w obszarze metropolitalnym Pittsburgha, 1970 i 2008.**

Uwaga: Przybliżona liczba dla rolnictwa, rybołówstwa leśnictwa w 2008 z powodu jej niskiej wartości.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych US Census Bureau (1970 – Census 1970 z bazy NHGIS, 2008 – County Business Patterns).

Przemiana Pittsburgha w ostatnich kilkudziesięciu latach jest przykładem udanego, choć długotrwałego wysiłku restrukturyzacyjnego lokalnych społeczności i władz regionalnych. Gdy nadszedł kryzys naftowy, miasto miało już doświadczenie wprowadzania programów opartych na partnerstwie publiczno-prywatnym – dzięki trwającemu kilkadziesiąt lat powojennemu programowi *Renesans I* udało się poprawić standard życia w mieście, zmniejszając zanieczyszczenie środowiska i zrewitalizować zaniedbane dzielnice. Pierwszą reakcją władz Pittsburgha na załamanie przemysłu stalowego było rozpoczęcie programu *Renesans II*, w którym brały udział nie tylko władze miejskie i stanowe, przedstawiciele społeczności lokalnych i przedsiębiorstwa, ale również organizacje *non-profit*. Podobnie jak poprzednia inicjatywa, program miał na celu głównie uatrakcyjnienie przestrzeni miejskiej poprzez rozbudowę infrastruktury kulturalnej, transportowej oraz stworzenie nowoczesnego centrum biznesowego. Miało to służyć modernizacji i dywersyfikacji lokalnej gospodarki oraz podniesieniu jakości życia. Jednak prawdziwym przełomem okazało się rozpoczęcie w 1985 roku (w ramach tzw. *Strategii 21*) współpracy z dwoma miejscowymi uniwersytetami (jeden z nich specjalizował się w informatyce, drugi – w biotechnologii) w celu wykorzystania nowoczesnych technologii w lokalnej gospodarce. Był to sposób na efektywną zmianę jej struktury i przejście do postindustrialnej fazy rozwoju. Obecnie sektor ochrony zdrowia i edukacji napędza rozwój regionu, przyciągając ośrodki badawcze firm hi-tech, a największym pracodawcą w mieście jest Centrum Medyczne Uniwersytetu w Pittsburghu wyodrębnione z uczelni w latach 80-tych, będąca teraz wartym 8 miliardów dolarów konglomeratem z branży nowoczesnych usług medycznych.

W przypadku dużych miast odpływy w latach 1980-1985 (nie objęte badaniami US Census) mogły być jednak ważniejszym źródłem zmian w liczebności zasobów pracy. Zmniejszenie napływu do obszarów przeżywających głęboką restrukturyzację branż przemysłowych ma bowiem charakter raczej średniookresowy, odzwierciedlając dostosowanie do zmieniającego się potencjału regionu. W krótkim okresie następuje natomiast szybki odpływ pracowników z sektorów redukujących zatrudnienie. Potwierdza to przypadek Pittsburgha. W szczytowym okresie zwolnień, który przypadł na lata 1980-1986, zatrudnienie w przemyśle zmniejszyło się o 120 tysięcy, co oznaczało spadek aż o 43 proc., a połowa utraconych miejsc pracy przypadła na przemysł stalowy. Przełożyło się na przepływy ludności – populacja miasta zmniejszała się o 50 tysięcy ludzi rocznie, czyli o około 2,5 proc. Szybkość powrotu poziomu bezrobocia do średniej krajowej po początkowym szoku świadczy o tym, że charakterystyczna dla Stanów Zjednoczonych wysoka mobilność ludności skutecznie ustabilizowała sytuację na lokalnym rynku pracy. Sama restrukturyzacja gospodarki Pittsburgha poprzez wzrost zatrudnienia w sektorze usług nie była w stanie dać takiego efektu w krótkim okresie. Wzrost ten w latach 80-tych był bowiem w Pittsburghu wolniejszy od średniej w USA (Deitrick 1999). Zatem emigracja pomogła rozwiązać krótkookresowy problem na lokalnych rynkach pracy, jednak długookresowy rozwój gospodarczy miast, a co za tym idzie, poziomy zatrudnienia i płac zależały od powodzenia restrukturyzacji gospodarki lokalnej (por. ramka IV.8).

Drugim – obok przemysłu stalowego – amerykańskim sektorem silnie dotkniętym następstwami światowego kryzysu naftowego połowy lat 1970-tych był przemysł samochodowy. Został on w tym okresie zdominowany przez krajowych producentów, przede wszystkim przez tzw. Wielką Trójkę – koncerny General Motors, Forda i Chryslera, których zakłady ulokowane były w głównych ośrodkach przemysłowych Pasa Rdzy. W przeciwieństwie do produkcji stali, w motoryzacji technologia i organizacja produkcji nie sprzyjały pojawieniu się w krótkim czasie nowych lokalnych producentów dóbr finalnych, którzy z kolei mogliby stworzyć nowy ośrodek, wokół którego skupiałaby się produkcja komponentów i części zamiennych. Jediną możliwością pojawienia się nowych firm w sektorze była ekspansja firm zagranicznych na rynek amerykański poprzez budowę ich montowni i zakładów produkcyjnych na terenie USA. Proces ten miał poważne konsekwencje dla lokalizacji produkcji samochodów na terenie Stanów Zjednoczonych i Pasa Rdzy w szczególności.

#### Ramka IV.9. Lokalizacja produkcji w teorii ekonomii.

Ekonomia tłumaczy decyzje lokalizacyjne przedsiębiorstw z kilku perspektyw. **Teoria neoklasyczna** skupia się na opisie racjonalnych firm podejmujących optymalne decyzje na podstawie pełnych informacji o zróżnicowaniu przestrzennym. W tym ujęciu przy wyborze miejsca kluczowa jest minimalizacja kosztów transportu surowców i półproduktów od poddostawców oraz gotowej produkcji do klientów. **Teoria behawioralna** wskazuje natomiast na ograniczoną racjonalność działań zarządzających firmą wynikającą m.in. z niepełnego dostępu do informacji czy konfliktów celów poszczególnych decydentów. Z kolei w **podejściu strukturalnym** jednostkowe decyzje przedsiębiorstw są analizowane przez pryzmat otoczenia, w którym przyszło im działać. Obejmuje ono m.in. konkurencję i kooperację z innymi firmami w branży, wdrażanie innowacji, procesy restrukturyzacji, postępowanie procesów globalizacyjnych.

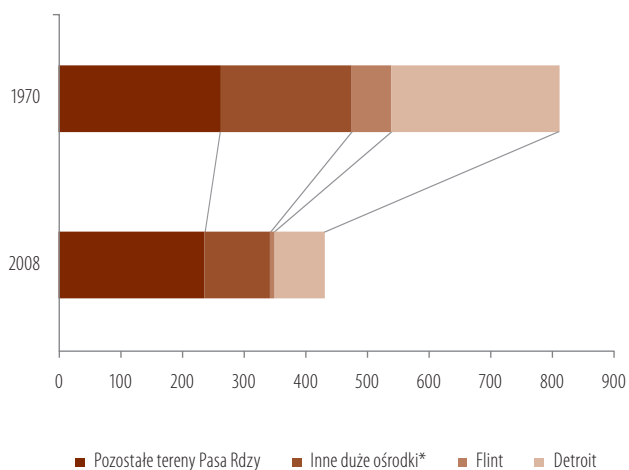
Aż do lat 70-tych dwa najważniejsze elementy łańcucha produkcyjnego – produkcja części i montowanie gotowych samochodów – mieściły się w różnych miejscach. Proces montowania samochodów w tamtym okresie był relatywnie prosty, a poszczególne modele były do siebie bardzo podobne konstrukcyjnie, dzięki czemu można było produkować kilka modeli aut w jednym zakładzie. Pozwalało to na tani montaż całej linii oferowanych samochodów w pobliżu gęsto zaludnionych miast na wybrzeżach USA. Części zamienne i komponenty samochodowe wytwarzano natomiast w regionie Pasa Rdzy – w głębi kontynentu pomiędzy wybrzeżami, na przecięciu szlaków transportowych, w pobliżu hut stali, która była kluczowym surowcem dla branży. Było to rozwiązanie zgodne z neoklasyczną teorią lokalizacji (patrz ramka IV.9) – minimalizowano koszty dostawy do dużych skupisk konsumentów, gdyż najtaniej było przewozić właśnie części, a nie stal czy gotowe samochody. Dodatkowo poddostawcy uzyskiwali korzyści z efektów aglomeracyjnych. Kryzys naftowy i postępujący rozwój technologii zmusił korporacje motoryzacyjne do rozszerzenia i zróżnicowania swojej oferty. Sprawilo to, że produkowanie kilku modeli danej marki w jednym miejscu stało się dużo trudniejsze. Zaczęto tworzyć fabryki produkujące tylko jeden model samochodu, który był następnie dostarczany do odbiorców w całym kraju. Korzyści skali przewyższały w tym wypadku koszty transportu. Montownie na wybrzeżach zostały zamknięte, i, podobnie jak w przypadku produkcji komponentów, centralnym ośrodkiem montowania samochodów stały się obszary położone w głębi kraju – region Pasa Rdzy oraz biegnący dalej na południe pas pomiędzy autostradami 65 i 75, będącymi ważnymi arteriami transportowymi USA. Umieszczenie fabryk samochodów w pobliżu producentów części było również podyktowane wdrażaniem wspomnianej wcześniej zasady *just-in-time*, wymagającej pewności i terminowości dostaw w stopniu znacznie większym niż tradycyjny model produkcji.

Oddziaływanie globalizacji na uzależnione od przemysłu samochodowego lokalne rynki pracy Pasa Rdzy miało charakter nie tylko pośredni, poprzez wymuszanie dostosowań organizacji produkcji na producentach amerykańskich, ale też bezpośredni. Główni konkurenci zagraniczni amerykańskich producentów – firmy japońskie – zaczęły inwestować w budowę własnych zakładów produkcyjnych na terenie USA. Wiązało się to z negatywnym nastawieniem władz amerykańskich do japońskiego importu komponentów samochodowych, który według administracji wypierał krajowych producentów z rynku, a także z trudnościami w transporcie gotowych już samochodów drogą morską. Aktywność firm japońskich nasiliła się szczególnie po kryzysie naftowym lat 70-tych, który pokazał relatywną słabość Wielkiej Trójki wobec japońskich korporacji – samochody japońskie były bowiem tańsze i bardziej energooszczędne,

a przez to atrakcyjniejsze dla odbiorców finalnych. Początkowo Japonia stosowała dobrowolne ograniczenia eksportu, które pozwalały jej uniknąć ostrzejszych ograniczeń w handlu z USA, jednak w celu dalszej ekspansji firmy japońskie zdecydowały się na budowanie własnych fabryk w Stanach Zjednoczonych. Powstawały one zazwyczaj w innych miejscach niż fabryki amerykańskie. Chociaż Japończycy podobnie jak Amerykanie wybrali skoncentrowanie produkcji w głębi USA, wybór konkretnych lokalizacji powstających zakładów różnił się od dotychczasowych praktyk (Rubenstein 1992).

Zamiast wybierać tradycyjne ośrodki przemysłu motoryzacyjnego, Japończycy zaczęli budować swoje fabryki w mniejszych miejscowościach w Pasie Rdzy i na południe od niego, połączonych ze starymi ośrodkami dobrymi ciągami komunikacyjnymi w postaci autostrad nr 65 i 75. Dzięki temu producenci japońscy mogli korzystać z nieobecności silnych związków zawodowych i braku tradycji związkowych w małych ośrodkach miejskich oraz pozytywnego nastawienia władz lokalnych do dużych inwestorów. Jednocześnie pozostawali oni w pobliżu istniejącej w regionie bazy surowcowej i logistycznej. Przenoszenia się aktywności sektora motoryzacyjnego z tradycyjnych ośrodków było dodatkowo wzmacniane przez to, że japońscy producenci samochodów często wymuszali na swoich krajowych poddostawcach otwieranie zakładów w Ameryce, by móc odtworzyć wypracowany już proces produkcyjny w nowym miejscu. Natomiast w mniejszym stopniu współpracowali oni z poddostawcami amerykańskimi, którzy mieli problemy z dostosowaniem jakości produkcji i organizacji pracy do wymogów koncernów japońskich. Podobną strategię lokalizacyjną stosowały też inne korporacje zagraniczne (koreańskie i europejskie), pojawiające się w Ameryce w ostatnich dziesięcioleciach. Na zmiany lokalizacyjne dotyczące amerykański przemysł motoryzacyjny w ostatnich 40 latach złożyły się więc zarówno czynniki ekonomiczne związane ze zmieniającymi się kosztami transportu, aspekty behawioralne przejawiające się w relacjach kierownictwa Wielkiej Trójki i związków zawodowych oraz przemiany o charakterze strukturalnym – zmiana całego otoczenia firm w branży wskutek postępowania globalizacji i pojawienia się zagranicznych konkurentów na lokalnych rynkach.

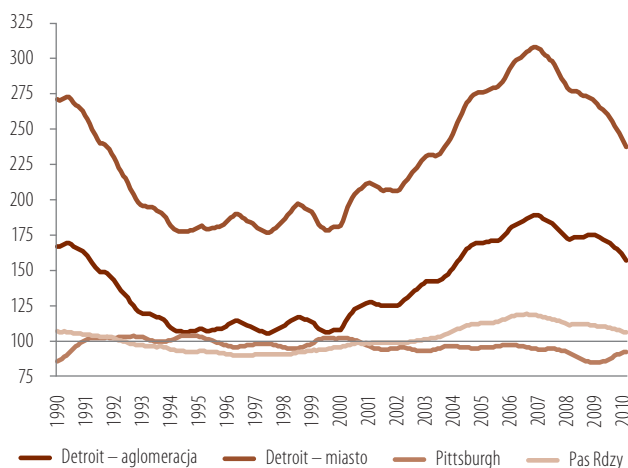
**Wykres IV.16. Zatrudnieni w przemyśle motoryzacyjnym wg ośrodka, 1970 i 2008 (w tys.).**



Uwagi: \*ośrodki, w których w przemyśle motoryzacyjnym w 1970 pracowało powyżej 10 tys. pracowników, Pas Rdzy – stany Michigan, Ohio, Indiana, Pensylwania z pominięciem obszaru metropolitalnego Filadelfii; szerszy obszar metropolitalny w 2008 dla Detroit.

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych US Census Bureau (1970 – Census 1970 z bazy NHGIS, 2008 – County Business Patterns).

**Wykres IV.17. Relacja stopy bezrobocia w Pasie Rdzy, Detroit i Pittsburghu do stopy bezrobocia w USA, 1990-2010 (USA = 100).**



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych US LBS.

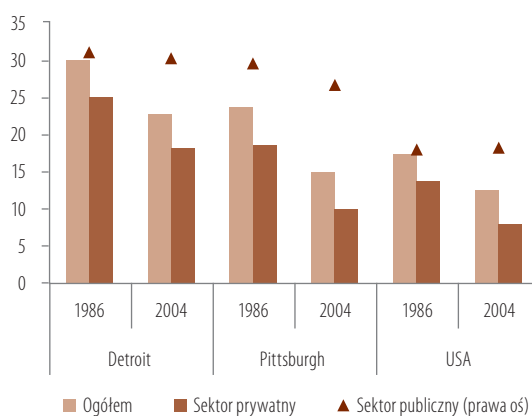
Efekty niskiego napływu nowych inwestorów do tradycyjnych ośrodków oraz powolne zmiany lokalizacyjne podejmowane przez amerykańskich producentów, którzy również ograniczali tam swoje inwestycje, przełożyły się na znaczącą dekoncentrację produkcji samochodowej w USA. Miało to istotny wpływ na gospodarki lokalne, w szczególności na zatrudnienie. Jak widać na wykresie IV.16., redukcja liczby miejsc pracy w przemyśle motoryzacyjnym najmocniej dotknęła miasta Detroit i Flint, będące największymi ośrodkami tej branży przed szokami naftowymi. W przypadku Flint produkcja samochodów i ich części praktycznie zanikła jako baza dla lokalnej gospodarki, natomiast Detroit, pomimo utrzymania pozycji największego skupiska przemysłu motoryzacyjnego w regionie, również stracił większość miejsc pracy w sektorze. Podobny proces, choć na mniejszą skalę, zaszedł w pozostałych dużych ośrodkach motoryzacyjnych regionu. Natomiast w przypadku mniejszych skupisk, zatrudniających kilka tysięcy pracowników, redukcje zatrudnienia były znacznie mniejsze, a ich udział w zatrudnieniu w całym regionie znacząco się zwiększył. Z perspektywy lokalnej proces decentralizacji produkcji amerykańskiego sektora motoryzacyjnego miał więc dwa podstawowe skutki. Z jednej strony nastąpiło załamanie modelu rozwoju większych miast opartego na dużym skupisku producentów samochodów i ich poddostawców. Z drugiej strony dla mniejszych miast, w których otwierano nowe zakłady produkcyjne, był to istotny impuls rozwojowy. Jednak ze względu na słabszą pozycję negocjacyjną tamtejszych pracowników, nie mogli oni liczyć na taki poziom płac czy gwarancji socjalnych, jak w starych ośrodkach branży.

Technologiczne zmiany w organizacji procesu produkcyjnego oraz aktywność inwestycyjna konkurentów zagranicznych doprowadziły więc do istotnych przewartościowań w stosunkach przemysłowych w USA w tym do osłabienia roli tradycyjnych związków zawodowych (por. *Zatrudnienie w Polsce 2009 – przedsiębiorczość dla pracy* (IBS/CRZL 2011). Jednocześnie władze lokalne ubiegające się o przyciągnięcie nowych inwestorów musiały prześcigać się w ofertach ulg podatkowych, przez co budżety lokalne nie korzystały z obecności branży motoryzacyjnej w takim stopniu, jak przed dekoncentracją.

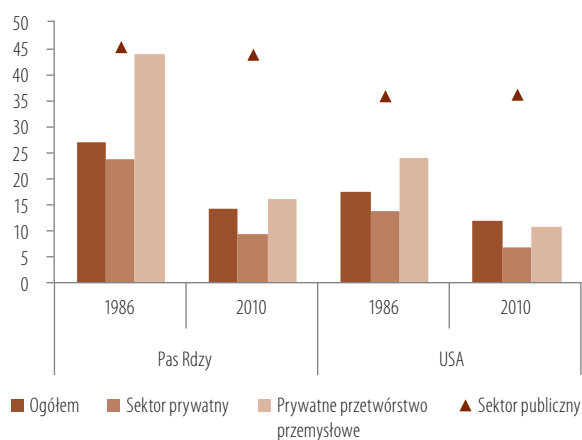
#### Ramka IV.10. Studium przypadku: Detroit – zmierzch Motor City.

Detroit to stolica amerykańskiego przemysłu samochodowego, w którym mieszczą się siedziby wszystkich firm Wielkiej Trójki – Forda, General Motors i Chryslera. Są one obecne w mieście od początku dwudziestego wieku, kiedy to właśnie w Detroit zaczął rozwijać się przemysł motoryzacyjny USA. Do lat 50-tych miasto szybko się rozwijało, napędzane rozwojem fabryk samochodów i ich poddostawców, a w czasie wojny – również zamówieniami armii amerykańskiej (nazywane było wtedy *Arsenałem Demokracji*). Początki globalizacji okresu powojennego były dla miasta korzystne, gdyż na początku to amerykańskie korporacje prowadziły ekspansję za granicę, a Detroit, jako ich siedziba, z tego korzystało. Lata 50-60-te były okresem boomu motoryzacyjnego w Stanach, jednak już wtedy produkcja przemysłowa zaczęła przemieszczać się na przedmieścia Detroit, przyciągana przez tanią ziemię oraz rozrastającą się infrastrukturę transportową. Jednocześnie zaczęły się ujawniać problemy związane z sytuacją Afroamerykanów, którzy ze względu na swoje relatywnie niskie kwalifikacje nie mogli znaleźć dobrze opłacanej pracy poza zamykanymi fabrykami. Bezrobotni pozostawali w biedniejszych dzielnicach miasta, gdzie cena nieruchomości była niższa, a zakres pomocy społecznej – wyższy niż na przedmieściach. W efekcie miasto już przed pojawieniem się zagranicznych konkurentów przeżywało problemy społeczno-gospodarcze, których jaskrawym przejawem były liczne zamieszki uliczne, jeszcze mocniej odstrasżające potencjalnych nowych mieszkańców i inwestorów. Dodatkowym czynnikiem odpychającym nowe inwestycje od Detroit był relatywnie wysoki poziom uzwiązkowienia, który nadal jest charakterystyczny dla tego miasta (por. wykres IV.18). Kluczowa była tutaj rola związku zawodowego pracowników branży motoryzacyjnej – United Auto Workers. Wynegocjowane przez UAW w okresie boomu lat 50-tych i 60-tych wyśrubowane zasady wynagradzania i świadczeń socjalnych były broniące przez związkowców również po zmianie warunków rynkowych, obniżając konkurencyjność zakładów w Detroit względem nowo powstających fabryk na słabo uzwiązkowionych obszarach, jednocześnie odstrasżając od inwestowania w mieście, uznawanym za bastion syndykalizmu.

**Wykres IV.18. Pracownicy zrzeszeni w związkach zawodowych w Detroit, Pittsburghu i USA, 1986 i 2004, (w proc. ogółu).**



**Wykres IV.19. Pracownicy zrzeszeni w związkach zawodowych w Pasie Rdzy i USA, 1986 i 2010, (w proc. ogółu).**



Uwaga: Oddzielne dane dla miasta Detroit niedostępne po 2004 roku.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych unionstats.com

Nadejście kryzysów naftowych i restrukturyzacja branży motoryzacyjnej wzmocniły w Detroit negatywne procesy, którym działania społeczności lokalnej nie były i nadal nie są w stanie skutecznie przeciwdziałać.

Problemy miasta szczególnie dobrze widać na tle całego Pasa Rdzy oraz z przywołanego wcześniej lidera transformacji w regionie – Pittsburgha. Dotyczy to zwłaszcza lokalnego rynku pracy, którego główne statystyki od 20 lat kształtują się w Detroit niezmiernie poniżej oczekiwań (por. wykres IV.17). Zwraca uwagę, że w odróżnieniu od innych miast regionu oraz całych Stanów Zjednoczonych nie odczuł on pozytywnych skutków ożywienia gospodarczego z początku stulecia. Szczególnie trudna sytuacja ma miejsce w samym mieście, podczas gdy obszary podmiejskie radzą sobie nieco lepiej. Jest to związane z nałożeniem się regionalnej dekoncentracji przemysłu na podobny proces w skali miasta i jego przedmieść (patrz ramka IV.10). Detroit pod tym względem wyraźnie ustępuje Pittsburghowi, który już od początku lat 90. odnotowuje podobną sytuację na rynku pracy jak USA. Oparcie się miasta na nowoczesnych usługach sprawiło, że w ostatniej dekadzie – w przeciwieństwie do Detroit – oderwało się ono od problemów dotyczących całego Pasa Rdzy, a nawet stało się bardziej odporne na szoki gospodarcze niż Ameryka jako całość, na co wskazuje relatywnie słaba reakcja lokalnego rynku pracy na kryzys finansowy z 2008 roku.



Zwraca uwagę bezsilność związków zawodowych w przeciwdziałaniu likwidacji miejsc pracy w amerykańskim przemyśle w dłuższym okresie. Ich pozycja w sektorze prywatnym jest tradycyjnie najmocniejsza właśnie w wielkim przemyśle stalowym i samochodowym, co znajduje odzwierciedlenie we wskaźnikach uzwiązkowienia dla USA i Pasa Rdzy przed i po restrukturyzacji regionu (wykres IV.19). Pomimo wysokich poziomów uzwiązkowienia w przetwórstwie przemysłowym w Pasie Rdzy, porównywalnych jeszcze w latach 80-tych z sektorem publicznym, związkom nie udało się wymóc na przedsiębiorstwach utrzymania starego modelu produkcji, gdyż od powodzenia procesu restrukturyzacji zależał nie tylko rozmiar zysków dla właścicieli, ale też w wielu wypadkach samo przetrwanie firm. Co więcej, początkowa postawa związków sprawiła, że gdy otwierano zakłady nowego typu, korporacje wybierały te miejsca, gdzie ruch związkowy miał najniższy potencjał. Dotyczyło to zwłaszcza japońskich firm motoryzacyjnych, które unikały tradycyjnych lokalizacji właśnie z powodu utrwalonej w nich pozycji organizacji związkowych. Zamiast tego inwestorzy japońscy wybierali niewielkie miasta, w których społeczność lokalna była pozytywnie nastawiona do inwestorów i nie było tradycji ruchów pracowniczych. Podobnymi motywami kierowały się też amerykańskie firmy Wielkiej Trójki, przesuując część swojej produkcji na południe od Pasa Rdzy. W ich wypadku jednak działania te były ograniczone protestami związkowców z dotychczasowych fabryk oraz ich próbami szybkiego zakładania związków zawodowych w nowych zakładach produkcyjnych.

Patrząc na efekty aktywności dużych przemysłowych związków zawodowych w dłuższym okresie, można stwierdzić, że sprzeciw wobec wymuszanej przez globalne zmiany reorganizacji produkcji nie dość, że był nieefektywny, to często przynosił skutek odwrotny od zamierzonego. Nawet gdy przedsiębiorstwa po restrukturyzacji pozostawały w danym regionie, zmieniały one miejsca produkcji, co dotyczyło właśnie społeczności lokalne cechujące się najmocniejszymi tradycjami związkowymi. Jednocześnie przez to, że w nowych zakładach rzadziej powstawały organizacje związkowe, siła ruchu związkowego w USA spadała wraz z postępowaniem restrukturyzacji przemysłu.

Istotną rolę w przezwyciężaniu zlokalizowanych problemów gospodarczych odgrywają w USA społeczności lokalne. W porównaniu do Europy Zachodniej, widoczna jest większa aktywność organizacji pozarządowych, silniejsza inicjatywa oddolna i postrzeganie sektora przedsiębiorstw jako głównego aktora przemian. W miastach Pasa Rdzy dotkniętych problemem bezrobocia i zanikania sektorów kluczowych dla rozwoju lokalnej gospodarki w latach 80-tych i 90-tych toczyła się żywa debata o kierunkach ich rozwoju po zaniknięciu bazy przemysłowej. Wilson i Wouters (2003) opisują działalność tzw. koalicji wzrostowych (*growth coalitions*), składających się z lokalnych organizacji pozarządowych oraz przedsiębiorców. Koalicje podkreślają postępującą globalizację gospodarki i wiążącą się z nią konieczność konkurowania swoich miast na światowym rynku usług i nowoczesnych technologii. Jednocześnie kluczową rolę w poprawie konkurencyjności metropolii przypisują innowacyjnym przedsiębiorcom. W związku z tym działalność amerykańskich władz lokalnych według koalicji wzrostowych powinna być skierowana na ułatwianiu rozwoju nowych firm i inwestycji prywatnych, które poprzez stworzenie nowoczesnej bazy gospodarczej miasta zapewnią mu silną pozycję na globalnym rynku i możliwość długookresowego rozwoju.

### 1.4.3. Restrukturyzacja w niemieckim Zagłębiu Ruhry

Przemysłowe ośrodki Europy Zachodniej odczuły w podobny sposób co amerykański Rust Belt skutki globalnych kryzysów stalowych w latach 70. XX wieku. Przebieg procesu adaptacji do zainicjowanych w ten sposób globalnych zmian gospodarczych oraz jego wpływ na strukturę lokalnych gospodarek był już jednak odmienny.

Przemysł stalowy odgrywał w Europie szczególną rolę podczas powojennej odbudowy i okresu wysokiej koniunktury Wspaniałego Trzydziestolecia, kiedy był jedną z głównych lokomotyw wzrostu, zaś Europejska Wspólnota Węgla i Stali stała się jednym z fundamentów europejskiej integracji gospodarczej. Rządy krajów należących do Wspólnot Europejskich w większym stopniu ingerowały w działalność przedsiębiorstw metalurgicznych niż innych sektorów gospodarki. Na szczeblu wspólnotowym prowadzono szereg polityk zmierzających do ogólnego dostosowania branży do zmiany popytu i technologii na rynku globalnym, stosując m.in. takie instrumenty jak ogólnie ograniczanie produkcji, wprowadzenie kwot handlowych, czy tworzenie europejskiego kartelu wytwórców stali w celu wspierania eksportu na zewnątrz Wspólnoty. Pomimo ograniczonej skuteczności tych polityk dla rzeczywistego podniesienia konkurencyjności europejskiego przemysłu stalowego, sprawiły one, że restrukturyzacja branży była bardziej rozłożona w czasie niż w USA. Nie zachodziły więc nagle szoki porównywalne ze skokową redukcją zatrudnienia w amerykańskim hutnictwie z początku lat 80-tych, jednak w dłuższym okresie regiony zależne od przemysłu ciężkiego również musiały zmierzyć się z zanikiem jego roli jako podstawy lokalnej gospodarki.

Zachodnioeuropejskie doświadczenia różnią się od amerykańskich także pod względem sekwencji zmian technologicznych i jakościowych w branży hutniczej. Europa z powodu konieczności odbudowy zniszczonych po wojnie zakładów już w latach 50-tych XX wieku dysponowała relatywnie nowocześniejszymi technologiami hutniczymi niż USA, a w okresie późniejszym szybciej wprowadzała nowe metody usprawniające proces produkcji takie jak odlewanie ciągle czy procesy konwertorowy i elektryczny. Jednocześnie jednak rozwój małych hut, które zastępowałyby huty zintegrowane, nie nastąpił w zachodniej Europie w takim stopniu, jak to się stało w Ameryce, co obniżało relatywną elastyczność rynkową całego sektora stalowego na Starym Kontynencie. Można to wytłumaczyć z jednej strony większym zakresem pomocy publicznej dla dużych hut europejskich i wynikającym z tego mniejszym polem dla rozwoju nowych graczy na rynku, z drugiej – droższą energią elektryczną w Europie, która zmniejszała opłacalność *minimills*, opartych na wykorzystaniu

energii elektrycznej w produkcji stali. Wreszcie, kraje Europy Zachodniej mocno odczuły pojawienie się w latach 90-tych nowych konkurentów w postaci krajów byłego bloku wschodniego, przede wszystkim Rosji i Ukrainy. Ich wpływ był pośredni – nie mogły one skutecznie konkurować z hutami europejskimi na ich ojczyznych rynkach z powodu niskiej jakości oferowanej produkcji i unijnych barier handlowych, odbierały jednak część rynku międzynarodowego poprzez zapewnienie krajom o niższych dochodach dostaw taniej stali, wypierającej eksport europejski. Wobec tego lata 90-te były dla nastawionego na eksport europejskiego hutnictwa, okresem kolejnego pogorszenia koniunktury rynkowej, związanej tym razem z dołączeniem do globalnego handlu nowych graczy. Sytuacja poprawiła się dopiero na początku obecnego stulecia, gdy globalny popyt na stal znów zaczął szybko rosnać w związku z szybko postępującą industrializacją Azji w tym zwłaszcza Chin. Jednocześnie jednak w Chinach doszło do znacznej rozbudowy własnego potencjału produkcyjnego w hutnictwie, tak że kraj ten w krótkim czasie stał się największym światowym producentem stali, nakierowanym jednak przede wszystkim na bardzo chłonny rynek krajowy, przeżywający boom w budownictwie i motoryzacji.

W chwili obecnej europejski przemysł stalowy, choć wyeksponowany na konkurencję globalną, jest do niej znacznie lepiej przygotowany niż w okresie kryzysów lat 70-tych. Od tego czasu europejska metalurgia przeszła bowiem przez okres głębokiej, kontrolowanej restrukturyzacji, prowadzonej pod auspicjami Komisji Europejskiej. Początkowo działania Komisji skupiały się na sformowaniu kartelu europejskich producentów stali EUROFER mającym ograniczyć konkurencję cenową. Z czasem wprowadzono też minimalne ceny na stal oraz kwoty produkcyjne, a kraje członkowskie zobowiązano do redukcji mocy w hutnictwie. Głównym problemem zachodnioeuropejskiego hutnictwa były w tym okresie właśnie nadmierne zdolności wytwórcze, będące spuścizną po latach 60-tych, gdy huty nie przewidywały stagnacji na rynku. Jednocześnie rządy państw europejskich nie pozwalały na dostosowanie sektora poprzez upadek poszczególnych konglomeratów i zamykanie hut, subsydiując je pomimo oficjalnego zakazu wspólnotowego. Zamiast egzekwowania zakazu, Komisja Europejska zalegalizowała subwencje pod warunkiem przedstawiania planów zmniejszenia mocy produkcyjnych przez otrzymujące je firmy. Cel ten osiągnęto drogą konsolidacji branży, która przekładała się na koncentrację inwestycji modernizacyjnych oraz produkcji w części hut i zamykaniu pozostałych. Skutkiem tego było znaczne zwiększenie produktywności w europejskim hutnictwie – w tym zwłaszcza w Niemczech – połączone z dużym spadkiem zatrudnienia (por. tabela IV.7).

Przemiany w europejskim przemyśle stalowym miały, podobnie jak w USA, silny wymiar lokalny. Koncentrował się on zwłaszcza w Zagłębiu Ruhry – jednym z tradycyjnych, jeszcze dziewiętnastowiecznych ośrodków przemysłowych Europy Zachodniej, które odrodziło się po zniszczeniach wojennych, stając się motorem niemieckiego cudu gospodarczego lat 1950-1975 (tzw. *Wirtschaftswunder*). Jako miejsce narodzin i centralny ośrodek niemieckiego modelu gospodarki rynkowej (patrz ramka IV.11), opartego na ścisłej współpracy pomiędzy dużymi przedsiębiorstwami, związkami zawodowymi i władzami, w drugiej połowie dwudziestego wieku Zagłębie Ruhry stało się przykładem tego, w jaki sposób na procesy globalne reagują lokalne rynki cechujące się dużym stopniem regulacji i interwencji publicznej.

**Tabela IV.7. Produkcja, zatrudnienie i produktywność w niemieckim hutnictwie, 1970, oraz 2008-2010.**

	1970 <sup>i</sup>	1980 <sup>ii</sup>	2008	2009 <sup>iii</sup>	2010
Produkcja stali surowej (mln ton)	45,0	43,8 (-2,7)	45,8 (+1,8)	32,7 (-27,3)	43,8 (-2,7)
Produkcja stali walcowanej (mln ton)	34,0	35,8 (+5,3)	43,9 (+29,1)	31,1 (-8,5)	42,4 (+24,7)
Zatrudnienie (tys.)	374,0	288 (-23,0)	95,4 (-74,5)	92,0 (-75,4)	90,0 (-76,0)
Produktywność (tony surowej stali na pracownika)	120	152 (+27)	480 (+300)	355 (+196)	487 (+306)

Uwagi: W nawiasach – zmiana wobec 1970 roku (w proc.); i – szczyt powojennej koniunktury gospodarczej i początek okresu kryzysów stalowych lat 70-tych i 80-tych; ii – początek restrukturyzacji niemieckiego przemysłu stalowego; iii - apogeum światowego kryzysu gospodarczego lat 2008-2009.

Źródło: Statistisches Bundesamt i *WV Stahl* za *Stahl Online*.

Oparcie rozwoju regionu Ruhry na wielkim przemyśle przynosiło mu korzyści podczas powojennego boomu, jednak już pod koniec lat 50-tych kryzys węglowy spowodowany stagnacją popytu oraz importem taniego węgla z USA dał sygnał strukturalnej słabości tradycyjnego modelu gospodarczego Zagłębia. Gdy na skutek stagnacji popytu na stal oraz globalnych szoków podaźowych lat 70-tych pojawiła się potrzeba restrukturyzacji gospodarki regionu, niemiecki model gospodarczy okazał się być mało elastyczny. Wspieranie wielkiego przemysłu ograniczało powstawanie nowych małych i średnich firm oraz wypierało już istniejące z rynku. Natomiast te, które na nim pozostawały, w dużym stopniu działały jako poddostawcy i dostawcy usług dla konglomeratów. Dodatkowo duże koncerny wykorzystywały swoją dotychczasową silną pozycję w regionie do utrudniania firmom zagranicznym otwierania nowych zakładów produkcyjnych poprzez odmowę sprzedaży im ziemi i nieruchomości (tzw. *Grundstücksperre* – blokada własności). Poprzez takie działania starały się one utrzymać swoją centralną rolę w gospodarce regionu oraz pozycję głównego pracodawcy. Relatywnie mała liczba mniejszych przedsiębiorstw niepowiązanych ze starą bazą gospodarczą Zagłębia oraz niekorzystne warunki dla nowych dużych inwestycji z zewnątrz sprawiły, że dostosowanie lokalnej gospodarki do nowych warunków poprzez jej restrukturyzację było znacząco utrudnione.

Po ujawnieniu się problemu nadmiarowych mocy produkcyjnych przemysłu ciężkiego władze federalne Niemiec, podobnie jak innych krajów Europy Zachodniej, wprowadziły program ich stopniowego ograniczania poprzez ogólnie ustalone kwoty i subsydiowanie powolnego tempa restrukturyzacji. Jednocześnie grupowo zwalnianym pracownikom hutnictwa rząd federalny zapewniał długotrwałe zasiłki dla bezrobotnych, a wielu z nich dawał możliwość przejścia na wcześniejszą emeryturę, co miało ograniczyć społeczne koszty reorganizacji przemysłu. Dodatkowo, w celu pomocy dużym przedsiębiorstwom, państwo przejmowało część ich zobowiązań społecznych, takich jak wypłata odpraw. Taka polityka, wpisując się w logikę modelu niemieckiego, była jednak wysoce kosztowna dla budżetu federalnego i ograniczała całkowite zdolności produkcyjne gospodarki niemieckiej.

#### Ramka IV.11. Niemiecki model gospodarki wobec zmian strukturalnych.

Korporacjonizm niemiecki zaczął formować się jako model działania gospodarki rynkowej w XIX w. Ówczesna industrializacja była napędzana przez szybko powstające duże przedsiębiorstwa i kartele. Były one wspierane przez Cesarstwo, które postrzegało konglomeraty jako siły napędowe powstającej gospodarki przemysłowej. W wyniku tego niemiecki model gospodarczy charakteryzował się wyjątkowo silną koncentracją i znaczeniem dużego kapitału, który jednocześnie był mocno powiązany z władzami zarówno na szczeblu lokalnym, jak i krajowym, mogąc liczyć na ich wsparcie jako źródło bogactwa i potęgi państwa. W modelu tym również stosunki pracodawców z pracownikami tradycyjnie opierały się na kooperacji. Niemieckie związki zawodowe, od początku istnienia działające na zasadzie rozładowywania konfliktów poprzez negocjacje z pracodawcami, a nie ich wzmacniania poprzez strajki i protesty, były dla dużych przedsiębiorstw dobrym partnerem do rozmów. Po wojnie ich rola dodatkowo wzrosła – uzyskały one miejsca w radach nadzorczych dużych przedsiębiorstw, co dodatkowo wzmocniło bodźce do współpracy pomiędzy właścicielami a pracownikami.

Powyższe elementy stworzyły spójny system społeczno-gospodarczy, dla którego charakterystyczne jest powolne tempo dostosowania do zmian na rynku światowym możliwe dzięki czasowej ochronie rynku krajowego przez państwo, a którego celem jest ograniczenie kosztów restrukturyzacji dla głównych jego uczestników – dużych przedsiębiorstw oraz pracowników zrzeszonych w związkach zawodowych. Model ten zmniejsza elastyczność gospodarki, szczególnie na poziomie lokalnych systemów gospodarczych zdominowanych przez kilka konglomeratów. Powodzenie przemian w regionie jest w nim w dużej mierze uzależnione od skłonności uznania konieczności restrukturyzacji przez wielki przemysł. Z drugiej strony, poprzez rozłożenie zmian w czasie zmniejszają się koszty społeczne restrukturyzacji, związane m.in. z szybkim wzrostem bezrobocia i niedopasowaniem zwalnianych osób do nowych wymagań pracodawców, a więc także percepcja modernizacji jako procesu koniecznego do utrzymania krajowej konkurencyjności i miejsc pracy. Ceną tego podejścia jest także konieczność sfinansowania działań ochronnych (polityk przemysłowych i społecznych) poprzez zaangażowanie środków z innych regionów i branż. Koszty społeczno-gospodarcze lokalnej restrukturyzacji są więc zmniejszane poprzez ich eksternalizację – przenoszenie na podmioty zewnętrzne – nie są jednak zerowe, a kosztem niemieckiego modelu korporatystycznego jest obniżenie dynamiki gospodarki jako całości.

W latach dziewięćdziesiątych doszło do kolejnej fali intensywnych przemian globalnych, które wymusiły na niemieckim przemyśle stalowym pogłębienie dotychczasowych działań restrukturyzacyjnych. Rozpad bloku komunistycznego i otwarcie gospodarek wschodnioeuropejskich na handel międzynarodowy spowodowały, że na światowym rynku węgla i stali pojawili się nowi, tani konkurenci. Oznaczało to kolejne osłabienie niemieckich eksporterów. Pozytywne skutki boomu inwestycyjnego dla zachodniemieckiego przemysłu ciężkiego po zjednoczeniu Niemiec były krótkotrwałe i nie mogły przesłonić konieczności jego dalszej konsolidacji. W związku z kosztami wynikającymi ze zjednoczenia oraz koniecznością dostosowania wydatków publicznych skurczyły się również fundusze federalne kierowane do tej pory na łagodzenie negatywnych społecznie zmian w wielkim przemyśle.

Niemieckie koncerny szybko dostrzegły, że zmiany na globalnym rynku stalowym są trwałe. W konsekwencji zaczęły szukać nowych obszarów aktywności, które zapewniłyby im przetrwanie. W celu finansowania nowych projektów duże otworzyły się przy tym w większym stopniu na kapitał z USA i Wielkiej Brytanii. Oznaczało to przynajmniej częściową weryfikację tradycyjnego modelu korporatystycznego, wspieranego przez banki RFN, blisko związane z tamtejszym przemysłem (Berndt 2001). Anglosaskie fundusze inwestycyjne kładły większy nacisk na efektywne wykorzystanie kapitału, oceniając działalność korporacji na podstawie wskaźników finansowych i zwrotu zapewnianego akcjonariuszom (tzw. *shareholder approach*), a nie wpływu na szerszy krąg interesariuszy, takich jak społeczności lokalne (tzw. *stakeholder approach*). Otwarcie na międzynarodowy kapitał wymusiło więc na niemieckim hutnictwie szybsze zmiany, w tym przyspieszenie restrukturyzacji zatrudnienia. Jednocześnie konglomeraty wywodzące się z Zagłębia przy dywersyfikacji swojej działalności wybierały tereny w innych częściach Republiki Federalnej. Wraz z upadkiem komunizmu duże firmy niemieckie zaczęły również otwierać fabryki we Wschodnich Niemczech i w Europie Środkowej, charakteryzujących się niższymi kosztami pracy oraz słabszym ruchem związkowym. Możliwość łatwego przeniesienia produkcji poza Zagłębie Ruhry na wschód była też mocnym argumentem w negocjacjach z tamtejszymi związkami. Również zmiany w samej strukturze branży stalowej wpływały na sytuację na lokalnym rynku pracy. Podobnie jak w USA doszło do rozwoju małych hut, które, zajęły segment rynku stali o relatywnie niskiej wartości dodanej, sprawiając, że duże konglomeraty stalowe skupiły się na produkcji stali o wysokiej jakości, w dużym stopniu na potrzeby niemieckiego przemysłu motoryzacyjnego. Równocześnie, w sposób typowy dla niskomarkowych branż zglobalizowanych, dalej pogłębiała się konsolidacja firm kontrolujących hutnictwo zintegrowane (w 1962 roku w Niemczech było 13 tego typu producentów, a w 2008 – już tylko dwa konglomeraty niemieckie oraz sześć zintegrowanych hut kontrolowanych głównie przez firmy zagraniczne – Herrigel 2010). Podobnie jak w USA, oznaczało to dalsze zmniejszenie liczby i koncentracji miejsc pracy w hutnictwie, co najmocniej odczuł region Ruhry jako tradycyjny ośrodek tej branży.

**Tabela IV.8. Zatrudnienie w Zagłębiu Ruhry i RFN wg sektorów, 1970-2009, proc.**

	Rolnictwo		Przemysł		Usługi	
	Zagłębie Ruhry	RFN	Zagłębie Ruhry	RFN	Zagłębie Ruhry	RFN
1970	1,5	9,1	58,4	49,4	40,0	41,5
1980	1,4	5,3	51,7	45,0	47,0	49,4
1990	1,2	3,6	44,4	40,6	54,4	55,8
2000	1,2	2,5	33,3	33,5	65,4	64,0
2009	1,0	1,7	27,8	28,7	71,2	69,6

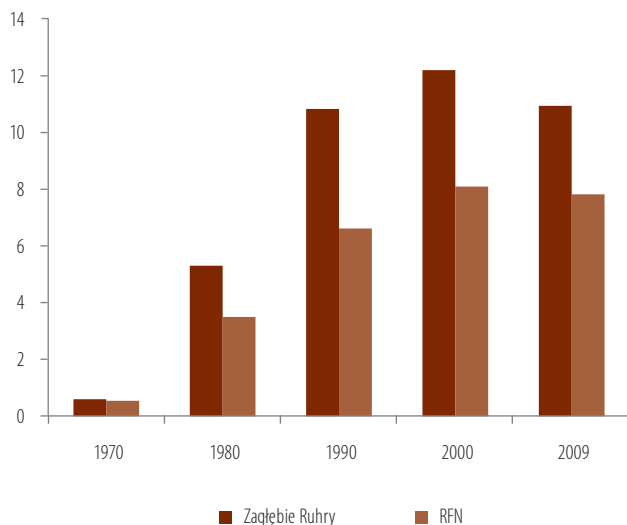
Źródło: Regionalverband Ruhr, Eurostat.

Podobnie jak w przypadku dużych przedsiębiorstw, działania władz federalnych i lokalnych cechowały się zmianą podejścia do problemu restrukturyzacji, wiążącą się ze zrozumieniem nieodwracalności globalnych zmian gospodarczych osłabiających tradycyjną przemysłową bazę regionu. Politykę restrukturyzacyjną Zagłębia Ruhry można podzielić na dwie fazy (por. Hospers 2004). Pierwsza, wprowadzana od kryzysu węglowego lat 50-tych, wzmocniona w latach 70-tych po kryzysach stalowych i porzucona na początku lat 80-tych, to próba zachowania dotychczasowej struktury gospodarczej regionu poprzez subwencjonowanie istniejących konglomeratów. Opierano się na przekonaniu, że stagnacja popytu na wyroby przemysłu ciężkiego takie jak stal jest tymczasowa i ma charakter cykliczny. W związku z tym liczono na odrodzenie przemysłu ciężkiego po poprawie koniunktury, swoistą reindustrializację Zagłębia. Sprawiało to, że władze skupiały się na łagodzeniu negatywnych skutków zmian, natomiast w mniejszym stopniu były nastawione na wspieranie dywersyfikacji gospodarki lokalnej. W tym okresie działania publiczne były podejmowane przede wszystkim z poziomu federalnego (polityka społeczna wobec bezrobotnych, subwencje dla hut i kopalń), natomiast władze miejscowe nie miały dostatecznych możliwości finansowych ani prawnych, aby wspierać restrukturyzację gospodarek lokalnych. Polityki podażowe kierowano na podniesienie efektywności hutnictwa i wydobywania węgla, a nie na zmiany strukturalne w przemyśle. Ważnym wyjątkiem były inwestycje w rozwój szkolnictwa wyższego, które w późniejszym czasie stworzyły możliwość rozwoju nowoczesnych sektorów w regionie Ruhry.

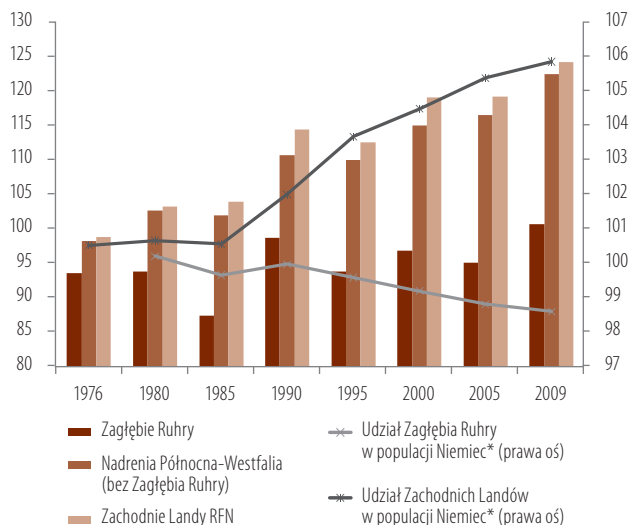
Kolejne kryzysy lat 80-tych i zwiększenie presji na restrukturyzację przemysłu ciężkiego sprawiły, że władze publiczne porzuciły politykę przeczekiwania zmian i przeszły do polityk podażowych nakierowanych na tworzenie nowych baz dla lokalnych gospodarek. Zamiast opracowywania odgórnych planów dla całego Zagłębia ze szczebla federalnego, zadanie dywersyfikacji lokalnych gospodarek pozostawiono władzom miejscowym – w wypadku Zagłębia Ruhry były to władze landu Nadrenia Północna – Westfalia oraz lokalne władze poszczególnych miast regionu (Bross, Walter 2000). Decentralizacja i regionalizacja polityki strukturalnej pozwalała efektywniej wspierać rozwój małych i średnich przedsiębiorstw oraz skuteczniej identyfikować i wykorzystywać miejscowe przewagi konkurencyjne. Możliwość wpływu władz miejscowych na rewitalizację lokalnych gospodarek wzmocniło uzyskanie dostępu do funduszy europejskich - w 1989 roku Zagłębie Ruhry zostało objęte pomocą w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach Celu 2 (pomoc regionom o wysokim bezrobociu, w których skoncentrowane były tradycyjne gałęzie przemysłu). Po roku 1990 działania restrukturyzacyjne skupiono na tworzeniu i rozwijaniu klastrów usług i nowoczesnych technologii (m.in. telekomunikacja, logistyka, ochrona środowiska) na byłych terenach przemysłowych, czego przykładem mogą być dwa ważne ośrodki – Duisburg i Dortmund.

Pomimo długotrwałej restrukturyzacji Zagłębie Ruhry nadal boryka się z problemami gospodarczymi, przede wszystkim na rynku pracy. Stopa bezrobocia w regionie pozostaje znacząco wyższa niż średnia dla całego kraju (por. wykres IV.20). Z kolei zatrudnienie, po długotrwałym spadku lat 70-tych i 80-tych i jednorazowym wzroście po zjednoczeniu Niemiec (spowodowanym napływem migrantów z Niemiec Wschodnich) przez ostatnie dwadzieścia lat utrzymuje się na niezmiennym poziomie. Także ten wskaźnik odróżnia Ruhr od jego najbliższego otoczenia (pozostałe tereny Nadrenii Północnej-Westfalii) oraz całej zachodniej części Niemiec, w których po roku 1990 doszło do znacznego przyrostu zarówno populacji jak i liczby pracujących (por. wykres IV.21). Wysokie poziomy bezrobocia i stagnacja demograficzna świadczą o tym, że transformacja regionu nadal nie zakończyła się sukcesem. Można wskazać kilka czynników, które odpowiadają za te różnice.

Po pierwsze, zmiany strukturalne były przez dłuższy czas spowalniane przez konglomeraty stalowe, federalne i regionalne władze publiczne w obawie przed ich negatywnymi skutkami – utratą dominującej pozycji w regionie w wypadku dużych przedsiębiorstw oraz wysokimi kosztami społecznymi zmniejszającymi stabilność polityczną. Powolna ewolucja struktury i niska elastyczność lokalnej gospodarki sprawiły, że rynek pracy nie był w stanie wystarczająco szybko dostosować się do zmian technologicznych w hutnictwie, nieuniknionych wobec spadających cen stali. Redukcja zatrudnienia w przemyśle stalowym, mimo że postępująca stopniowo i w sposób ściśle kontrolowany przez politykę publiczną, wiązała się z trwałym zwiększeniem bezrobocia i spadkiem zatrudnienia w Zagłębiu Ruhry. Dopiero zmiana polityki i przyspieszenie restrukturyzacji całej regionalnej gospodarki pod koniec lat 80-tych przerwały stagnacyjną spiralę regionu, choć efekty tych działań nie były natychmiastowe gdyż skuteczne przestawienie się na model gospodarczy oparty na nowoczesnych sektorach gospodarki zapewniających długookresowy wzrost, wysokie zatrudnienie i niskie bezrobocie jest procesem długotrwałym.

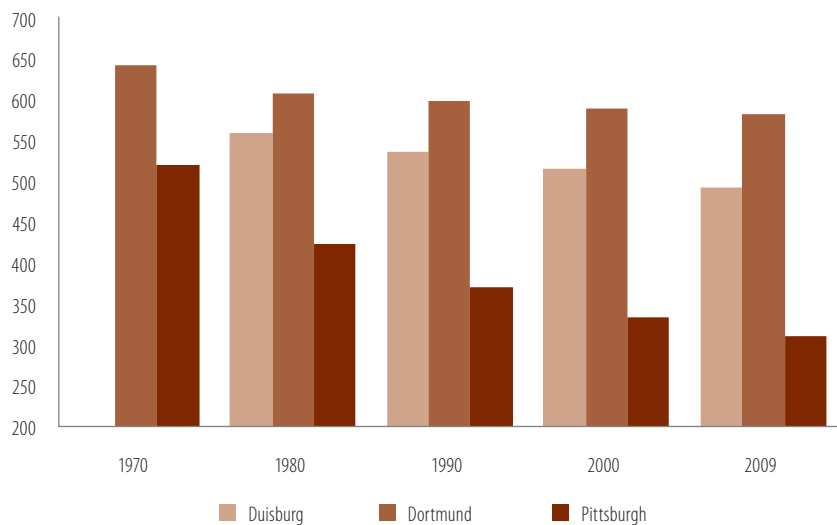
**Wykres IV.20. Stopa bezrobocia (w proc.) w Zagłębiu Ruhry na tle Niemiec, 1970-2009.**

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Goch (2002), Regionalverband Ruhr, Eurostat.

**Wykres IV.21. Zatrudnienie w Zagłębiu Ruhry, pozostałych terenach Nadrenii Północnej-Westfalii oraz byłych Niemczech Zachodnich (1970 = 100).**

\*Przed 1990 - suma RFN oraz NRD

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Regionalverband Ruhr, OECD.

**Wykres IV.22. Populacja (w tys.) Duisburga, Dortmundu i Pittsburgha, 1970-2009.**

Uwaga: Porównywalne dane z 1970 dla Duisburga niedostępne z powodu zmian granic.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Census Bureau, Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik Nordrhein-Westfalen.

Po drugie, Zagłębie Ruhry cechowało się na tle reszty Niemiec szczególnie niskimi przepływami migracyjnymi (Bross, Walter 2000), które nie ułatwiały dostosowania lokalnego rynku pracy do zmienionych warunków gospodarowania w takim samym stopniu jak miało to miejsce na bardziej elastycznym rynku amerykańskim. Duże miasta Ruhry nie odnotowały zmniejszenia ludności na taką skalę, jaka miała miejsce w przypadku Pittsburgha (patrz wykres IV.22). Ich powolne kurczenie się brało się z ujemnego przyrostu naturalnego, który – w przeciwieństwie do większości pozostałych zachodnich landów Republiki Federalnej - nie był uzupełniany przez dodatni napływ migrantów wewnętrznych i zewnętrznych. Podobnie jak w amerykańskim Pasie Rdzy, zmiany populacji w Zagłębiu Ruhry związane były więc z niską zdolnością regionu do przyciągania nowych mieszkańców. Jednak niższa ogólna mobilność mieszkańców sprawiła, że liczba ludności w miastach Ruhry zmniejszyła się w dużo mniejszym stopniu niż w ich amerykańskich odpowiednikach co utrudniło absorpcję nadmiernego bezrobocia.

**Tabela IV.9. Zjawiska globalne dotyczące Pas Rdzy i Zagłębia Ruhry oraz reakcje na ich wystąpienie.**

	Przykłady z Pasu Rdzy i Zagłębia Ruhry	Wpływ na lokalne gospodarki
<b>Zjawiska o charakterze globalnym</b>		
<b>Globalne szoki technologiczne i surowcowe</b>	Kryzysy naftowe z lat 70-tych XX w., stagnacja popytu na stal wskutek zmniejszenia się surowcochłonności gospodarek zachodnich i zmiana struktury popytu na produkcję branży motoryzacyjnej	Wymuszona restrukturyzacja dotkniętych sektorów, odejście od surowco- i pracochłonnych metod produkcji. Gdy są to sektory stanowiące bazę gospodarczą regionu szoki tego rodzaju zapoczątkowują długotrwały proces jej przebudowy, który może trwać kilkadziesiąt lat.
<b>Konkurencja ze strony producentów zagranicznych</b>	Wypieranie amerykańskich aut i stali z rynku przez tańszych i nowocześniejszych producentów japońskich, pośrednia konkurencja ze strony państw postsocjalistycznych dla branży stalowej w Niemczech	Utrata miejsc pracy w ośrodkach skupienia branż przegrywających konkurencję z zagranicą
<b>Wejście zagranicznych graczy na rynki krajowe poprzez BIZ</b>	Japońskie inwestycje w branży motoryzacyjnej na terenie USA omijające tradycyjne ośrodki skupienia przemysłu	Przyspieszenie kurczenia się mniej konkurencyjnych kosztowo starych ośrodków przemysłowych. Osłabienie lokalnych struktur związkowych.
<b>Napływ inwestycji portfelowych, włączenie krajowych rynków finansowych do systemu globalnego</b>	Otwarcie się niemieckich konglomeratów na kapitał zagraniczny, częściowe odejście od niemieckiego modelu gospodarczego	Przyspieszenie restrukturyzacji przedsiębiorstw silniej nastawionych na uzyskanie dobrych wyników ekonomicznych. W krótkim okresie – zwiększenie problemu bezrobocia, w dłuższym – sprzyjanie przejściu regionu do nowej bazy gospodarczej.
<b>Reakcja władz i społeczności lokalnych na globalne zjawiska</b>		
<b>Próba utrzymania dotychczasowej struktury gospodarczej regionu</b>	Działania władz i konglomeratów stalowych w Niemczech w pierwszych latach po kryzysach stalowych, działania związków zawodowych w Detroit i innych dużych ośrodkach motoryzacji w Pasie Rdzy. Zakończone niepowodzeniem w warunkach konieczności sprostania wyżej wymienionej konkurencji zagranicznej.	Tymczasowe zahamowanie bolesnego dostosowania do nowych realiów rynkowych kosztem zmniejszenia bodźców do zmiany struktury gospodarki regionu prowadzących do wydłużenia i pogłębienia problemów lokalnej gospodarki i rynku pracy w czasie okresu przejściowego. Ryzyko trwałej degradacji zasobów gospodarczych (przypadek Detroit).
<b>Próba przyspieszenia restrukturyzacji regionu</b>	Działania władz lokalnych w Niemczech w drugiej fazie restrukturyzacji Zagłębia Ruhry, działania władz lokalnych i organizacji pozarządowych w Pittsburgu i innych dużych miastach regionu.	Pozytywne efekty dostrzegalne w dłuższym okresie. Proces długotrwały, zależny od początkowych zasobów lokalnej gospodarki.
<b>Zmiana przepływów ludności</b>	Zmniejszenie się populacji w miastach-ośrodkach tradycyjnego przemysłu w Pasie Rdzy i Zagłębiu Ruhry, większa mobilność Amerykanów.	Ułatwione dostosowanie się do szoku na rynku pracy w krótkim okresie (przypadek Pittsburga) oraz do zmiany potencjału gospodarczego w długim.

Źródło: Opracowanie własne.

## 2. Polskie regiony w sieci globalnych powiązań

### 2.1. Wprowadzenie

Globalne szoki popytowe lat siedemdziesiątych XX w., zagraniczna presja konkurencyjna wymuszająca innowacje i ciągle poprawianie produktywności oraz zmiany w międzynarodowym podziale pracy między krajami Północy a Południa omijały Polskę i cały region Europy Środkowej aż do początku lat dziewięćdziesiątych. Centralnie planowane gospodarki bloku komunistycznego tworzyły specyficzną para-autarkiczną, a jednocześnie nieefektywną strukturę gospodarczą, efektywnie izolowaną od procesów zachodzących na świecie. Prowadzenie działalności gospodarczej na zasadach rynkowych było albo niemożliwe (jak w ZSRR) albo ściśle reglamentowane (jak w Polsce okresu Jaruzelskiego, czy na Węgrzech Kadara), jednocześnie wymiana handlowa pomiędzy państwami zachodnimi a krajami RWPG była znacząco ograniczona. Państwa RWPG kładły nacisk przede wszystkim na stworzenie między sobą sieci wzajemnych powiązań ekonomicznych, zaś zawsze brakujące „dewizy” zdobywały poprzez ograniczony handel z Zachodem głównie surowcami naturalnymi, niskoprzetworzonymi wyrobami przemysłu oraz prostymi usługami budowlanymi. Powodem tego stanu rzeczy była z jednej strony niekonkurencyjność wyrobów środkowoeuropejskich przedsiębiorstw państwowych na rynkach zachodnich wynikająca z braku bodźców do racjonalizacji procesu produkcji w gospodarce centralnie planowanej, a z drugiej nieefektywność samego handlu, także zmonopolizowanego przez państwowe konglomeraty. Jednocześnie państwa zachodnie, kierując się logiką Zimnej Wojny, ograniczały eksport do bloku wschodniego towarów, które mogłyby przyczynić się do przejmowania przez nie zachodnich technologii<sup>1</sup>. Prowadziło to łącznie do faktycznego wyłączenia państw RWPG z procesu globalnych zmian technologicznych i rynkowych.

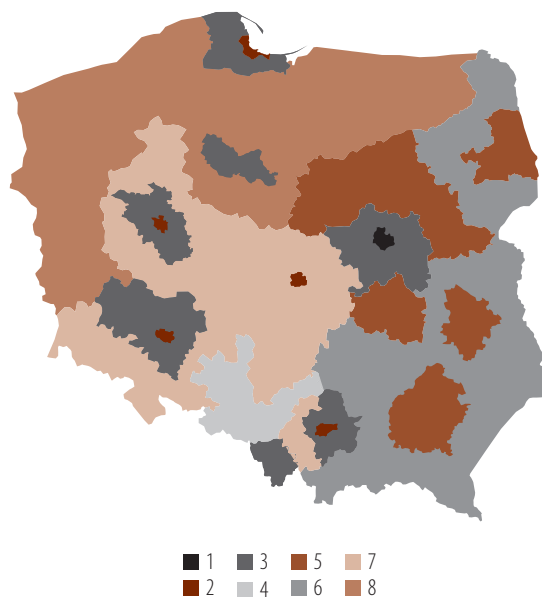
<sup>1</sup> Służyła temu organizacja CoCom (Komitet Koordynacyjny Wielostronnej Kontroli Eksportu)

### Ramka IV.12. Zróżnicowanie regionalne Polski.

Biorąc pod uwagę obecny stan rozwoju polskich podregionów w obszarze gospodarczym, społecznym, środowiskowym i naukowym, a także uwzględniając ich wewnętrzny potencjał rozwojowy i posługując się statystyczną techniką klasteryzacji Bukowski et. al. (2010), podzielili obszar Polski na osiem typów rozwojowych: Warszawę, bieguny wzrostu, zaplecza rozwoju, konurbację śląską oraz peryferia Polski wschodniej, północnej i centralnej uzupełnione o mniejsze ośrodki Mazowsza i Polski wschodniej. Z punktu widzenia tematyki niniejszej części *Zatrudnienia w Polsce* użyteczne jest połączenie tych klastrów rozwojowych w trzy główne grupy w odmienny sposób uczestniczące w procesach globalizacyjnych.

Pierwszą grupę tworzą metropolia warszawska i inne bieguny wzrostu oraz ich zaplecza. Są to największe w kraju ośrodki miejskie (Warszawa, Kraków, Łódź, Poznań, Szczecin, Trójmiasto i Wrocław) wraz z otaczającymi je obszarami (z wyjątkiem Łodzi i Szczecina), uzupełnione o nieco mniej rozwinięte duopolis Torunia i Bydgoszczy. Szczególny typ centrum rozwoju tworzy Warszawa wraz z aglomeracją warszawską, będąca jedynym w pełni ukształtowanym i włączonym w gospodarkę globalną ośrodkiem metropolitalnym w Polsce. W skali kraju bieguny wzrostu charakteryzują się wysokim poziomem rozwoju, korzystną strukturą gospodarki, jej wysoką produktywnością, relatywnie dobrą sytuacją na rynku pracy i silnym powiązaniem funkcjonalnym z otaczającymi je obszarami podmiejskimi. Pomimo zróżnicowania pod względem takich charakterystyk jak stan infrastruktury, innowacyjność czy dostępność transportowa, wszystkie skupiają znaczące zasoby pracy, kapitału ludzkiego i rzeczowego. Grupa ta najsilniej włączyła się w procesy integrujące gospodarkę europejską i inne prądy globalne: zmiany technologiczne, ucieczka pracochłonnej produkcji do państw Południa, restrukturyzacja przemysłu czy outsourcing i nearshoring usług biznesowych. Podregiony należące do tej grupy przeszły także, w ciągu ostatniego dwudziestolecia, najgłębszą transformację strukturalną. Jak do tej pory jedynie w Warszawie wytworzył się w pełni wielowymiarowy ośrodek gospodarczy, naukowy i kulturowy o zasięgu nie tylko regionalnym, lecz także międzynarodowym tj. taki, który jest zdolny do aktywnego uczestnictwa w globalizacji.

#### Mapa IV.1. Bieguny wzrostu i obszary peryferyjne w Polsce.



1) Metropolia warszawska, 2) pozostałe bieguny wzrostu, oraz ich 3) zaplecza rozwoju, 4) Konurbacja śląska, 5) mniejsze ośrodki Mazowsza i Polski wschodniej, 6) peryferia Polski wschodniej, 7) centralnej i 8) północnej.

Uwaga: Podział na poziome podregionów (NUTS 3).

Źródło: Bukowski et. al. (2010).

Drugą, znajdującą się na przeciwległym biegunie, grupę stanowią obszary peryferyjne Polski wschodniej, centralnej i północnej wraz ze znajdującymi się na ich terenie relatywnie silniejszymi ośrodkami miejskimi. Charakterystyczne jest dla nich zapóźnienie gospodarcze względem biegunów wzrostu widoczne zarówno pod względem struktury lokalnych gospodarek jak i dynamiki ich rozwoju. W ich przypadku dostępne zasoby gospodarcze są mniejsze i bardziej rozproszone, zaś uczestnictwo w głównych nurtach globalizacyjnych słabsze m.in. za sprawą mniejszego napływu BIZ i głównie lokalnego charakteru przemysłu i usług. Wyróżniającym je na tle całego kraju ponadlokalnym procesem jest silna emigracja ludności do relatywnie lepiej rozwiniętych obszarów Polski, a w ostatniej dekadzie także za granicę. Trzecim, odrębnym przypadkiem jest konurbacja śląska przechodząca szczególnie intensywny proces restrukturyzacji lokalnej gospodarki. Z jednej strony jest ona silnym ośrodkiem gospodarczym, posiadającym wystarczający potencjał, by być biegunem wzrostu, z drugiej – nadal odczuwa negatywne efekty skurczenia się tradycyjnych gałęzi przemysłu. Podobnie jak pozostałe duże miasta uczestniczy ona w większości procesów globalizacyjnych, mają one jednak w jej wypadku dodatkową, silną komponentę restrukturyzacyjną, w mniejszym stopniu obecną w innych częściach Polski.

Polska na tle innych krajów bloku wschodniego wyróżniała się relatywnie intensywnymi kontaktami handlowymi z Zachodem, szczególnie w tzw. okresie gierkowskim tj. w latach 1970-1980. Sprowadzone przez władze w tym okresie zagraniczne technologie, choć relatywnie lepsze od tych jakimi dysponował PRL-owski przemysł, już wtedy były jednak wypierane z rynków zachodnich przez zmiany technologiczne i procesy biznesowe zachodzące w skali globalnej. Zapóźnienie technologiczne Polski pogłębił kryzys gospodarczy epoki Jaruzelskiego i izolacja lat 80-tych, choć jednocześnie w tym czasie dopuszczono do powstania swoistych „wysp kapitalizmu” w postaci przedsiębiorstw polonijnych i spółek typu joint venture. Skala ich działania, a więc i rzeczywisty wpływ na gospodarkę Polski był jednak bardzo ograniczony.

Ten stan rzeczy całkowicie zmieniła zainicjowana w roku 1989 transformacja systemowa. Już na samym jej początku doszło do efektywnego otwarcia się Polski na handel i konkurencję zagraniczną. Było to możliwe przede wszystkim dzięki wprowadzeniu na przełomie lat 1989 i 1990 jednostronnej wymienialności złotówki, likwidacji monopolu państwowego w handlu zagranicznym, szybkiej prywatyzacji handlu detalicznego i hurtowego oraz liberalizacji zasad zakładania i prowadzenia działalności gospodarczej. Podobne przemiany, choć nieco później, zaszły także w innych krajach regionu.

**Tabela IV.10. Globalne trendy w poszczególnych sektorach i ich konsekwencje lokalne w Polsce.**

Charakterystyka produktu/usługi	Główne czynniki wyznaczające lokalizację	Wpływ globalizacji na rozwój danego sektora w Polsce	Skutki lokalne
Prosty, pracochłonny, łatwy do przetransportowania, masowy produkt (np. tekstylia, ubrania)	Koszty pracy, podstawowa infrastruktura	Przenoszenie produkcji do krajów o dużych zasobach taniej siły roboczej, spadek zatrudnienia w danym sektorze.	Pogorszenie sytuacji na lokalnych rynkach pracy zależnych od dużej liczby miejsc pracy w danym sektorze. Przykład – Łódź.
Złożony, produkowany masowo, trudny do przetransportowania produkt wymagający znacznej ilości części (np. samochody osobowe)	Bliskość poddostawców i rynku zbytu, duży zasób średnio wykwalifikowanych pracowników	Integracja południowego zachodu Polski z przemysłem motoryzacyjnym Europy Zachodniej w roli poddostawcy i producenta tańszych, masowych modeli aut. Zanik sektora na wschodzie Polski.	Reindustrializacja Polski południowo-zachodniej, zwiększenie zatrudnienia w ośrodkach skupiających producentów końcowych oraz wokół nich dzięki rozwojowi sieci poddostawców. Przykład – Gliwice, Bielsko-Biała.
Złożony, łatwy do przetransportowania lub produkowany małymi partiami produkt (np. AGD, autobusy)	Duży zasób średnio wykwalifikowanych pracowników, infrastruktura i lokalna baza poddostawców	Rozwój produkcji w dużych ośrodkach miejskich w zachodniej części kraju, zachowanie jej w istniejących ośrodkach w Polsce wschodniej.	Reindustrializacja Polski południowo-zachodniej, powstrzymanie dezindustrializacji w ośrodkach na wschodzie (COP). Przykład – okolice Poznania, Wrocławia, Starachowice.
Części i podzespoły do produkcji innych dóbr (np. samochodów, RTV)	Odpowiedni zasób średnio wykwalifikowanych pracowników, infrastruktura, bliskość odbiorców	Rozwój produkcji w dużych miastach, ale też pojedynczych zakładów w mniejszych ośrodkach	Duży wpływ na sytuację na rynku pracy w przypadku mniejszych miejscowości polski zachodniej i centralnej. Przykład – Mława, Kwidzyn).
Złożony, produkowany w mniejszych ilościach produkt hi-tech o wysokiej jednostkowej wartości dodanej (np. produkcja przemysłu lotniczego)	Zasób pracowników o wysokich i średnich kwalifikacjach, dobrze rozwinięta infrastruktura produkcyjna i badawcza	Rozwój Doliny Lotniczej w tradycyjnej lokalizacji przemysłu lotniczego na południowym wschodzie Polski.	Utrzymanie i zwiększenie zatrudnienia w sektorze. Przykład – Rzeszów, Mielec, Świdnik.
Proste usługi biznesowe (np. obsługa klienta, rachunkowość)	Duże zasoby kapitału ludzkiego, infrastruktura biurowa i transportowa, stabilność instytucjonalna	Przyciąganie znacznej liczby inwestycji z branży BPO w ramach nearshoringu	Zwiększenie zatrudnienia w dużych ośrodkach miejskich, zmniejszenie problemu bezrobocia wśród absolwentów kierunków humanistycznych i ekonomicznych, ułatwienie restrukturyzacji. Przykład – Łódź.
Skomplikowane usługi biznesowe oraz IT, tworzenie innowacji produktowych, technologicznych, procesowych	Bardzo duże zasoby kapitału ludzkiego, duże nakłady publiczne na naukę i B+R (istniejąca baza badawcza), konkurencyjna infrastruktura regulacyjna	Wyspowe działanie globalnych firm lokujących centra B+R w polskich biegunach wzrostu, rozwój polskich firm IT (rozrywka elektroniczna, usługi IT dla biznesu)	Wzrost średnich wynagrodzeń, rozbudowa części rynku pracy o najwyższej wartości dodanej – Przykład – Warszawa, Kraków, Wrocław.

Źródło: Opracowanie własne.



Ich następstwem był z jednej strony szybki wzrost wymiany handlowej z zagranicą, a z drugiej wymuszona zewnętrzną presją konkurencyjną głęboka restrukturyzacja technologiczna i organizacyjna. W krótkim czasie gospodarki państw środkowoeuropejskich musiały się więc dostosować do zmian, które w krajach kapitalistycznych zachodziły od kilku dekad. Eliminacja największych nieefektywności odziedziczonych po gospodarce socjalistycznej (wysoka energo- i materiałochłonność, brak kontroli kosztów itp.), możliwość importu rozwiązań technicznych w wyniku zniesienia embarga przez kraje zachodnie, a jednocześnie wewnętrzna zdolność do efektywnej imitacji spowodowały, że już w połowie lat 90-tych w większości państw Europy Środkowej wzrost gospodarczy był wysoki i rozpoczął się proces konwergencji realnej wobec Zachodu.

Ułatwieniem restrukturyzacji nieefektywnego przemysłu postsocjalistycznego były inwestycje zagraniczne, które w krótkim czasie osiągnęły w krajach regionu poziom niewiele ustępujący temu jaki odnotowuje się w Chinach czy innych państwach azjatyckich. Przewagą Europy Środkowej nad większością rozwijających się państw Południa są wyraźnie wyższe kwalifikacje pracowników, relatywnie lepszy stan infrastruktury, wyższa stabilność prawno-instytucjonalna oraz obniżająca koszty transportu bliskość ważnych rynków Europy Zachodniej. W porównaniu z krajami rozwiniętymi region cechuje się natomiast niższymi kosztami pracy, zapóźnieniem technologicznym i infrastrukturalnym oraz brakiem w pełni porównywalnej bazy naukowo-badawczej. Naturalnie predysponuje to Europę Środkową do konkurowania przede wszystkim w tych sektorach gospodarki, które wymagają średniego poziomu kwalifikacji oraz bliskości rynków zbytu.

Wpływ wymienionych procesów na poszczególne regiony Polski, będącej największym, a więc i najbardziej zróżnicowanym wewnątrznie, państwem środkowoeuropejskim, zmieniał się w zależności od początkowych uwarunkowań lokalnej gospodarki: jej zasobów, dotychczasowej struktury produkcji, lokalizacji, infrastruktury i dostępności transportowej (patrz ramka IV.12). Warszawa wraz z pozostałymi dużymi miastami stała się swoistą lokomotywą rozwoju całego kraju, w największym stopniu integrującą się z zagranicą licznymi więzami o charakterze ekonomicznym, społecznym, kulturowym i cywilizacyjnym. Ekspozycja biegunów wzrostu i otaczających je, a jednocześnie funkcjonalnie z nimi powiązanych obszarów podmiejskich (zapleczy metropolii), na procesy globalne miała zdecydowanie inny charakter niż w wypadku obszarów peryferyjnych, szczególnie tych położonych na północy i wschodzie Polski. O ile można mówić o włączeniu, na przestrzeni ostatnich dwudziestu lat, polskich centrów rozwoju w ponadlokalne procesy gospodarcze takie jak m.in. outsourcing i nearshoring usług biznesowych, restrukturyzacja technologiczna tradycyjnych branż przemysłu, przenoszenie pracochłonnej produkcji do rozwijających się państw Południa, to już uczestnictwo polskich terenów peryferyjnych w globalizacji przebiega głównie poprzez procesy migracyjne. Szczególnym przypadkiem na polskiej mapie rozwoju jest Śląsk, który nadal przechodzi proces głębokiej transformacji swojej bazy gospodarczej zachodzący w przynajmniej trzech równoległych procesach – utracie tradycyjnej, nieodpowiadającej potrzebom globalnego rynku, bazy przemysłowej, odpływie ludności do innych centrów rozwoju oraz ponownej industrializacji silnie integrującej Śląsk z południową częścią kraju i szerszym, europejskim jądrem przemysłowym.

## 2.2. Skupiska globalizacji - bieguny wzrostu i ich zaplecza

### 2.2.1. Wprowadzenie

Oddziaływanie globalizacji na struktury lokalnych gospodarek poprzez przyciąganie nowych branż gospodarki objawia się najsilniej w dużych miastach. To bieguny rozwoju odgrywają rolę ośrodków łączących Polskę z międzynarodowymi rynkami dóbr i usług, skupiają wydarzenia kulturalne o randze ponadlokalnej, a coraz częściej uczestniczą także w tworzeniu innowacji znajdujących potem zastosowanie w skali całego świata. Dzieje się tak przede wszystkim dzięki relatywnie dobremu stanowi infrastruktury transportowej, logistycznej i biurowej oraz dużym zasobom wykwalifikowanych pracowników, do których mają dostęp zarówno zagraniczni inwestorzy, jak i krajowi przedsiębiorcy wchodzący na rynek międzynarodowy. Miasta takie jak Warszawa, Trójmiasto, Wrocław, Kraków, Poznań czy Łódź wraz z terenami będącymi ich zapleczem przyciągają duże inwestycje zagraniczne – zarówno zakłady produkcyjne, jak i centra usług oferowanych na rynku międzynarodowym.

Przykładem koncentracji wokół dużych ośrodków miejskich zagranicznych inwestycji i działalności gospodarczej skierowanej na rynki międzynarodowe jest lokalizacja firm z branży AGD oraz, w mniejszym stopniu, RTV (patrz tabela IV.11). Wiele inwestycji z tego sektora – zarówno typu *brownfield* (przejmowanie istniejących zakładów) jak i *greenfield* (budowa nowych zakładów od zera) – skupia się wokół istniejących ośrodków przemysłowych (np. Wronki), co zapewnia im dostęp do licznych lokalnych poddostawców oraz pracowników o odpowiednio ukształtowanych kwalifikacjach. Również te firmy sektora AGD, które decydowały się na inwestycję w lokalizacji, w której pobliżu nie było innych producentów wybierały przede wszystkim duże miasta oraz ich okolice. Ośrodki te nawet bez tradycji w tej branży są bowiem w stanie zapewnić jej szybki rozwój z racji dużego potencjału rynku pracy i infrastruktury biznesowej. Przy tym duże inwestycje sektora AGD często są lokowane w mniejszych miejscowościach położonych wokół dużych aglomeracji – na ich zapleczach rozwoju (por. ramka IV.12), a zwłaszcza w tych w których znajdują się Specjalne Strefy Ekonomiczne. Korzyści fiskalne z podjęcia działalności w obrębie SSE połączone z charakterystycznymi dla mniejszych ośrodków niższymi kosztami najmu i większą dostępnością nieruchomości sprawiają, że ich wybór jest atrakcyjny dla dużych inwestorów, zarówno zagranicznych, jak i krajowych, o ile jednocześnie mogą oni liczyć na dostatecznie głęboki lokalny rynek pracy. Lokalizacja produkcji w małym mieście znajdującym się w orbicie ekonomicznej dużej aglomeracji taką właśnie możliwość daje.

Warto przy tym zauważyć, że w Polsce, podobnie jak w wielu gospodarkach wschodzących (Bonaglia i Goldstein 2007), przetrwały i rozwinęły się firmy miejscowe z branży AGD, wymagającej niższych od wytwarzania sprzętu RTV nakładów na badania i rozwój<sup>2</sup>. W odróżnieniu od sektora AGD, w przypadku produkcji RTV brak jest dużych polskich firm dostarczających na rynki zagraniczne produkcję finalną, a rozwój sektora jest uzależniony od napływu BIZ. W konsekwencji Polska podąża w tym sektorze drogą irlandzką, opierającą się na przyciąganiu BIZ, a nie stymulowaniu rozwoju firm miejscowych poprzez inwestycje w badania i rozwój (patrz ramka IV.13). Podobna sytuacja ma miejsce w innych krajach Europy Środkowej (Radosevic 2002). Lokowane w nich inwestycje zagranicznych korporacji to przede wszystkim zakłady produkcyjne, będące częścią pionowo zintegrowanego systemu wytwórczego. Wymagają one więc mniejszych zasobów kapitału ludzkiego niż ośrodki w których prowadzone są prace badawczo-rozwojowe, a oddziaływanie efektów aglomeracyjnych w ich przypadku jest niższe (por. Arita, McCann 2004). Sprawia to, że firmy z sektora RTV mają słabsze bodźce do inwestowania w największych ośrodkach krajowych, częściej natomiast lokują się w specjalnych strefach ekonomicznych w mniejszych miejscowościach, zapewniających wraz z sąsiednimi terenami wystarczający zasób siły roboczej przy niższych kosztach pracy.

**Tabela IV.11. Wybrane ośrodki rozwoju branż RTV, AGD i usług biznesowych w Polsce.**

Branża	Wybrane ośrodki w Polsce
Produkcja sprzętu i części AGD	Wrocław, Łódź, Wronki koło Poznania, Rzeszów, Świdnica, Żarów, Radomsko
Produkcja sprzętu i podzespołów RTV	Łódź, Koberzyce koło Wrocławia, Łysomice koło Torunia, Biskupice Podgórne koło Poznania, Pruszków koło Warszawy, Kwidzyn, Nowa Sól, Mława, Tczew, Świdnik.
Usługi biznesowe BPO/SCC	Kraków, Warszawa, Wrocław, Trójmiasto, Łódź, Poznań

Źródło: Opracowanie własne na podstawie informacji PAliiz, CECED Polska, stron internetowych firm.

Krajowa polityka przyciągania inwestycji zagranicznych w połączeniu z relatywnie słabym wspieraniem i finansowaniem badań i rozwoju przez sektor publiczny (patrz wykres IV.32) przekłada się więc na szanse rozwojowe gospodarek lokalnych. Z jednej strony zakłady produkcyjne lokowane przez inwestorów zagranicznych w mniejszych miejscowościach poprawiają sytuację na miejscowych rynkach, zmniejszając bezrobocie i zwiększając zatrudnienie. Z drugiej strony, części łańcucha produkcji korporacji transnarodowych o najwyższej wartości dodanej – prace badawcze i rozwojowe oraz wprowadzanie na rynek nowych produktów, a także opracowywanie zmian w procesach biznesowych i technologicznych – firmy globalne bardzo rzadko lokują w Polsce, na czym tracą przede wszystkim większe ośrodki, pozbawiane części swojego potencjału wzrostowego.

#### Ramka IV.13. Trzy drogi ku nowoczesnym branżom przemysłu – Irlandia, Izrael, Korea Południowa.

Rozwój nowoczesnego przemysłu jest dużym wyzwaniem dla gospodarek charakteryzujących się zapóźnieniem rozwojowym wobec światowych liderów innowacyjności. Głównym problemem jest pozyskanie i rozwój najnowszych technologii produkcji – można to osiągnąć przez przyciąganie zagranicznych inwestorów posiadających potrzebny kapitał wiedzy, poprzez inwestycje w krajowy sektor badań i rozwoju lub przez zakup technologii za granicą. Przykładów powyższych rozwiązań dostarczają historie rozwoju przemysłu nowoczesnej elektroniki w Irlandii, Izraelu i Korei Południowej.

Rozwój przemysłu elektronicznego w Irlandii jest ilustracją wzrostu opartego na bezpośrednich inwestycjach zagranicznych. Postępujące od lat 60-tych XX w. orientacja gospodarki Zielonej Wypły na eksport, z czasem coraz bardziej zaawansowanych technicznie towarów, otwarcie się na międzynarodowe przepływy kapitału i niższe koszty pracy w porównaniu z pozostałymi krajami Europy Zachodniej przyciągnęły do Irlandii dużych inwestorów zagranicznych, w tym również firmy z nowoczesnych sektorów gospodarki – producentów komputerów, sprzętu telekomunikacyjnego i komponentów do nich.

Z kolei produkcja elektroniki w Izraelu oparta jest na aktywności miejscowych przedsiębiorstw. Ich rozwojowi służyły duże wydatki państwowe – zarówno w ramach bardzo wysokich nakładów na rozwój technologii militarnych, jak również pionierskich, wdrażanych od lat 60-tych programów wspierania innowacyjnych sektorów gospodarki. Istotną rolę odgrywał również duży zasób naukowców-praktyków, powiększony dodatkowo wskutek fali imigracji do tego kraju po rozpadzie ZSRR. Dzięki temu wydawane na B+R znaczące środki mogły zostać efektywnie wykorzystane.

Rozwój koncernów międzynarodowych z Korei Południowej jest z kolei przykładem wariantu pośredniego pomiędzy drogą irlandzką i izraelską. Polityka przemysłowa państwa skupiała się w tym wypadku na wspieraniu eksportu poprzez zakup nowoczesnych technologii i podejmowanie współpracy firm krajowych z posiadającymi know-how firmami z zagranicy.

Warto zauważyć, że z czasem powyższe trzy modele w pewnym stopniu upodobiły się do siebie – w Irlandii wdrożono programy wspierające krajowe badania i rozwój, Izrael przyciąga też BIZ z branży elektronicznej, a przedsiębiorstwa z Korei Południowej z czasem zmniejszyły zależność od importu technologii.

Źródło: Roper i Frenkel (2000), Chen i Sewell (1996).

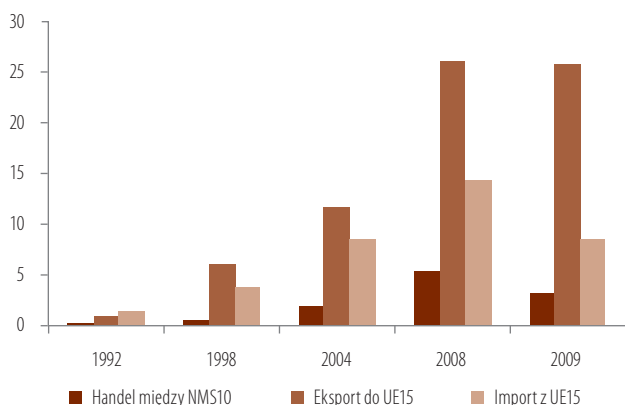
<sup>2</sup> Produkcja RTV wg klasyfikacji OECD należy do sektora high-tech, gdzie nakłady na BiR stanowią około 10-15 proc. wartości produkcji, natomiast produkcja AGD – do sektora medium high-tech, gdzie wskaźnik ten wynosi ok. 3-5 proc. (por. Hatzichronoglou 1997).

## 2.2.2. Motoryzacja i przesuwanie się jądra przemysłowego Europy

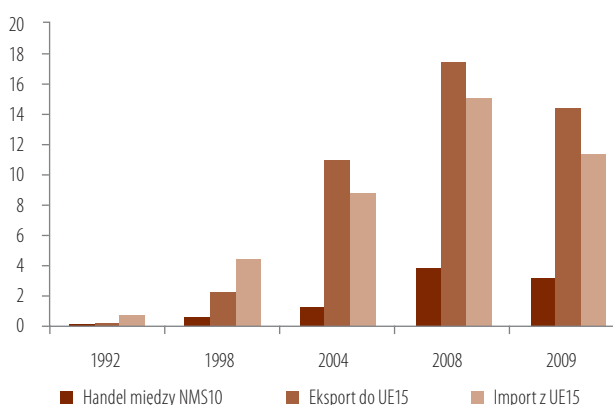
Wraz z postępowaniem procesu łączenia się Europy Zachodniej i Środkowej w politycznej strukturze Unii Europejskiej, postępuje także coraz dalej idące integrowanie się obu części kontynentu w jeden, ogólnoeuropejski system powiązań gospodarczych. Nowe państwa członkowskie UE występują przy tym najczęściej w roli poddostawców lub producentów dóbr finalnych o relatywnie niższej wartości dodanej. Proces ten na poziomie zarówno branżowym, jak i lokalnym, wyraźnie widać w przypadku przemysłu motoryzacyjnego, a zwłaszcza jego części zajmującej się produkcją samochodów osobowych i ich części.

Produkcja samochodowa w Europie Środkowej przeszła w ciągu ostatnich 20 lat prawdziwą rewolucję. O ile w roku 1990 w regionie wytwarzano niespełna 100 tys. egzemplarzy samochodów (Pavlinek 2008), to w roku 2010 było to już 3,2 mln sztuk, z czego około 3/4 przypadało na Czechy, Polskę i Słowację (wg danych OICA). Stanowiło to prawie 25 proc. całej produkcji w Unii Europejskiej. Znaczny wzrost wolumenu produkcji branży motoryzacyjnej w krajach grupy Wyszehradzkiej należy tłumaczyć z jednej strony korzystną relacją kwalifikacji pracowników do ich płac, a z drugiej – relatywną bliskością rynków zbytu. Istotnym czynnikiem relokacji produkcji zachodniej do fabryk środkowoeuropejskich była możliwość przejmowania istniejących zakładów produkcyjnych, z już istniejącą infrastrukturą i powiązaniem z lokalnymi poddostawcami. Środkowoeuropejski przemysł samochodowy już na samym początku transformacji zyskał jednoznacznie eksportową orientację. Stało się tak zarówno za sprawą działających globalnie, ponadnarodowych koncernów motoryzacyjnych lokujących swoje fabryki w Polsce czy innych krajach regionu, zgodnie z rachunkiem kosztów i korzyści sporządzonym na poziomie międzynarodowym, jak i ze względu na specyficzną strukturę rynku wewnętrznego w NMS10, wyraźnie odróżniającą się od Europy Zachodniej. Państwa Europy Środkowej charakteryzują się bowiem słabo rozwiniętym na tle Europy Zachodniej wewnętrznym rynkiem sprzedaży nowych pojazdów. O ile bowiem wyposażenie gospodarstw domowych NMS10 w samochód niewiele ustępuje krajom EU 15, to użytkownicy kierują się przede wszystkim kryterium ceny przy podejmowaniu decyzji o zakupie samochodu, koncentrując się na pojazdach używanych.

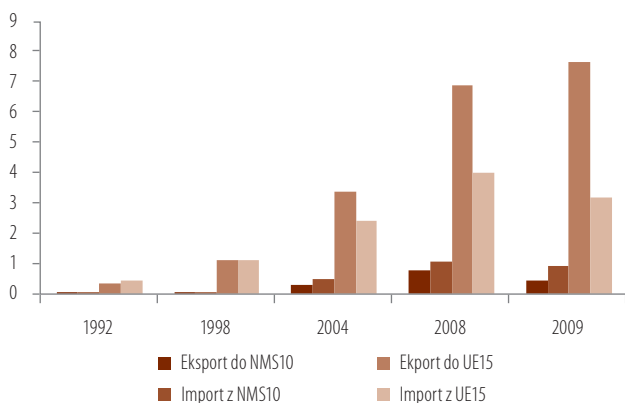
**Wykres IV.23. Handel samochodami osobowymi, NMS10, 1992-2009, mld dol. z 2005 roku.**



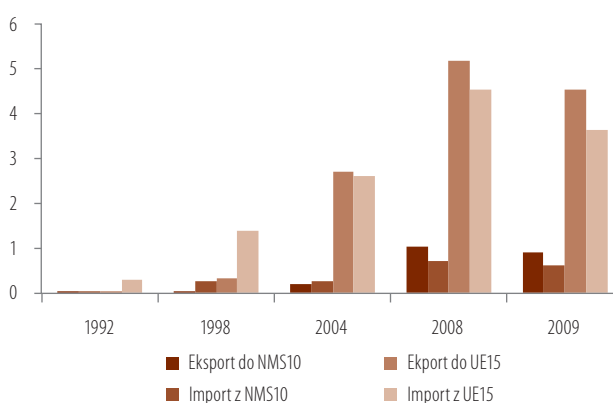
**Wykres IV.24. Handel częściami samochodowymi, NMS10, 1992-2009, mld dol. z 2005 roku.**



**Wykres IV.25. Handel samochodami osobowymi, Polska, 1992-2009, mld dol. z 2005 roku.**



**Wykres IV.26. Handel częściami samochodowymi, Polska, 1992-2009, mld dol. z 2005 roku.**

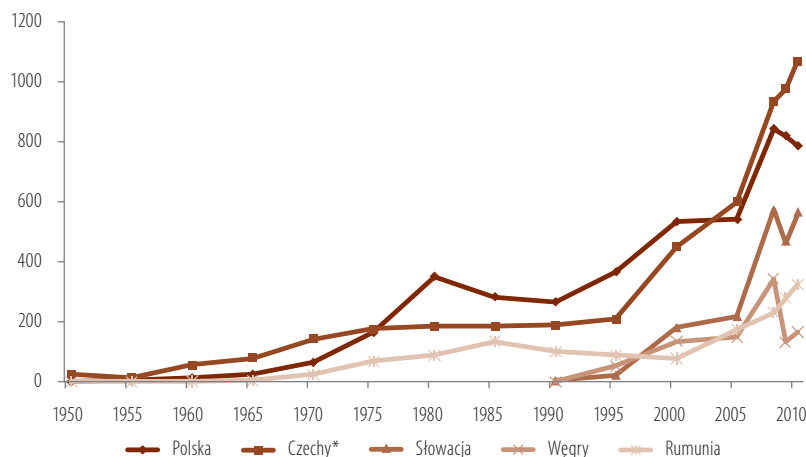


Uwaga: Do obliczenia cen stałych użyto deflatora PKB Stanów Zjednoczonych.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych UN Comtrade.

Jednocześnie widoczne jest silne zintegrowanie firm środkowoeuropejskich w jeden łańcuch produkcyjny. Świadczy o tym struktura handlu z krajami UE15. Eksportując znaczną liczbę samochodów do UE15, państwa Europy Środkowej jednocześnie sprowadzają dużą liczbę części o z zachodu Europy, która następnie jest używana przy produkcji finalnej. Wzrost intensywności wymiany wewnątrzgałęziowej następuje również w ramach NMS10, chociaż nadal pozostaje ona na znacznie niższym poziomie niż wymiana z UE15. Można to wytłumaczyć tym, że komponenty o największej wartości dodanej produkuje się przeważnie w krajach Europy Zachodniej, a te o relatywnie niższej – w krajach Europy Środkowej. Tego rodzaju specjalizacja tłumaczy też zbliżone wartości eksportu i importu części z UE15 pomimo dużo niższego udziału ich produkcji w tamtejszym zatrudnieniu (por. wykres IV.8). Należy jednak zauważyć, że z czasem struktura produkcji poddostawców się poprawia, zwiększa się w niej udział wysoko przetworzonych dóbr. Dzieje się tak przede wszystkim dzięki nowym inwestycjom podmiotów zagranicznych (Domański i Gwosdz 2009). czego przykładem w Polsce jest rozwój produkcji silników.

#### Wykres IV.27. Produkcja samochodów osobowych (w tys.) w wybranych krajach Europy Środkowej, 1950-2010.



\*do 1990 - dane dla Czechosłowacji.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Pavlinek (2008), OICA.

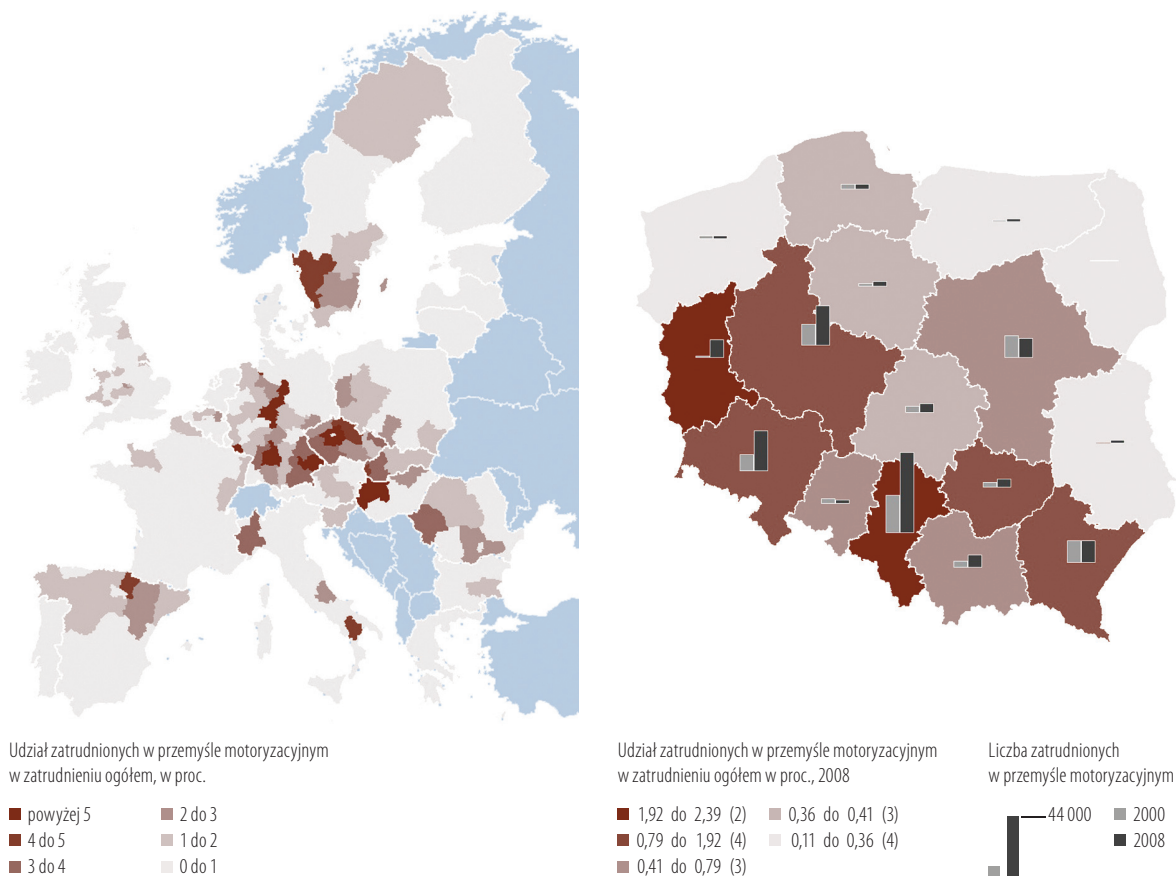
Orientacja eksportowa przemysłu motoryzacyjnego oraz silne związki w ramach łańcucha dostaw sprawiają, że nowe inwestycje koncentrują się w pobliżu granic NMS10 z krajami UE15, przy drożnych szlakach komunikacyjnych, pozwalających na dobre połączenie zarówno z poddostawcami komponentów, jak i rynkiem zbytu dla produkcji finalnej. Na poziomie krajów regionu powoduje to mniejszą liczbę inwestycji i mniej dynamiczny rozwój tego sektora w Polsce w porównaniu do Czech i Słowacji, posiadających lepsze połączenia z zachodnioeuropejską siecią dróg zapewniane przez rozwinięty system autostrad. Warto zauważyć, że kryzys gospodarczy z końca dekady nie spowodował w krajach Europy Środkowej (poza Węgrami) znaczącego spadku produkcji branży, pomimo występowania nacisków na europejskie koncerny ze strony rządów niektórych państw Europy Zachodniej na ograniczenie przenoszenia produkcji do nowych państw członkowskich Unii.

Rozwój przemysłu samochodowego w Polsce w ostatnich kilkunastu latach koncentrował się na południowym zachodzie i zachodzie kraju. Dotyczy to zarówno produkcji finalnej ulokowanej w Gliwicach, Tychach i Poznaniu, jak i producentów części, skupionych w województwach Śląskim, Dolnośląskim i Lubuskim. Czynnikiem lokalizacyjnym odgrywa przy tym decydującą rolę. Z istniejących od czasów PRL dwóch producentów samochodów – FSO i FSM (obecnie: Fiat Auto Poland) to położona bliżej granicy zachodniej fabryka FSM w Tychach lepiej poradziła sobie w warunkach gospodarki rynkowej, znacznie szybciej przyciągając i utrzymując inwestycje korporacji międzynarodowych (choć druga fabryka FSM w Bielsku Białej zaprzestała produkcji samochodów, skupiając się na częściach). Nowe fabryki samochodów wybudowane po upadku komunizmu również zostały zlokalizowane w południowo-zachodniej części kraju, w Gliwicach oraz Poznaniu. Lokalizacja w konurbacji śląskiej z jednej strony zapewnia dużą liczbę wykwalifikowanych pracowników, z drugiej – relatywnie bliskie położenie (w porównaniu do innych dużych skupisk ludności w Polsce) do granic UE15 i dużych producentów części w regionie – Czech, Słowacji i Węgry. Podobne czynniki – duży zasób wykwalifikowanych pracowników i relatywna bliskość granicy niemieckiej – są przewagą Poznania.

### Ramka IV.14. Motoryzacyjne jądro Europy.

Przemysł motoryzacyjny w Europie nie jest zlokalizowany równomiernie na terenie całego kontynentu. Znaczna jego część, obejmująca zarówno produkcję samochodów jak i ich komponentów, skupiona jest w swoistym jądrze w centralnej części UE15, obejmującej południe Niemiec, północny zachód Francji i Austrię. Poza tym w krajach Europy Zachodniej oddzielne skupiska branży motoryzacyjnej znajdują się w Wielkiej Brytanii, Szwecji, Hiszpanii, Włoszech i Rumunii, czyli w krajach o silnych tradycjach tej branży, które wpływają na obecną lokalizację części ich fabryk. Ogółem, obszary koncentracji produkcji samochodów i części pokrywają się w znacznej mierze z szeroko rozumianym centrum przemysłowym Europy Zachodniej. Wraz ze zmniejszeniem się znaczenia przemysłu ciężkiego i tekstylnego, to właśnie przemysł motoryzacyjny jest jednym z najważniejszych gałęzi przetwórstwa przemysłowego, która jest jednocześnie blisko powiązana z innymi ważnymi branżami, takimi jak branża chemiczna czy maszynowa. Rozszerzanie się obszaru jego skupienia w kierunku nowych państw członkowskich może więc wskazywać na ich włączanie się do sieci powiązań europejskiego przemysłu. Jednocześnie dzięki analizie roli, którą odgrywają poszczególne państwa NMS10 w europejskiej motoryzacji, można wyciągnąć wnioski dotyczące ogólnego charakteru integracji gospodarczej Europy Zachodniej i Środkowej. Z jednej strony widoczne jest przejmowanie przez NMS10 produkcji przemysłowej o relatywnie niższej wartości dodanej (części samochodowe, tańsze, masowe modele samochodów), z drugiej – znaczenie geograficznej bliskości i jakości sieci transportowej dla rozwoju ścisłej współpracy gospodarczej.

### Mapa IV.2. Zatrudnienie w przemyśle motoryzacyjnym w podregionach UE27 (NUTS3), (w proc. ogółu zatrudnionych w roku 2008\*, panel lewy) oraz w Polsce (panel prawy, w latach 2000 i 2008).



\*lub najnowsze dostępne dane (od 2006 roku)

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Eurostat oraz Ward i Loire (2008).

Oprócz fabryk samochodów osobowych w dużych miastach istotne znaczenie dla lokalnych gospodarek mają skupiska poddostawców. Najbardziej dynamicznie rozwijały się one w ciągu ostatnich kilkunastu lat w Polsce zachodniej i południowo-zachodniej, w pobliżu głównych odbiorców krajowych i zagranicznych. Natomiast w województwie podkarpackim, będącym tradycyjnym klastrem producentów części, rozwiniętym jeszcze przed urynkowieniem gospodarki, zatrudnienie w sektorze w tym okresie istotnie nie wzrosło, choć nadal odgrywa on znaczącą rolę w przemyśle regionu. Przesuwanie się krajowego środka ciężkości branży motoryzacyjnej w kierunku zagranicznych kontrahentów następuje więc również w przypadku poddostawców. Na poziomie lokalnym decydujące znaczenie dla ich koncentracji mają z kolei Specjalne Strefy Ekonomiczne, przyciągające zarówno inwestorów zagranicznych, jak i krajowych.

Przy tym należy zaznaczyć, że o ile wraz z likwidacją stref zniknie część bodźców lokalizacyjnych, to dotychczasowe skupiska producentów części nadal będą miały zapewne przewagę nad innymi ośrodkami w regionach zachodnich z powodu pozytywnych efektów aglomeracyjnych w postaci sieci powiązań z poddostawcami wytworzonych i utrwalonych w okresie istnienia SSE. Z drugiej strony rozwój tych klastrów i wzrost zatrudnienia na lokalnych rynkach może zostać zahamowany przez niedobór wykwalifikowanych pracowników lub powstanie silnych lokalnych struktur związkowych. W takim wypadku nowe zakłady będą zapewne otwierane w mniejszych miejscowościach i nastąpi dekoncentracja produkcji, podobnie jak to się stało w amerykańskim Pasie Rdzy w latach 80-tych. Nadal jednak na poziomie regionalnym będzie się ona skupiała bliżej granic zachodnich i południowych. Możliwość powstania nowych ośrodków produkcji samochodów osobowych i części do nich w Polsce centralnej i wschodniej powstanie wówczas, gdy wzrośnie popyt wewnętrzny na produkcję tego sektora oraz poprawi się jakość ciągów komunikacyjnych łączących te tereny z Europą Zachodnią. Jednak korzystanie z efektów skali w organizacji produkcji i następne transportowanie kilku produkowanych w danym miejscu dóbr finalnych do licznych rynków zbytu sprawia, że nawet zwiększenie popytu na rynku krajowym nie przesądzi o znaczącym przesunięciu się środka ciężkości rynku zbytu na wschód. Dodatkowym bodźcem rozwojowym może być w tym wypadku rozwój rynku samochodowego wschodnich sąsiadów Polski – państw WNP.

Rozszerzenie i pogłębienie działalności międzynarodowych koncernów motoryzacyjnych i ich poddostawców w regionie Europy Środkowej i Wschodniej, możliwe dzięki jego otwarciu się na kapitał zagraniczny na początku lat 90-tych, zniesienie barier handlowych i wreszcie dołączenie do Unii Europejskiej, pokazuje korzyści, jakie mogą odnieść państwa tej części Europy z integracji gospodarczej. Napływ inwestycji pozwolił przyspieszyć restrukturyzację w skali lokalnej i złagodził jej przebieg poprzez tworzenie nowych miejsc pracy. Było to szczególnie ważne w warunkach redukcji zatrudnienia w tradycyjnych gałęziach przemysłu ciężkiego i konieczności likwidacji przerostów zatrudnienia w innych branżach przetwórstwa przemysłowego. Z drugiej strony, widoczne jest duże regionalne zróżnicowanie wymienionych procesów. Przemysłowe centrum Europy rozszerza się przede wszystkim na tereny położone w jego bezpośrednim otoczeniu i cechujące się dobrym połączeniem transportowym ze starymi ośrodkami. Lokalne gospodarki znajdujące się na peryferiach logistycznych Unii mają natomiast dużo mniejsze szanse na przyciągnięcie nowych, dużych inwestycji w masową produkcję przemysłową, natomiast ośrodki oddalone od centrum, posiadające odpowiednią bazę gospodarczą z czasów PRL mogą mieć trudności z jej utrzymaniem i rozwojem.

Wyjątkiem są sektory produkujące mniejszą liczbę dóbr o wyższej wartości dodanej, niewymagające tak szerokich kanałów logistycznych do podtrzymywania produkcji masowej. W branży motoryzacyjnej przykładem tego jest produkcja autobusów. Lokalne ośrodki tego przemysłu na północy i wschodzie Polski (Słupsk, Starachowice) zdołały utrzymać i rozwinąć produkcję, przyciągając inwestorów zagranicznych. Nowe inwestycje są jednak przeważnie lokowane bliżej granic zachodnich (np. Wrocław, Poznań) również i w tym wypadku.

Sektory o mniejszej skali produkcji, lecz wysokiej wartości dodanej mają jeszcze jedną ważną cechę – dają one szanse na rozwój lokalnych firm wykorzystujących miejscowe zasoby w postaci wykwalifikowanych pracowników czy istniejącej bazy produkcyjnej, i ich późniejsze wyjście na rynek międzynarodowy. W produkcji masowej wyrobów o relatywnie niskiej marży (np. w przypadku tańszych modeli samochodów osobowych) kluczową rolę odgrywają efekty skali, a co za tym idzie – dostęp do szerokich rynków zbytu, który jest zazwyczaj nieprzekraczalną barierą wejścia dla lokalnych firm. Miejscowi producenci dóbr o wyższej jednostkowej wartości dodanej mogą za to ograniczyć się na początku działalności do rynku krajowego, który w wielu wypadkach jest wystarczająco chłonny, by dać możliwość dalszego rozwoju firmy i rozszerzenia jej działalności za granicę. Przykładem takiego procesu może być udany rozwój polskich firm produkujących środki transportu publicznego (np. Solaris w Poznaniu czy PESA w Bydgoszczy). Z perspektywy lokalnej jest to korzystne z kilku powodów. Poza potencjalnymi większymi efektami mnożnikowymi związanymi z pozostawianiem większej części wartości dodanej na miejscu i dodatkowym zatrudnieniem w centrali firmy krajowej pewną rolę odgrywa też tzw. *home bias* – większa skłonność przedsiębiorców do inwestowania w okolicy, skąd pochodzą (mogą to być zarówno skłonności do inwestycji portfelowych w kraju pochodzenia jak i podejmowanie decyzji lokalizacyjnych w oparciu o czynniki behawioralne).

### 2.2.3. Polskie bieguny wzrostu jako europejskie centra prostych i złożonych usług biznesowych

Coraz aktywniej uczestnicząc w międzynarodowym handlu dobrami i przyciągając inwestycje w zakłady produkcyjne, Polska i pozostałe nowe kraje członkowskie Unii Europejskiej włączają się również w szybko rosnący globalny rynek usług. O ile na zapleczeniach metropolii oraz w dobrze skomunikowanych z nimi i Europą mniejszych ośrodkach polski południowo-zachodniej i centralnej lokują się zakłady produkcyjne z sektorów med.-tech (AGD) lub high-tech (RTV, motoryzacja), to w samych centrach rozwoju umiejscawiane są raczej centra usług biznesowych oraz ośrodki badawczo rozwojowe. Dzieje się tak dlatego, że źródłem komparatywnej przewagi największych polskich miast na rynku międzynarodowym są relatywnie duże, a jednocześnie względnie niedrogie zasoby kapitału ludzkiego, połączone z cenioną przez inwestorów stabilnością regulacyjną i instytucjonalną oraz dostępnością odpowiedniej infrastruktury biurowej i telekomunikacyjnej. W rezultacie globalne uczestnictwo Warszawy, Krakowa, Wrocławia, czy Łodzi zdecydowanie mocniej przejawia się w sektorach usługowych niż w przemyśle, który raczej wybiera mniejsze ośrodki położone w ich bezpośrednim otoczeniu.

W największych polskich miastach wyjątkowo szybko rozwija się przy tym sektor usług biznesowych. Dzieje się tak zarówno dzięki wyspecjalizowanym w outsourcingu niezależnym przedsiębiorstwom-centrom BPO (najczęściej są to przedstawicielstwa firm zachodnich z branży BPO, zatrudniają one ok. 60 proc. pracowników sektora w Polsce – por. ABSL 2010), jak i powiązanych z zagranicznymi spółkami-matkami ośrodkom usług wspólnych SCC. O ile rozwój sektora IT ograniczają relatywnie nieliczne, szczególnie w porównaniu do światowego zagłębia offshoringu IT – Indii, zasoby wysokokwalifikowanych specjalistów, to w przypadku usług biznesowych Polska, podobnie jak inne nowe kraje członkowskie UE, może zaoferować dużą liczbę relatywnie dobrze wykształconych osób znających nie tylko angielski, ale również inne europejskie języki, co daje jej (oraz całej Europie Środkowej) przewagę konkurencyjną nad Indiami, Chinami czy innymi gospodarkami wschodzącymi (Gál 2010). Dodatkowo kraje NMS znajdują się w jednym kręgu kulturowym z głównymi odbiorcami usług BPO/SCC – państwami zachodnimi – zaś członkostwo w Unii Europejskiej zapewnia im ważną dla biznesu stabilność prawno-instytucjonalną. W połączeniu z niższymi, w porównaniu do krajów najwyżej rozwiniętych, kosztami pracy sprawia to, że przedsiębiorstwa z Europy Zachodniej coraz częściej w ostatnich latach decydują się na przeniesienie części procesów biznesowych z krajów macierzystych do NMS10 – tzw. nearshoring. Z podobnych powodów, firmy spoza UE – przede wszystkim z USA, ale też z nowych gospodarek wschodzących, np. Indii – wybierają kraje NMS10, w tym Polskę, jako lokalizacje inwestycji zagranicznych w sektor usług biznesowych, przy czym dodatkowym bodźcem jest w ich wypadku możliwość skuteczniejszego obsługiwanie europejskiego rynku outsourcingu.

#### Ramka IV.15. Outsourcing, offshoring i nearshoring.

**Outsourcing** polega na zleceniu przez przedsiębiorstwo wykonania części zadań ze swojego łańcucha wartości niezależnej firmie specjalizującej się w danej dziedzinie. Może to być zakup półproduktów od poddostawców lub powierzenie obsługi procesów biznesowych takich jak prowadzenie księgowości czy obsługa klientów zewnętrznym firmom usługowym. Outsourcing pozwala firmom skupić się na działalności, w której mają one największą przewagę konkurencyjną, zaś poddostawcom uzyskać efekty skali prowadzące do spadku kosztów i cen. Z kolei **offshoring** jest przeniesieniem części łańcucha wartości za granicę. Może on przybierać formę zarówno bezpośrednich inwestycji zagranicznych, jak i współpracy z zewnętrznymi podmiotami z zagranicy.

#### Tabela IV.12 Outsourcing i offshoring usług biznesowych.

Pochodzenie usługi biznesowej	Jednostka powiązana	Firma niezależna
Kraj	Produkcja w ramach firmy	Outsourcing krajowy
Zagranica – offshoring	Tworzenie zagranicznych oddziałów (SSC) poprzez BIZ	Outsourcing międzynarodowy

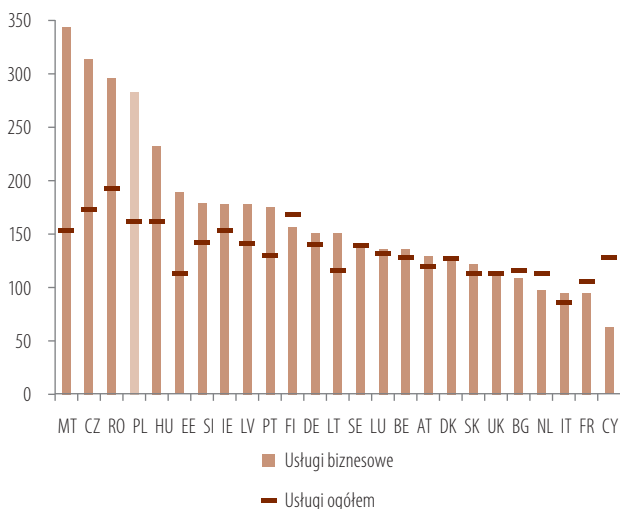
Źródło: WTO (2008).

Specyficznym rodzajem offshoringu jest **nearshoring**, gdy część działalności firmy jest przenoszona do państwa znajdującego się w bliskim sąsiedztwie kraju macierzystego danego przedsiębiorstwa (np. w ramach Unii Europejskiej). Rozróżnienie między nearshoringiem a offshoringiem pojawiło się na fali sceptycyzmu wobec przenoszenia kluczowych elementów procesu biznesowego do zbyt odległych kulturowo, instytucjonalnie, regulacyjnie i geograficznie lokalizacji. Przedsiębiorstwo, decydując się na nearshoring do krajów sąsiednich, unika ryzyka związanego z uzależnieniem od sytuacji w niestabilnych regionach świata, jednocześnie uzyskując pożądaną redukcję kosztów swojej działalności.

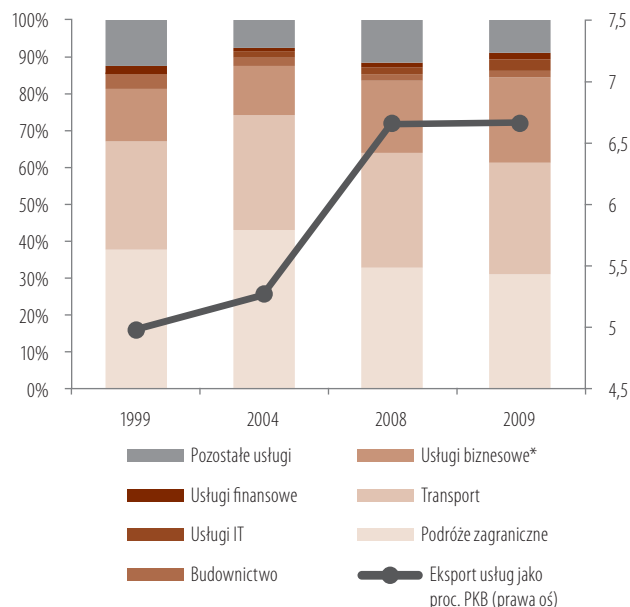
Rosnące znaczenie usług biznesowych w polskim handlu zagranicznym oraz jego wzrost po przystąpieniu do Unii Europejskiej ilustrują dane przedstawione na wykresach IV.28. i IV.29. Zauważalne jest też większe zróżnicowanie odbiorców usług biznesowych w ramach UE15 w porównaniu z ogółem eksportowanych usług (patrz wykres IV.30), w przypadku których największą rolę odgrywają podróże zagraniczne i usługi transportowe, których największym odbiorcą są Niemcy. Nearshoring zachodzi więc pomiędzy całą UE15 a NMS10, a nie jedynie między państwami sąsiedzkimi. Polska obok Czech i Rumunii znajduje się w czołówce krajów regionu pod względem rozwoju sektora BPO/SSC po roku 2004.

Jednocześnie warto podkreślić, że o ile po akcesji Polski do UE poprawiło się saldo handlu usługami biznesowymi, to stało się tak nie ze względu na rozwój zorientowanych eksportowo segmentów rynku, co raczej za sprawą większych nakładów podmiotów zagranicznych na reklamę i marketing w Polsce, których motywem była głównie obsługa polskiego rynku wewnętrznego (por. też ramka III.5), a nie racjonalizacja kosztów placówek zachodnich poprzez outsourcing. Z kolei usługi oferowane przez polskie centra BPO/SSC, mimo znacznego wzrostu sprzedaży po roku 2004, nie zdołały znacząco poprawić salda wymiany z zagranicą, które nadal pozostaje na poziomie zbliżonym do zera.

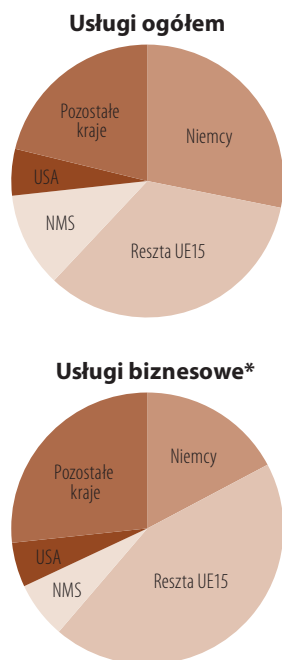
**Wykres IV.28. Zmiana wolumenu handlu zagranicznego usługami biznesowymi\* i ogółem usług w krajach UE, 2004-2009 (2004 = 100).**



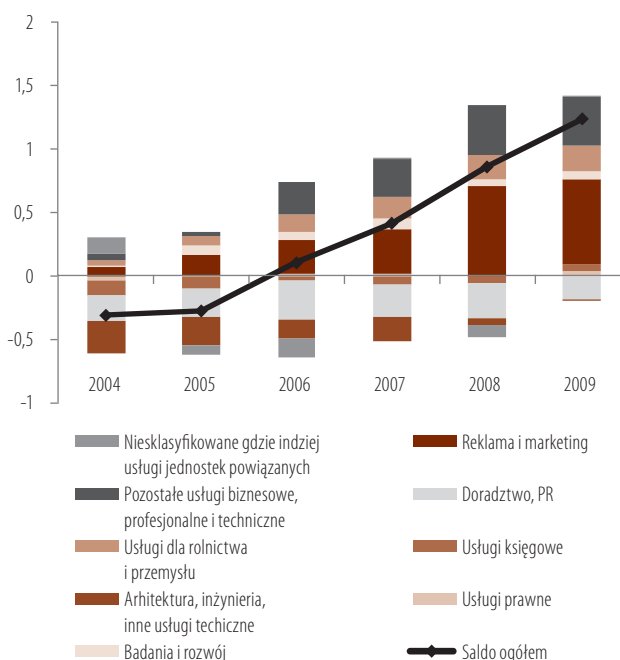
**Wykres IV.29. Wartość (w proc. PKB) i struktura eksportu usług z Polski, 1999-2009.**



**Wykres IV.30. Struktura eksportu usług z Polski wg partnera handlowego, 2009.**



**Wykres IV.31. Saldo handlu Polski usługami biznesowymi, 2004-2009 (mld euro z 2005 roku).**



Uwagi: \*kod 273 klasyfikacji EBOPS (usługi biznesowe, profesjonalne i techniczne); brak danych o handlu usługami biznesowymi dla Grecji i Hiszpanii w 2004 r.; ceny stałe obliczane przy pomocy deflatorów handlu zagranicznego poszczególnych krajów.

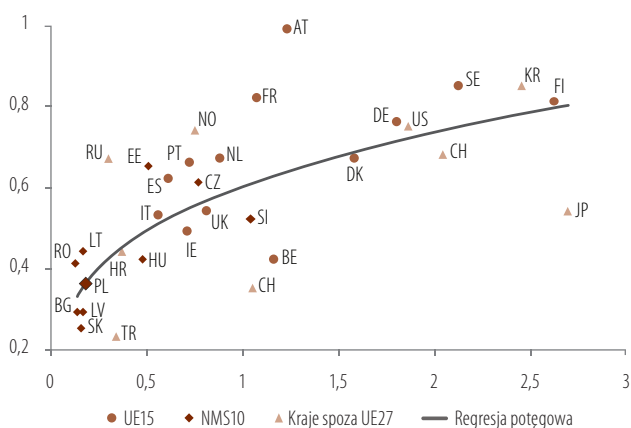
Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Eurostat.

Zjawisko to można tłumaczyć rozliczeniami za usługi o wysokiej wartości dodanej wykonywane przez centra korporacji zachodnich na rzecz ich przedstawicielstw krajowych. Pojawienie się centrów usług biznesowych w danym mieście zwiększa za to zatrudnienie, także poprzez efekty mnożnikowe i dochodowe, które są jednak słabsze niż w przypadku sektora produkcyjnego. Według szacunków organizacji branżowej zrzeszającej firmy sektora SSC/BPO, dzięki tym efektom na każde powstające w branży tysiąc miejsc pracy przypada dodatkowo 265 nowych etatów pojawiających się w lokalnej gospodarce (ABSL 2010). Ze względu na profil działalności i umiejętności poszukiwanych u pracowników (przede wszystkim językowych) zmniejsza ono również problem bezrobocia wśród

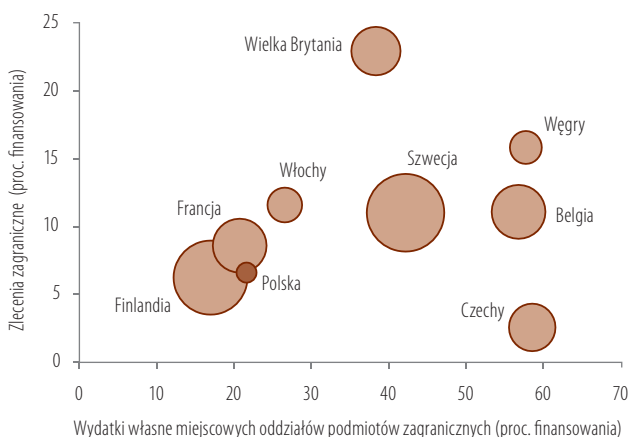


absolwentów kierunków humanistycznych i ekonomicznych. Inwestycje z sektora BPO/SCC przyciągane są najmocniej przez bieguny wzrostu (Kraków, Warszawę, Wrocław, Łódź, Poznań). O ich przewadze decyduje to, że są to główne krajowe ośrodki akademickie zapewniające dużą podaż potencjalnych pracowników, a jednocześnie oferujące dobrą dostępność komunikacyjną i odpowiednią infrastrukturę (przede wszystkim duże zasoby tańszej niż w Europie Zachodniej powierzchni biurowej), a często także zapewniające dodatkowe zachęty inwestycyjne. Należy przy tym zaznaczyć, że zdecydowana większość usług biznesowych lokowanych w Polsce i innych NMS10 charakteryzuje się relatywnie niską wartością dodaną – są to takie zadania jak prowadzenie księgowości czy obsługa klienta detalicznego (tzw. call center). Ośrodki zajmujące się zarządzaniem procesami biznesowymi czy prowadzeniem działalności analitycznej stanowiły do tej pory mniejszość, zatrudniając jedynie kilkanaście procent pracowników całego sektora. Stopniowo jednak obserwuje się coraz dalej idące zwiększanie złożoności obsługiwanych procesów, co świadczy o rosnącym znaczeniu dla inwestorów kwalifikacji Polskich pracowników sektora BPO/SSC, a mniejszym – niższych kosztów ich pracy (ABSL 2010).

**Wykres IV.32. Komplementarność publicznych (oś pionowa) i prywatnych nakładów B+R (w proc. PKB).**



**Wykres IV.33. Umieźdzynarodowienie B+R w wybranych krajach – powiązane z zagranicą źródła finansowania B+R, 2006.**



Uwagi: lewy wykres – dane dla Belgii, Danii, Holandii, Norwegii i Szwecji z 2007 roku, prawy wykres: wielkość okręgów – nakłady przedsiębiorstw na B+R jako proc. PKB, dane dla działalności oddziałów w Belgii i na Węgrzech z 2005, dane o zleceniach zagranicznych dla Szwecji z 2007 roku.

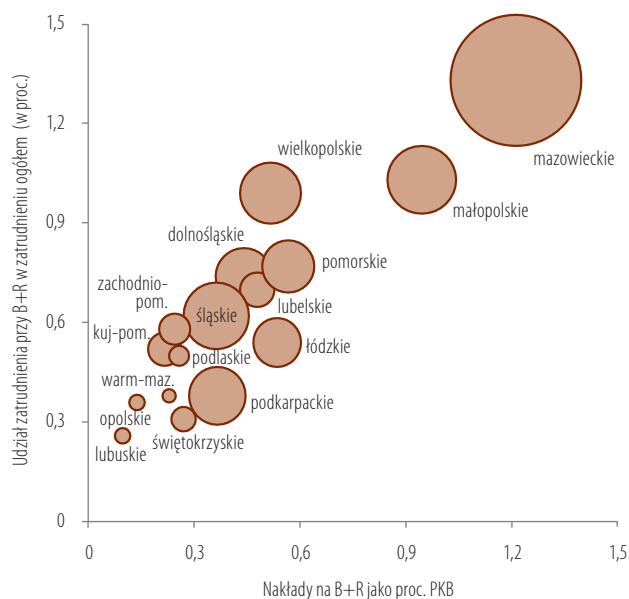
Źródło: Opracowanie własne na podstawie OECD (2009) i danych Eurostat.

Przy definiowaniu roli ośrodków wzrostu w Polsce w procesie globalizacji szczególną uwagę należy zwrócić na jeden z rodzajów usług biznesowych – centra badawczo-rozwojowe (B+R). Sektor B+R, będący głównym źródłem światowego rozwoju, w coraz większym stopniu ulega zglobalizowaniu. Skupiając się do niedawna jedynie w państwach rozwiniętych, działalność B+R długo opierała się trendom delokalizacyjnym. Jednak w ciągu ostatnich kilkunastu lat rozwój korporacji międzynarodowych, skrócenie cyklu życia produktów i wynikająca z tego konieczność zwiększenia intensywności badań, poprawa infrastruktury badawczej i dostępności naukowców w krajach gorzej rozwiniętych oraz pojawienie się nowych technologii komunikacyjnych (Internet) sprawiły, że w celu optymalizacji kosztów coraz częściej centra B+R przenosi się z krajów macierzystych korporacji za granicę (Blanc i Sierra 1999, UNCTAD 2005). Bardzo ważnym czynnikiem popytowym jest w tym wypadku konieczność adaptacji produktów i usług do potrzeb miejscowych rynków (UNCTAD 2005, Narula i Guimón 2010).

Wobec tego wśród krajów rozwijających się na przyciągnięcie największych inwestycji mają szanse te charakteryzujące się dużym rynkiem zbytu, niezbędną infrastrukturą badawczą i niskimi kosztami zatrudnienia specjalistów (Kumar 2001, Athukorala i Kohpaiboon 2010). Z kolei w przypadku państw rozwiniętych decydującą rolę odgrywają czynniki podażowe, czyli jakość i niepowtarzalność lokalnych zasobów wiedzy i kompetencji (Narula i Guimón 2010). Analogiczne procesy zachodzą też na poziomie rozszerzonej Unii Europejskiej – korporacje racjonalizując swoje sieci ośrodków badawczo-rozwojowych lokują je przede wszystkim w najlepiej rozwiniętych państwach UE, natomiast w krajach NMS10 ich działalność skupia się na adaptacji produktów na potrzeby lokalnych rynków i poprawie procesów produkcyjnych w miejscowych zakładach, a nie na rozwoju nowych produktów dla rynku globalnego (por. Hancke i Kurekova 2008).

Na poziomie lokalnym to ośrodki metropolitarne mają największy potencjał przyciągnięcia i rozwoju ośrodków B+R. Oprócz większych zasobów kapitału ludzkiego mają one bowiem w porównaniu z pozostałymi terenami dodatkowy atut – ściślejsze powiązania z zagranicą, innymi metropoliami, co umożliwia nie tylko generowanie wiedzy w oparciu o lokalne zasoby, ale i jej przejmowanie z innych ośrodków z całego świata (Simmie 2003). Powstaje więc globalna sieć miast skupiająca centra badań i rozwoju, połączona silnymi więzami telekomunikacyjnymi i transportowymi, natomiast regiony peryferyjne, nawet położone blisko biegunów rozwoju, uczestniczą w tym procesie w bardzo ograniczonym stopniu, również jeśli chodzi o efekty zewnętrzne i przejmowanie wiedzy od sąsiadów (Hardy 2007).

**Wykres IV.34. Zatrudnieni\* przy B+R w przedsiębiorstwach (wielkość okręgów) i udział B+R ogółem w zatrudnieniu\* i PKB województw, 2008.**



\*w ekwiwalentach pełnego czasu pracy.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS.

**Tabela IV.13. Udział (w proc.) ośrodków badawczo-rozwojowych w zatrudnieniu\* i nakładach na B+R w przedsiębiorstwach w wybranych krajach UE, 2008.**

	Nakłady	Zatrudnienie	
		Ogółem*	Badacze
Polska	28	35,2	33,8
Czechy	13,5	16,5	17
Słowacja	28,9	31,1	31,4
Słowenia	5,6	8,6	9,5
Litwa	12,2	10,4	11,2
Łotwa	21,3	19,6	15,4
Estonia	11,5	13,9	14
Rumunia	18,9	13,1	13,8
Bułgaria	24,7	36,9	38,2
Finlandia	3,2	3,7	3,5
Hiszpania	20,2	17,2	21,4
Portugalia	1,7	2,5	3,2
Wielka Brytania	31,3	4,8	6,2

\*w ekwiwalentach pełnego czasu pracy.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Eurostat.

Polska na tle zarówno państw UE15, jak i swojego regionu, charakteryzuje się niskimi prywatnymi wydatkami B+R, co wynika w znacznej mierze z małego zaangażowania publicznego w tym obszarze. Nakłady prywatne i publiczne na innowacje i naukę są bowiem wobec siebie silnie komplementarne (patrz wykres IV.32), gdyż dzięki środkom publicznym tworzona jest podstawowa baza naukowo-badawcza, zarówno w wymiarze materialnym (uniwersytety, laboratoria etc) jak i osobowym (odpowiednio wykwalifikowani badacze i naukowcy), na której następnie sektor prywatny może budować własne ośrodki korzystając z pozytywnych efektów zewnętrznych silnego zaangażowania publicznego w innowacyjność i zmniejszając ryzyko prowadzenia takiej działalności. Niskie nakłady polskiego państwa na naukę przekładają się więc na słabą zdolność Polski do przyciągania działalności innowacyjnej z zagranicy i trudności w tworzeniu rodzimych centrów tego typu. Umiejdzynarodowienie sektora B+R jest w Polsce wyjątkowo niskie, zarówno jeśli chodzi o inwestycje bezpośrednie, jak i zlecenia z zagranicy (które w większości krajów kształtują się na dużo niższym poziomie niż BIZ, gdyż korporacje w obawie przed wyciekami technologii wolą utrzymać bezpośrednią kontrolę nad procesem badawczym również za granicą, niż zlecać go podmiotom zagranicznym).

Jednocześnie krajowa działalność badawczo-rozwojowa skupia się w największych ośrodkach miejskich, przy czym zdecydowanym liderem, zarówno jeśli chodzi o relatywne znaczenie B+R w lokalnej gospodarce, jak i absolutne rozmiary zaangażowanych w nie środków, jest – dzięki Warszawie – województwo mazowieckie (patrz wykres IV.34). Dodatkowo na koncentrację aktywności badawczo-rozwojowej w Stolicy i innych metropoliach wpływa jej struktura sektorowa – w Polsce jest ona skupiona w specjalistycznych placówkach B+R (patrz tabela IV.13), podczas gdy w wielu innych krajach główną rolę odgrywają w tym względzie zakłady przetwórstwa przemysłowego. W połączeniu z niskim ogólnym poziomem nakładów na B+R wskazuje to na mały potencjał innowacyjny polskiego przemysłu.

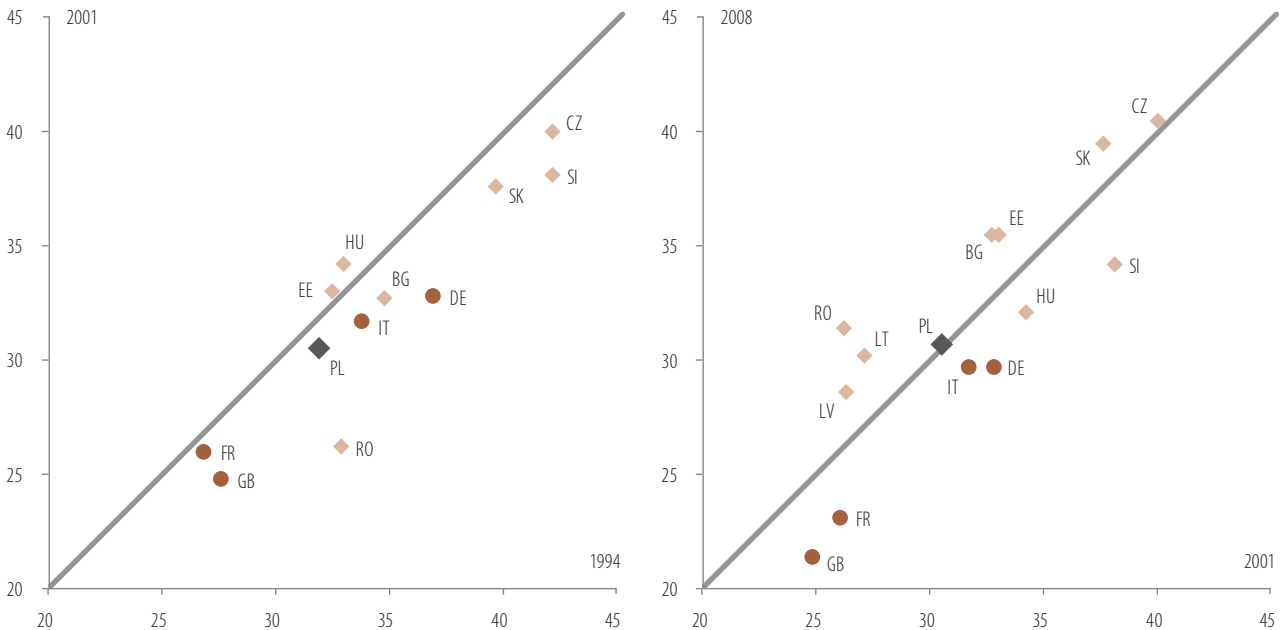
Obserwowalny w ostatnich latach szybki wzrost BIZ w ośrodku B+R (por. ramka III.5, PAIiZ 2010) może świadczyć o tym, że obecnie pod względem innowacyjności Polska integruje się z Zachodem dwutorowo – z jednej strony rozwijają się relatywnie prostsze formy przetwórstwa przemysłowego, z drugiej – korporacje międzynarodowe kierują niewielką część własnych procesów biznesowych o najwyższej wartości dodanej do największych polskich ośrodków dysponujących największymi zasobami kapitału ludzkiego. Skala tego drugiego zjawiska jest jednak ograniczana przez niską aktywność polskiego państwa w zakresie finansowania badań naukowych i prac rozwojowych.

## 2.3. Konurbacja śląska i Łódź – stare ośrodki przemysłowe w czasie zmian

### 2.3.1. Wprowadzenie

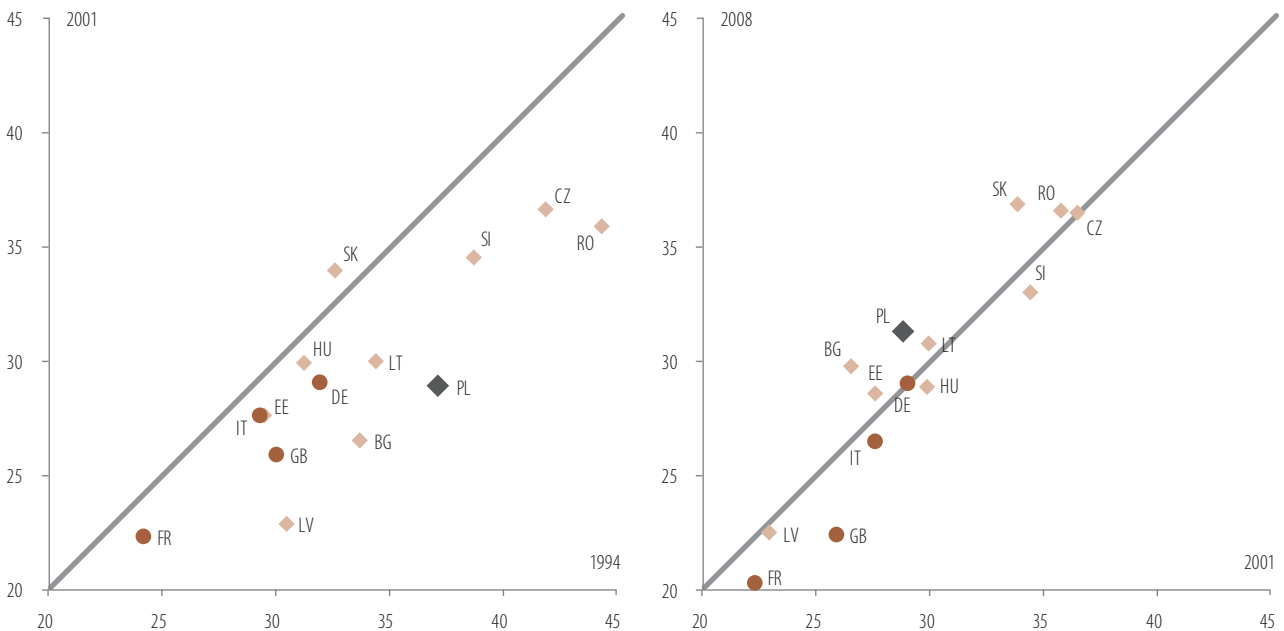
Pierwsza dekada transformacji w Europie Środkowej była okresem intensywnej restrukturyzacji przedsiębiorstw przemysłowych, które redukowały przerosty zatrudnienia odziedziczone po gospodarce centralnie planowanej. Jednoczesna ekspansja niedorozwiniętego w poprzednim ustroju sektora usług przełożyła się z kolei na relatywny spadek udziału przemysłu w wytwarzanej produkcji. Trend ten odwrócił się po roku 2000, kiedy większość krajów regionu przeżyła ponowną industrializację (por. wykresy IV.35 i IV.36).

**Wykres IV.35. Udział przemysłu w zatrudnieniu NMS10 oraz wybranych krajów UE15, 1994-2008, (w proc.).**



Uwaga: Brak danych dla Litwy i Łotwy dla 1994 roku.

**Wykres IV.36. Udział przemysłu w PKB w krajach NMS10 oraz wybranych krajach UE15, 1994-2008 (w proc.).**

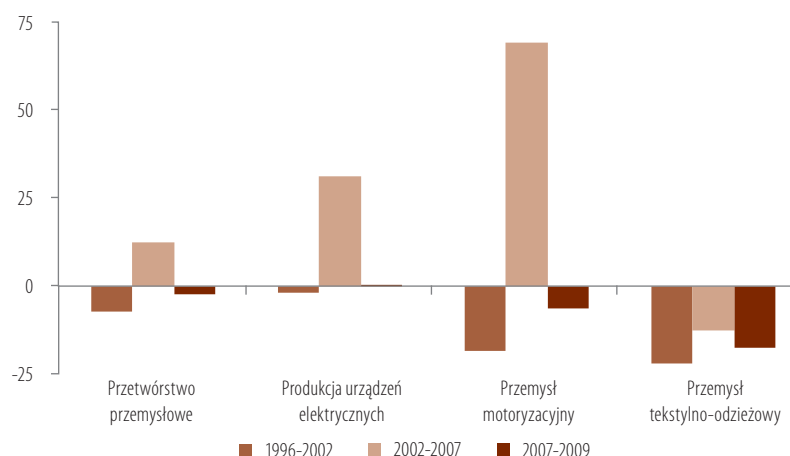


Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Banku Światowego i Eurostat.

Początkowy spadek zatrudnienia w przemyśle można wiązać z racjonalizacją produkcji w post-socjalistycznych przedsiębiorstwach, wzmacnianą przez procesy inwestycyjne likwidujące organizacyjne i technologiczne zapóźnienia wobec krajów rozwiniętych. Uwalnianie w ten sposób nadwyżki siły roboczej przechodziły w dużej mierze do ekspandującego sektora usług, częściowo zasilając także zasób osób bezrobotnych i biernych. W pierwszej dekadzie transformacji Polska i reszta państw post-komunistycznych nie podążyła więc za czysto azjatyckim, zorientowanym na eksport, modelem modernizacji, grawitując raczej ku wzorcom europejskim. Mimo to, ostatecznie doszło do zatrzymania dezindustrializacji i stabilizacji znaczenia sektora przemysłowego w gospodarce na relatywnie wysokim poziomie.

W wielu gałęziach przemysłu doszło wręcz do odwrócenia spadkowego trendu zatrudnienia. Dotyczy to przede wszystkim tych branż, które, oprócz dużych zasobów siły roboczej, wymagają również odpowiednio wykwalifikowanych pracowników produkcyjnych. Ich przykładem w przetwórstwie przemysłowym są branża motoryzacyjna oraz przemysł elektroniczny. Polska oraz pozostałe państwa regionu, posiadając zasoby relatywnie nisko opłacanych i dobrze wykształconych pracowników, mogły szybko przejąć część średnio zaawansowanej produkcji przemysłowej z Europy Zachodniej, oferując w zamian wyraźnie niższe koszty pracy, wyższy zwrot z kapitału, a w wielu wypadkach także relatywnie duży rynek wewnętrzny. Jednocześnie w przypadku najbardziej pracochłonnych branż takich jak przemysł tekstylny i odzieżowy, które wymagają najmniej kapitału ludzkiego i pozwalają na przewożenie produkcji na długie dystanse, a więc są wystawione na konkurencję ze strony krajów rozwijających się, spadek zatrudnienia i produkcji we wszystkich krajach Europy Środkowej, w tym w Polsce, postępował również po okresie pierwotnej restrukturyzacji. Silny wpływ na zatrudnienie w przemyśle miał też kryzys lat 2008-, który najmocniej dotknął te sektory, których znaczenie spadało już w okresie dobrej koniunktury, w wyniku silniejszej konkurencji producentów zagranicznych. Pogorszenie sytuacji gospodarczej przyspieszyło więc opisane wcześniej procesy realokacji produkcji części branż poza granice kraju.

**Wykres IV.37. Zmiana zatrudnienia w wybranych sektorach przetwórstwa przemysłowego w Polsce, 1996-2007 (w proc.).**



Uwaga: Dla okresu 1996-2007 klasyfikacja PKD 2004, dla 2007-2009 - PKD 2007.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Eurostat i GUS.

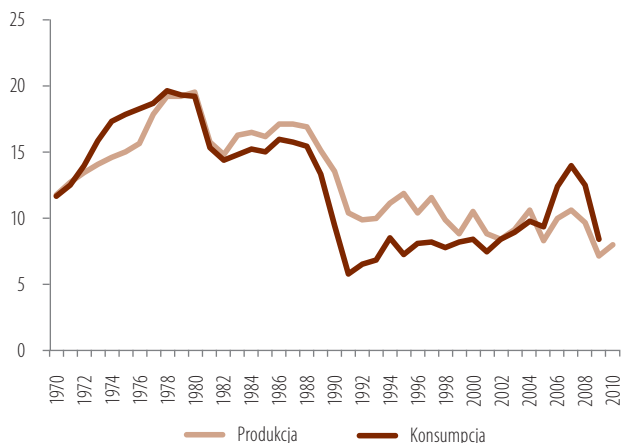
### 2.3.2. Restrukturyzacja na Śląsku – tradycyjny przemysł ciężki wobec globalizacji

Regionem, który w roku 1990 skupiał główną część polskiej gospodarki był Śląsk. Jego specyfiką była koncentracja na tradycyjnych gałęziach przemysłu ciężkiego – górnictwie i hutnictwie – które jednocześnie należą do branż najsilniej narażonych na bezpośredni i pośredni wpływ procesów globalnych. Transformacja systemowa w warstwie gospodarczej oznaczała przede wszystkim silną presję na obniżenie materiałochłonności i energochłonności produkcji, co oznaczało spadek popytu na stal, cement i nośniki energii. Nic więc dziwnego, że polskie hutnictwo i górnictwo musiały, w zderzeniu z nowymi realiami przejść podobny proces restrukturyzacji jaki, kilkadziesiąt lat wcześniej przeszedł ciężki przemysł w USA lub Niemczech – redukcję zatrudnienia, reorganizację procesów produkcyjnych i konsolidację organizacyjną i kapitałową.

Kluczową rolę w przemianach jakim podlegał polski przemysł stalowy w ciągu ostatniego dwudziestolecia odegrało dostosowanie go do wymagań krajowego i globalnego rynku. Na początku transformacji systemowej nastąpił skokowy, blisko trzykrotny spadek zużycia stali w kraju związany ze zmniejszeniem produkcji przemysłu maszynowego i zbrojeniowego oraz budownictwa oraz racjonalizacją procesów produkcji w innych branżach. Przeprowadzane zmiany musiały przy tym nie tylko objąć dostosowanie przestarzałych procesów technologicznych do wymogów współczesności, lecz także wpisać się w organizacyjne i biznesowe trendy jakim równolegle podlegała branża stalowa w skali ogólnoswiatowej. Wymiana handlowa z zagranicą do pewnego stopnia złagodziła efekty zmniejszenia się popytu krajowego dzięki wzrostowi eksportu, jednak szok był tak silny, że w ciągu 2 lat doszło do blisko dwukrotnego zmniejszenia krajowej produkcji stali. Poprawa koniunktury gospodarczej i powrót na ścieżkę wzrostu po 1993 roku co prawda wzmocniły popyt na

stal, jednak nie w stopniu wystarczającym do pokrycia jego początkowego spadku. Stopniowa odbudowa popytu trwała przez całe dwudziestolecie, jednak mimo podwojenia polskiego PKB, zapotrzebowanie na stal nigdy nie wróciło do poziomów z czasów PRL. Dodatkowo zaczął rosnąć import stali o wyższej jakości z krajów Unii Europejskiej, której nie mogły zapewnić, dysponujące przestarzalami technikami odlewania, polskie huty. Było to świadectwem zmian strukturalnych, które zachodziły w gospodarce polskiej w tych latach – następowało porzucenie materiałochłonnych form produkcji, które stopniowo zastępowała produkcja maszyn i urządzeń wymagających półproduktów wyższej jakości.

**Wykres IV.38. Produkcja i konsumpcja stali w Polsce (mln ton), 1970-2010.**



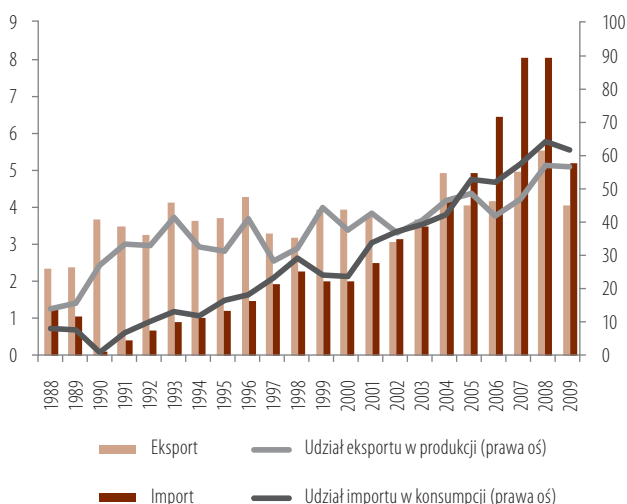
**Tabela IV.14. Zatrudnienie i produktywność w polskim hutnictwie żelaza i stali, 1990-2010.**

	Zatrudnienie (tys. osób)	Produktywność (tys. ton rocznej produkcji na osobę)
1990	147	92,5
1998	78,2	126,8
2008	29,4	330,4
2009	26,3	271,1
2010	25,5	314,0

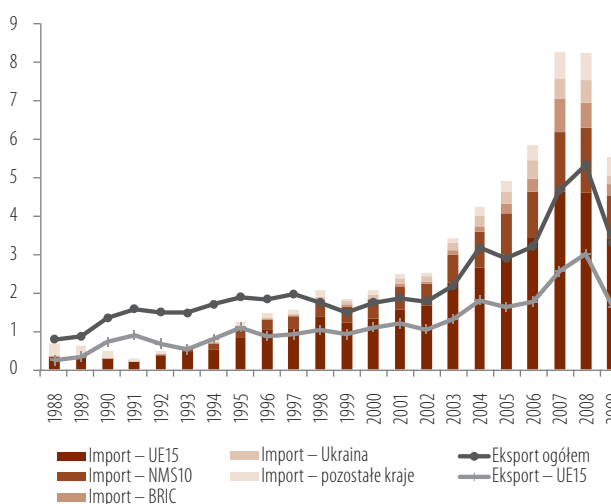
Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych World Steel Association i HIPH.

W tej sytuacji konieczna była głęboka restrukturyzacja polskiego hutnictwa stali. Pomimo wieloletnich zapóźnień inwestycyjnych z okresu centralnego planowania, proces zmiany technologicznej struktury produkcji przebiegał relatywnie szybko (patrz wykres IV.12), co należy jednak tłumaczyć w większym stopniu szybką rezygnacją z, nadwyżkowych w nowych warunkach, starych mocy produkcyjnych, w mniejszym zaś – nowymi inwestycjami. Jednocześnie nastąpiło znaczące zmniejszenie zatrudnienia w sektorze związane zarówno ze zmianami technologicznymi i zmniejszeniem produkcji, jak i redukcją przerostów zatrudnienia z czasów gospodarki socjalistycznej.

**Wykres IV.39. Eksport i import stali do Polski (w mln ton) oraz ich udział w produkcji i konsumpcji wewnętrznej (w proc.), 1988-2009.**



**Wykres IV.40. Kierunki handlu zagranicznego Polski wyrobami hutniczymi w latach 1988-2009 (mld dol. z 2005 roku).**



Uwaga: Do obliczenia cen stałych użyto indeksu cen stali US BLS.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych World Steel Association, UN Comtrade i US BLS.

Pomimo dosyć szybkiego tempa zmian w polskim hutnictwie w latach 90-tych (szczególnie w porównaniu do państw Europy Zachodniej po kryzysach stalowych dwadzieścia lat wcześniej), nie były one wystarczające. Słabości te ujawniły się po kryzysie rosyjskim roku 1998. Z jednej strony istotnie zmniejszyła się wartość eksportu, z drugiej – nastąpił dalszy wzrost importu stali. W warunkach spowolnienia gospodarczego prostsza produkcja, przeznaczona w większym stopniu dla ekstensywnych branż gospodarki, przegrywała

ze stałą lepszej jakości, wykorzystywaną przy produkcji wyrobów o wyższej wartości dodanej. Można dostrzec pewne podobieństwa sytuacji polskiego hutnictwa z końca lat 90-tych do problemów amerykańskich producentów w latach 70-tych i 80-tych. W obu wypadkach branża nie była przygotowana do sprostania zmianom popytu wynikającym z przemian w całej gospodarce, przez co była wypierana przez zagranicznych konkurentów, w przypadku USA – huty japońskie, w przypadku Polski – hutnictwo Europy Zachodniej i bardziej zaawansowanych technologicznie krajów Europy Środkowej, takie jak Czechy. Wobec powyższej sytuacji, restrukturyzacja polskiego hutnictwa była kontynuowana przy znacznym wsparciu publicznym – nastąpiły kolejne redukcje zatrudnienia, konsolidacja i prywatyzacja największych producentów oraz zmiana profilu produkcyjnego mniejszych zintegrowanych hut (patrz ramka IV.16).

#### Ramka IV.16. Przebieg restrukturyzacji przemysłu stalowego w Polsce po 1999 roku.

Kluczową rolę w przeprowadzaniu i wyznaczaniu kierunku restrukturyzacji polskiego przemysłu stalowego miało państwo, będące do początku ubiegłej dekady właścicielem większości hut w kraju. Przy osłonie wynegocjowanego przez Komisję Trójstronną w 1999 roku tzw. Hutniczego Pakietu Socjalnego (właśc. *Porozumienie w sprawie warunków osłon socjalnych procesu restrukturyzacji hutnictwa żelaza i stali*) na przestrzeni trzech lat przeprowadzono dwukrotną redukcję zatrudnienia. Huty kontynuowały też modernizację produkcji, jednak ich rozdrobnienie oraz ograniczona dostępność funduszy sprawiała, że ich produktywność i konkurencyjność nie została poprawiona w stopniu, który umożliwiałby zaprzestanie dotacji ze strony państwa i dostosowanie się tym samym do wymogów europejskich. Wobec konieczności dalszej restrukturyzacji podjęto decyzję o konsolidacji branży i jej prywatyzacji. *Ustawa o restrukturyzacji hutnictwa żelaza i stali* weszła w życie w 2001 roku, a w 2002 r. został utworzony koncern Polskie Huty Stali S.A. skupiający cztery istniejące wcześniej spółki (Huta Katowice S.A., Huta im. T. Sendzimiry S.A., Huta Florian S.A. i Huta Cedler S.A.). W 2003 roku został on sprzedany inwestorowi zagranicznemu – Mittal Steel Company N.V., największemu producentowi stali na świecie (obecnie – ArcelorMittal). Jednocześnie większość z pozostałych hut (np. w Stalowej Woli) w procesie restrukturyzacji porzuciły produkcję stali, skupiając się na działalności o wyższej wartości dodanej, takiej jak jej obróbka czy produkcja maszyn. W ciągu kilku następujących lat dokończono program restrukturyzacyjny i wycofano państwowe dotacje dla hutnictwa.

Proces dostosowawczy w polskim hutnictwie żelaza i stali nie jest jeszcze zakończony – nadal w produkcji i eksporcie dominują wyroby o relatywnie niskiej wartości dodanej, natomiast stal wyższa jakościowo, na którą stale rośnie popyt w kraju (np. blachy wykorzystywane w przemyśle motoryzacyjnym) nadal jest przeważnie importowana z państw Unii, czemu dodatkowo sprzyja zintegrowanie europejskiego rynku stalowego. Restrukturyzacja zatrudnienia i zaangażowanie kapitału dużych koncernów międzynarodowych zwiększyło jednak możliwości przeprowadzenia inwestycji w nowe technologie produkcji, które będą mogły zostać wykorzystane dla zaspokojenia popytu krajowego i poprawy konkurencyjności eksportu. Świadczą o tym dane dotyczące inwestycji w środki trwałe (por. tabela IV.16), które po zmianach ostatniej dekady zaczęły kształtować się w Polsce (i po części w innych nowych krajach członkowskich Unii) na poziomie zbliżonym do średniej unijnej. W połączeniu z nadal istotną luką produktywności wobec zachodnioeuropejskiego hutnictwa pozwala to sądzić, że proces jej zmniejszania się będzie nadal postępował, co w warunkach ograniczonego popytu będzie się przekładało na dalszy spadek cen i zatrudnienia przy jednoczesnej poprawie produktywności w sektorze.

**Tabela IV.15. Koszty zatrudnienia jako proc. wartości produkcji stali w wybranych krajach UE<sup>i</sup>.**

	2000-02	2003-05	2006-08
UE27	-	13,8	11,1
Niemcy	20,7	18,7	13,8
Hiszpania	13,2	12,1	8,8
Czechy	13,9	9,5	9,1
Polska	17,2	9,4	8,3
Rumunia	14,6	9,3	8,1
Słowacja	11,2	10,5	9,7
Węgry	10,7	11,5	10,6

**Tabela IV.16. Inwestycje brutto w środki trwałe na zatrudnionego, tys. euro (ceny bieżące), 1999-2008.**

	1999	2002	2004	2006	2008
UE27	-	-	9,1	12,2	15,0
Niemcy	11,6	9,6	8,3	8,9	13,6
Hiszpania	15,6	13,2	14	14,8	25,4
Czechy	5,9	2,2	3,3	4,8	7,4
Polska	3,0i	1,6	2,7	8,4	12,3
Rumunia	1,9ii	2,3	6,3	6,2	8,8
Słowacja	4,3ii	5,3	6,8	7,3	7,9
Węgry	3,3	4,0	5,2	7,6	12,0

Uwagi: i) średnia wartości dostępnych w danym okresie ii) dane za 1998 rok, iii) dane za 2000 rok.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Eurostat.

Polskie hutnictwo przeszło zatem w ciągu kilkunastu lat przyspieszony proces dostosowania do nowych warunków otoczenia, dyktowanych przede wszystkim przez procesy o charakterze ponadnarodowym – zmiany technologiczne, konsolidację producentów w skali globalnej (patrz ramka IV.17) oraz intensyfikację handlu międzynarodowego. Procesy te miały przełożenie na sytuację na lokalnych rynkach pracy w miejscach lokalizacji dużych zakładów hutniczych. Głównym wyzwaniem były zwolnienia grupowe, które oznaczały skokowy wzrost liczby osób poszukujących pracy w regionach hutniczych, w tym zwłaszcza na Śląsku. W ramach działań osłonowych

przewidziane były odprawy mające pomóc osobom tracącym pracę założyć własne przedsiębiorstwa, jednak nie były one w tym celu wykorzystywane na szerszą skalę, przez co miały ograniczony wpływ na rozwiązanie problemu bezrobocia (PARP 2004). Popyt na dotychczasowych pracowników sektora obniżała też reorientacja wielu hut na mniej pracochłonną produkcję o wyższej wartości dodanej.

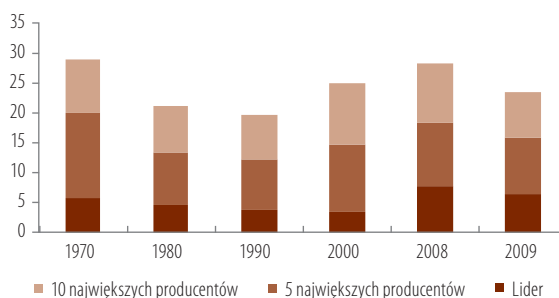
#### Ramka IV.17. Międzynarodowa konsolidacja branży stalowej.

Po początkowej dekoncentracji globalnego rynku stali po szokach z lat 70-tych związanej z upowszechnieniem się małych producentów na rynkach krajów rozwiniętych, pod koniec XX wieku nastąpiła ponowna konsolidacja tej branży. Duże zakłady były zmuszone do redukcji mocy produkcyjnych, tracąc jednocześnie przewagi wynikające z korzyści skali. W celu ich odzyskania konieczna okazała się łączność się poszczególnych producentów w większe konglomeraty. Początkowo proces ten zachodził w ramach poszczególnych krajów, jednak wraz ze zmniejszeniem się barier przepływu kapitału na świecie i pojawieniem się nowych graczy na rynkach wschodzących przyspieszeniu uległa konsolidacja branży w skali globalnej. Ponieważ zmniejszył się segment rynku obsługiwany przez wielkich producentów, nie mogli oni jednocześnie dostosowywać się do zmian na rynku poprzez redukcję własnej produkcji w dotychczasowych zakładach, gdyż oznaczałoby to stratę korzyści skali od których zależała ich rentowność. Branża została więc zmuszona do dostosowania się do nowej sytuacji poprzez zmniejszenie liczby dużych podmiotów poprzez łączenie. Stopień konsolidacji branży stalowej w Polsce jest dziś wyższy niż w przypadku dużych państw zachodnich. Z jednej strony jest to wynikiem przyjętej przez państwo strategii restrukturyzacji branży, z drugiej – od rozmiaru produkcji krajowej. W przeciwieństwie do krajów takich jak Niemcy czy USA, w Polsce nie było możliwości stworzenia kilku podmiotów, które mogłyby osiągnąć taką skalę produkcji, by korzystać z jej pozytywnych efektów.

**Tabela IV.17. Struktura własnościowa hutnictwa żelaza i stali w wybranych krajach, wg maksymalnych mocy produkcyjnych stali surowej, w proc.**

	Polska	Francja	Niemcy	USA
Lider	67	63	35	19
3 największych producentów	88	77	68	52
5 największych producentów	99	84	77	71

**Wykres IV.41. Udział (w proc.) największych producentów w światowej produkcji stali, 1970-2009.**



Uwaga: Dane dla Francji z 2008 roku, dla Polski z 2009 roku, dla USA i Niemiec - z 2010, dla Niemiec dane dotyczą produkcji wytworzonej.

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych HIPH, American Iron and Steel Institute, Fédération Française de l'Acier, Wirtschaftsvereinigung Stahl, World Steel Association.

Lokalne zróżnicowanie skutków restrukturyzacji przemysłu ciężkiego widać na przykładzie miast przedstawionych w tabeli IV.18. W większości szoki dla miejscowych rynków pracy nie okazały się długotrwałe. Pewnym wyjątkiem są Świętochłowice. Jest to najmniejsze miasto spośród zaprezentowanych w zestawieniu, na dodatek wraz z restrukturyzacją huty nastąpił tam upadek miejscowego górnictwa. Ograniczone możliwości dostosowania małej gospodarki lokalnej w połączeniu z silnym szokiem uderzającym w jej podstawy sprawiły, że do tej pory cechuje się ona wysokimi wskaźnikami bezrobocia na tle Polski i regionu. Z drugiej strony większe ośrodki poradziły sobie wyraźnie lepiej. Istotne znaczenie w przypadku mniejszych hut, które nie stały się częścią większych konglomeratów, miało odejście od wytwarzania stali i skupienie się na jej przetwarzaniu czy też produkcji części i maszyn. Koncentracja tych hut na nowych obszarach działalności, o wyższych marżach, niewymagających jednocześnie dużej skali produkcji, pozwoliła im przetrwać i zachować znaczną część zatrudnienia.

Sytuację na Śląsku lat 1990-2005 porównuje się niekiedy do problemów zachodnioeuropejskich tradycyjnych ośrodków przemysłowych 10-20 lat wcześniej, określając cały uprzemysłowiony region południowo-zachodniej Polski i Czech mianem Pasa Rdzy Europy Środkowej (np. Hospers, 2004). Jednak w przeciwieństwie do opisywanych wcześniej przypadków amerykańskiego Pasa Rdzy i niemieckiego Zagłębia Ruhry, na tych terenach proces dezindustrializacji związany z sytuacją w przemyśle ciężkim został zatrzymany przez szybki wzrost innych sektorów przetwórstwa przemysłowego, przede wszystkim branży motoryzacyjnej.

Naturę przemian w śląskim przemyśle przybliża dekompozycja zmian wydajności osób w nim zatrudnionych w latach 1999-2007. Ogólny wzrost wydajności w analizowanym okresie został rozbity na jej zmiany w poszczególnych działach przemysłu oraz na efekt zmiany struktury zatrudnienia w przemyśle województwa śląskiego. Z powodu braku wiarygodnych danych o wartości dodanej dla poszczególnych działów na poziomie wojewódzkim jako wskaźnik wydajności przyjęta została wartość produkcji sprzedanej na zatrudnionego. Do obliczeń użyliśmy metody analogicznej do tej wykorzystanej przez Caselliego i Tenreyrę (2005) przy obliczaniu luk

produktywności dzielących kraje europejskie, przy czym zamiast porównania dwóch gospodarek w jednym okresie został porównany przemysł na jednym obszarze (woj. śląskie) w dwóch okresach.

**Tabela IV.18. Lokalne skutki restrukturyzacji przemysłu w miastach konurbacji Śląskiej.**

Miejscowość	Huty	Efekty restrukturyzacji	Stopa bezrobocia na koniec roku (w proc.)		
			2000	2005	2010
<b>Śląsk</b>					
Chorzów	Huta Batory	Rezygnacja z produkcji stali na rzecz jej przetwarzania	16,0	22,2	11,5
	Huta Kościuszko	Rezygnacja z produkcji żelaza, wydzielenie i sprzedanie Huty Królewskiej			
Świętochłowice	Huta Florian	Fuzja i prywatyzacja w ramach PHS S.A., obecnie ArcelorMittal Poland	13,4	25,3	17,2
Dąbrowa Górnicza	Huta Bankowa	Rezygnacja z produkcji stali na rzecz jej przetwarzania	16,2	17,9	11,2
	Huta Cedler	Fuzja i prywatyzacja w ramach PHS S.A., obecnie ArcelorMittal Poland			
	Huta Katowice	Fuzja i prywatyzacja w ramach PHS S.A., obecnie ArcelorMittal Poland			
Częstochowa	Huta Częstochowa	Prywatyzacja – inwestor zagraniczny	12,0	15,2	11,6
Gliwice	Huta Gliwice	Upadłość w 2000	10,1	12,8	6,9
	Huta Łabędy	Własność Skarbu Państwa			
Katowice	Huta Baildon	Upadłość w 2001	4,3	7,7	3,8
	Huta Ferrum	Prywatyzacja			
Województwo śląskie	–	–	12,9	15,4	9,9
<b>Ośrodki poza Śląskiem</b>					
Stalowa Wola	Huta Stalowa Wola	Rezygnacja z produkcji stali, koncentracja na produkcji maszyn	15,2*	14,7*	14,4*
Kraków	Huta Sendzimira	Fuzja i prywatyzacja w ramach PHS S.A., obecnie ArcelorMittal Poland	5,0	6,9	4,7
Warszawa	Huta L.W.	Prywatyzacja	3,3	5,6	3,4
<b>Polska</b>					
Polska	–	–	15,1	17,6	12,3

\*powiat Stalowowolski

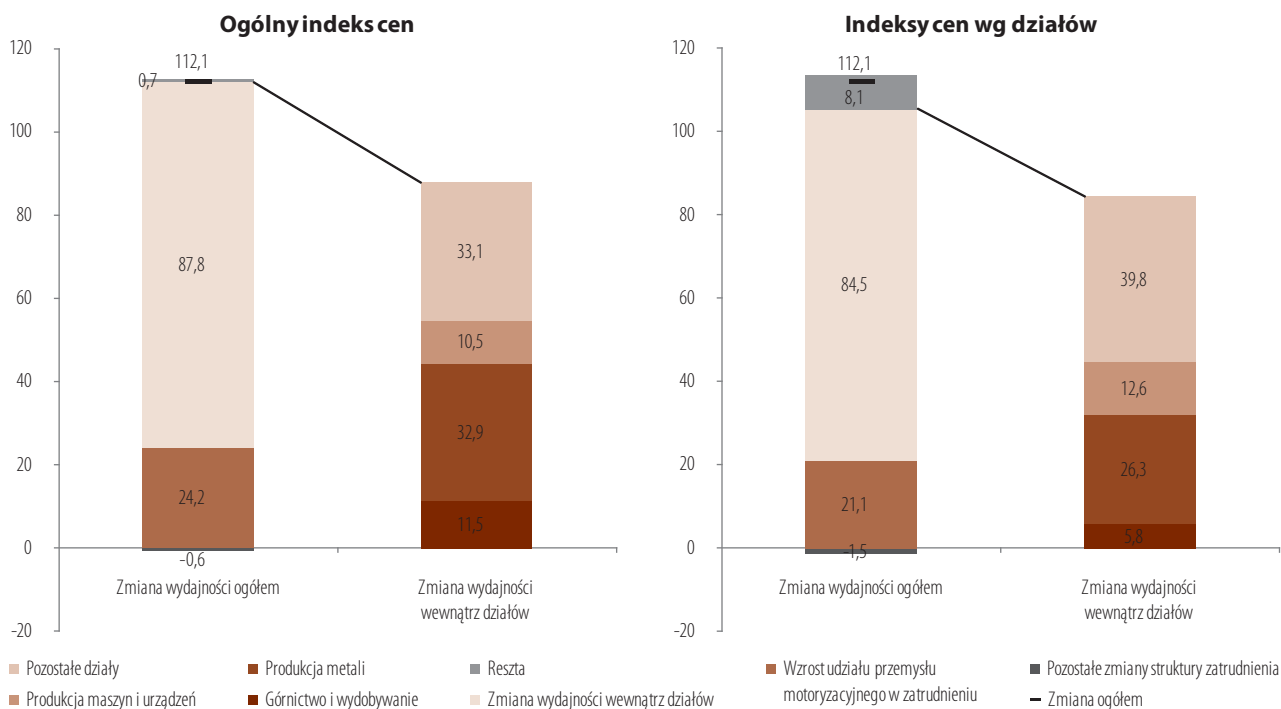
Źródło: GUS, PUP w Katowicach, PUP w Stalowej Woli.

Wyniki dekompozycji, przedstawione na wykresie IV.42, wskazują na to, że zmiana struktury przemysłu na Śląsku miała istotne znaczenie dla wzrostu produktywności w regionie, jednak efekt ten bierze się praktycznie w całości z rozbudowy sektora motoryzacyjnego, którego wydajność jest, na tle reszty przemysłu, ponadprzeciętnie wysoka. Z kolei restrukturyzacja hutnictwa stali odpowiada za główną część wzrostu produktywności przemysłu ogółem w następstwie zmian wydajności w obrębie poszczególnych branż, pomimo że nie jest to sektor o największym udziale w zatrudnieniu. Na jego tle słabiej wypada wzrost wydajności w górnictwie. Co więcej, uwzględnienie zróżnicowania ruchu cen produkcji poszczególnych działów przemysłu pokazuje, że poprawa wskaźnika wydajności w górnictwie nastąpiła w dużej mierze dzięki wzrostowi cen węgla na rynkach światowych. Również wyższe ceny stali przyczyniły się do polepszenia odnotowanej wydajności przemysłu metalurgicznego, jednak nawet po uwzględnieniu tego efektu, widoczny jest wyraźny wpływ restrukturyzacji hutnictwa na poprawę produktywności pracy w województwie śląskim.

Analiza zmian produktywności w poszczególnych działach przemysłu potwierdza kluczowe znaczenie, jakie dla śląskiej gospodarki miały dwa procesy o charakterze globalnym – omówiona powyżej restrukturyzacja hutnictwa i jego integracja z rynkiem światowym oraz opisane w następnym podrozdziale zjawisko rozszerzania się europejskiego zagłębia motoryzacyjnego na nowe kraje członkowskie UE. Na koniec warto zauważyć, że rozwój przemysłu motoryzacyjnego jest najmocniej skoncentrowany w kilku ośrodkach, wokół dużych zakładów produkcyjnych w Tychach, Bielsku-Białej i Gliwicach, przy czym dwa pierwsze nie zostały dotknięte bezpośrednio przez restrukturyzację hutnictwa. Tym samym, dynamiczny rozwój przemysłu motoryzacyjnego nie zawsze był w stanie zrównoważyć negatywne skutki przemian w sektorze stalowym na lokalne rynki pracy.



**Wykres IV.42. Dekompozycja wzrostu wydajności pracy w przemyśle (z wyłączeniem budownictwa) pomiędzy rokiem 1999 a 2007 w województwie śląskim z uwzględnieniem wkładu różnej dynamiki cen w poszczególnych sektorach (panel prawy) lub bez brania pod uwagę tego efektu (panel lewy), w proc.**



Uwagi: Dane dla przedsiębiorstw zatrudniających powyżej 9 pracowników; do obliczenia cen stałych użyto PPI w dwóch wariantach: 1) indeks ogólny dla całego przemysłu (z wyłączeniem budownictwa) oraz 2) oddzielne indeksy dla poszczególnych działów przemysłu.

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych GUS i Eurostat.

**Tabela IV.19. Przemysł motoryzacyjny, sytuacja na rynku pracy i demografia podregionów województwa śląskiego.**

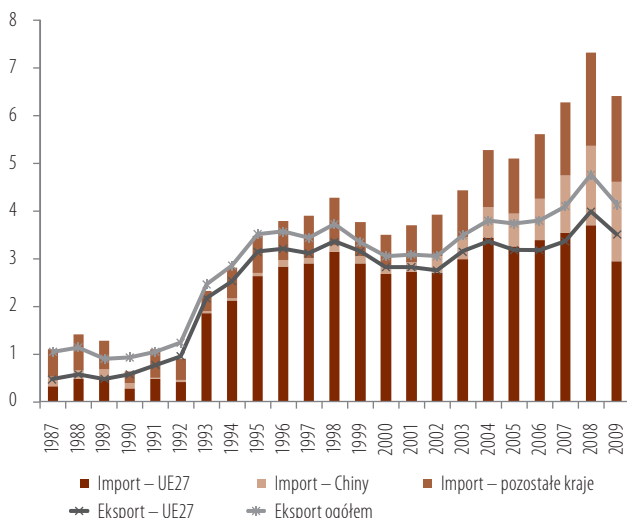
Podregion	Przedsiębiorstwa przemysłu motoryzacyjnego na 10 tys. osób w wieku produkcyjnym	Stopa bezrobocia rejestrowanego	Zmiana ludności, 1999-2010 (proc.)
Bielski	2,48	9,26	1,49
Tyski	1,66	6,04	1,22
Częstochowski	1,47	13,57	-3,06
Gliwicki	1,14	9,23	-5,15
Katowicki	1,05	6,7	-6,72
Sosnowiecki	0,93	13,39	-3,77
Bytomski	0,90	14,03	-4,84
Rybnicki	0,41	9,21	-1,96

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS.

### 2.3.3. Łódź – od tekstylnej tradycji do nowej bazy gospodarczej

Wśród dużych polskich miast, Łódź jest najlepiej widocznym przykładem oddziaływania zmian w międzynarodowym podziale pracy na restrukturyzację lokalnej gospodarki. Nie tylko słabnące znaczenie tradycyjnej bazy gospodarczej miasta, ale też formowanie nowych fundamentów jego wzrostu jest związane z procesami o charakterze globalnym. Gałęzią przemysłu, która stworzyła potęgę Łodzi w XIX wieku i pozostawała kluczowym elementem jej gospodarki aż do końca ubiegłego stulecia, był przemysł tekstylny i odzieżowy. Jednak w ciągu ostatnich kilkunastu lat jego sytuacja uległa gwałtownej zmianie. Trzy zaburzenia zewnętrzne silnie zredukowały zapotrzebowanie na krajowe produkty tekstylne, zmuszając Łódź do restrukturyzacji swojej bazy ekonomicznej. Pierwszym z nich była transformacja systemowa na początku lat 90-tych. Firmy produkujące tekstylia w warunkach gospodarki rynkowej musiały – podobnie jak reszta gospodarki - racjonalizować proces produkcji i związane z nim koszty, których istotną składową były płace. Redukcja nadmiernego zatrudnienia z czasów PRL nastąpiła w szybkim tempie, lecz lokalny rynek pracy nie zdołał wchłonąć wszystkich zwolnionych osób, co doprowadziło do znacznego wzrostu bezrobocia w mieście, które osiągnęło poziom wyższy od notowanego w innych dużych ośrodkach. Drugim wstrząsem dla rynku pracy Łodzi były konsekwencje kryzysów końca lat 90-tych w gospodarkach azjatyckich i Rosji, które zmniejszyły popyt zewnętrzny na produkcję sektora.

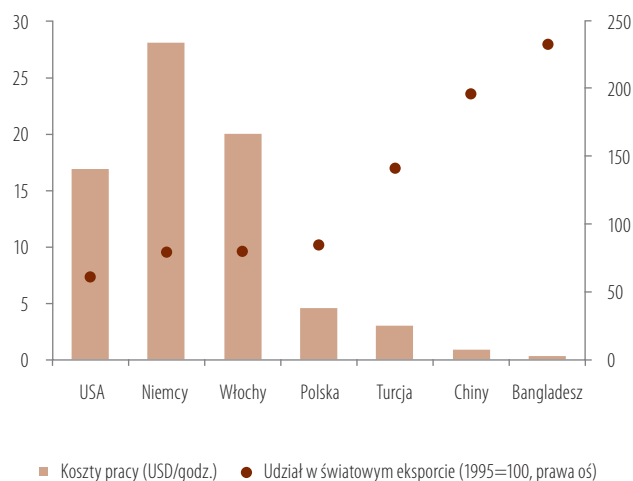
**Wykres IV.43. Polska – handel zagraniczny odzieżą i tekstyliami, 1987-2009 (mld dol. z 2005 roku).**



Uwaga: Do obliczenia cen stałych użyto deflatora PKB Stanów Zjednoczonych.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Werner International i UN Comtrade.

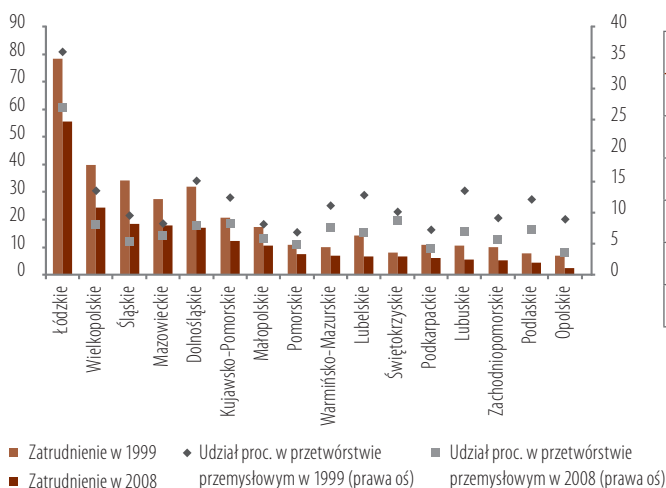
**Wykres IV.44. Koszt godziny pracy (w dol.) w przemyśle tekstylnym w wybranych krajach i ich udział (w proc.) w światowym eksporcie tekstyliów w porównaniu z 1995, 2007.**



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych UN Comtrade.

Wreszcie, na długookresową strukturę lokalnej gospodarki i rynku płacy Łodzi silnie wpłynęła liberalizacja globalnego handlu tekstyliami w latach 1995-2005 (patrz ramka IV.18). Jak widać na wykresie IV.43, saldo handlu z krajami europejskimi kształtuje się na zbliżonym do zera poziomie. Pozostają one głównymi odbiorcami łódzkiej produkcji tekstylnej od 1992 roku, gdy weszła w życie część handlowa Układu Europejskiego znosząca znaczną część taryfowych i pozataryfowych barier między Polską a UE. Za rosnący deficyt polskiego handlu tekstyliami i odzieżą odpowiada wzrost importu z państw trzecich, przede wszystkim z Chin, związany z liberalizacją handlu międzynarodowego w przemyśle lekkim, do której doszło na poziomie globalnym w następstwie Rundy Urugwajskiej GATT. Polscy producenci mogą konkurować z firmami zachodnimi, przede wszystkim dzięki niższym kosztom siły roboczej, jednak najbardziej pracochłonne formy produkcji, nie wymagające istotnych zasobów kapitału ludzkiego przenoszą się poprzez handel zagraniczny do rozwijających się krajów Południa, z którymi przemysł ulokowany w Łodzi nie mógł skutecznie konkurować. Wypieranie krajowego przemysłu tekstylnego-odzieżowego przez import z Chin i innych państw o niższych kosztach pracy przekłada się na zmniejszenie zatrudnienia w tym sektorze, szczególnie w najprostszyc i najbardziej pracochłonnych formach produkcji. Oznacza to zarówno spadek absolutnej liczby pracowników branży, jak i jej znaczenia względem innych form przetwórstwa przemysłowego w całym kraju. Szczególnie mocno proces ten jest odczuwalny w województwie łódzkim i samej Łodzi, charakteryzującymi się największą i nadal znaczącą koncentracją przemysłu tekstylnego-odzieżowego na tle kraju (patrz wykres IV.45).

**Wykres IV.45. Zatrudnienie (w tys.) w przemyśle tekstylnym i odzieżowym wg województw, 1999 i 2008.**



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Eurostat.

**Tabela IV.20. Liczba bezrobotnych zarejestrowanych na 1000 ludności w wieku 20-64 lat w Łodzi i wybranych dużych miastach Polski, 1992-2009.**

	Łódź	Katowice	Kraków	Warszawa
1992	141	42	70	34
1995	135	33	48	33
2000	109	52	50	32
2005	107	68	50	52
2008	45	18	21	18
2009	64	32	31	27

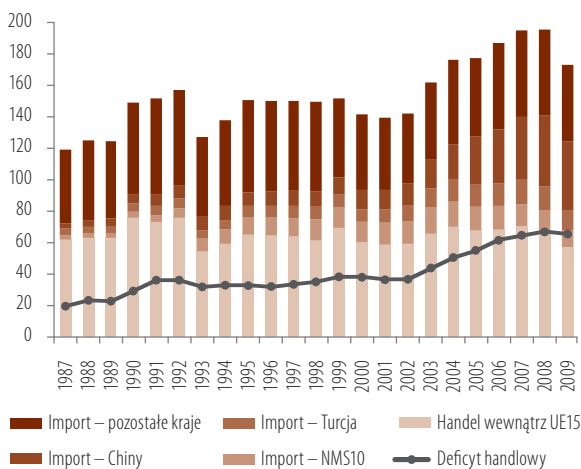
Źródło: Urząd Statystyczny w Łodzi.

Istotnym czynnikiem wpływającym na dużą wrażliwość ośrodków przemysłowych takich jak Łódź na liberalizację handlu dobrami o niskiej wartości dodanej jest sama struktura działających na ich terytorium firm. W ośrodkach starego przemysłu ważną rolę odgrywają skupione w nich, nieelastyczne firmy duże, które nie mogą konkurować kosztami pracy, ani nie dysponując (jak np. w wypadku hut stali), możliwością substytuowania pracy kapitałem, nie są w stanie szybko zaadaptować się do warunków rynkowych. W konsekwencji są mocniej narażone na konkurencję ze strony zagranicy niż firmy mniejsze i bardziej elastyczne, nastawione na produkcję krótkokoszej o wyższej wartości dodanej – to w największych firmach najbardziej spadło zatrudnienie zarówno w przemyśle tekstylnym, jak i odzieżowym (patrz wykres IV.48). Duże zakłady produkujące tekstylia i odzież zazwyczaj są nastawione na produkcję dóbr standardowych, dla szerszego grona klientów. Jednak w tym segmencie rynku zmuszone są konkurować z importem z krajów rozwijających się, który jest cenowo bardziej konkurencyjny ze względu na znacznie niższe koszty pracy. W przypadku pracochłonnej produkcji masowej to właśnie one decydują o konkurencyjności i przetrwaniu firmy. W odróżnieniu od sektora stalowego możliwości ograniczania znaczenia kosztów pracy w działalności przedsiębiorstwa poprzez zwiększenie jej automatyzacji, a co za tym idzie kapitałochłonności, są bardzo ograniczone.

#### Ramka IV.18. Liberalizacja handlu tekstyliami w latach 1995-2005.

Produkcja tekstyliów i odzieży przez długi czas pozostawała jednym z najmocniej bronionych przez praktyki protekcyjnych sektorów przemysłowych państw rozwiniętych. Zdając sobie sprawę z przewagi konkurencyjnej krajów Południa w postaci dużych zasobów taniej siły roboczej, która zaczęła się ujawniać w pierwszych dekadach powojennych, państwa rozwinięte powszechnie ograniczały handel tekstyliami m.in. poprzez kwoty importowe przyjmowane w ramach bilateralnych umów między poszczególnymi krajami. System kwot, regulowany od 1974 przez tzw. Multi Fibre Arrangement, wyłączał produkty przemysłu lekkiego z reguł GATT i miał być tymczasowym środkiem pozwalającym na osłonę branży podczas jej restrukturyzacji w państwach rozwiniętych. Jednak dopiero wraz z końcem Rundy Urugwajskiej GATT w 1994 r. przyjęto program powrotu do ogólnych reguł w międzynarodowym handlu tekstyliami. Okres przejściowy trwał dziesięć lat (1995-2005), w tym czasie kraje członkowskie WTO, w tym Unia Europejska i Polska, stopniowo odchodziły od systemu kwot, coraz szerzej otwierając swoje rynki na import z państw rozwijających się.

#### Wykres IV.46. Import tekstyliów i odzieży przez kraje UE15, 1987-2009 (mld dol. z 2005 roku).



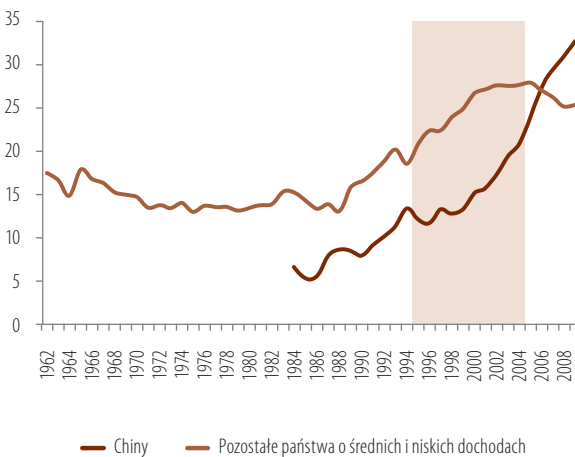
Uwaga: Do obliczenia cen stałych użyto deflatora PKB Stanów Zjednoczonych.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych UN Comtrade.

Warto zauważyć, że pomimo zwiększenia deficytu w handlu tekstyliami i odzieżą oraz zmniejszenia zatrudnienia w przemyśle lekkim, kraje rozwinięte również skorzystały na liberalizacji handlu. Jak wynikało z obliczeń MFW i Banku Światowego (2002), system kwot kosztował kraje rozwinięte ok. 24 mld dolarów traconych co rok wskutek wyższych cen odzieży dla konsumentów i ograniczeń we wzajemnym handlu. Podobną kwotę traciły kraje rozwijające się, nie mogąc wykorzystać swojej przewagi komparatywnej.

Liberalizacja handlu wyrobami tekstylnymi zbiegła się w czasie ze wzrostem znaczenia Chin na światowym rynku tej produkcji. Dzięki dużym zasobom taniej siły roboczej, które w nowych warunkach mogły zostać efektywnie wykorzystane, Chiny stały się w krótkim czasie głównym eksporterem tekstyliów i odzieży.

#### Wykres IV.47. Udział (w proc.) państw rozwijających się w światowym handlu tekstyliami i odzieżą, 1962-2009.



Uwaga: Zaciemniony obszar odpowiada okresowi liberalizacji handlu wyrobami tekstylnymi.

Co ważne, nawet udana automatyzacja procesu produkcyjnego w dużych przedsiębiorstwach, dla której jest więcej możliwości w przemyśle tekstylnym (produkcja materiałów), niż odzieżowym (produkcja ubrań), oznacza zmniejszenie się w nich zatrudnienia. Duże przedsiębiorstwa mają również ograniczone możliwości szybkiego przejścia do wyższych sektorów rynku, wymagających od firmy większej elastyczności i dopasowania produkcji do konkretnej, niewielkiej niszy rynkowej.

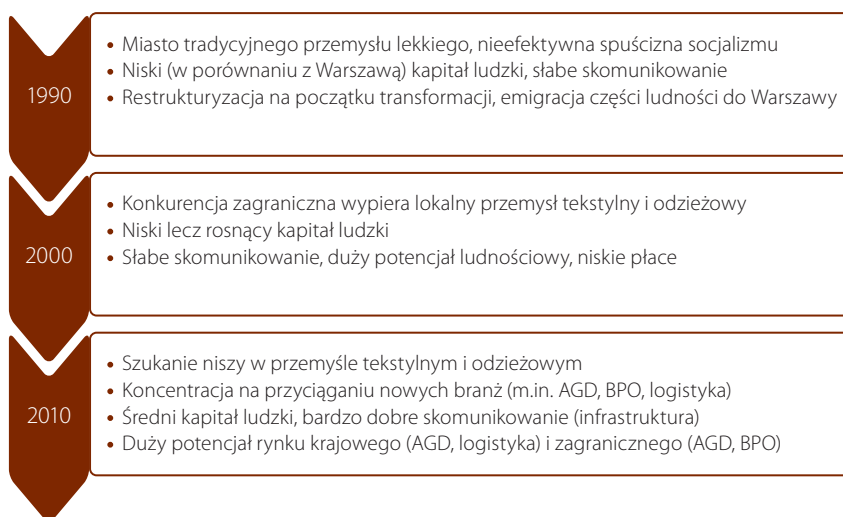
Odpowiedzią władz Łodzi na problem szybkiego zmniejszenia się podstawowego przemysłu lokalnego było postawienie na rozwój innych sektorów gospodarki (por. McKinsey 2005), które z kolei cechowały się potencjałem wzrostowym w warunkach postępującej globalizacji. Są to przede wszystkim elektronika użytkowa (AGD), outsourcing usług biznesowych (BPO – business process outsourcing) oraz logistyka. Jeśli chodzi o przemysł elektroniczny i BPO, lokalny rynek pracy miasta może zaoferować duży zasób pracowników o relatywnie wysokich kwalifikacjach. Natomiast rozwój logistyki wynika przede wszystkim z położenia geograficznego miasta, może również odgrywać rolę przyciągającą do niego nowe inwestycje poszukujące szybkich połączeń komunikacyjnych z rynkiem krajowym i europejskim (branża logistyczna). Ta przewaga lokalizacyjna Łodzi dopiero się jednak kształtuje wraz z budową sieci autostrad i dróg ekspresowych zbiegającej się w jej okolicach. Istotną rolę w przyciąganiu inwestorów zagranicznych odgrywa Łódzka SSE, natomiast krajowych – bliskość Warszawy. W odniesieniu do przemysłu tekstylnego przyjęto początkowo strategię defensywną, polegającą na aktywizacji zawodowej osób tracących zatrudnienie w tej branży.

**Wykres IV.48. Zatrudnienie (w tys.) w przemysłach tekstylnym (po lewej) i odzieżowym (po prawej) w Polsce wg wielkości przedsiębiorstw, 2002 i 2008.**



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Eurostat.

**Schemat IV.2. Fazy restrukturyzacji Łodzi.**



Źródło: Opracowanie własne.

W ostatnich latach dostrzegalna jest jednak zmiana podejścia miasta do branży tekstylnej na rzecz koncentracji na promowaniu rodzajów działalności cechujących się relatywnie wyższą wartością dodaną i mniejszą wrażliwością na konkurencję z państw Południa o znacznie niższym poziomie wynagrodzeń dzięki wymaganym wyższym nakładom kapitału ludzkiego – są to m.in. szyćce ubrań orientowanych na górny segment rynku, wdrażanie nowych materiałów czy kreacja mody. Taka zmiana profilu działalności wymuszona przez niezdolność do długookresowej konkurencji kosztowej z producentami z państw rozwijających się może pozwolić przetrwać

istniejącym lokalnym firmom, a nawet rozwinąć się nowym przedsiębiorstwom, jeśli powstanie swego rodzaju klastry mody i nowoczesnych technologii tekstylnych. Oznaczać to jednak będzie także redukcję najprostszycy produkcyjnych miejsc pracy, choć w tym wypadku jest szansa na powstanie nowych etatów dla osób o wysokich kwalifikacjach.

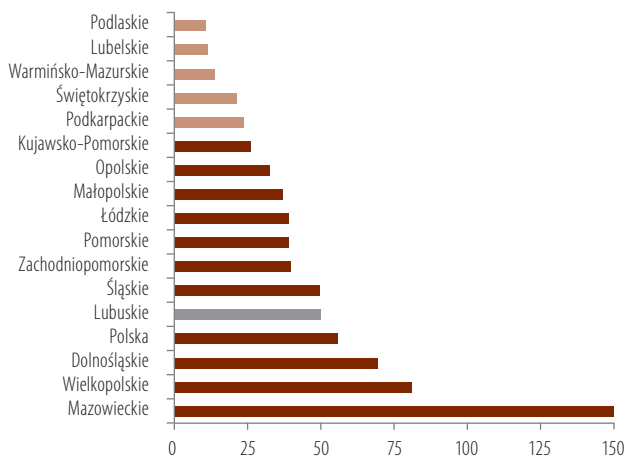
Wyzwanie restrukturyzacyjne będzie więc nadal w Łodzi obecne. Byłaby to droga podobna do wybranej przez państwa zachodnie, które, przenosząc pracochłonną część procesu produkcyjnego danej branży za granicę poprzez bezpośrednie inwestycje zagraniczne czy też współpracę z zagranicznymi poddostawcami, skupiają się na zarządzaniu i działalności o charakterze innowacyjnym, wykorzystując przewagę w postaci zgromadzonych zasobów wiedzy i kapitału ludzkiego (tzw. *core competency*). Analiza wskaźników bezrobocia w Łodzi na tle innych dużych miast Polski wskazuje na to, że pomimo znaczącej poprawy sytuacji na rynku pracy po 2005 roku (pogorszonej w pewnym stopniu przez ostatnie spowolnienie gospodarcze), nadal cechuje się ona relatywnie wysokim poziomem bezrobocia, wyróżniającą ją na tle innych polskich ośrodków miejskich. Widoczne jest jednak powolne zbieganie stopy bezrobocia do poziomów charakteryzujących pozostałe duże miasta w Polsce. Proces ten jednak jest nadal daleki od zakończenia, gdyż tak jak we wcześniej opisanych przypadkach miast zachodnich (Detroit, Zagłębie Ruhry), w wypadku Łodzi procesy restrukturyzacyjne również przebiegają powoli.

## 2.4. Migracje – alternatywny sposób uczestnictwa w globalizacji Polski wschodniej i północnej

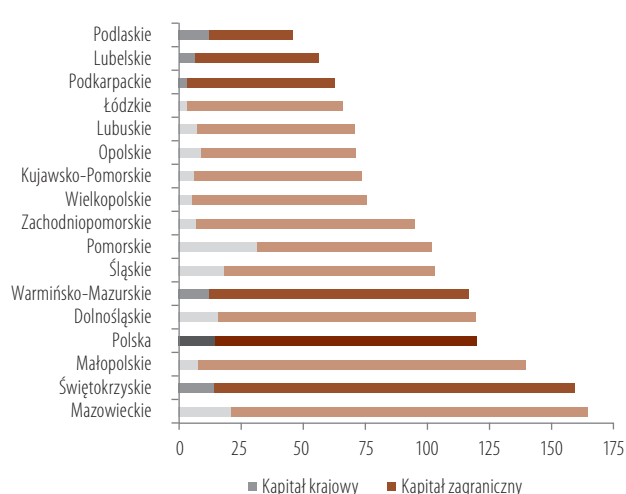
### 2.4.1. Wprowadzenie

Regiony wschodniej i północnej Polski nie uczestniczą w procesach międzynarodowego przenoszenia przemysłu i usług w takim samym stopniu jak ośrodki w południowo-zachodniej i środkowej części kraju. Wiąże się to z kilkoma przyczynami ograniczającymi możliwość przewyższenia ich podwójnej – geograficznej i gospodarczej – peryferyjności. Pierwszy czynnik ma charakter stricte ekonomiczny – jest nim relatywnie gorsze (w porównaniu z centrami rozwoju) wyposażenie Polski wschodniej i północnej w kapitał fizyczny, infrastrukturalny i ludzki. Obniża to oczekiwane stopy zwrotu z kapitału i czyni te regiony relatywnie mniej atrakcyjnymi dla inwestorów od Polski centralnej, zachodniej i południowej. Drugi czynnik ma charakter lokalizacyjny. Jest nim wyraźnie większe oddalenie od europejskiego centrum rozwoju gospodarczego oraz brak silnych ośrodków miejskich. Zmniejsza to bodźce do inwestycji produkcyjnych w wielu branżach pracujących w procesie *just-in-time*, gdyż wydłuża łańcuchy dostaw, zwiększając ryzyko ich niespodziewanego przerwania. Trzecią przyczyną jest nierównomierny rozkład geograficzny dużych ośrodków miejskich w Polsce – wszystkie (poza Szczecinem) polskie centra rozwoju znajdują się w obrębie tzw. Pięciokąta wyznaczonego przez położenie Warszawy, Krakowa, Wrocławia, Poznania i Trójmiasta. Obszary peryferyjne pozbawione są tak silnych centrów regionalnych, firmy w nich inwestujące nie mogą korzystać z efektów aglomeracyjnych występujących w bezpośrednim otoczeniu polskich biegunów wzrostu. Dobrze ilustrującym te mechanizmy przykładem jest województwo zachodniopomorskie. Pomimo położenia przy granicy z UE15, uczestniczy ono w procesach integracji z europejskim przemysłem w znacznie mniejszym stopniu, niż nie graniczące z żadnym z krajów Europy Zachodniej województwo śląskie. Wiąże się to z tym, że jego sąsiadem są relatywnie słabo rozwinięte i pozostające gospodarczym peryferium UE15 landy Niemiec Wschodnich, natomiast Śląsk leży w tradycyjnie mocno uprzemysłowionym pasie Europy Środkowej, mając przez uprzemysłowione Czechy połączenie z obszarami należącymi do przemysłowego jądra Europy – Bawarią i Austrią. W Zachodniopomorskim, podobnie jak w innych regionach peryferyjnych, nie nastąpiło w ostatnim dwudziestolecu powstanie nowych skupisk przemysłowo-usługowych, które odgrywałyby istotną rolę na rynku europejskim i miałyby potencjał wzmocnienia lub zmiany dotychczasowych podstaw gospodarek tych regionów.

**Wykres IV.49. Zatrudnieni w firmach z udziałem kapitału zagranicznego na 10 tys. osób w wieku produkcyjnym, 2009.**



**Wykres IV.50. Kapitał spółek z udziałem kapitału zagranicznego, w tys. zł na zatrudnionego, 2009.**



Uwaga: Wyróżnione województwa Polski wschodniej.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS.

Wobec powyższych ograniczeń tereny Polski wschodniej i północnej mają trudności zarówno z przyciąganiem znaczących inwestycji zagranicznych, jak i stymulowaniem ponadregionalnego wzrostu firm miejscowych. Znacznie rzadziej niż w aglomeracji warszawskiej, na Dolnym Śląsku czy w Wielkopolsce podmioty działające w regionach peryferyjnych wchodzą na rynki globalne, a w konsekwencji także wpływ integracji europejskiej i globalizacji na strukturę gospodarczą regionów peryferyjnych jest wyraźnie mniejszy. Na poziomie lokalnym mogą jednak istnieć (a w praktyce polskiej istnieją) wyodrębnione, wyspowe, ośrodki, które dzięki silnemu zintegrowaniu z rynkami i firmami zagranicznymi mają możliwość szybszego rozwoju gospodarki i poprawy sytuacji na miejscowych rynkach pracy. Ich wspólną cechą jest to, że bazują one na już ukształtowanych zasobach ludzkich i kapitałowych, często będących pozostałością po czasach gospodarki centralnie planowanej. Jednocześnie główna aktywność gospodarcza w tych ośrodkach dotyczy branż lub segmentów rynku, w których czynniki geograficzne mają relatywnie mniejsze znaczenie, gdyż produkcja nie ma charakteru masowego, a raczej jednostkowy i wysokospecjalistyczny.

Przykładami wykorzystania istniejącego kapitału ludzkiego i przemysłowego są m.in. Starachowice i Słupsk w branży motoryzacyjnej (produkcja autobusów i samochodów ciężarowych), czy zagłębie lotnicze w województwie podkarpackim (tzw. Dolina Lotnicza). Z kolei przykładami branż opartych na lokalnych zasobach naturalnych jest przemysł drzewny i meblarski w Polsce północno-wschodniej.

Aktywność BIZ na terenach peryferyjnych skupia się przede wszystkim w tych mniejszych ośrodkach miejskich, w których znajdują się Specjalne Strefy Ekonomiczne. Są to głównie pojedyncze zakłady produkcyjne zlokalizowane w miejscowościach liczących kilkadziesiąt tysięcy osób, posiadających wystarczające zasoby infrastruktury i wykwalifikowanej siły roboczej. Inwestor może w nich liczyć zarówno na korzyści związane z działaniem w SSE, jak i niskie koszty pracy w warunkach niewielkiej konkurencji o wykwalifikowanych pracowników na lokalnym rynku pracy. W przypadku takich miejscowości efekty BIZ są odczuwalne w największym stopniu (por. ramka IV.19).

#### **Ramka IV.19. Lokalne oddziaływanie BIZ– wyniki badania IDI.**

Pogłębione wywiady indywidualne przeprowadzone z przedstawicielami jednostek samorządu terytorialnego oraz menedżerami zagranicznych przedsiębiorstw-inwestorów pozwalają przybliżyć wpływ BIZ na lokalne gospodarki oraz zidentyfikować szereg charakterystycznych cech relacji inwestorów ze społecznością i władzami miejscowymi.

Wpływ BIZ na rynek pracy przejawia się przede wszystkim poprzez tworzenie nowych miejsc pracy. Przy tym mają miejsce efekty mnożnikowe – zakłady produkcyjne przyciągają również podwykonawców zagranicznych oraz podejmują współpracę z lokalnymi firmami, które otrzymują szansę na rozwój. Jednocześnie dzięki zwiększeniu zatrudnienia, a więc i sumy dochodów rozporządzalnych miejscowej ludności ma miejsce szybszy rozwój sektora usługowego. W przedsiębiorstwach ludność miejscowa zatrudniana jest przeważnie w roli pracowników niższego i średniego szczebla, natomiast kadra zarządzająca jest sprowadzana spoza lokalnego rynku pracy, przeważnie z zagranicy. Dotyczy to w większym stopniu zakładów produkcyjnych oraz inwestycji w mniejszych ośrodkach – zagraniczne firmy usługowe znajdujące się w większych miastach zapewniają większe szanse awansu miejscowym pracownikom. Jest to związane zarówno z dostępem do większej liczby osób o odpowiednich kwalifikacjach na miejscowym rynku pracy, jak i ze specyfiką branży. Wpływ inwestycji zagranicznych na wzrost płac jest natomiast w wielu wypadkach bardzo ograniczony. Firmy zagraniczne w warunkach niskiego popytu na pracę na miejscowym rynku mogą pozyskać pracowników oferując im płace na zbliżonym do minimalnego poziomie. Można stwierdzić, że napływ BIZ w tej sytuacji, charakterystycznej dla mniejszych ośrodków, przekłada się w pierwszej kolejności na wzrost zatrudnienia, a nie poziomu płac, co jednak zwiększa zamożność wspólnoty lokalnej.

W relacjach inwestorów z samorządami warte podkreślenia są dwie kwestie. Po pierwsze, wpływ na podejmowane przez przedsiębiorstwa decyzje lokalizacyjne ma wyłącznie rachunek ekonomiczny, natomiast promocja danego regionu nie odgrywa w ocenie menedżerów dużego znaczenia w przyciąganiu kapitału zagranicznego. W związku z tym to kierownictwo SSE, a nie władze poszczególnych samorządów dysponuje bezpośrednimi mechanizmami wpływu na decyzje podejmowane przez inwestorów. Po drugie, lokalne budżety korzystają z obecności BIZ, szczególnie w przypadku mniejszych ośrodków, gdzie udział podatków płaconych przez dużych inwestorów zagranicznych w ich dochodach może sięgać kilkunastu procent. Jednocześnie wycofanie się inwestora stwarzałoby w tej sytuacji poważne zagrożenie dla sytuacji finansowej danego ośrodka, z czego samorządowcy zdają sobie sprawę.

Więzy inwestorów ze społecznościami lokalnymi są przeważnie dosyć słabe. Przyjmują oni postawę neutralną, postrzeganą jako izolacja, lub też angażują się w jej życie, jednak tego typu działania często są postrzegane przez miejscową ludność jako mające charakter jedynie wizerunkowy. Z kolei społeczność przeważnie podchodzi do obecności BIZ pozytywnie, postrzegając w nich czynnik poprawiający sytuację na rynku pracy. Występują też postawy negatywne, wywołane między innymi obawą przed wypieraniem lokalnych producentów z rynku, niszczeniem środowiska naturalnego, różnicami kulturowymi, ale też zawodem związanym z niższymi od oczekiwanych zarobkami. Postawy te ulegają wzmocnieniu w wypadku redukcji zatrudnienia.

Źródło: Opracowanie własne.

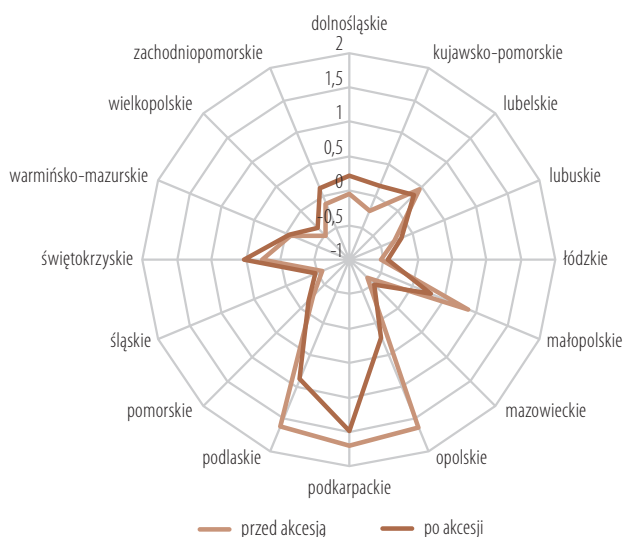
Wobec trudnych do przezwyciężenia w krótkim czasie ekonomicznych i geograficznych barier, oddziaływanie globalizacji na peryferie Polski wschodniej i północnej (por. Bukowski et. al. 2010) przejawia się w największym stopniu poprzez ruchy migracyjne ludności, zarówno wewnętrzne, do ośrodków silnie zglobalizowanych, jak zewnętrzne – głównie do Europy Zachodniej i Ameryki. Emigracji z regionów peryferyjnych do ekonomicznego centrum sprzyjają przy tym procesy ponadlokalne: (1) postęp techniczny umożliwiający coraz łatwiejsze i tańsze przemieszczanie się ludności na dużą odległość, (2) włączenie środkowoeuropejskich krajów postsocjalistycznych do globalnego systemu gospodarczego, a przede wszystkim – (3) integracja gospodarcza w Europie. Oprócz peryferii Polski północnej i wschodniej odpływ ludności na dużą skalę dotyka też przeżywającą intensywną restrukturyzację konurbację Śląską. W podobny sposób jak to się stało w amerykańskim Pasie Rdzy, dokonuje się w tym wypadku dostosowanie liczby ludności do zmiany potencjału ekonomicznego lokalnej gospodarki.

#### 2.4.2. Migracje zagraniczne z polskich peryferii

Akcesja do Unii Europejskiej i stopniowe otwieranie się kolejnych rynków pracy Europy Zachodniej na pracowników z nowych państw członkowskich wywołały falę emigracji z Polski, szczególnie wysoką na obszarach ekonomicznie defaworyzowanych. Znaczne zróżnicowanie międzyregionalne jej intensywności wywiera szczególnie mocny wpływ na niektóre lokalne społeczności położone w Polsce wschodniej i północnej. Oprócz tego niektóre regiony (Podkarpacie, Podlasie, okolice Opola) jeszcze przed wstąpieniem do Unii Europejskiej w roku 2004 doświadczały masowego odpływu ludności. Było to związane z mocnymi więzami łączącymi je z zagranicą, których źródeł należy szukać w historii – dziewiętnastowiecznej emigracji z obecnych terenów Polski Wschodniej do USA oraz silnych związkach lokalnych populacji na Śląsku i w województwie opolskim z Niemcami. Po 2004 roku różnice między poszczególnymi regionami Polski zaczęły się jednak zmniejszać w miarę otwierania się rynków pracy kolejnych państw UE15 na imigrantów z NMS10.

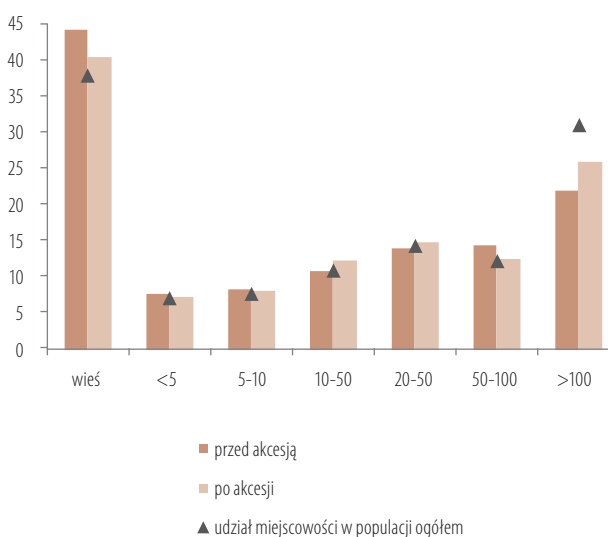
Odpływ ludności na dużą skalę z danego regionu może mieć szereg skutków dla lokalnej gospodarki i rynku pracy, przekładając się na zmiany poziomów bezrobocia i zatrudnienia. Z jednej strony może dojść do „eksportu bezrobocia”, czyli zmniejszenia nierównowagi na lokalnym rynku dzięki odpływowi nadwyżki podaży pracy. Skala tego zjawiska jest zależna od skłonności bezrobotnych do migracji i/lub możliwości zastąpienia nimi zatrudnionych, którzy wyjechali. Może również nastąpić wzrost zatrudnienia dzięki efektom mnożnikowym generowanym w macierzystej gospodarce przez transfery pieniężne przekazywane przez migrantów swoim rodzinom. Z drugiej strony następuje utrata zasobów pracy i kapitału ludzkiego, która prowadzić może do niedoborów siły roboczej, zazwyczaj o charakterze strukturalnym – jedną z form tego zjawiska jest drenaż mózgow (ang. *brain drain*).

**Wykres IV.51. Współczynniki selektywności migracji (WSM)<sup>3</sup> dla województw Polski w okresie przed- i poakcesyjnym wg danych BAEL.**



Źródło: Kaczmarczyk, Okólski (2008a).

**Wykres IV.52. Emigranci z Polski według wielkości miejscowości, z której wyjeżdżali (populacja miejscowości w tys.) wg danych BAEL.**



Źródło: Kaczmarczyk, Okólski (2008b).

Wpływ migrantów powrotnych na lokalną gospodarkę wynika z kolei z okoliczności ich powrotu. Jeśli jest on związany z nieudanymi doświadczeniami w miejscu docelowym, prowadzi do zwiększenia się problemu bezrobocia poprzez wzrost niedopasowania pracowników do wymagań lokalnego rynku pracy w czasie pobytu za granicą. Natomiast w razie udanego wyjazdu zdobyty podczas niego

<sup>3</sup> Współczynnik selektywności migracji dla województw pokazuje jej względną intensywność w danym regionie. Im wartość współczynnika większa, tym mocniej wyjazdy zagraniczne wpływają na populację danego regionu w porównaniu do reszty kraju.

kapitał ludzki i finansowy migranta powrotnego sprzyja rozwojowi lokalnej gospodarki, ale jedynie w razie, gdy nie zdecyduje się on na przeniesienie się do innego, bardziej atrakcyjnego ośrodka w kraju po powrocie z zagranicy.

Analiza migracji zagranicznych na poziomie lokalnym jest bardzo utrudniona z powodu ograniczonej dostępności danych oraz ich niskiej jakości. Najpełniejszym źródłem szczegółowych danych są spisy powszechne, jednak ostatni z nich (zakończony) miał miejsce w 2002 roku, nie dostarcza więc informacji o ruchach ludności po akcesji do Unii Europejskiej. Z kolei bieżące oficjalne dane o zameldowaniach i wymeldowaniach za granicę nie oddają realnego natężenia migracji, gdyż znacząca część osób nawet przy długotrwałych wyjazdach nie wymeldowuje się ze swojego miejsca zamieszkania w kraju. Dane meldunkowe nie dostarczają również informacji o obywatelstwie migrantów, nie można więc na ich podstawie odróżnić na przykład napływu imigrantów od migracji powrotnych Polaków. Bardziej wiarygodnych danych o strukturze, a także pochodzeniu emigrantów, dostarcza analiza badania BAEL (np. Kaczmarczyk i Okólski, 2008a,b). Na podstawie analizy wieloźródłowej można wyciągnąć wnioski dotyczące regionalnego zróżnicowania intensywności migracji zagranicznych w Polsce oraz jej możliwych przyczyn.

Struktura terytorialna pochodzenia emigrantów wg BAEL (patrz wykresy IV.51 i IV.52) wskazuje, że największym natężeniem cechowały się regiony o tradycyjnych związkach z zagranicą sprzyjających emigracji. Oprócz tego emigracja miała mniejszy wpływ na województwa posiadające ośrodki wzrostu, średni wpływ na województwa północne, natomiast największy – na obszary peryferyjne na wschodzie kraju. Zauważalne jest też natężenie intensywności emigracji ze wsi oraz jej niższy poziom w dużych miastach, który jednak zwiększył się po akcesji, wraz ze wzrostem emigracji młodzieży z większych ośrodków (Kaczmarczyk i Okólski, 2008b). Zestawienie tych danych z danymi meldunkowymi, które można traktować w takim jako przybliżone wskaźniki emigracji na stałe, wskazuje, że wyjazdy zagraniczne z województw wschodnich nie mają charakteru stałego przenoszenia się za granicę – wysoki ogólny odpływ ludności w porównaniu do pozostałych województw nie przekłada się na wysokie poziomy wymeldowań. Tego typu wyjazdy cechują natomiast tereny zamieszkałe przez społeczności, mające z przyczyn historycznych ułatwione warunki osiedlania się za granicę – województwo śląskie i opolskie (patrz ramka IV.20).

#### **Ramka IV.20. Skutki masowej emigracji zarobkowej – przypadek województwa opolskiego.**

Wschodnia część województwa opolskiego oraz zachodnia część śląskiego to jedyne ziemie przyłączone do Polski w 1945 roku, które nie doświadczyły przesiedlenia większości ludności miejscowej do Niemiec. Zgodnie z prawem Republiki Federalnej Niemiec wszyscy przedwojenni obywatele niemieccy – niezależnie od pochodzenia i autoidentyfikacji etnicznej - oraz ich potomkowie mieli prawo osiedlić się na terenie RFN. Spowodowało to kilka fal emigracji ludności autochtonicznej oraz powstanie sieci powiązań pomiędzy społecznościami lokalnymi a RFN. Wielu autochtonów skorzystało też z możliwości zdobycia podwójnego obywatelstwa (polskiego i niemieckiego). Pozwoliło im to na nieograniczony dostęp do rynków pracy krajów UE, a sieć społecznych powiązań dodatkowo ułatwiła wyjazdy zarobkowe do Niemiec. W związku z tym autochtoniczne społeczności lokalne z dużym udziałem osób o podwójnym obywatelstwie doświadczyły masowej emigracji o wiele wcześniej od reszty mieszkańców Polski, którzy zyskali możliwość zatrudnienia w części krajów UE dopiero w 2004 roku i nadal mają ograniczony dostęp do niektórych unijnych rynków pracy. Porównanie sytuacji na rynku pracy w autochtonicznych i nieautochtonicznych społecznościach województwa opolskiego może więc służyć do wyciągnięcia wniosków o lokalnych skutkach masowej migracji.

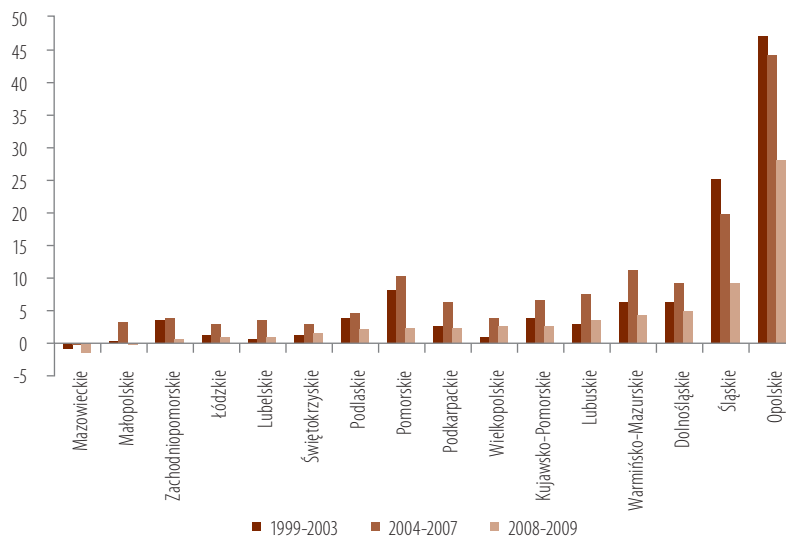
Po pierwsze, pozytywne skutki zmniejszenia bezrobocia mogą zostać zniwelowane przez spadek zatrudnienia związany z wyjazdem za granicę nie tylko bezrobotnych, ale również osób pracujących. Po drugie, transfery zagraniczne mogą zniechęcać rodziny emigrantów do podejmowania pracy, co dodatkowo ogranicza podaż pracy. Po trzecie, poszerzenie możliwości relatywnie dobrze płatnego okresowego zatrudnienia za granicą stwarza ryzyko deprecjacji kapitału ludzkiego osób pracujących za granicą. Są oni bowiem skłonni zrezygnować ze stałego zatrudnienia w kraju na rzecz dającej mniej szans rozwoju, za to lepiej płatnej pracy dorywczej za granicą. Niedobór siły roboczej hamuje rozwój przedsiębiorstw i utrudnia inwestowanie, co prowadzi w dłuższej perspektywie do dalszego pogorszenia się sytuacji na lokalnym rynku pracy i coraz mocniejszego uzależnienia od zewnętrznych transferów oraz dóbr sprowadzanych spoza regionu. W szczytowym okresie emigracji autochtonów na jedną osobę zatrudnioną stale w Polsce przypadały 3 osoby zatrudnione za granicą, a transfery stanowiły około 1/4 dochodu rozporządzalnego mieszkańców województwa opolskiego.

Z drugiej strony istnienie tak dużego niewykorzystanego potencjału rozwojowego pozwala na przynajmniej częściowe odwrócenie niekorzystnych procesów w razie wzrostu atrakcyjności lokalnego rynku pracy. Wskutek poprawy sytuacji gospodarczej w województwie opolskim po 2005 roku nastąpiła znacząca substytucja pracy za granicą, pracą w Polsce oraz pracy okresowej, pracą stałą. Dzięki temu w 2008 roku wśród autochtonów na jedną osobę pracującą w Polsce przypadała już tylko jedna osoba pracująca za granicą. Jednocześnie, podobnie jak w całym kraju, wzrosła migracja ludności posiadającej jedynie polskie obywatelstwo, nadal pozostając jednak mniejszą niż w przypadku osób z obywatelstwem podwójnym. Świadczy to o tym, że dzięki wcześniejszemu dostępowi opolskich autochtonów do zagranicznych rynków pracy lokalne skutki emigracji poakcesyjnej są dla nich bardzo ograniczone, a pozostałe społeczności lokalne Opolszczyzny oraz te z innych regionów kraju powtarzają ich wcześniejsze doświadczenia, choć na mniejszą skalę. Analiza przypadku miejscowej ludności z okolic Opola pozwala więc przybliżyć skalę zagrożeń stwarzanych w dłuższym okresie przez masową migrację dla lokalnych społeczności, które zaczęły jej doświadczać dopiero w 2004 roku, wraz z przystąpieniem Polski do UE.



Wpływ emigracji poakcesyjnej na peryferia cechujące się słabo rozwiniętym rynkiem pracy, rozproszoną aktywnością gospodarczą i wynikającym z nich wysokim bezrobociem dobrze obrazuje przykład Podlasia. Głównym bodźcem wypychającym migrantów z regionu oraz przyciągającym ich do państw Europy Zachodniej jest właśnie sytuacja na rynku pracy – bezrobocie i niepewna sytuacja w domu, szansa na zatrudnienie i wyższe zarobki za granicą. Ich odpływ z jednej strony zmniejsza problem bezrobocia w społecznościach lokalnych, z drugiej – nie powoduje istotnych niedoborów na rynku pracy, gdyż wyjeżdżający (najczęściej młodzi i nie mający doświadczenia – występuje selekcja negatywna migrantów) w razie pozostania mieli małe szanse zatrudnienia, a popyt na rynku jest nadal w większości zaspokajany przez pozostającą na miejscu ludność, a w razie potrzeby – pracowników sezonowych ze wschodu.

**Wykres IV.53. Emigracja netto wg danych o wymeldowaniach i zameldowaniach z zagranicy\*, średnie wartości dla okresów, 1999-2009.**



\*różnica między wymeldowaniami a zameldowaniami z zagranicy na 10 tys. osób w wieku produkcyjnym.

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych BDL GUS.

Przesyłane pieniądze są wydawane przeważnie na konsumpcję, poprawiając sytuację materialną rodzin emigrantów oraz pozytywnie wpływając na aktywność gospodarczą poprzez efekty mnożnikowe. Jednak wpływ ten sam w sobie nie jest w stanie doprowadzić do restrukturyzacji i istotnej poprawy stanu gospodarki lokalnej w dłuższym okresie. Przykładem oddziaływania emigracji na ośrodki miejskie w mniej rozwiniętych regionach jest z kolei Lublin (Kaczmarczyk, 2008). Mniejsza jest tutaj rola bezrobocia w podejmowaniu decyzji o emigracji, istotny wpływ mają za to większe zarobki oraz mniejsza niepewność na rynku pracy w kraju docelowym. Wpływ migracji na poziomy bezrobocia i zatrudnienia nie jest więc jednoznaczny, uwzględniając jednak spory odsetek studentów wśród migrantów można założyć, że złagodzone zostają skutki niedopasowania pomiędzy rozwiniętym w mieście systemem edukacyjnym a relatywnie słabo rozwiniętym lokalnym rynkiem pracy.

### 2.4.3. Migracje do zglobalizowanych centrów rozwoju i ich zapleczy

Dane o zameldowaniach i wymeldowaniach dostarczają pewniejszych informacji o przepływach wewnątrz kraju. Migracje wewnętrzne są determinowane czynnikami głównie pozaekonomicznymi, takimi jak zawarcie małżeństwa czy wyjazd na studia (por. ramka II.8). Analiza salda notowanych przepływów oraz nieuwzględnianie tymczasowych zmian miejsca zameldowań w pewnej mierze pozwala ominąć powyższe problemy i przybliżyć wpływ czynników ekonomicznych na decyzje o trwałej zmianie miejsca zamieszkania.

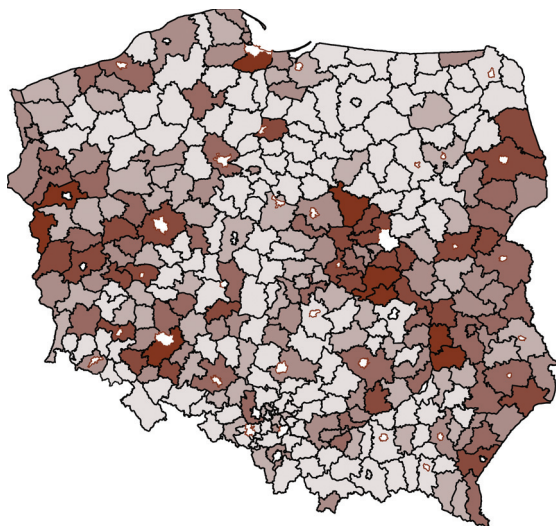
Zgodnie z wykresami IV.55 oraz IV.56, przepływy ludności kierują się z peryferiów oraz przechodzących restrukturyzację terenów konurbacji śląskiej do centrów rozwoju oraz ich zapleczy, przy czym należy zauważyć, że w związku z nasileniem zjawiska suburbanizacji największymi napływami cechują się tereny okalające wielkie miasta, natomiast same duże ośrodki miejskie w wielu wypadkach doznają nawet skurczenia populacji. W wymiarze wojewódzkim, podobnie jak w przypadku migracji zagranicznych, największą intensywnością cechują się odpływy z województw wschodnich, lepiej dostrzegalny jest również podział na peryferia i przyciągające migrantów wewnętrznych województwa posiadające duże ośrodki rozwoju. Spośród terenów, których dotyka restrukturyzacja, oprócz konurbacji śląskiej negatywnym saldem przepływów cechuje się również województwo łódzkie, co potwierdza dalsze trwanie procesów dostosowawczych w gospodarkach tych regionów. Warto też zwrócić uwagę, że akcesja Polski do UE i możliwość łatwiejszego wyjazdu za granicę przełożyły się na spadek intensywności wymienionych wyżej przepływów, przeciwnie, w okresie poakcesyjnym następowało ich dalsze przyspieszenie, choć w okresie spowolnienia gospodarczego intensywność przepływów znacząco spadła. Może to świadczyć o tym, że wzrost atrakcyjności polskich biegunów wzrostu dzięki ich silniejszej integracji z europejską i światową gospodarką po 2004 roku okazał się silniejszy niż wpływ pojawienia się alternatywy w postaci wyjazdów zagranicznych na decyzje migracyjne Polaków.

### Ramka IV.21. Lokalne oddziaływanie migracji zagranicznych.

Analiza pogłębionych wywiadów indywidualnych z przedstawicielami samorządów oraz urzędów pracy działających na terenach doświadczających znacznego odpływu ludności pozwoliła na sformułowanie szeregu wniosków o charakterze jakościowym dotyczących tego zjawiska.

Po pierwsze, występują istotne różnice pomiędzy efektami migracji sezonowych a wyjazdami na dłuższy okres zakończonymi powrotami. W przypadku migrantów sezonowych powszechne jest zjawisko zniechęcenia do podejmowania stałej pracy na lokalnym rynku oraz inwestowania w rozwój umiejętności przydatnych na miejscu. Efektem jest utrata kapitału ludzkiego i zasobów pracy przez tereny, w których zjawisko to jest szczególnie nasilone. Z kolei migranci powracający z dłuższego pobytu za granicą w ocenie urzędników na lokalnym rynku pracy radzą sobie dobrze, co związane jest ze zdobytymi doświadczeniami oraz poprawą znajomości języków obcych. Może to wiązać się ze wskazaną w części drugiej niniejszej edycji *Zatrudnienia w Polsce* różnicą pomiędzy obiema grupami – emigrujące na dłuższy okres osoby są lepiej wykształcone, a w kraju pracują częściej w sektorze usług, dzięki czemu zdobyte za granicą umiejętności językowe poprawiają szanse znalezienia etatu. Przy tym nie występuje na masową skalę zjawisko dalszej migracji wewnętrznej po powrocie z zagranicy – migranci powrotni wracają do swoich rodzinnych miejscowości, wydając tam zarobione pieniądze oraz nierzadko zakładając własne przedsiębiorstwa. Po drugie, wskutek wyjazdów nastąpiło obniżenie notowanego bezrobocia, jednak pojawiły się niedobory pracowników o określonych umiejętnościach. Byli to zarówno wysoko wykwalifikowani specjaliści (np. lekarze, inżynierowie, informatycy), doświadczeni fachowcy (np. hydraulicy, spawacze), jak i osoby zatrudniane do prac prostych.

**Mapa IV.3. Zatrudnienie pracowników okresowych w latach 2007-2008 w układzie powiatowym (liczba pracowników na 1000 mieszkańców wg oświadczeń pracodawców).**



■ 166 do 183 (2)	■ 10 do 27 (28)	■ 2 do 4 (53)	■ 0 do 1 (150)
■ 27 do 166 (7)	■ 4 do 10 (37)	■ 1 do 2 (61)	

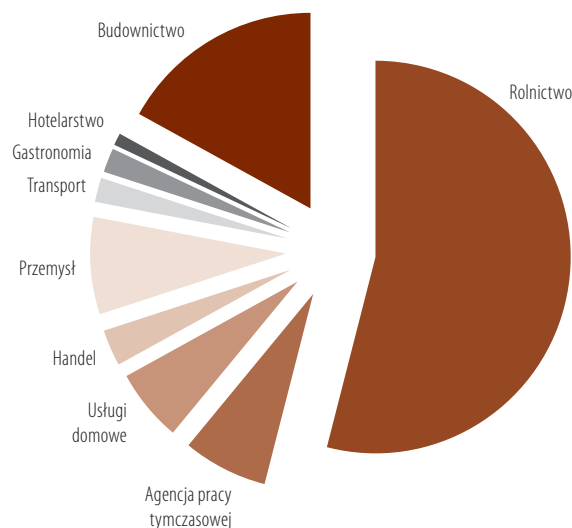
Uwaga: Z uwagi na to, że część urzędów pracy obejmuje zarówno powiat ziemski i grodzki, część aglomeracji została pominięta. Dzięki temu terytorialne rozmieszczenie imigracji jest znacznie lepiej widoczne.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych MPIPS.

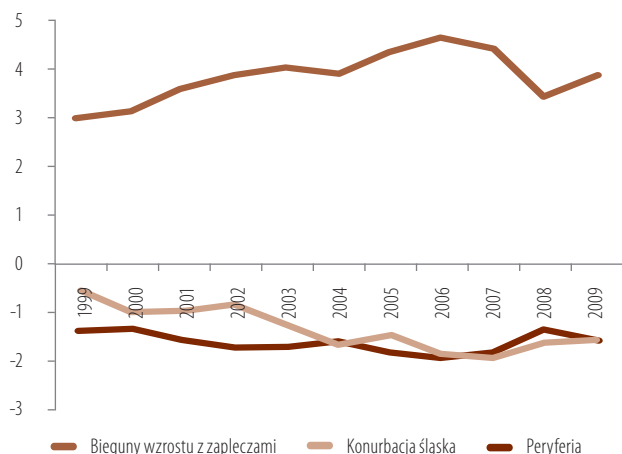
Niedobory na lokalnych rynkach pracy powstałe w wyniku masowej emigracji do państw EU15 po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej w 2004 były likwidowane poprzez dokształcanie lub przekwalifikowywanie osób bezrobotnych, jak również zatrudnianie imigrantów z państw WNP (głównie Ukraińców (92%), Białorusinów (7%) i Rosjan (1%)), które na razie jednak, pomimo szybkiego przyspieszenia w ostatnich latach, nie jest zjawiskiem powszechnym.

W warunkach zmniejszenia bezrobocia, pojawienia się deficytów strukturalnych na lokalnych rynkach pracy i zwiększenia możliwości wyjazdu po akcesji Polski do UE w razie niezadowolenia z lokalnych poziomów płac wzrosła siła przetargowa pracowników oraz, jako skutek, ich żądania płacowe. Wreszcie należy wskazać społeczne efekty masowych migracji. Negatywnymi skutkami są przede wszystkim częste przypadki rozdzielania rodzin powodujące trudności w wychowywaniu dzieci oraz wzrost liczby rozwodów. Zauważalny jest również spadek aktywności społecznej wraz z wyjazdem najbardziej aktywnych jednostek. Z drugiej strony rozmówcy wskazywali również na pozytywne aspekty wyjazdów, jakimi są poprawa statusu materialnego i warunków bytowych mieszkańców, a co za tym idzie ich ogólnego zadowolenia z życia.

**Wykres IV.54. Struktura sektorowa (w proc.) złożonych w latach 2007-2008 oświadczeń o zatrudnieniu pracowników okresowych z Ukrainy.**



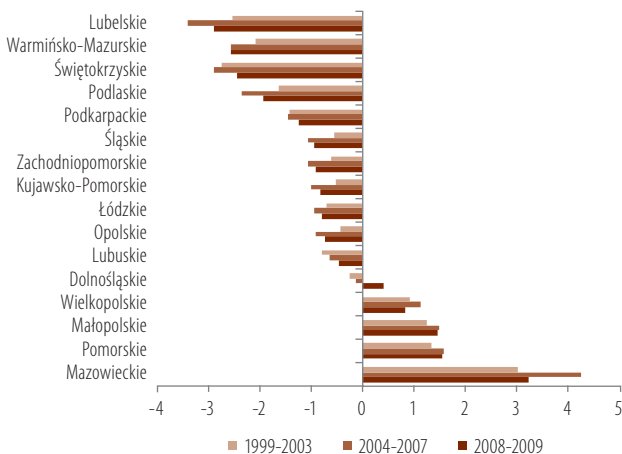
**Wykres IV.55. Saldo migracji stałych\* pomiędzy biegunami wzrostu, konurbacją śląską i peryferiami, 1999-2009.**



\*różnica między zameldowaniami a wymeldowaniami na tys. osób w wieku produkcyjnym.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS.

**Wykres IV.56. Saldo migracji stałych\* pomiędzy województwami, średnie wartości w poszczególnych okresach, 1999-2009.**



Wśród wewnątrz krajowych przepływów ludności związanych z globalizacją warto wyróżnić te następujące po powrocie z zagranicy, w szczególności przenoszenie się odnoszących sukces materialny emigrantów do wielkich miast po powrocie do kraju. Poza negatywnym efektem dla lokalnego rynku pracy w postaci permanentnej utraty kapitału ludzkiego i społecznego potencjalnych liderów społeczności lokalnych, ogranicza to również efekty mnożnikowe transferów związanych z powrotami zaplanowanymi. Dzieje się tak gdyż osoba planująca dalszą migrację wewnętrzną, już przygotowując się do powrotu z zagranicy, ogranicza transfery do swojej lokalnej społeczności, oszczędzając środki z myślą o inwestycjach w nieruchomości oraz dobra trwałego użytku w miejscu docelowym. Przyczyną odpływu migrantów powrotnych do miast jest przede wszystkim brak perspektyw zatrudnienia i inwestowania na rynku macierzystym, a także ograniczony asortyment dóbr na nim oferowanych. Im gorsza lokalna sytuacja, tym silniejsze są powyższe negatywne efekty, czego przykładem była sytuacja na Podlasiu sprzed kilkunastu lat (Hirszfeld i Kaczmarczyk, 1999), gdzie migranci dokonywali większych zakupów (nieruchomości, samochody itp.) przeważnie poza gospodarką lokalną. W większych ośrodkach miejskich w regionach peryferyjnych, takich jak Lublin efekty odpływów do metropolii są mocno ograniczone (Kaczmarczyk, 2008). Świadczy to o tym, że mogą one liczyć przynajmniej na częściowe wykorzystanie kapitału ludzkiego i rzeczowego tych swoich migrantów, którzy odnieśli sukces za granicą. Z kolei przeprowadzone przez nas badanie IDI wykazało, że również w mniejszych ośrodkach zjawisko reemigracji do wielkich miast nie ma obecnie charakteru masowego.

**Tabela IV.21. Wpływ zjawisk o charakterze globalnym na regiony w Polsce.**

Zjawisko globalne	Czynniki ekonomiczne	Wymiar lokalny	Regiony Polski najsilniej dotknięte zjawiskiem
Globalne innowacje technologiczne, procesowe i biznesowe	Handel międzynarodowy, dyfuzja wiedzy, regulacje światowe i europejskie	Dezindustrializacja, restrukturyzacja technologiczna tradycyjnych branż	Konurbacja Śląska, Centralny Okręg Przemysłowy
Delokalizacja produkcji z Północy na Południe	Wykorzystanie kosztów komparatywnych w pracochłonnych branżach –minimalizacja jednostkowych kosztów pracy	Dezindustrializacja, upadek tradycyjnych branż, pojawienie się nowych	Łódź
Włączanie Europy Środkowej do europejskiego jądra przemysłowego	Napływ BIZ i handel międzynarodowy, infrastruktura	Industrializacja, reindustrializacja, zmiana struktury przemysłu	Bieguny wzrostu i ich zaplecza, zwłaszcza w Polsce południowo - zachodniej, konurbacja Śląska, pojedyncze ośrodki na peryferiach
Outsourcing prostych usług biznesowych, nearshoring w ramach UE	Technologie ICT, konkurencja kosztowa, stabilność instytucjonalna i regulacyjna, średnio-wysoki kapitał ludzki	Rozwój sektora BPO/SCC, rozwój sektora finansowego	Bieguny wzrostu i ich zaplecza
Outsourcing centrów B+R	Istniejąca publiczna infrastruktura badawcza, konkurencyjny sektor nauki, zaangażowanie publiczne B+R	Przejęcie najwyższych segmentów łańcucha tworzenia wartości dodanej, rozwój sektora nauki	Warszawa
Migracje zagraniczne, migracje wewnętrzne do zglobalizowanych ośrodków	Integracja europejska, arbitraż płacowy	Realokacja przestrzenna zasobów pracy	Regiony peryferyjne polski wschodniej i północnej, konurbacja śląska

Źródło: Opracowanie własne.

## Podsumowanie

Globalizacja to proces tylko z pozoru dziejący się z dala od Polski. We współczesnym, silnie zintegrowanym świecie żaden kraj ani region nie jest odporny na skutki przemian zachodzących nie tylko w jego bezpośrednim sąsiedztwie, ale też na przeciwległych krańcach globu. Dziś zagranicznej presji konkurencyjnej, którą jeszcze do niedawna dotknięte były tylko wybrane branże i firmy, ulega nie tylko cała gospodarka, lecz także sfera publiczna. W tej części przedstawiliśmy kanały, poprzez które procesy globalne wpływają na polską gospodarkę, umiejscawiając jednocześnie ich skutki w polskich regionach i diagnozując wyzwania jakie stają przed polską polityką rozwoju.

Jednym z najważniejszych skutków pogłębiania się procesu integracji gospodarek narodowych są postępujące zmiany w międzynarodowym podziale pracy pomiędzy krajami rozwiniętymi a rozwijającymi się i powolne przesuwanie się środka ciężkości gospodarki globalnej od państw bogatej Północy do biedniejszego Południa. Odejście krajów rozwijających się od roli dostawców surowców i przejmowanie przez nie części produkcji przemysłowej wskutek przenoszenia jej najbardziej pracochłonnych form do lokalizacji o dużych zasobach siły roboczej, przyczynia się do dezindustrializacji w państwach rozwiniętych. Pomimo korzyści dla gospodarek narodowych i gospodarki światowej, wynikających z efektywniejszej alokacji zasobów, na poziomie lokalnym zanikanie tradycyjnych, pracochłonnych gałęzi przemysłu stanowi poważne wyzwanie dla rynku pracy, społeczności i władz.

Opisane w niniejszym opracowaniu historie restrukturyzacji starych ośrodków przemysłowych Europy i Ameryki Północnej wskazują, że przebudowa podstaw gospodarki lokalnej jest procesem trudnym i długotrwałym. Jednocześnie jednak wiele zależy od działań społeczności i władz lokalnych oraz elastyczności regionu. Próby powstrzymania zachodzących zmian i lokalnego odwracania tendencji o charakterze globalnym nie są w stanie zachować starej bazy gospodarczej regionu w dłuższym okresie z powodu wysokich i rosnących kosztów takich działań oraz narażenia na konkurencję na coraz bardziej zglobalizowanym rynku. Z drugiej strony, również działania skierowane na przyspieszenie dostosowania się lokalnej gospodarki do nowej sytuacji przynoszą skutek dopiero w perspektywie kilkunastu, a często nawet kilkudziesięciu lat. Tempo tego procesu zależy od dwóch czynników. Pierwszym z nich jest dostępność w lokalnej gospodarce zasobów pozwalających na jej dywersyfikację poprzez rozwój nowych sektorów przemysłu i usług na danym terenie. Przykładem są uczelnie w starych ośrodkach przemysłowych, ułatwiające restrukturyzację gospodarki poprzez zapewnianie zasobów kapitału ludzkiego i bazy naukowo-badawczej. Drugim wyznacznikiem elastyczności lokalnych gospodarek jest mobilność ludności. Gdy jest ona wysoka, następuje szybkie dostosowanie się populacji do zmian potencjału gospodarczego regionu. Natomiast niskie przepływy ludności w połączeniu z długotrwałym charakterem restrukturyzacji bazy gospodarczej przekładają się na trwale wysoki poziom lokalnego bezrobocia.

Kraje Europy Środkowej i Wschodniej dopiero po rozpadzie bloku komunistycznego mogły dołączyć do globalnego rynku. Dzięki dużym zasobom relatywnie dobrze wykwalifikowanej siły roboczej i bliskiemu położeniu względem Europy Zachodniej przyciągnęły one branże wytwarzające średnio zaawansowaną produkcję przemysłową. Pozwoliło to zatrzymać zachodzącą podczas pierwszej dekady transformacji dezindustrializację, która dotknęła region z kilkudziesięcioletnim opóźnieniem w porównaniu z krajami Zachodu. Jednocześnie, dzięki regulacyjnej i instytucjonalnej stabilności oraz bliskości kulturowej względem państw rozwiniętych w Europie Środkowej szybko rozwijają się liczne ośrodki usług biznesowych obsługujące podmioty zagraniczne. Kraje regionu stopniowo włączają się też w międzynarodową działalność badawczo-rozwojową, choć na przeszkodzie stoi w tym wypadku zbyt słabe wsparcie rządowe dla tego obszaru.

Podobnie jak w krajach zachodnich, poszczególne procesy globalizacyjne mają odmienne natężenie i skutki w różnych częściach Polski. Najlepiej rozwinięte ośrodki wraz ze swoimi zapleczeniami są najmocniejszymi ogniwami łączącymi polską gospodarkę z zagranicą. Dzięki swoim zasobom ludzkim i relatywnie dobrej infrastrukturze przyciągają one najwięcej inwestycji zagranicznych, są też najkorzystniejszym punktem startowym dla miejscowych producentów wychodzących na międzynarodowe rynki. Przy tym są one nie tylko miejscem koncentracji branż przetwórstwa przemysłowego, ale też szybko rozwijającymi się ośrodkami usług biznesowych świadczonych dla firm zagranicznych. Skupienie aktywności gospodarczej w dużych ośrodkach szczególnie dobrze widać w przypadku działalności badawczo-rozwojowej w największych miastach kraju. W szybkim tempie integrują się z zagranicą również tereny położone na południowym zachodzie Polski, znajdujące się w pobliżu europejskiego jądra przemysłowego i stopniowo do niego włączane. Regiony peryferyjne na wschodzie i północy Polski, poza oddzielnymi ośrodkami, uczestniczą w sieci globalnych powiązań głównie poprzez migracje ludności, które mają zarówno charakter wyjazdów za granicę, jak i przemieszczania się do bardziej zglobalizowanych obszarów na terenie kraju. Oddzielnym przypadkiem są skupione w konurbacji śląskiej tereny mocno odczuwające restrukturyzację tradycyjnych gałęzi przemysłu. Zachodzą w nich obecnie zjawiska podobne do tych znanych ze starych ośrodków industrialnych w krajach zachodnich, złagodzone jednak dzięki napływowi nowych branż i mającej dzięki temu miejsce częściowej reindustrializacji. Z kolei historia budowania nowego oblicza gospodarki Łodzi pokazuje coraz silniejsze powiązania sytuacji na lokalnych rynkach pracy ze zjawiskami globalnymi. Z jednej strony przypomina o wyzwaniach i zagrożeniach stojących przed miastami w zglobalizowanym świecie, o kosztach i długotrwałości odnowy gospodarczej po wystąpieniu zewnętrznych szoków uderzających w tradycyjne fundamenty miejscowej przedsiębiorczości, z drugiej – pokazuje szanse i możliwości dalszego rozwoju dzięki uczestnictwu w rynku globalnym.



Wnioski dla polityki społeczno-gospodarczej

## Wnioski dla polityki społeczno-gospodarczej

W dziesięć lat od ogłoszenia w Strategii Lizbońskiej zamiaru przekształcenia się w najbardziej konkurencyjną gospodarkę świata, Unia Europejska, a z nią także i Polska, znajduje się na rozdrożu. W powszechnym odczuciu realizacja agendy lizbońskiej zakończyła się porażką. Co prawda w wielu krajach udało się znacząco zwiększyć zatrudnienie, włączając do zasobów pracy grupy społeczne znajdujące się do tej pory na jego marginesie, lecz jednocześnie dynamika produktywności pracy pozostała rozczarująco niska, zaś Europa – jako całość – zaczęła tracić dystans zamożności wobec Stanów Zjednoczonych. Problemy te pogłębiła Wielka Recesja lat 2008-2009, której Europa nie zdołała wykorzystać do wzmocnienia fundamentów swojego rozwoju.

W części pierwszej argumentujemy, że o ile Strategia Lizbońska nie spełniła wszystkich pokładanych w niej nadziei, to jednocześnie postawienie precyzyjnej diagnozy powodów mieszanego obrazu jej efektów jest kluczowe dla skutecznej implementacji nowej agendy europejskiej jaką jest „Europa 2020”. Zwracamy uwagę, że bilans reformatorski ostatniego dziesięciolecia, a więc i skuteczność wdrażania Strategii Lizbońskiej, wypada odmiennie w różnych krajach członkowskich UE, sferach polityki społeczno-gospodarczej i sektorach. O ile kraje Europy południowej – Włochy i Portugalia, a w mniejszym stopniu także Grecja i Hiszpania odniosły zdecydowaną porażkę modernizacyjną, tracąc dystans względem USA oraz innych członków Wspólnoty, to jednocześnie w państwach północnoeuropejskich – Szwecji, Finlandii, Holandii czy Niemczech – założenia Strategii były realizowane konsekwentnie, a kraje te odniosły znaczące sukcesy w osiąganiu jej pierwotnych celów. Osiągnięcie celów z obszaru rynku pracy okazało się przy tym łatwiejsze niż w zakresie produktywności, której dynamika w Europie jest powszechnie poniżej poziomu gwarantującego zmniejszanie luki rozwojowej wobec Stanów Zjednoczonych.

Z punktu widzenia Polski wyciągnięcie krytycznych wniosków z sukcesów i porażek Europy Zachodniej w realizacji Agendy Lizbońskiej wydaje się rozwojowym być albo nie być. Nasz kraj jest już bowiem w chwili obecnej zaledwie o krok od osiągnięcia produktywności i zamożności podobnej do tej jaką cechuje się Portugalia - najuboższy kraj UE-15. Tym samym, potencjał modelu rozwoju opartego o wykorzystanie prostych rezerw i renty zapóźnienia powoli się wyczerpuje – to czy w kolejnych 20 latach Polska podąży ścieżką właściwą dla Europy Południowej czy też tą, jaką wytyczyły państwa Europy Północnej, będzie zależęć od praktycznych wyborów jakich dokona nasza polityka publiczna w nadchodzących latach. Elementami tego wyboru jest z jednej strony wewnętrzna wola polityczna do reformowania kraju, a z drugiej postawa jaką Polska przyjmie na forum europejskim, stając się rzecznikiem lub hamulcowym reform w całej Unii.

W części I pokazaliśmy, że o ile wiele państw UE zrobiło znaczący postęp w celach zatrudnieniowych Strategii Lizbońskiej, a niektóre osiągnęły go z nawiązką, to w wypadku Polski pozostaje jeszcze wiele do zrobienia. W ostatniej dekadzie w odróżnieniu od państw Europy Północnej i Zachodniej, a nawet niektórych krajów śródziemnomorskich nasz kraj osiągnął szczególnie mały postęp w zakresie zatrudnienia osób po 50 roku życia, w tym zwłaszcza kobiet. Powodem są spóźnione i fragmentaryczne reformy w tym obszarze odróżniające Polskę *in minus* nie tylko od znajdujących się od lat w europejskiej awangardzie Szwecji czy Holandii, lecz także od takich państw jak Niemcy, Finlandia czy Austria, w których jeszcze do niedawna wskaźniki aktywności zawodowej i zatrudnienia najstarszych uczestników rynku pracy były zbliżone do tych odnotowywanych w Polsce. W najbliższych latach Polska może oczekiwać niewielkiej poprawy na rynku pracy w związku z likwidacją wcześniejszych emerytur w systemie powszechnym, jednak nadal, należący do najniższych w Europie, efektywny wiek wycofywania się kobiet z rynku pracy na skutek przechodzenia na emeryturę oraz specjalne systemy świadczeniowe uprzywilejowujące niektóre grupy zawodowe wobec innych, będą blokować domykanie się luki zatrudnieniowej między Polską, a konkurencyjną Europą Północną i USA. Jak słusznie podkreśla to Rząd w Krajowym Programie Reform faktyczny wiek emerytowania jest uzależniony od ustawowego wieku emerytalnego, możliwości wcześniejszego wycofania się z rynku pracy na inne świadczenia oraz skali zatrudnienia wśród osób w wieku przedemerytalnym i okołoemerytalnym. Tym samym ważne jest aby działania aktywizujące, kierowane do osób po 50, 55 i 60 roku życia, konstruowane były kompleksowo i wielowymiarowo. Tym samym prowadzenie skoordynowanej polityki odpowiednio w zakresie ustawowego wieku emerytalnego, możliwości wcześniejszego wycofywania się z rynku pracy oraz zatrudnienia osób w wieku przedemerytalnym jest szczególnie pilne, o ile Polska ma nie utracić konkurencyjności zatrudnieniowej względem Niemiec, Czech, Słowacji, Skandynawii, Holandii czy Austrii.

Trzeba przy tym pamiętać, że już w latach 2010-2020 niezwykle silnie negatywne procesy demograficzne całkowicie odmienią polski rynek pracy, zmieniając proporcje między liczbą ludności w wieku produkcyjnym i post-produkcyjnym. O ile bowiem w ostatnich kilku latach rosła podaż pracy podnosiła wzrost gospodarczy w Polsce, to już w najbliższym dziesięcioleciu tak nie będzie, a w kolejnych dekadach oddziaływanie to stanie się silnie ujemne. W *Zatrudnieniu w Polsce 2008* argumentowaliśmy, że sytuacji tej można zapobiec tylko poprzez położenie silnego nacisku na reformy na rynku pracy i zabezpieczenia społecznego skoncentrowane na podniesieniu partycypacji w zatrudnieniu wszystkich grup społecznych, lecz zwłaszcza kobiet, osób młodych (poniżej 25 roku życia) i starszych (po 55 i 60 roku życia). Dodatkowo, w świetle przedstawionych w części I dekompozycji, w wypadku mężczyzn szczególnym wyzwaniem jest stworzenie zachęt do podnoszenia przez nich swojego kapitału ludzkiego. W odróżnieniu od kobiet, polscy mężczyźni nie zwiększają uczestnictwa w edukacji w stopniu sprzyjającym zniwelowaniu luki zatrudnieniowej między Polską a Skandynawią czy USA w przyszłości. Dokładna ocena przyczyn relatywnego niedokwalifikowania polskich mężczyzn, w tym krytyczna refleksja nad polskim systemem edukacji powszechnej powinny znaleźć się wysoko na liście priorytetów ministerstw pracy i edukacji.

Ważną konkluzją analiz przeprowadzonych w części I było wskazanie głównych słabości rozwojowych Europy jaką jest z jednej strony powolny wzrost produktywności w sektorze usług rynkowych, w tym zwłaszcza w handlu i usługach finansowych, a z drugiej niedostateczne wykorzystanie ICT jako technologii ogólnego przeznaczenia we wszystkich gałęziach europejskiej gospodarki. Europa traci względem Stanów Zjednoczonych na relatywnie niższej innowacyjności, niedostatecznie konkurencyjnym rynku usługowym i regulacjach ograniczających kreatywną destrukcję i przenikanie ICT do usług, w tym zwłaszcza handlu i logistyki. Porażka negocjacji wokół dyrektywy Bolkensteina pokazuje strukturalny problem europejskiej agendy reform – partykularne egoizmy branżowe i krajowe podmywają konkurencyjność UE jako całości. Polska, która była od wielu lat propagatorem pełnej liberalizacji przepływu usług we Wspólnocie, powinna pozostać jej silnym adwokatem także w przyszłości. Oznacza to jednak także wymóg podobnego postępowania w kraju. Dotyczy to zarówno przemyślanych i konsekwentnych inwestycji w infrastrukturę transportową i logistyczną (koleje, drogi szybkiego ruchu, terminale kontenerowe i intermodalne etc.) podnoszącą potencjał produktywności sektorów usługowych i przemysłu, jak i warstwy stricte legislacyjnej. Regulacje ograniczające potencjał wzrostu wydajności sektorów usługowych – turystyce, handlu, transporcie i logistyce – powinny być szczególnie wnikliwie badane już na etapie Oceny Skutków Regulacji i co do zasady odrzucane już na pierwszym etapie prac legislacyjnych. Poważnym zaniedbaniem jest niedokonanie przeglądu już uchwalonych ustaw i innych aktów prawnych pod kątem ich rzeczywistego wpływu na potencjał wzrostu produktywności w Polsce. Dotyczy to zarówno prawa ogólnego – podatkowego, budowlanego itp., jak i regulacji sektorowych ingerujących np. w swobodę handlu detalicznego i uderzających w jego potencjał podnoszenia wydajności. Uniknięcie błędów wyżej rozwiniętych państw UE i Japonii, w których dopuszczono do utracenia dystansu względem USA w wielu gałęziach branży usługowej powinno być priorytetowym zadaniem polskiej polityki gospodarczej i rynku pracy. Jednocześnie, jak pokazujemy to zarówno w części I jak i części IV szczególną szansą dla Polski jest osiągnięcie wysokiej dynamiki wzrostu w przemyśle i kontynuowanie trendu reindustrializacyjnego w regionach do tego predysponowanych. Przemysł w sposób istotny przyczynił się do sukcesów gospodarczych jakie w ostatniej dekadzie osiągnęły Czechy i Słowacja. Stopniowe przesuwanie się jądra przemysłowego Europy na wschód jest szansą dla całej Europy Środkowej, w tym także dla Polski południowo-zachodniej. Inwestowanie w infrastrukturę logistyczną i transportową w tym obszarze, poszerzone o włączenie całej Polski w europejską sieć korytarzy transportowych TEN-T jest warunkiem sine qua non skorzystania z tej szansy, a więc powinno być traktowane priorytetowo. Zwracamy uwagę, że wobec rażąco niskiego zaangażowania sektora publicznego w finansowanie nauki i B+R w Polsce, znajduje się ona na marginesie światowych inwestycji sektorów high-tech oraz cechujących się najwyższą wartością dodaną gałęzi usługowych – usług doradczych, analitycznych i B+R. Bezpośrednie inwestycje zagraniczne lokowane w Polsce koncentrują się przede wszystkim na przemysłach średniozaawansowanych technologicznie (med.-tech), w których wartość dodana i potencjał rozwoju jest wyraźnie niższy. Przełamanie tego stanu rzeczy będzie wymagało w perspektywie najbliższego 10 lecia podwojenia, w horyzoncie dwudziestoletnim nawet potrojenia udziału wydatków publicznych na B+R w PKB. To właśnie zaangażowanie publiczne w B+R jest obok nakierowania na promowanie pracy względem bierności najsilniejszym wyróżnikiem konkurencyjnych gospodarek północnoeuropejskich od niekonkurencyjnego południa.

W części I pokazujemy, że Czechy i Słowacja w zauważalnym stopniu zdołały w ciągu ostatniej dekady zniwelować lukę w produktywności pracy względem USA. W odróżnieniu od swoich południowych sąsiadów podobnym sukcesem nie może pochwalić się Polska, która mimo tego, że jest krajem dwu i półkrotnie uboższym od Stanów Zjednoczonych, nie potrafi osiągnąć od nich znacząco wyższej dynamiki produktu na zatrudnionego. Powodem jest przede wszystkim niedostateczna realokacja czynnika pracy w obrębie pracy zarówno w ujęciu przestrzennym jak i sektorowym. O ile nie zostaną udrożnione realne kanały mobilności przestrzennej w obrębie kraju pozwalające na skuteczną realokację zatrudnienia z terenów peryferyjnych w kierunku centrów rozwoju oraz z niskoprodukcyjnych sektorów takich jak rolnictwo do wyżej produktywnych gałęzi przemysłu i usług, dynamika wzrostu gospodarczego w Polsce musi obniżyć się. W chwili obecnej ani polski rząd, ani polskie samorządy nie prowadzą świadomej polityki promującej migrację wewnętrzną – przeciwnie wysokie ceny nieruchomości i mieszkań na wynajem w dużych polskich miastach, mimo znacznych zasobów terenów nadających się pod zabudowę, wskazują, że popyt mieszkaniowy nie równoważy się z ich podażą z przyczyn leżących po stronie miast i regulacji. O ile racjonalna polityka nadzorcza państwa w sektorze finansowym ma za zadanie nie dopuścić do powstania bańki na nieruchomościach, to jednocześnie nie jest to równoznaczne z dostosowaniem popytu do niskiej podaży budynków mieszkalnych. Dotychczasowe działania publiczne koncentrujące się właśnie na subsydiowaniu kredytów mieszkaniowych, przy jednoczesnej restrykcyjnej polityce nadzoru bankowego są niespójne. Przesunięcie akcentów na budowę realnego programu zwiększenia podaży przystępnych cenowo mieszkań w polskich centrach rozwoju, pozwoliłoby mieć nadzieję na realne wsparcie mobilności wewnętrznej Polaków.

Rewizji wymaga także model prowadzonej obecnie polityki rolnej. Potencjał wzrostu produktywności polskiej gospodarki dzięki realokacji nieefektywnie wykorzystywanych w sektorze rolnym zasobów pracy do usług i przemysłu szacujemy na ok. 20 proc., a więc wielkość równoważną 5-6 latom wysokiego wzrostu gospodarczego Polski. Obserwowane od kilku lat zamrożenie czynnika pracy w rolnictwie na niespotykanym w Europie poziomie 13 procent jest hamulcem rozwojowym polskiej gospodarki. Obecny kształt dopłat bezpośrednich nie sprzyja procesom realokacyjnym i wzrostowi produktywności polskiego rolnictwa. Bez zmiany tego modelu Polska nie zdoła przekroczyć pułapu zamożności wyznaczanego w Europie przez Grecję czy Hiszpanię, a więc poziomu kształtującego się daleko poniżej poziomów charakterystycznych zarówno dla światowych liderów produktywności – USA, Australii, Holandii czy Singapuru – jak i krajów niewiele im ustępujących – Niemcom, Francji czy Danii. Zmniejszeniu wymaga całkowity strumień subsydiów kierowanych do rolnictwa i górnictwa – dwóch sektorów, które w największym stopniu obniżają potencjał wzrostowy Polski. Przedstawiony w części IV przykład hutnictwa stali pokazuje, że możliwe jest przeprowadzenie skutecznej restrukturyzacji tradycyjnej gałęzi gospodarki o ile prowadzona jest ona konsekwentnie i nakierowana na osiągnięcie trwałej konkurencyjności międzynarodowej.



W związku z wyzwaniami demograficznymi, lecz także potencjałem wzrostu produktywności niezwykle ważne jest świadome kształtowanie krajowej polityki migracyjnej w taki sposób by Polska stała się w najbliższej dekadzie krajem imigracji netto, w tym zwłaszcza takim, który z powodzeniem przyciąga osoby dobrze wykształcone. Słabością Europy w porównaniu ze Stanami Zjednoczonymi jest to, że nie absorbuje wykwalifikowanych imigrantów, koncentrując się, częściowo z konieczności, na osobach bez wykształcenia przybywających z krajów Afrykańskich. Polska jako szybko rozwijające się państwo sąsiadujące z znacznie uboższymi obszarami Ukrainy i Białorusi mogłaby zmienić ten negatywny wzorzec gdyby potrafiła na szerszą skalę i w sposób konsekwentny wykorzystywać już istniejące instrumenty takie jak Niebieska Karta, czy Karta Polaka do przyciągania wysokokwalifikowanych imigrantów z terenów byłego ZSRR. Brak jednoznacznego przekazu zachęcającego do osiedlania się w Polsce, a także zaledwie szczątkowe programy nakierowane na tworzenie sieci realnych powiązań, które w przyszłości mogłyby zachęcać dobrze wykształconych cudzoziemców z krajów ościennych do osiedlania się w Polsce jest niewątpliwą słabością polskiej polityki publicznej w jej obecnym kształcie. Zmiana tego stanu rzeczy wymagać będzie ukształtowania polskiej polityki migracyjnej na nowo oraz wyposażenia jej w realne instrumentarium pozwalające na wielokrotnienie strumienia wysokokwalifikowanych pracowników ze wschodu – stypendiów dla studentów i doktorantów, ułatwień formalnych w uzyskaniu prawa stałego pobytu i obywatelstwa etc.

Na koniec należy podkreślić znaczenie, jakie dla utrzymania wysokiej dynamiki wzrostu gospodarczego i podniesienia produktywności pracy w przyszłości ma akumulacja kapitału. W części I pokazujemy, że wobec ograniczonej zdolności dla przyspieszenia dynamiki TFP oraz skutków dla rynku pracy ze strony pogarszającej się demografii, to właśnie wzrost akumulacji brutto mógłby, obok reform nakierowanych na podwyższenie podaży pracy, zagwarantować dogonienie najwyżej rozwiniętych gospodarek Północy w perspektywie jednego pokolenia. By tak się jednak stało stopa inwestycji musiałaby w Polsce na trwale wzrosnąć o około 5 pkt. proc. Zgodnie z zaprezentowanymi w części III wynikami odnoszącymi się do bezpośrednich inwestycji zagranicznych, a także teorią ekonomii, wyższym inwestycjom służyć będzie poprawa prawnego i instytucjonalnego otoczenia biznesu, uzupełniona o niskie opodatkowanie kapitału. Preferowanie podatkowe pracy i oszczędności względem bierności i konsumpcji są najskuteczniejszymi narzędziami polityki fiskalnej wspierającymi produktywność zachowania podmiotów gospodarujących. Przebudowa polskiego systemu podatkowego przesuwająca ciężar z podatków bezpośrednich nałożonych na kapitał i pracę w kierunku podatków pośrednich powinna się więc znaleźć wysoko w agendzie modernizacyjnej polskiej polityki publicznej.

## Aneks metodologiczny

## Aneks 1. Dekompozycja zmian zatrudnienia w okresie 2000-2010

Zmiana (różnica) wskaźnika zatrudnienia ogółem (w szczególności osób w wieku 15-64) między momentem (K) a momentem odniesienia (O), może być zdekomponowana na wkład składników wyznaczanych przez cechy zasobów pracy (LZ), czynnika demograficznego (D), różnej intensywności wykorzystania pracy (I) oraz różnej jakości zasobów pracy (J).

$$LZ_K = ER_O - ER_K = \sum_{wpk} (D_{pk} + I_{wpk} + J_{wpk})$$

$$D_{pk} = ER_{Kpk} \left( \frac{P_{Opk}}{P_O} - \frac{P_{Kpk}}{P_K} \right)$$

$$I_{wpk} = (ER_{Owpk} - ER_{Kwpk}) \frac{P_{Opk}}{P_O} \times \frac{P_{Kpk}}{P_K} \times P_K$$

$$J_{wpk} = ER_{Owpk} \frac{P_{Opk}}{P_O} \left( \frac{P_{Owpk}}{P_{Opk}} - \frac{P_{Kwpk}}{P_{Kpk}} \right)$$

gdzie:

ER – wskaźnik zatrudnienia

P – populacja

w – poziom wykształcenia (wyższe – poziom 5-6 ISCED 1997, średnie i policealne – poziom 3-4 ISCED 1997, podstawowe – poziom 1-2 ISCED 1997);

p – płeć

k – grupa wieku (pięcioletnie grupy wieku w przedziale 15-64).

Do obliczeń wykorzystano dane roczne za okres 2000-2010, pochodzące z baz Eurostat.

## Aneks 2. Dekompozycja luki PKB per capita względem USA

Luka PKB per capita i-tego kraju ( $PKB_i$ ) względem PKB per capita Stanów Zjednoczonych ( $PKB_{USA}$ ) w danym roku może zostać zdekomponowana na składniki wynikające z różnic (i) produktywności, zdefiniowanej jako wartość dodana na godzinę pracy (VA), (ii) nakładu pracy mierzonego w średniej liczbie godzin przepracowanych przez pracownika w ciągu roku (HA), (iii) odsetka pracujących w populacji w wieku produkcyjnym ( $Emp$ ) oraz (iv) struktury demograficznej, czyli udziału ludności w wieku produkcyjnym w populacji ogółem ( $Dem$ ). Równoważność

$$\frac{PKB_i}{PKB_{USA}} = \frac{VA_i \times HA_i \times Emp_i \times Dem_i}{VA_{USA} \times HA_{USA} \times Emp_{USA} \times Dem_{USA}}$$

można zapisać jako

$$\ln\left(\frac{PKB_i}{PKB_{USA}}\right) = \ln\left(\frac{VA_i}{VA_{USA}}\right) + \ln\left(\frac{HA_i}{HA_{USA}}\right) + \ln\left(\frac{Emp_i}{Emp_{USA}}\right) + \ln\left(\frac{Dem_i}{Dem_{USA}}\right).$$

Korzystając z przybliżenia  $y-1 \approx \ln(y)$  dla  $y \approx 1$ ,<sup>1</sup> otrzymujemy

$$\left(\frac{PKB_i}{PKB_{USA}}\right) - 1 = \left(\frac{VA_i}{VA_{USA}} - 1\right) + \left(\frac{HA_i}{HA_{USA}} - 1\right) + \left(\frac{Emp_i}{Emp_{USA}} - 1\right) + \left(\frac{Dem_i}{Dem_{USA}} - 1\right) + \theta_i$$

czyli

$$\frac{PKB_i - PKB_{USA}}{PKB_{USA}} = \frac{VA_i - VA_{USA}}{VA_{USA}} + \frac{HA_i - HA_{USA}}{HA_{USA}} + \frac{Emp_i - Emp_{USA}}{Emp_{USA}} + \frac{Dem_i - Dem_{USA}}{Dem_{USA}} + \theta_i,$$

gdzie  $\theta_i$  to reszta dekompozycji.

PKB per capita oraz wartość dodana na godzinę pracy wyrażone zostały z uwzględnieniem parytetu siły nabywczej (w dolarach PPP za OECD).

<sup>1</sup> Gdyż  $x = \ln(1+x)$  dla  $x \approx 0$ .

### Aneks 3. Źródła danych i metoda roszacowania BIZ dla Polski

Dane statystyczne wykorzystywane w modelach ekonometrycznych zostały pozyskane z Narodowych Urzędów Statystycznych ośmiu krajów UE. Wszystkie wartości dotyczą roku 2009.<sup>2</sup> Zasób BIZ w podregionach *per capita* w Euro (zmienna objaśniana) został uzyskany poprzez roszacowanie zasobu BIZ z bilansu płatniczego przy pomocy bezpośrednich danych o BIZ lub, w przypadku braku takich danych, przy wykorzystaniu innych instrumentów (np. liczby przedsiębiorstw powyżej 250 pracujących na Łotwie). Dane o wysokości podatków CIT i VAT pochodzą z Eurostatu, natomiast jako indykatory jakości polityk posłużyły informacje wywodzące się z raportów *Doing Business*.

Dane z GUS dla Polski nie pozwalają na roszacowanie BIZ na podregiony w Polsce w sposób bezpośredni – w związku z tym, konieczne było zastosowanie innej metody. Ponieważ ocena poziomu BIZ w podregionach przy pomocy modelu ekonometrycznego szacowanego na danych panelowych dla województw nie przyniosła rezultatu, zdecydowaliśmy się użyć danych o kapitale w spółkach z udziałem kapitału zagranicznego do określenia poziomu BIZ w poszczególnych województwach. Następnie, tak uzyskane dane o BIZ w województwach posłużyły do oszacowania poziomu BIZ w podregionach. Narzędziem, które umożliwiło tę operację był model ekonometryczny, którego parametry zostały oszacowane na poziomie województw, a który oparty był na danych dostępnych również na niższym poziomie agregacji. Uzyskane współczynniki modelu wykorzystane zostały do obliczenia teoretycznych wartości BIZ w podregionach. Następnie, zasób BIZ w województwach został podzielony na podregiony zgodnie z uzyskanymi prognozami.

<sup>2</sup> W przypadku braku informacji za ten rok, użyto najnowszych dostępnych.

## Aneks 4. Dekompozycja zmiany wydajności pracy w przemyśle.

Zmiana wydajności zdefiniowana została jako różnica między realnymi wartościami produkcji sprzedanej na jednego pracownika przemysłu na końcu i na początku analizowanego okresu, tj. jako  $\frac{y_{t_1} - y_{t_0}}{y_{t_0}}$ , gdzie  $y_{t_0}$  jest miarą wydajności pracy na początku, a  $y_{t_1}$  – na końcu okresu. Miary wydajności dla całego przemysłu  $y_{t_0}$  oraz  $y_{t_1}$  zostały zdekomponowane na ważone sumy wydajności w poszczególnych jego działach, tj.  $y_t = \sum_i a_{jt} y_{jt}$ , gdzie  $a_{jt}$  oznacza udział zatrudnienia w dziale  $j$  w całkowitym zatrudnieniu w przemyśle w okresie  $t$ , natomiast  $y_{jt}$  oznacza wydajność  $j$ -tego działu. Dekompozycja taka pozwoliła na zidentyfikowanie zmian wydajności w poszczególnych działach. Następnie, analogicznie do metodologii Caselliego i Tenreyry (2005), zmiana wydajności zdekomponowana została na (agregatową) składową wewnątrzdziałową (tj. zmianę wydajności poszczególnych działów) oraz (agregatową) składową międzydziałową (tj. wynikającą ze zmiany alokacji czynników produkcji) wg relacji:

$$\frac{y_{t_1} - y_{t_0}}{y_{t_0}} = \sum_j a_{jt_0} \left( \frac{y_{jt_1} - y_{jt_0}}{y_{jt_0}} \right) + \sum_j (a_{jt_1} - a_{jt_0}) \frac{y_{jt_0}}{y_{t_0}} + \theta,$$

gdzie  $\theta$  oznacza resztę dekompozycji.

Należy zauważyć, że w przeciwieństwie do pracy Caselliego i Tenreyry (2005), powyższa analiza skupia się na wydajności w jednym sektorze gospodarki i jego działach w dwóch okresach, a nie na porównaniu produktywności dwóch gospodarek w jednym okresie. Ogranicza to zakres możliwych do wykorzystania narzędzi analitycznych, jednak istota dekompozycji – wyodrębnienie zmian związanych z restrukturyzacją gospodarki – zostaje zachowana.

## Wykaz stosowanych skrótów

**AFTA** – strefa wolnego handlu zrzeszająca kraje ASEAN – Stowarzyszenia Narodów Azji Południowo-Wschodniej (ang. ASEAN Free Trade Area)

**BAEL** – Badanie Aktywności Ekonomicznej Ludności, cykliczne, realizowane przez GUS w ramach EU LFS badanie rynku pracy w Polsce

**BIZ** – bezpośrednie inwestycje zagraniczne

**CIT** – podatek od zysków przedsiębiorstw (ang. Corporate Income Tax)

**EU ETS** – Europejski System Handlu Emisjami (ang. European Union Emission Trading Scheme)

**EU KLEMS** – baza danych dot. sektorowego rachunku wzrostu i produktywności w UE, opracowana przez konsorcjum europejskich uniwersytetów dla Komisji Europejskiej

**EU LFS** – cykliczne badanie rynku pracy w krajach Unii Europejskiej oraz Norwegii, Islandii, Szwajcarii, Liechtensteinie, Chorwacji i Turcji (ang. European Union Labour Force Survey)

**GATS** – Układ ogólny w sprawie handlu usługami (ang. General Agreement on Trade in Services)

**GATT** – Układ ogólny w sprawie taryf celnych i handlu (ang. General Agreement on Tariffs and Trade)

**IBS** – Instytut Badań Strukturalnych

**IDI** – Indywidualny Wywiad Pogłębiony (ang. In-depth Interview)

**KE** – Komisja Europejska

**KTN** – korporacje transnarodowe

**MFW** – Międzynarodowy Fundusz Walutowy

**NAFTA** – Północnoamerykańska Strefa Wolnego Handlu, strefa wolnego handlu zrzeszająca USA, Kanadę i Meksyk (ang. North American Free Trade Agreement)

**NUTS** – nomenklatura jednostek terytorialnych dla celów statystycznych (ang. Nomenclature Of Units For Territorial Statistics)

**OECD** – Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju, organizacja ekonomiczna skupiająca 34 państw rozwiniętych, mająca na celu wspieranie rozwoju gospodarczego (ang. Organization for Economic Cooperation and Development)

**PAiiIZ** – Polska Agencja Informacji i Inwestycji Zagranicznych

**RWPG** – Rada Wzajemnej Pomocy Gospodarczej, organizacja ekonomiczna zrzeszająca kraje bloku socjalistycznego w latach 1949-1991

**SSE** – Specjalna Strefa Ekonomiczna

**WTO** – Światowa Organizacja Handlu (ang. World Trade Organization)

**UNCTAD** – Konferencja Narodów Zjednoczonych ds. Handlu i Rozwoju (ang. United Nations Conference on Trade and Development)

## Skróty nazw państw

AT – Austria

BE – Belgia

BG – Bułgaria

CH – Szwajcaria

CH – Chiny

CY – Cypr

CZ – Czechy

DE – Niemcy

DK – Dania

EE – Estonia

ES – Hiszpania

FI – Finlandia

FR – Francja

GR – Grecja

HR – Chorwacja

HU – Węgry

IE – Irlandia

IT – Włochy

JP – Japonia

KR – Korea Południowa

LT – Litwa

LU – Luksemburg

LV – Łotwa

MT – Malta

NL – Holandia

NO – Norwegia

PL – Polska

PT – Portugalia

RO – Rumunia

RU – Rosja

SE – Szwecja

SI – Słowenia

SK – Słowacja

TR – Turcja

UK – Wielka Brytania

US – Stany Zjednoczone

UE – Unia Europejska

UE27 – Państwa członkowskie UE po 2007 (27 państw)

UE15 – Państwa członkowskie UE sprzed 2004 (15 państw)

NMS – Nowe państwa członkowskie UE (12 państw)

NMS10 – NMS z wyjątkiem Malty i Cypru





## Bibliografia

- ABSL (2010), *Sektor SSC/BPO w Polsce*, Warszawa.
- Ahearne A., Brücker H., Darvas Z., von Weizsäcker J. (2009), *Cyclical Dimensions of Labour Mobility after EU Enlargement*, Discussion papers, MT-DP – 2009/10.
- Ahlbrandt R.S., Fruehan R.J., Giarratani F. (1996), *The renaissance of American steel: lessons for managers in competitive industries*, Oxford University Press, Nowy Jork.
- Aichele R., Felbermayr G. (2010), *Kyoto and the carbon content of trade*, FZID Discussion Paper 10-2010.
- Aitken B., Harrison A.E., Lipsey R. (1996), *Wages And Foreign Ownership: A Comparative Study Of Mexico, Venezuela And The United States*, Journal Of International Economics, vol. 40.
- Aitken B.J., Harrison A.E. (1999), *Do Domestic Firms Benefit from Direct Foreign Investment? Evidence from Venezuela*, American Economic Review, American Economic Association, vol. 89(3), s. 605-618.
- Aizmann J., Spiegel M. (2002), *Institutional efficiency, monitoring costs, and the share of FDI*, NBER Working Paper 9324.
- Alfaro L., Chanda A., Kalemli-Ozcan S., Sayek S. (2006), *How Does Foreign Direct Investment Promote Economic Growth? Exploring the Effects of Financial Markets on Linkages*, NBER Working Paper 12522.
- Ali F., Fiess N., MacDonald R. (2008), *Do Institutions Matter for Foreign Direct Investment?*, Working Papers 2008\_26, Department of Economics, University of Glasgow.
- Amiti M., Javorcik B.S. (2008), *Trade Costs and Location of Foreign Firms in China* Journal of Development Economics, 85(1), s. 129-149.
- Angrist J., Kugler A. (2003), *Protective or Counter-productive? Labour market institutions and the Effect of Immigration on EU natives*, The Economic Journal (113), s. 102-131.
- Arita T., McCann P. (2004), *A comparison of industrial location behaviour within the US and European Semiconductor Industries*, ERSA conference papers ersa04p450, European Regional Science Association.
- Athukorala P., Kohpaiboon A. (2010), *Globalization of R&D by US-based multinational enterprises*, *Research Policy*, Elsevier, vol. 39(10), s. 1335-1347.
- Aydemir A., Borjas G.J. (2006), *A Comparative Analysis of the Labour Market Impact of International Migration: Canada, Mexico, and The United States*, NBER Working Paper 12327.
- Azémar C., Corcos G. (2009) *Multinational Firms' Heterogeneity in Tax Responsiveness: The Role of Transfer Pricing*, The World Economy, Blackwell Publishing, vol. 32(9), s. 1291-1318.
- Babiker M.H. (2005), *Climate change policy, market structure, and carbon leakage*, Journal of International Economics, Elsevier, vol. 65(2), s. 421-445.
- Barry F. (2000), *Convergence is not Automatic: Lessons from Ireland for Central and Eastern Europe*, The World Economy, Wiley Blackwell, vol. 23(10), s. 1379-1394.
- Barry F. (2004), *Export-platform foreign direct investment: the Irish experience*, EIB Papers 6/2004, European Investment Bank, Economic and Financial Studies.
- Bartkiewicz P., Bukowski M. (2009), *Analiza skali oraz struktury imigracji do Polski*, opracowanie IBS dla Uniwersytetu Warszawskiego.
- Basant R. (2006), *Bangalore Cluster: Evolution, Growth and Challenges*, IIMA Working Papers WP2006-05-02, Indian Institute of Management Ahmedabad.
- Basker E. (2007), *The Causes and Consequences of Wal-Mart's Growth*, Journal of Economic Perspectives, vol. 21(3), s. 177–98.
- Basu S., Fernald J. (2007), *Information and Communications Technology as a General-Purpose Technology: Evidence from U.S Industry Data*, German Economic Review 8, s. 146-173.
- Behrman J.N. (1974), *Decision Criteria For Foreign Direct Investment In Latin America*, Council Of The Americas, Nowy Jork.
- Benhabib J., Spiegel M.M. (2005), *Human Capital and Technology Diffusion [w:] P. Aghion, S. Durlauf (red.), Handbook of Economic Growth*. Elsevier, Amsterdam.
- Bernard A., Bradford Jensen J., Schott P. (2008), *Transfer Pricing by U.S.-Based Multinational Firms*, Working Papers 08-29, Center for Economic Studies, U.S. Census Bureau.
- Berndt C. (2001), *Corporate Germany Between Globalization and Regional Place Dependence: Business Restructuring in the Ruhr Area*, Palgrave Macmillan.
- Blalock G., Gertler P. J. (2008), *Welfare Gains from Foreign Direct Investment through Technology Transfer to Local Suppliers*, Journal of International Economics, vol. 74(2), s. 402–421.
- Blalock G., Gertler P.J. (2009), *How Firm Capabilities Affect Who Benefits From Foreign Technology*, Journal Of Development Economics, Elsevier, vol. 90(2), s. 192-199.
- Blanc H., Sierra C. (1999), *The Internationalisation of R&D by Multinationals: A Trade-off between External and Internal Proximity*, Cambridge Journal of Economics, Oxford University Press, vol. 23(2), s. 187-206.
- Blanchard O. (2004), *The Economic Future of Europe*, NBER Working Paper 10310.

- Blömstrom M. (1992), *Host Country Benefits of Foreign Investment*, NBER Working Paper 3615.
- Blonigen B.A. (1999), *In Search of Substitution Between Foreign Production and Exports*, NBER Working Paper 7154.
- Boermans M., Roelfsema H., Yi Z. (2009), *Regional determinants of FDI in China: A new approach with recent data*, Working Papers 09-23, Utrecht School of Economics.
- Bonaglia F., Goldstein A. (2007), *Strengthening Productive Capacities in Emerging Economies through Internationalisation: Evidence from the Appliance Industry*, OECD Development Centre Working Papers 262, OECD.
- Bond E.W., Samuelson L. (1986), *Tax Holidays as Signals*, The American Economic Review, vol. 76(4), s. 820-826.
- Bonin H. et al. (2008), *Geographic Mobility in the European Union: Optimising its Economic and Social Benefits*, IZA Research Report No. 19.
- Boratyński J. et al. (2004), *Monitoring polskiej polityki wizowej – raport*, Fundacja im. Stefana Batorego.
- Borensztein E., De Gregorio K., Lee J.W. (1995), *How Does Foreign Direct Investment Affect Economic Growth?*, NBER Working Papers 5057.
- Bourlakis C. (1987), *Multinational Corporations And Domestic Market Structure: The Case Of Greek Manufacturing Industries*, Review Of World Economics (Weltwirtschaftliches Archiv), Springer, vol. 123(4), s. 719-733.
- Brady D., Denniston R. (2006), *Economic Globalization, Industrialization and Deindustrialization in Affluent Democracies*, Social Forces, vol. 85(1), s. 297-329.
- Brennan G., Buchanan J.M. (1980), *The power to tax: Analytical foundations of fiscal constitution*, Cambridge University Press.
- Bross U., Walter G. (2000), *Socio-economic Analysis of North Rhine-Westphalia*, MOEL-Working paper, Karlsruhe.
- Brücker H. (2007), *Migration als Therapie für Fachkräftemangel?* [w:] IAB, *Materialsammlung Fachkräftebedarf der Wirtschaft*.
- Bucovetsky S. (1991), *Asymmetric tax competition*, Journal of Public Economics, vol. 30, s. 167-181.
- Budnik K. (2008), *Search Equilibrium with Migration: the Case of Poland*, National Bank of Poland Working Papers 45, National Bank of Poland, Economic Institute.
- Bukowski M., Growiec J., Marć Ł. (2009), *Strategia Lizbońska Unii Europejskiej i wyzwania konwergencji nowych krajów członkowskich - perspektywa polska*, Warszawa.
- Bukowski M., Regulski A., Górecki R., Kot T. (2010), *Typology of subregions as a reference point for the process of identification and delimitation of problem areas/areas of strategic intervention in Poland*, Studia Regionalia KPZK PAN, vol. 26/27, Warszawa.
- Bukowski M., Rymaszewski P. (2010), *(Nie)Konkurencyjna Polska- jak przegrywamy międzynarodową konkurencję regulacyjną?*, IBS Policy Paper 2/2010.
- Burnside C., Dollar D. (2000), *Aid, Policies And Growth*, American Economic Review, vol. 90(4), s. 847-68.
- Carkovic M.V., Levine R. (2002), *Does Foreign Direct Investment Accelerate Economic Growth?*, University of Minnesota Department of Finance Working Paper.
- Caselli F., Tenreryo S. (2005), *Is Poland the next Spain?*, NBER Working Paper 11045.
- Cavelaars P., Hessel J. (2007), *Regional labour mobility in the European Union: adjustment mechanism or disturbance?*, DNB Working Paper No. 127.
- CBOS (2010), *Praca cudzoziemców z Polsce. Raport z badań*.
- CEDEFOD (2011), *Employment-related mobility and migration, and vocational education and training*, Working Paper No. 9, Luksemburg.
- Centrum Doradztwa Zawodowego dla Młodzieży (2007), *Determinanty wyborów edukacyjno-zawodowych 500 uczniów szkół gimnazjalnych Miasta Poznania*.
- Cerna L. (2009), *Changes in Swedish Labour Immigration Policy: A Slight Revolution?*, The Stockholm University Linnaeus Center for Integration Studies (SULCIS), Working Paper 2009:10.
- Charnovitz S. (2003), *Trade and Climate: Potential Conflicts and Synergies*, [w:] Pew Center on Global Climate Change, *Beyond Kyoto: Advancing the International Effort Against Climate Change*, Arlington.
- Chen C-F., Sewell G. (1996), *Strategies for technological development in South Korea and Taiwan: the case of semiconductors*, Research Policy, vol. 25(5), s. 759-783.
- Cheng L.K., Kwan Y.K. (2000), *What are the determinants of the location of foreign direct investment? The Chinese experience*, Journal of International Economics, 51, s. 379-400.
- Cheung K., Lin P. (2004), *Spillover effects of FDI on innovation in China: Evidence from the provincial data*, China Economic Review, Elsevier, vol. 15(1), s. 25-44.
- Clark C. (1957), *The Conditions of Economic Progress*, 3rd ed., Macmillan, Londyn.
- Clausing K.A (2000), *Does Multinational Activity Displace Trade?*, Economic Inquiry, vol. 38(2), s. 190-205.
- Constant A.F., Tien B.N. (2009), *Brainy Africans to Fortress Europe: For Money or Colonial Vestiges?*, IZA DP No. 4615.
- Csengödi S., Jungnickel S., Urban D.M. (2008), *Foreign Takeovers and Wages in Hungary*, Review of World Economics (Weltwirtschaftliches

- Archiv), Springer, vol. 144(1), s. 55-82.
- D'Amuri F., Peri G. (2010), *Immigration and occupations in Europe*, CReAM, Discussion Papers, CDP No. 26/10.
- Daude C., Stein E. (2007), *The Quality Of Institutions And Foreign Direct Investment*, *Economics and Politics*, Blackwell Publishing, vol. 19(3), s. 317-344.
- de Mello L.R. Jr. (1999), *Foreign Direct Investment-Led Growth: Evidence from Time Series and Panel Data*, *Oxford Economic Papers*, Oxford University Press, vol. 51(1), s. 133-51.
- de Mooij R.A., Ederveen S. (2008), *Corporate Tax Elasticities A Reader's Guide to Empirical Findings*, Working Papers 0822, Oxford University Centre for Business Taxation.
- Deitrick S. (1999), *The Post Industrial Revitalization of Pittsburgh: Myths and Evidence*, *Community Development Journal*, vol. 34(1), s. 4-12.
- Dischinger M. (2007), *Profit Shifting by Multinationals: Indirect Evidence from European Micro Data*, Discussion Papers in Economics 2029, University of Munich, Department of Economics.
- DIW (2010), *Fachkräftemangel kurzfristig noch nicht in Sicht*, Wochenbericht des DIW Berlin Nr. 46/2010.
- Domański B., Gwosdz K. (2009), *Toward a More Embedded Production System? Automotive Supply Networks and Localized Capabilities in Poland*, *Growth and Change*, vol. 40(3), s. 452-482.
- Doyle C., van Wijnbergen S. (1994), *Taxation of Foreign Multinationals: A Bargaining Approach to Tax Holidays*, *International Tax and Public Finance*, vol. 1, s. 221-245.
- Doyle N., Hughes G., Wadensjö E. (2006), *Freedom of movement for workers from Central and Eastern Europe: experiences in Ireland and Sweden*, SIEPS 2006:5.
- Driffield N. (2001), *Inward Investment And Host Country Market Structure: The Case Of The UK*, *Review Of Industrial Organisation*, vol. 18(4).
- Dunning J., Lundan S. (2008), *Multinational Enterprises and The Global Economy, Second Edition*, Edward Elgar, 2008.
- Dunning J.H. (1981), *International Production and the Multinational Enterprise*, Allen & Unwin, Londyn.
- Dustmann C. (2001), *Return migration, wage differentials, and the optimal migration duration*, IZA Discussion Paper, Nr 264, Institute for the Study of Labor (IZA).
- Dustmann C., Glitz A. (2011), *Migration and education*, CReAM Discussion Paper Series, CDP No 05/11.
- Dustmann, C. et al. (2003), *The Impact of EU enlargement on migration flows*, Home Office Online Report 25/03.
- Duszczyk M. (2007), *Doświadczenia wybranych państw członkowskich Unii Europejskiej w zakresie migracji powrotnych*, CMR Working Papers, Nr 21/79.
- Duszczyk M. (2011), *Polityka imigracyjna oraz swobodny przepływ pracowników w unii europejskiej – ewolucja i teraźniejszość*, Instytut Polityki Społecznej UW, Warszawa.
- Easterly W. (2003), *Can Foreign Aid Buy Growth?*, *Journal Of Economic Perspectives*, Volume 17, Number 3, s. 23-48.
- Ester P., Krieger H. (2008), *Comparing labour mobility in Europe and the US: facts and pitfalls*, OVER.WERK Tijdschrift van het Steunpunt WSE / Uitgeverij Acco 3-4.
- European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (2007), *Factors determining international and regional migration in Europe*.
- Faggio G., Nickell S. (2007), *Patterns of Work Across the OECD*, *Economic Journal* vol. 117(521), s. 416-440.
- Falvey R.E., Gemmell N. (1996), *Are Services Income-Elastic? Some New Evidence*, *Review of Income and Wealth*, Wiley Blackwell, vol. 42(3), s. 257-69.
- Feld L., Heckemeyer J.H., (2009). *FDI and Taxation: A Meta-Study*, CESifo Working Paper Series 2540, CESifo Group Munich.
- Fellmer S. (2007), *Was erleichtert, was hemmt die Zuwanderung polnischer Ärzte. Analyse ihrer Migrationsentscheidung und der relevanten deutschen Zuwanderungspolitik*, ZAF 1/2007, s. 23-44.
- Feyrer J.D., Sacerdote B., Stern A.D. (2007), *Did the Rust Belt Become Shiny? A Study of Cities and Counties That Lost Steel and Auto Jobs in the 1980s*, *Brookings-Wharton Papers on Urban Affairs - 2007*, s. 41-89.
- Fihel A., Kaczmarczyk P., Tyrowicz J. (2008), *Migracje powrotne Polaków*, Biuletyn FISE nr 5.
- FISE (2008), *Cudzoziemcy w Polsce*, Biuletyn nr 6.
- Focus Migration (2005), *Braucht Deutschland die Zuwanderung von Arbeitskräften aus dem Ausland?*, Kurzdossier Nr. 2.
- Frenkel A., Shefer D., Roper S. (2003), *Public Policy, Locational Choice and the Innovation Capability of High-tech Firms: A Comparison between Israel and Ireland*, *Papers in Regional Science*, vol. 82(2), s. 203-221.
- Fröbel F., Heinrichs J., Kreye O. (1980), *The New International Division of Labour: Structural Unemployment in Industrialised Countries and Industrialisation in Developing Countries*, Cambridge University Press, Cambridge.

- Gál Z. (2010), *Future Bangalores? The increasing role of Central and Eastern Europe in the global services offshoring market: evidence from trade statistics*, MPRA Paper 28360, University Library of Munich, Germany.
- Gereffi G., Fernandez-Stark K. (2010), *The Offshore Services Global Value Chain*, CGGC, Duke University.
- Gershenson I. (1987), *The Training And Spread Of Managerial Know-How: A Comparative Analysis Of Multinational And Other Firms In Kenya*, World Development, vol. 15.
- Glover S. et al. (2001), *Migration: an economic and social analysis*, RDS Occasional Paper No. 67, UK Home Office.
- Goch S. (2002), *Betterment without Airs: Social, Cultural, and Political Consequences of Deindustrialization in the Ruhr*, International Review of Social History, 47, s. 87-111.
- Goldberg L.S., Klein M.W. (1997), *Foreign Direct Investment, Trade and Real Exchange Rate Linkages in Developing Countries*, NBER Working Papers 6344.
- Gordon R.J. (2007), *Why was Europe Left at the Station when America's Productivity Locomotive Departed?*, [w:] Gregory M., Salverda W., Schettkat R. (red.), *Services and Employment: Explaining the U.S.–European Gap*, Princeton University Press, Princeton, s. 176–97.
- Görg H., Greenaway D. (2003), *Much Ado About Nothing? Do Domestic Firms Really Benefit from Foreign Direct Investment?*, IZA Discussion Papers 944, Institute for the Study of Labor (IZA).
- Görg H., Strobl E.A. (2005), *Spillovers from Foreign Firms through Worker Mobility: An Empirical Investigation*, Scandinavian Journal of Economics, vol. 107(4), s. 693-709.
- Grabowska-Lusińska I. (red.), (2010), *Poakcesyjne powroty Polaków*, CMR Working Papers, 43/101.
- Groschen E., Hobbijn B., McConnell M.M. (2005), *U.S. jobs gained and lost through trade: a net measure*, Current Issues in Economics and Finance, Federal Reserve Bank of New York.
- Grubel H.G. (1968), *The reduction of the brain drain: Problems and policies*, Minerva, vol. 7, nr 1-2.
- Grubel H.G., Scott A. (1977), *The brain drain: determinants, measurement, and welfare effects*, Wilfrid Laurier University Press, Ontario.
- Guochu Z., Wenjun L. (2001), *International Mobility Of China's Resources In Science And Technology And Its Impact, In International Mobility Of The Highly Skilled*, OECD.
- Hancké B., Kurekova L. (2008), *Varieties of capitalism and economic governance in Central Europe*. New Modes of Governance/STACEE, EC Framework 6 Report.
- Hanson G.H. (2005), *Emigration, Labour Supply, and Earnings in Mexico*, NBER Working Paper 11412.
- Hardy J. (2007), *The New Competition and the New Economy: Poland in the International Division of Labour*, Europe-Asia Studies, Vol. 59, No. 5, s. 761-777.
- Hatzichronoglou T. (1997), *Revision of the High-Technology Sector and Product Classification*, OECD Science, Technology and Industry Working Papers 1997/2, OECD.
- Hayakawa K., Kimura F., Machikita T. (2009), *Firm-Level Analysis Of Globalization: A Survey*, Papers d008, Economic Research Institute for ASEAN and East Asia.
- He C. (2009), *Industrial agglomeration and economic performance in transitional China* [w:] Huang, Y., A.M. Bocchi (red), *Reshaping economic geography in East Asia*. World Bank, Waszyngton.
- Herrigel G. (2010), *Manufacturing possibilities creative action and industrial recomposition in the United States, Germany, and Japan*. Oxford University Press, Oxford.
- Herzer D., Klasen S., Nowak F., Lehmann D. (2006), *In search of FDI-led growth in developing countries*, Ibero America Institute for Econ. Research (IAI) Discussion Papers 150, Ibero-America Institute for Economic Research.
- Hines J.R. Jr. (1999), *Lessons from behavioral responses to international taxation*, National Tax Journal 52 (2), s. 305–322.
- Hines J.R. Jr. (2000), *International Taxation and Multinational Activity*, NBER Books.
- Hirsfeld Z., Kaczmarczyk P. (1999), *Ekonomiczne i społeczne skutki migracji na poziomie mikrospołecznym. Wnioski z badania terenowego w gminie Perlejewo*, CMR Working Papers, Nr 21.
- Horn H., Mavroidis P.C. (2010), *Climate Change and the WTO: Legal Issues Concerning Border Tax Adjustments*, Japanese Yearbook of International Law 53.
- Hospers G.J. (2004), *Restructuring Europe's Rustbelt: the case of the German Ruhrgebiet*, Intereconomics: Review of European Economic Policy, 39 (3), s. 147-156.
- House of Lords Select Committee on Economic Affairs (2008), *The economic impact of immigration – volume I: report*, HL Paper 82-I, published by the authority of the House of Lords in April 2008, the Stationery Office Limited, London, UK.
- Huang Y., Luo X. (2009), *Reshaping economic geography in China*, [w:] Huang Y., Bocchi A.M. (red), *Reshaping economic geography in East Asia*, World Bank, Waszyngton.
- Huber P. (2011), *Educational Attainment and Education-job Mismatch of Cross-border Commuters in the EU*, WIFO Working Papers 388/2011.
- IAB (2010), *Demographie gibt die Richtung vor*, IAB-Kurzbericht 12/2010.

- IBS/CRZL (2010), *Zatrudnienie w Polsce – praca w cyklu życia*, Warszawa.
- IBS/CRZL (2011), *Zatrudnienie w Polsce – przedsiębiorczość dla pracy*, Warszawa.
- IDEA (2009), *The Czech Republic: on its way from emigration to immigration country*, IDEA Working Papers No. 11.
- Iglicka K. (2009), *Powroty Polaków w okresie kryzysu gospodarczego. W pętli pułapki migracyjnej. Raport z badań*, Centrum Badań Międzynarodowych, Raporty i analizy nr 1/2009.
- IMF, World Bank (2002), *Market Access for Developing Country Exports—Selected Issues*, Waszyngton.
- IPCC (2007), *IPCC Fourth Assessment Report: Climate Change 2007*, Genewa.
- Ivan-Ungureanu C., Marcu M. (2006), *The Lisbon Strategy*, Romanian Journal of Economic Forecasting 3(1), s. 74-83.
- Janeba E., Schjelderup G. (2002), *Why Europe Should Love Tax Competition – and the U.S. Even More So*, NBER Working Papers 9334.
- Jayet H., Paty S. (2006), *Capital indivisibility and tax competition: Are there too many business areas when some of them are empty?*, Journal of Urban Economics, Elsevier, vol. 60(3), s. 399-417.
- Jegorow D., Niećko I. (2009), *Plany młodzieży gimnazjalnej Białegostoku dotyczące dalszego kształcenia i wyboru zawodu. Raport z badania*, Warszawa.
- Jończy R. (2002), *Skala i struktura migracji ludności autochtonicznej z województwa opolskiego oraz wpływ tych migracji na wybrane wskaźniki ekonomiczne w strukturze przestrzennej województwa*, [w:] K. Heffner (red.), *Uwarunkowania rozwoju regionalnego województwa opolskiego ze szczególnym uwzględnieniem migracji zagranicznych*. UMWO/PO, Opole.
- Jończy R., Rokita D. (2009), *Migracje zagraniczne i zatrudnienie na obszarach wiejskich województwa opolskiego w kontekście światowego spowolnienia gospodarczego. Stan i tendencje*, Urząd Marszałkowski Województwa Opolskiego, Opole.
- Justman M., Thisse J.F., van Ypersele T. (2005) *Fiscal competition and regional differentiation*, Regional Science and Urban Economics 35, s. 848–861.
- Kaczmarczyk P. (red.), (2008), *Migracje zagraniczne a procesy rynku pracy. Przypadek Lubelszczyzny*, Warszawa-Lublin.
- Kaczmarczyk P., Okólski M. (2008a), *Economic impacts of migration on Poland and the Baltic states*, FAFO, Oslo.
- Kaczmarczyk P., Okólski M. (2008b), *Współczesne migracje z i do Polski – szanse i zagrożenia*, ZDS, Warszawa.
- Kahanec M., Zimmermann K.F. (2011), *High-Skilled Immigration Policy in Europe*, DIW Berlin Discussion Papers 1096, Berlin.
- Kehoe P.J. (1989), *Policy Cooperation among Benevolent Governments May Be Undesirable*, Review of Economic Studies, Blackwell Publishing, vol. 56(2), s. 289-96.
- Kirby P., Carmody P. (2009), *Moving beyond the Legacies of the Celtic Tiger*, The Institute for International Integration Studies Discussion Paper Series iisdp300, IIS.
- Kleinert J. (2003), *Growing Trade in Intermediate Goods: Outsourcing, Global Sourcing, or Increasing Importance of MNE Networks?*, Review of International Economics, Blackwell Publishing, vol. 11(3), s. 464-482.
- Kohpaiboon A. (2009), *Vertical and Horizontal FDI Technology Spillovers: Evidence from Thai Manufacturing*, No d011, Working Papers, Economic Research Institute for ASEAN and East Asia.
- Kollmeyer C. (2009), *Explaining Deindustrialization: How Affluence, Productivity Growth, and Globalization Diminish Manufacturing Employment*, American Journal of Sociology 114(6), s. 1644-74.
- Komisja Europejska (2004), *Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2004/38/WE z 29 kwietnia 2004 roku w sprawie prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium Państw Członkowskich, zmieniająca rozporządzenie (EWG) nr 1612/68 i uchylająca dyrektywy 64/221/EWG, 68/360/EWG, 72/194/EWG, 73/148/EWG, 75/34/EWG, 75/35/EWG, 90/364/EWG, 90/365/EWG i 93/96/EWG (Dz. Urz. UE 158/77 z 30 kwietnia 2004 r.)*.
- Komisja Europejska (2005), *Zielona Księga o podejściu Unii Europejskiej do migracji ekonomicznych z 11 stycznia 2005 roku COM (2004) 811*.
- Komisja Europejska (2006), *Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2006/123/WE z 12 grudnia 2006 roku dotycząca usług na rynku wewnętrznym (Dz. Urz. UE 376 z 27 grudnia 2006 r.)*.
- Komisja Europejska (2008a), *Employment in Europe 2008*.
- Komisja Europejska (2008b), *Sprawozdanie dla Parlamentu Europejskiego i Rady z 8 października 2008 roku dotyczące stosowania dyrektywy 2003/86/WE w sprawie prawa do łączenia rodzin*, COM (2008) 610.
- Komisja Europejska (2008c), *Sprawozdanie dla Parlamentu Europejskiego i Rady z 10 grudnia 2008 ze stosowania dyrektywy 2004/38/WE w sprawie prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich*, COM (2008) 840.
- Komisja Europejska (2009a), *CLANDESTINO Project, Final Report*.
- Komisja Europejska (2009b), *Labour mobility within the EU in the context of enlargement and the functioning of the transitional arrangements*, Nuremberg.
- Komisja Europejska (2009c), *Dyrektywa 2009/50/WE z dnia 25 maja 2009 r. w sprawie warunków wjazdu i pobytu obywateli państw trzecich w celu podjęcia pracy w zawodzie wymagającym wysokich kwalifikacji*.

- Komisja Europejska (2009d), *Rozporządzenie 810/2009 z 13 lipca 2009 r. ustanawiające Wspólnotowy Kodeks Wizowy (Dz. Urz. UE L 243 z 15 września 2009 r.)*.
- Komisja Europejska (2010a), *Analiza możliwości zwiększenia celu 20%-owej redukcji emisji gazów cieplarnianych oraz ocena ryzyka ucieczki emisji*, COM(2010) 265.
- Komisja Europejska (2010b), *Potwierdzenie zasady swobodnego przepływu pracowników: prawa oraz główne zmiany*, COM(2010) 373.
- Komisja Europejska (2011), *Komunikat w sprawie migracji*, COM(2011) 248.
- Konings J. (2000), *The Effects of Foreign Direct Investment on Domestic Firms: Evidence from Firm Level Panel Data in Emerging Economies*, William Davidson Institute Working Papers Series 344, William Davidson Institute at the University of Michigan.
- Krugman P. (1995), *Technology, Trade, and Factor Prices*, NBER Working Papers 5355, National Bureau of Economic Research.
- Krugman P., Lawrence R. (1993), *Trade, Jobs, and Wages*, NBER Working Papers 4478, National Bureau of Economic Research.
- La Porta R., Lopez-de-Silanes F., Shleifer A., Vishny R. (2000), *Investor protection and corporate governance*, Journal of Financial Economics, Elsevier, vol. 58(1-2), s. 3-27.
- Lall S. (2000), *Biz And Development: Policy And Research Issues In The Emerging Context*, Queen Elizabeth House Working Papers, No. 43, Oxford University.
- Lensink R., Morrissey O. (2006), *Foreign Direct Investment: Flows, Volatility, and the Impact on Growth*, Review of International Economics, Blackwell Publishing, vol. 14(3), s. 478-493, 08.
- Lieberman M.B., Johnson D.R. (1999), *Comparative productivity of Japanese and U.S. steel producers, 1958-1993, Japan and the World Economy*, Elsevier, vol. 11(1), s. 1-27.
- Lipsey R. E., Weiss M.Y. (1984), *Foreign Production and Exports of Individual Firms*, The Review of Economics and Statistics, MIT Press, vol. 66(2), s. 304-08.
- Lipsey R., Sjöholm F. (2004), *Host Country Impacts Of Inward FDI: Why Such Different Answers?*, EIJ Working Paper Series 192, The European Institute of Japanese Studies.
- Lipsey R., Weiss M.Y. (1981), *Foreign Production and Exports in Manufacturing Industries*, The Review of Economics and Statistics, MIT Press, vol. 63(4), s. 488-94.
- Longhi S., Nijkamp P., Poot J. (2005), *A Meta-Analytic Assessment of the Effect of Immigration on Wages*, Journal of Economic Surveys 19.
- Low P., Marceau G., Reinaud J. (2011), *The interface between the trade and climate change regimes: scoping the issues*, WTO ERSD, Staff Working Paper ERSD-2011-1.
- Lurweg M., Westermeier A. (2010), *Jobs Gained and Lost through Trade The Case of Germany*, Center for European, Governance and Economic Development Research Discussion Papers 95, Center for European, Governance and Economic Development Research, University of Goettingen (Germany).
- Maddison A. (2001), *The World Economy: A Millennial Perspective*, OECD, Paryż.
- Madies T., Jean-Jacques D. (2010), *Fiscal competition in developing countries : a survey of the theoretical and empirical literature*, Policy Research Working Paper Series 5311, The World Bank.
- Marchant M.A., Cornell D.N., Koo W.W. (2002), *International Trade And Foreign Direct Investment: Substitutes Or Complements?*, Journal of Agricultural and Applied Economics, Southern Agricultural Economics Association, vol. 34(02).
- Markusen J.R., Maskus K.E. (2001), *A Unified Approach to Intra-Industry Trade and Direct Foreign Investment*, NBER Working Papers 8335.
- Markusen J.R., Trofimenko N. (2009), *Teaching locals new tricks: Foreign experts as a channel of knowledge transfers*, Journal of Development Economics, Elsevier, vol. 88(1), s. 120-131.
- Markusen J.R., Venables A.J. (1998), *Multinational firms and the new trade theory*, Journal of International Economics, Elsevier, vol. 46(2), s. 183-203.
- Mäthe T., Wintr L. (2009), *Commuting flows across bordering regions: a note*, Applied economics letters, vol. 16, s. 735-738.
- McKinsey (2005), *Diagnoza społeczno-ekonomiczna miasta Łodzi*.
- McKinsey Global Institute (2002), *Reaching Higher Productivity Growth in France and Germany – Retail Trade Sector*, McKinsey, Nowy Jork.
- MG (2007), *Wpływ emigracji zarobkowej na gospodarkę Polski*.
- MKW (2009), *Scientific Report on the Mobility of Cross-Border Workers within the EU-27/EEA/EFTA Countries*, Munich.
- Monitor Integracji Europejskiej (2000), *Spotkanie Rady Europejskiej w Lizbonie 23-24 marca 2000 r., Wnioski Prezydencji*.
- MPIPS (2007), *Zatrudnienie w Polsce 2006 – produktywność dla pracy*, Warszawa.
- MSWiA (2011), *Polityka migracyjna Polski – stan obecny i postulowane działania*.
- Münz R., Straubhaar T., Vadean F., Vadean N. (2007), *What are the migrants contributions to employment and growth? A European approach*, Migration Research Group, Hamburg Institute of International Economics.
- Mulligan C. (2009), *What Caused the Recession of 2008 Hints from Labor Productivity*, NBER Working Paper 14729.



- Na L., Lightfoot W.S. (2006), *Determinants of foreign direct investment at the regional level in China*, Journal of Technology Management in China, vol. 1(3), s. 262 – 278.
- Narula R., Guimón J. (2010), *The R&D activity of multinational enterprises in peripheral economies evidence from the EU new member states*, UNU-MERIT, Maastricht Economic and Social Research and Training Centre on Innovation and Technology, Maastricht.
- Nowotny K. (2010), *Risk aversion, time preference and cross-border commuting and migration intentions*, WIFO Working Papers 379/2010.
- Oberhofer H., Pfaffermayr M. (2008), *FDI versus Exports Substitutes or Complements? A Three Nations Model and Empirical Evidence*, FIW Working Paper series 012, FIW.
- OECD (1996), *OECD Benchmark Definition Of Foreign Direct Investment*, OECD, Paryż.
- OECD (2002), *Foreign Direct Investment for Development, Maximising Benefits, Minimising Costs*, OECD, Paryż.
- OECD (2003), *Checklist for Foreign Direct Investment Incentive Policies*, OECD, Paryż.
- OECD (2005), *Employment Outlook 2005*, OECD, Paryż.
- OECD (2008), *International Migration Outlook 2008*, OECD, Paryż.
- OECD (2009), *OECD Science, Technology and Industry Scoreboard 2009*, OECD, Paryż.
- OECD (2011), *Government at a Glance 2011*, OECD, Paryż.
- ONZ et al. (2002), *Manual on statistics of international trade in services*. Genewa.
- Pack H. (1997), *The Role Of Exports In Asian Development*, [w:], N. Birdsall, F. Jaspersen (red.), *Pathways To Growth: Comparing East Asia And Latin America*, Inter-American Development Bank, Waszyngton.
- PAiilZ (2010), *Sektor badawczo- rozwojowy w Polsce*, Warszawa.
- Pajunen K. (2008), *Institutions and inflows of foreign direct investment: a fuzzy-set analysis*, Journal of International Business Studies, Palgrave Macmillan Journals, vol. 39(4), s. 652-669.
- Paltsev S.V. (2001), *The Kyoto Protocol: Regional and Sectoral Contributions to the Carbon Leakage*, The Energy Journal, International Association for Energy Economics, vol. 22(4), s. 53-80.
- Parlament Europejski (2011), *Sprawozdanie w sprawie wdrażania dyrektywy o usługach (2006/123/WE)*, (2010/2053 (INI)).
- PARP (2004), *Raport końcowy z realizacji projektu Ewaluacja programu PHARE PL 9811 INICJATYWA*, Warszawa.
- Pauwelyn J. (2007), *U.S. Federal Climate Policy and Competitiveness Concerns: The Limits and Options of International Trade Law*, Nicholas Institute for Environmental Policy Solutions, Duke University.
- Pavlinek P. (2008), *A Successful Transformation?: Restructuring of the Czech Automobile Industry*, Physica-Verlag Heidelberg.
- Pfaffermayr M. (1996), *Foreign outward direct investment and exports in Austrian manufacturing: Substitutes or complements?*, Review of World Economics vol. 132(3), s. 501-522
- Picot G., Sweetman A. (2011), *Canadian Immigration Policy and Immigrant Economic Outcomes: Why the Differences in Outcomes between Sweden and Canada?*, IZA Policy Paper No. 25.
- Pissarides C. (2006), *Unemployment and Hours of Work: The North Atlantic Divide Revisited*, CEP Discussion Paper No. 757.
- Poole J.P. (2007), *Multinational Spillovers through Worker Turnover*. Department of Economics, University of California, Santa Cruz.
- Puhani P.A. (1999), *Labour mobility – an adjustment mechanism in Euroland? Empirical evidence for Western Germany, France and Italy*, IZA DP No. 34.
- Qian Y, Roland G. (1998), *Federalism and the Soft Budget Constraint*, *American Economic Review*, 88 (5), s. 1143-1162.
- Radošević S. (2002), *The electronics industry in central and eastern Europe: an emerging production location in the alignment of networks perspective*, Working Papers 21, Centre for the Study of Economic and Social Change in Europe, SSEES, University College London.
- Razin A., Sadka E. (1991), *International Tax Competition and Gains from Tax Harmonization*, NBER Working Papers 3152, National Bureau of Economic Research.
- Richmond A.H. (1993), *Reactive migration: sociological perspective on refugee movements*, Journal of Refugee Studies, vol. 6, nr 1, s. 7-24.
- Roper S., Frenkel A. (2000), *Different Paths to Success? The Growth of the Electronics Sector in Ireland and Israel*, Environment and Planning C, vol. 18(6), s. 651-665.
- Rowthorn R.E., Ramaswamy R. (1997), *Deindustrialisation: Causes and Implications*, IMF Working Paper WP/97/42.
- Rowthorn R.E., Ramaswamy R. (1998), *Growth, Trade and De-industrialisation*, IMF Working Paper WP/98/60.
- Rubenstein J.M. (1992), *The changing US auto industry: a geographical analysis*, Routledge, London.
- Rustenbach E. (2010), *Sources of Negative Attitudes toward Immigrants in Europe: A Multi-Level Analysis*, International Migration Review, vol. 44, Issue 1, s. 53-77.
- Sachs J., Shatz H.J. (1996), *International Trade and Wage Inequality in the United States: Some New Results*, HIID Development Discussion Paper 524.

- Saggi K. (2000), *Trade, foreign direct investment, and international technology transfer: a survey*, Policy Research Working Paper Series 2349, The World Bank.
- Salmon P. (1987), *Decentralization as an incentive scheme*, Oxford Review of Economic Policy, vol. 3, s. 24-43.
- Sembenelli A., Siotis G. (2002), *Foreign Direct Investment, Competitive Pressure and Spillovers. An Empirical Analysis on Spanish Firm Level Data*, Development Working Papers 169, Centro Studi Luca d'Agliano, University of Milano.
- Shleifer A., Vishny R. W. (1993), *Corruption*, The Quarterly Journal of Economics, MIT Press, vol. 108(3), s. 599-617.
- Sijm J.P.M. et al. (2004) *Spillovers of Climate Policy. An assessment of the incidence of carbon leakage and induce technological change due to CO<sub>2</sub> abatement measures*, ECN, Holandia.
- Simmie J. (2003), *Innovation and Urban Regions as National and International Nodes for the Transfer and Sharing of Knowledge*, Regional Studies, Taylor and Francis Journals, vol. 37(6-7), s. 607-620.
- Smarzynska B. K. (2002), *Does foreign direct investment increase the productivity of domestic firms: in search of spillovers through backward linkages*, Policy Research Working Paper Series 2923, The World Bank.
- Smarzynska B., Spatareanu M. (2004), *Do foreign investors care about labor market regulations?*, Policy Research Working Paper Series 3275, The World Bank.
- Smeets R. (2008), *Collecting the Pieces of the FDI Knowledge Spillovers Puzzle*, World Bank Research Observer, Oxford University Press, vol. 23(2), s. 107-138.
- Stark O., Simon Fan C. (2006), *International Migration and "Educated Unemployment"*, CMR Working Papers Nr 9/67.
- The Lisbon European Council, *An Agenda of Economic and Social Renewal for Europe* (2000).
- Timmer M.P., Inklaar R., O'Mahony M., van Ark B. (2010), *Economic Growth in Europe: A Comparative Industry Perspective*, Cambridge University Press.
- Timmer M.P., Ypma G., van Ark B., (2003), *IT in the European Union: Driving Productivity Divergence?*, Groningen Growth and Development Centre Research Memorandum.
- Treisman D. (2007), *The Architecture of Government – Rethinking Political Decentralization*, Cambridge University Press.
- Triplett J.E., Bosworth B.P. (2004), *Productivity in the U.S. Services Sector: New Sources of Economic Growth*, Brookings Institution, Waszyngton.
- Triplett J.E., Bosworth B.P. (2006), *Baumol's Disease Has Been Cured: IT and Multi-factor Productivity in U.S. Service Industries*, [w:], D. W. Jansen (red.), *The New Economy and Beyond: Past, Present, and Future*, Edward Elgar, Cheltenham, s. 34–71.
- Türkcan K. (2007), *Outward Foreign Direct Investment and Intermediate Goods Exports: Evidence from the USA*, *Economie Internationale*, issue 4Q, s. 51-71.
- UNCTAD (2005), *World Investment Report 2010*. Nowy Jork i Genewa.
- UNCTAD (2010), *World Investment Report 2010*, Nowy Jork i Genewa.
- UNITAR (1978), *The Brain Drain, Emigration & Return*, Research Report Nr 22.
- Vang J., Chaminade C. (2011), *East Asian Growth: Policy Lessons from Bangalore, India*, JRC Technical Note 63989, JRC-IPTS.
- VBW (2008), *Arbeitslandschaft 2030. Steuert Deutschland auf einen generellen Personalmangel zu?*, Studie der Prognos AG, Basel, wydanie 01/2008.
- Ward T., Lorie P. (2008), *Employment, Skills and occupational trends in the automotive industry*, annex report, DG EMPL project VC/2007/0266.
- Wei S. (2000), *How taxing is corruption to international investors?*, *Review of Economics and Statistics* 0, s. 1–11.
- Weizsäcker J. (2008), *Divisions of labour: rethinking Europe's migration policy*, Breugel Blueprint Series, vol. VI, nr 15.
- Wheeler D., Mody A. (1992), *International investment location decisions: The case of US firms*, *Journal of International Economics*, vol. 33(1–2), s. 57–76.
- Wilson D., Wouters J. (2003), *Spatiality and Growth Discourse: The Restructuring of America's Rust Belt Cities*, *Journal of Urban Affairs*, 25, s. 123–138.
- Wood A. (1995), *North-South Trade, Employment, and Inequality: Changing Fortunes in a Skill-Driven World*, Oxford University Press, 1995.
- WTO (2008), *World Trade Report 2008. Trade in a Globalizing World*, Genewa.
- WTO/UNEP (2009), *Trade and climate change: a report by the United Nations Environment Programme and the World Trade Organization*, Genewa.
- Zissimos B., Wooders M.H. (2006), *Relaxing Tax Competition through Public Good Differentiation*, Economics Working Papers 0601, Vanderbilt University.
- Zodrow G.R., Mieszkowski P. (1986), *Pigou, Tiebout, property taxation and the underprovision of local public goods*, *Journal of Urban Economics*, vol. 19, s. 356-370.







Wydawca

Centrum Rozwoju Zasobów Ludzkich  
ul. Tamka 3, 00-349 Warszawa  
[www.crzl.gov.pl](http://www.crzl.gov.pl)  
Tel. +48 22 237 00 00  
fax +48 22 237 00 99

Publikacja jest dystrybuowana bezpłatnie

ISBN 978-83-61638-25-4



**KAPITAŁ LUDZKI**  
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



MINISTERSTWO PRACY  
I POLITYKI SPOŁECZNEJ

UNIA EUROPEJSKA  
EUROPEJSKI  
FUNDUSZ SPOŁECZNY

