



INNOWACYJNA GOSPODARKA
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI

Ekspertyza:

„Zdefiniowanie pojęcia delokalizacji oraz określenie sposobów badania projektów pod kątem eliminowania przypadków delokalizacji, ze szczególnym uwzględnieniem projektów realizowanych w ramach działania 4.5 *Wsparcie inwestycji o dużym znaczeniu dla gospodarki* w Programie Operacyjnym Innowacyjna Gospodarka”

Przygotowana na zlecenie Ministerstwa Rozwoju Regionalnego

Przez



Europejskie Centrum Przedsiębiorczości

Warszawa, maj 2008



UNIA EUROPEJSKA

Projekt współfinansowany z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego

Ekspertyza została przygotowana przez zespół:

dr Jerzy Kwieciński (kierujący zespołem)

dr Małgorzata Gałazka-Sobotka

mgr Agnieszka Dłutek

Spis treści:

Streszczenie

- 1. Wprowadzenie**
- 2. Cel i zakres ekspertyzy**
- 3. Zjawisko delokalizacji w gospodarce światowej**
- 4. Interpretacja zapisów w dokumentach programowych pod kątem delokalizacji**
- 5. Definicja delokalizacji**
- 6. Rodzaje delokalizacji**
- 7. Elementy projektu i wskaźniki mogące świadczyć o delokalizacji**
- 8. Analiza typów projektów i beneficjentów pod kątem delokalizacji**
- 9. Proponowane kryterium delokalizacji**
- 10. Wnioski i rekomendacje**

Bibliografia

Streszczenie

Analiza danych literaturowych potwierdza tezę, że w końcowym efekcie procesy delokalizacji dają korzyści całej gospodarce światowej, w tym zarówno krajom, z których działalność bywa przenoszona jak i krajom, do których ta działalność jest przenoszona. Jednakże wspieranie procesów delokalizacji ze środków publicznych, w tym szczególnie z funduszy z unijnych, spotyka z silnym oporem społecznym i politycznym.

Proponuje się przyjęcie następującej definicji delokalizacji na potrzeby PO IG: Delokalizacja jest to zamierzone działanie, polegające na przeniesieniu całości lub części działalności produkcyjnej lub usługowej z jednego kraju do drugiego, związane bezpośrednio z przeniesieniem miejsc pracy i powodujące ubytek miejsc pracy w macierzystym zakładzie większy niż 33 procent. Stosowanie tej definicji w ramach programu PO IG dotyczy wyłącznie dużych przedsiębiorstw i przenoszenia działalności z dowolnego kraju członkowskiego Unii Europejskiej do Polski.

Rekomenduje się posługiwanie się przedstawionymi w ekspertyzie rodzajami przenoszenia działalności gospodarczej, charakterystycznymi elementami delokalizacji i wskaźnikami mogącymi świadczyć o delokalizacji, do uświadomienia przedsiębiorcom, jakie przypadki przenoszenia działalności mogą stanowić delokalizację, a jakie nie w myśl przyjętej definicji.

Jako bezpośredni i główny wskaźnik delokalizacji proponuje się redukcję miejsc pracy w macierzystym zakładzie w następującej postaci: Znaczny ubytek miejsc pracy w dotychczasowych zakładach / oddziałach przedsiębiorcy w Unii Europejskiej w ramach działalności gospodarczej będącej przedmiotem projektu i spowodowany realizacją projektu, na rzecz miejsc pracy utworzonych w nowej lokalizacji w Polsce. Ubytek ten powinien być nie większy niż 33 procent miejsc pracy w macierzystym zakładzie, odliczając utworzone miejsca pracy w innej części firmy lub w nowej inwestycji w Polsce dla osób zwalnianych z macierzystego zakładu, aby duży przedsiębiorca mógł ubiegać się o wsparcie w priorytecie 4 PO IG.

Rekomenduje się, aby na etapie oceny wniosków projektów inwestycyjnych i ich zamykania głównym kryterium uzyskania zapewnienia od dużego przedsiębiorcy o nie przenoszeniu działalności gospodarczej w działaniach 4.2, 4.4 i 4.5 w priorytecie 4 PO IG, czyli o braku delokalizacji była składana przez niego deklaracja.

1. Wprowadzenie

Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka (PO IG) to największy program operacyjny, jaki kiedykolwiek został przygotowany w ramach polityki spójności ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego na wspieranie przedsiębiorczości, innowacyjności i rozwoju przedsiębiorstw. To także jeden z trzech największych polskich programów krajowych, obok Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko i Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki. Niemal połowa z prawie 10 miliardów euro z tego programu zostanie przeznaczona na bezpośrednie wsparcie przedsiębiorstw.

Program ten był także jednym z tych programów, wobec którego prowadzone były najtrudniejsze negocjacje z Komisją Europejską. Nic dziwnego, kwestie związane z pomocą publiczną, ze wspieraniem przedsiębiorczości i sektora prywatnego, zawsze należą do najtrudniejszych. W trakcie tych negocjacji strona polska podjęła zobowiązanie wobec Komisji Europejskiej dotyczące zapewnienia niewspierania ze środków PO IG inwestycji polegających na przenoszeniu działalności produkcyjnej czy usługowej z innych krajów Unii Europejskiej do Polski, czyli do niewspierania tzw. delokalizacji. Zobowiązanie to zostało podjęte w stosunku do działań na rzecz przedsiębiorców wspieranych ze środków unijnych w ramach priorytetu 4 PO IG.

Procesy delokalizacji związane z przenoszeniem działalności produkcyjnej czy usługowej z jednych krajów do drugich występują na całym świecie i są nieodłącznym elementem postępujących procesów globalizacji i integracji gospodarczej oraz są następstwem zjawiska, że wzrost gospodarczy i wzrost konkurencyjności w gospodarkach rozwiniętych i rozwijających się jest silnie determinowany rozwojem gospodarki opartej na wiedzy. Procesy te występują najczęściej w postaci przenoszenia działalności wymagających dużych nakładów pracy i stosunkowo słabiej wykwalifikowanej siły roboczej. W krajach, z których ta działalność jest przenoszona do innych krajów, potencjał a zwłaszcza zasoby pracy są jednocześnie przesuwane do bardziej zaawansowanych i o wyższej wartości dodanej sektorów gospodarki. Jednak proces zamykania zakładów czy ograniczania produkcji, co związane jest z likwidacją miejsc pracy w tych zakładach, jest mało akceptowalny społecznie w lokalnych społecznościach i stanowi poważny problem polityczny dla takich krajów członkowskich Unii Europejskiej jak szczególnie Francja czy Niemcy.

Chociaż w końcowym efekcie procesy delokalizacji dają korzyści całej gospodarce światowej, w tym zarówno krajom, z których działalność bywa przenoszona (bo zasoby pracy są przesuwane do bardziej zaawansowanych działów gospodarki, co skutkuje lepszymi miejscami pracy i większym wzrostem gospodarczym) jak i krajom, do których ta działalność jest przenoszona (bo tworzone są tam nowe miejsca pracy, następują bezpośrednie inwestycje, co przekłada się na wyższy wzrost gospodarczy), to wspieranie procesów delokalizacji ze środków publicznych, w tym szczególnie z funduszy unijnych, spotkało się z silnym oporem ze strony polityków europejskich. Wynikiem takiego podejścia są zapisy w rozporządzeniach unijnych przeciwko wspieraniu delokalizacji z funduszy unijnych w ramach polityki spójności.

2. Cel i zakres ekspertyzy

W tekście punktu 42 preambuły do Rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 roku, ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylającego rozporządzenie (WE) nr 1260/1999, znajduje się następujący zapis:

„dokonując oceny dużych projektów w zakresie inwestycji produkcyjnych, Komisja powinna dysponować wszelkimi informacjami niezbędnymi do stwierdzenia, czy wkład finansowy funduszy nie powoduje znacznego ubytku liczby miejsc pracy w istniejących ośrodkach na terytorium Unii Europejskiej, w celu zapewnienia, że finansowanie wspólnotowe nie przyczynia się do przenoszenia miejsc pracy na terytorium Unii Europejskiej.”

Efekt negocjacji Polski z Komisją Europejską jest następujący zapis w opisie priorytetu 4 PO IG:

„W przypadku pomocy udzielonej z Funduszy Strukturalnych dużemu przedsiębiorcy, Instytucja Zarządzająca zobowiązuje się do uzyskania zapewnienia od tego przedsiębiorcy, że udzielona pomoc będzie dotyczyć nowej inwestycji i nie będzie wykorzystana na wsparcie inwestycji dotyczącej przeniesienia działalności produkcyjnej lub usługowej z innych krajów członkowskich Unii Europejskiej”.

Tym samym strona polska zobowiązała się do przestrzegania zobowiązań wynikających z tego rozporządzenia. Zobowiązanie to będzie dotyczyć przede wszystkim dużych przedsiębiorców, beneficjentów działania 4.5 PO IG, bo to oni głównie będą korzystali ze wsparcia w ramach tego działania.

Kolejnym efektem przyjętego przez polską stronę zobowiązania są zapisy w kryteriach wyboru projektów. Kryteria te zostały przyjęte przez Komitet Monitorujący PO IG w dniu 20 lutego 2008 roku. Jednym z formalnych kryteriów specyficznych oceny projektów realizowanych w ramach działania 4.5 PO IG jest kryterium zgodności projektu z zobowiązaniem dotyczącym delokalizacji w następującym brzmieniu

„W przypadku pomocy udzielonej dużemu przedsiębiorcy, udzielana pomoc nie będzie wykorzystywana na wsparcie inwestycji dotyczącej przeniesienia działalności produkcyjnej lub usługowej z innych krajów członkowskich UE.”.

Ani Komisja Europejska ani dotychczasowe zapisy w dokumentach programowych nie podają definicji delokalizacji, nie podają też, jak należy interpretować zapisy w rozporządzeniu unijnym. Wywołuje to trudności dla wszystkich instytucji i osób włączonych w proces wdrażania PO IG, a szczególnie priorytetu 4. Dotyczy to zarówno beneficjentów programu, przedsiębiorców i osób przygotowujących projekty, jak i wszystkich zarządzających programem: Instytucji Zarządzającej i instytucji pośredniczących. Obecnie, w sposób szczególny dotyka to osoby oceniające projekty na etapie oceny wniosku o dofinansowanie jak i osoby rozpatrujące odwołania wnioskodawców w zakresie prawidłowej identyfikacji projektów, dla których występuje podejrzenie delokalizacji oraz interpretacji kryterium przyjętego przez Komitet Monitorujący dla działania 4.5 PO IG. W okresie

późniejszym może to również stanowić problem dla osób i instytucji zajmujących się monitorowaniem i kontrolą projektów. W przypadku przedsiębiorców, beneficjentów programu, trudności występują nie tylko w czasie przygotowywania wniosków o dofinansowanie projektów, ale także w późniejszym okresie, w trakcie realizacji projektu, aby zapewnić pełną zgodność z zapisami programu i zapisami prawa unijnego.

Kwestia ta jest również na tyle delikatna i poważna, że może stanowić problem natury politycznej w relacjach z Komisją Europejską w przypadku nie wypełniania przyjętych zobowiązań i rzutować na politykę spójności w obecnej perspektywie finansowej 2007-2013, ale i na dyskusję i kształt polityki spójności w przyszłej perspektywie finansowej po roku 2013. W przypadku nie dotrzymywania przyjętych zobowiązań, kwestia ta może także rodzić zagrożenia konieczności zwrotu części środków do budżetu Unii Europejskiej.

Nabór wniosków na działania finansowane ze środków PO IG już się rozpoczął. Dlatego w celu efektywnej realizacji PO IG i zgodnie z przyjętymi zobowiązaniami, niezbędne jest określenie definicji delokalizacji i jak będzie następować identyfikowanie delokalizacji w projektach realizowanych w ramach PO IG .

W związku z powyższym, dla Instytucji Zarządzającej PO IG, Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, która zgodnie z przepisami *ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju* i Narodową Strategią Spójności na lata 2007-2013 odpowiada za prawidłową realizację PO IG, bardzo ważne stało się zamówienie ekspertyzy, której efektem będzie przede wszystkim wypracowanie definicji delokalizacji na podstawie wszelkich możliwych źródeł, określenie elementów charakterystycznych dla procesu delokalizacji oraz określenie wskaźników/kryteriów, które pozwolą na uznanie lub nie danej inwestycji za delokalizację.

Z powyższych względów Zleceniodawca, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, zleciło przygotowanie w ramach ekspertyzy odpowiedzi na następujące pytania:

- 1) **Jak należy interpretować zapis dotyczący delokalizacji w pkt. 42 preambuły do Rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 w odniesieniu do Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka?**
- 2) **Jakie elementy wskazują, iż realizacja danego projektu przyczyni się do przeniesienia działalności produkcyjnej lub usługowej z innych krajów członkowskich UE (ze szczególnym uwzględnieniem typów projektów realizowanych w ramach działania 4.5 PO IG)? W jaki sposób zakwalifikować daną inwestycję jako wpisującą się w zjawisko delokalizacji?**
- 3) **Na podstawie jakich wskaźników / mierników / kryteriów można przeprowadzić analizę projektu pod kątem delokalizacji (ze szczególnym uwzględnieniem typów projektów realizowanych w ramach działania 4.5 PO IG)?**

Ekspertyza powinna objąć swoim badaniem wszystkie typy beneficjentów oraz wszystkie rodzaje projektów realizowanych w ramach działań priorytetu 4 PO IG.

Ze względu na brak dostępnych materiałów i opracowań Komisji Europejskiej dotyczących delokalizacji i egzekwowania pkt. 42 preambuły do rozporządzenia 1083/2006, ekspertyza powinna obejmować swym zakresem szczegółową definicję delokalizacji oraz sposoby jej

identyfikowania, jak również odniesienie do kryterium formalnego specyficznego dla działania 4.5 uwzględniającego kwestię delokalizacji w ocenie projektów.

3. Zjawisko delokalizacji w gospodarce światowej

Delokalizacja, z punktu widzenia ekonomii, jest naturalnym procesem towarzyszącym globalizacji, integracji regionalnej i międzynarodowej. Swobodny przepływ kapitału i wzmożona migracja, szczególnie w obrębie takich struktur jak Unia Europejska, w równym stopniu sprzyjają delokalizacji. Wynika to z faktu nierównomiernego stopnia rozwoju poszczególnych gospodarek i większej atrakcyjności inwestowania w krajach słabiej rozwiniętych, o niższych kosztach produkcji. Ponadto fakt, że wzrost gospodarczy i wzrost konkurencyjności w gospodarkach rozwiniętych i rozwijających się jest silnie determinowany rozwojem gospodarki opartej na wiedzy, silnie potęguje procesy delokalizacyjne. Jednak, jak wskazują badania przeprowadzone przez Eurobarometr wiosną 2005 r., aż 73% ankietowanych obywateli Unii Europejskiej, jako największe zagrożenie wskazuje problem transferu miejsc pracy do państw o niższych kosztach produkcji¹.

Zagadnienie delokalizacji pojawiło się w literaturze naukowej w połowie lat 90-tych XX w. W 1996 r. E. E. Leamer określił omawiane pojęcie, jako fragmentację produkcji w znaczeniu podziału procesów produkcyjnych na części składowe, wykonywane w różnych miejscach, w tym także za granicą².

Jak wskazują Sleuwaegen i inni (2000)³, natura delokalizacji zmienia się w czasie. Jeszcze kilka dekad temu delokalizacja produkcji wpisywała się w model cyklu życia produktu. W jego ramach produkcja określonych dóbr była transferowana za granicę po osiągnięciu szczytowej fazy wzrostu w cyklu. W ten sposób z państw lepiej rozwiniętych produkcja w sektorach schyłkowych i mniej zyskownych przepływała do państw słabiej rozwiniętych, przedłużając tym produktom długość życia i gwarantując zyskowność. W taki schemat wciąż wpisuje się na przykład delokalizacja produkcji w sektorze tekstylnym. Niemniej obecnie, powyższy model coraz częściej traci na atrakcyjności, z powodu rosnącego znaczenia efektów skali i większej przestrzennej elastyczności w działaniu przedsiębiorstw. Globalizacja intensyfikuje działania przedsiębiorstw, koncentrując się na tworzeniu międzynarodowych sieci, które integrują działania produkcyjne przedsiębiorstw ulokowanych w różnych krajach. W takim nowym ujęciu delokalizacja w coraz mniejszym stopniu ma charakter jednostronnego przepływu z krajów rozwiniętych lepiej do rozwiniętych słabiej, a opiera się na dwustronnych przepływach realizowanych w dużym stopniu między krajami rozwiniętymi.

Z delokalizacją często wiązane jest zjawisko deindustrializacji, rozumianej jako wzrost znaczenia usług w gospodarce, wynikający z różnic w dynamice wzrostu wartości dodanej wytwarzanej w usługach i produkcji przemysłowej. Proces ten nie jest wywołany spadkiem zatrudnienia w sektorze przemysłowym, a tylko ekspansją zatrudnienia w sektorze usług. Ilustracją tego zjawiska są dane, jakie podaje A.S. Blinder za U.S. Bureau of Labor Statistics, wskazujące, iż liczba zatrudnionych w przemyśle amerykańskim w latach 1960-2004 spadła

¹ <http://ec.europa.eu>, Badania Eurobarometr, wiosna 2005

² E.E. Leamer, *The Effects of Trade in Services, Technology Transfer and Delocalisation on Local and Global Income Inequality*, Asia-Pacific Economic Review, April 1996, Vol. 2, No. 1, 44-60.

³ L. Sleuwaegen i in., *Relocation, an element of industrial dynamics*, Synthesis Report. Part of DWTC programme for future-oriented, socio-economic research, Universities of KUL and UCL and Federal Planning Bureau, December 2000.

tylko o 1 mln, z 15,4 mln do 14,4 mln⁴. W przypadku delokalizacji przepływowi kapitału (w ramach jednego przedsiębiorstwa lub grupy kapitałowej) towarzyszy likwidacja miejsc pracy w kraju pochodzenia inwestycji oraz utworzenie nowych w państwie przyjmującym, związanych z tym samym rodzajem działalności produkcyjnej lub usługowej⁵.

W badaniach instytutu ISI z Karlsruhe⁶ znajdują się dwie ciekawe obserwacje jakościowe:

- a) *Po pierwsze*, na podstawie badań ankietowych wyodrębnione zostały firmy o szczególnych skłonnościach do delokalizacji. Należą do nich firmy o następujących cechach:
- wielkość firmy (firmy duże przenoszą się chętniej),
 - niewysoki udział nakładów na B+R w obrotach,
 - niewielkie regionalne powiązania kooperacyjne w macierzystej lokalizacji firmy,
 - niewysoki stosunek kosztów kapitału do kosztów pracy,
 - przeciętna kompleksowość oferty produktowej,
 - duże serie produkcyjne.
- b) *Po drugie*, w badaniu ankietowym wyodrębnione zostały nie tylko motywy delokalizacji (w odróżnieniu do BIZ), ale również dedelokalizacji (czyli powrotu produkcji do Niemiec w wyniku niespełnienia oczekiwań w krajach inwestowania przez kapitał niemiecki). Powyższe badanie dotyczy ogółu niemieckich delokalizacji (a nie jedynie KK-8⁷). W przypadku delokalizacji nie dziwi czynnik kosztowy oraz ten związany ze zdobyciem nowych rynków. Natomiast nieco nieoczekiwany jest czynnik elastyczności dostaw i wąskich gardeł potencjału w Niemczech. Czynnik kosztowy jest również podstawowym motywem powrotu kapitału niemieckiego do Niemiec (na skutek stosunkowo szybko rosnących kosztów prac za granicą, kosztów koordynacji, elastyczności i możliwości dostaw). W badaniu tym jako drugi czynnik wskazano „zawiedzione oczekiwania w stosunku do jakości produkowania za granicą”. Ten wątek pojawiał się również początkowo w przypadku przenoszenia produkcji z Niemiec do KK-8, ale jego znaczenie zostało później zmarginalizowane, gdyż menedżerowie zgodnie oświadczyli, że jakość produkcji w KK-8 nie jest niższa niż w Niemczech.

Istnieją także badania empiryczne na temat strategii koncernów międzynarodowych, które pokazują, iż prawdopodobieństwo realokacji jest tym większe, im dłużej dana filia funkcjonuje (jedno z takich badań przeprowadzono m.in. dla Portugalii; patrz Mata i Portugal, 2002)⁸.

⁴ A.S. Blinder, *Fear of Offshoring*, Dokument roboczy Center for Economic Policy Studies, nr 119, Princeton University, Princeton 2005, s. 8

⁵ M. Nowicki, P. Susmarski, *Działalność inwestorów zagranicznych w Polsce. Ekspansja czy delokalizacja?* (w:) *Delokalizacja w rozszerzonej Unii Europejskiej. Perspektywa wybranych państw UE. Wnioski dla Polski*, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej Departament Analiz i Strategii, Warszawa 2006, s. 113.

⁶ Kinkel S., Lay G., *Produktionsverlagerungen unter der Lupe, Entwicklungstrends bei Auslandsverlagerungen und Rückverlagerungen deutscher Firmen*, Fraunhofer ISI, Oktober 2004.

⁷ Chodzi o państwa, które przed 2004 r. były państwami kandydującymi do UE w E.W, to znaczy wszystkich ówczesnych kandydatów poza Maltą i Cyprzem.

⁸ Mata, J., Portugal, P., 2002. *The survival of new domestic and foreign-owned firms*. Strategic Management Journal 23, 323.343.

Delokalizacja wpływa na wiele dziedzin gospodarki. Oczywiście najbardziej dotkliwe jest jej oddziaływanie na struktury zatrudnienia i związany z tym niepokój społeczny. W wielu krajach rosną obawy związane z odpływem miejsc pracy za granicę. Przeprowadzone w USA badania ankietowe potwierdziły, że aż 71% Amerykanów, uważa delokalizację za zjawisko szkodliwe dla gospodarki, a 62% oczekuje od władz sankcji wobec przedsiębiorstw, które wykorzystują tę strategię.⁹

Zgodnie z opinią Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie *Zakresu i skutków delokalizacji przedsiębiorstw*¹⁰, przeniesienie przedsiębiorstw, zwłaszcza poza terytorium UE, może stać się przyczyną następujących problemów:

- o **utrata konkurencyjności:** przedsiębiorstwa pozostające w UE musiałyby ponosić większe koszty niż ich konkurenci. Znajdzie to prawdopodobnie odzwierciedlenie w utracie pozycji rynkowej w handlu światowym i będzie czynnikiem bardzo niesprzyjającym osiągnięciu celów strategii lizbońskiej (utrzymanie zrównoważonego wzrostu gospodarczego, stworzenie większej liczby lepszych miejsc pracy, zachowanie spójności społecznej oraz poszanowanie środowiska naturalnego);
- o **mniejsza zdolność zdobywania wiedzy fachowej:** przedsiębiorstwa europejskie, zmuszone do konkurowania z przedsiębiorstwami o niższych kosztach, mogą, prawdopodobnie, czuć się zobligowane do coraz mniejszego inwestowania w badania i rozwój. Skutkiem tego mogłaby być utrata potencjału innowacyjnego, który jest podstawą przetrwania na dzisiejszym rynku;
- o **utrata miejsc pracy i pogorszenie się możliwości na rynku pracy** dla coraz większej liczby pracowników w danych regionach i sektorach. Skutkiem tego mogłoby być rosnące wykluczenie społeczne i zwiększone wydatki państwa na pomoc socjalną. Pracownicy, których dotknęłoby to najbardziej, pochodziliby z oddziałów międzynarodowych koncernów z siedzibami w innych krajach oraz z przedsiębiorstw, które nie posiadają technologii dla swoich produktów i procesów;
- o **wolniejszy rozwój gospodarczy:** spowodowany, częściowo, przez skurczenie się popytu wewnętrznego, co wynika z kolei ze skutków, jakie będą miały dla ludności ograniczenie wzrostu płac, utrata miejsc pracy i pogorszenie się sytuacji na rynku pracy.

Podczas analizy dokumentów dotyczących delokalizacji, autorzy dostrzegli wiele wspólnych cech omawianego zjawiska. Znamionną cechą delokalizacji, która pojawia się w wielu dokumentach i pracach naukowych, jest jej procesowe ujęcie. Delokalizacja jest zatem dynamicznym procesem towarzyszącym współczesnej ekonomii i jako taki, rodzi kolejne zmiany w strukturach gospodarek narodowych. Biorąc pod uwagę gospodarkę europejską jako całość, należy zauważyć głębokie przemiany, którym podlega od kilku dziesięcioleci. Od roku 1970, kiedy udział przemysłu wytwórczego w całości produkcji Unii Europejskiej wynosił 30%, nastąpił spadek do 18% w 2001 r. Jednocześnie udział sektora usług wzrósł w omawianym okresie z 52% do 71%¹¹. Potwierdzeniem tej tendencji są dane dotyczące udziału

⁹ *The World of the Work*, "The Economist", 7.01.2007, s.55-56

¹⁰ *Zakres i skutki delokalizacji przedsiębiorstw*, Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, Bruksela, 14 lipiec 2005, www.ine-isd.org.pl/ekes/opinia21.htm

¹¹ Komunikat Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego, *Pewne zasadnicze zagadnienia w zakresie konkurencyjności europejskiej — w stronę zintegrowanego podejścia*, COM(2003) 704 wersja ostateczna.

sektora usług w ogólnym zatrudnieniu w krajach OECD, który w latach 1994-2004 wzrósł z 63% do 69%¹². Chociaż delokalizacja dotyczy wciąż w dużej mierze działalności produkcyjnej charakteryzującej się wysokim wykorzystaniem siły roboczej przy stosunkowo niskim wykorzystaniu nowoczesnych technologii, można zauważyć wzrost procesów delokalizacji wśród przedsiębiorstw z sektora usług. Trzecia rewolucja przemysłowa – gwałtowny rozwój technologii informatycznych w ostatnich latach – stanęły u podstaw kolejnego etapu w procesie globalizacji gospodarczej. Już nie tylko produkcja przemysłowa, ale również produkcja usług może zostać podzielona na poszczególne etapy czy zadania i wykonana w krajach, które mają przewagę komparatywną w danej dziedzinie. Dotyczy to w szczególności usług niematerialnych, obejmujących np. księgowość, tworzenie oprogramowania itp. Ze względu na specyfikę świadczenia usług tego typu delokalizacja usług w znacznie większym stopniu niż delokalizacja działalności produkcyjnej dotknęła białe kołnierzyki¹³.

Głównym motywem delokalizacji produkcji usług według autorów *World Investment Report*¹⁴ jest redukcja kosztów. Motyw kosztowy jest istotnie najważniejszym czynnikiem delokalizacji, ale rzadko jest on jedynym bodźcem decydującym o przeniesieniu działalności¹⁵. W procesie zdobywania doświadczeń na obcym rynku, przedsiębiorstwa dostrzegają nowe możliwości, np. dostępne wykwalifikowane zasoby pracy, lokalną wiedzę, dostęp do rynku. Tym samym początkowa delokalizacja, zorientowana na ograniczenie kosztów produkcji zmienia swój cel i zakres, który najczęściej się poszerza.

Parlament Europejski, w przyjętej 14 marca 2004 roku rezolucji w sprawie delokalizacji w kontekście rozwoju regionalnego¹⁶ podkreślił między innymi wagę problemu delokalizacji przedsiębiorstw w wielu krajach Unii Europejskiej, w związku z czym zaznaczył konieczność respektowania i realizowania celów spójności ekonomicznej, społecznej i terytorialnej, a także dążenia do pełnego zatrudnienia i postępu socjalnego wewnątrz Unii Europejskiej. Ponadto, z treści Rezolucji wynika, że praktyki delokalizacji nieuzasadnione względami gospodarczymi lub mogące powodować likwidację znacznej liczby miejsc pracy, a także inne praktyki nieprzyczyniające się do realizacji celów zawartych w art. 1-3 ust.3 projektu Traktatu Konstytucyjnego, winny nie otrzymywać pomocy finansowej Unii Europejskiej.

¹² *OECD in Figures 2005*, OECD, Paryż 2005.

¹³ M.J. Radło, *Globalizacja, inwestycje bezpośrednie, delokalizacja, offshoring, outsourcing: podstawowe definicje*, (w:) *Delokalizacja w rozszerzonej Unii Europejskiej. Perspektywa wybranych państw UE. Wnioski dla Polski*, Opracowanie Instytutu Badań nad Gospodarką Rynkową i Uniwersytetu Warszawskiego, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej Departament Analiz i Strategii, Warszawa 2006, s. 33.

¹⁴ *World Investment Report 2004. The Shift Towards Services*, UNCTAD, New York and Geneva 2004, s. 25.

¹⁵ Jensen P.D., Kirkegaard J., Laugesen N., *Offshoring in Europe – Evidence of a Two-Way Street from Denmark*, Institute for International Economic, Washington, czerwiec 2006, s. 11.

¹⁶ Rezolucja Parlamentu Europejskiego w sprawie delokalizacji w kontekście rozwoju regionalnego (2004/2254(INI)).

4. Interpretacja zapisów w dokumentach programowych pod kątem delokalizacji

Przypomnijmy jeszcze raz zapisy rozporządzenia nr 1083/2006:

„dokonując oceny dużych projektów w zakresie inwestycji produkcyjnych, Komisja (Europejska – przyp. autorów) powinna dysponować wszelkimi informacjami niezbędnymi do stwierdzenia, czy wkład finansowy funduszy nie powoduje znacznego ubytku liczby miejsc pracy w istniejących ośrodkach na terytorium Unii Europejskiej, w celu zapewnienia, że finansowanie wspólnotowe nie przyczynia się do przenoszenia miejsc pracy na terytorium Unii Europejskiej.”

i zapisy w opisie priorytetu 4 PO IG:

„W przypadku pomocy udzielonej z Funduszy Strukturalnych dużemu przedsiębiorcy, Instytucja Zarządzająca zobowiązuje się do uzyskania zapewnienia od tego przedsiębiorcy, że udzielona pomoc będzie dotyczyła nowej inwestycji i nie będzie wykorzystana na wsparcie inwestycji dotyczącej przeniesienia działalności produkcyjnej lub usługowej z innych krajów członkowskich Unii Europejskiej”.

bo one są kluczowe z racji ich znaczenia dla interpretacji zjawiska delokalizacji.

Zapis w rozporządzeniu dotyczy tzw. dużych projektów w sensie zasad unijnych, czyli takich przypadków projektów, gdzie koszty kwalifikowane, w tym wydatki związane z np. inwestycjami produkcyjnymi, są większe niż 50 milionów EUR i które to inwestycje z racji swej wielkości muszą być indywidualnie zatwierdzane przez Komisję Europejską przed podpisaniem umowy o dofinansowanie. Powyższy zapis oznacza również, że Komisja będzie żądała różnych informacji od beneficjentów tych projektów, aby upewnić się, czy nie następuje znaczny ubytek miejsc pracy w istniejących ośrodkach na terytorium Unii Europejskiej i czy nie następuje przenoszenie miejsc pracy na terytorium Unii Europejskiej. Komisja będzie badała wyłącznie pod kątem delokalizacji projekty inwestycyjne.

Nie wiemy obecnie, co to jest „znaczny ubytek” i co należy brać pod uwagę, jako „istniejący ośrodek”. Czy znaczny ubytek oznacza 5, 10, 25, 50 czy 80 procent zmniejszenia zatrudnienia? Czy ubytek należy odnosić tylko do danej działalności, do zakładu czy do całej firmy w przypadku grupy kapitałowej? W zależności od sytuacji i od kontekstu słowo znaczny może się odnosić do bardzo różnego procentowego poziomu. Czy przez ośrodek należy rozumieć dany zakład, firmę w przypadku grupy kapitałowej, czy jednostkę administracyjną na poziomie miasta, gminy czy powiatu? Brak jest również zdefiniowania, co oznacza „przenoszenie miejsc pracy” w tym przypadku. Interpretacji przenoszenia miejsc pracy, jak pokazaliśmy powyżej, może być bardzo wiele.

W każdym bądź razie Komisja Europejska będzie musiała zderzyć się z tym problemem, kiedy zaczną do niej spływać projekty inwestycyjne do zatwierdzenia od nowych krajów członkowskich. Ponieważ są to zapisy w Rozporządzeniu Rady, więc obowiązują wprost i Komisja Europejska będzie musiała je stosować. Z tego punktu widzenia nasza praca może mieć pionierski charakter i może służyć jako propozycja czy punkt odniesienia dla Komisji

Europejskiej czy dla innych krajów, gdzie i w jaki sposób delokalizacja powinna być brana pod uwagę.

Przyjmując powyższe zapisy w tekście PO IG, tym samym strona polska zobowiązała się do przestrzegania zobowiązań wynikających z rozporządzenia 1083/2006. Pragniemy zwrócić uwagę, że zobowiązanie to dotyczy dużych przedsiębiorców, wsparcia udzielanego na nowe inwestycje i dotyczy wyłącznie przenoszenia działalności produkcyjnej czy usługowej z krajów członkowskich Unii Europejskiej do Polski. Zobowiązanie to będzie dotyczyło dużych przedsiębiorców, beneficjentów działań w priorytecie 4 PO IG, a szczególnie działania 4.5 PO IG, bo to oni głównie będą korzystali ze wsparcia w ramach tego działania.

Zobowiązanie strony polskiej wobec Komisji Europejskiej, które zostało wynegocjowane, nie do końca pokrywa się z zapisami rozporządzenia. Dotyczy ono już nie tylko dużych projektów w rozumieniu przepisów unijnych, ale wszelkich inwestycji dużych przedsiębiorców wspieranych w ramach priorytetu 4 PO IG. Ponadto zobowiązanie to wskazuje, że strona polska będzie nie tyle sama badała *a priori* u beneficjentów, czy takie przenoszenie działalności u przedsiębiorcy następuje, ale zobowiązuje się do uzyskania takiego zapewnienia bezpośrednio od przedsiębiorcy. Nie jest wskazane, w jaki sposób to zapewnienie ma być uzyskane, ale należy założyć, że powinno ono przyjąć pisemną formę deklaracji od tych dużych przedsiębiorców, jako od beneficjentów wsparcia. Takie zapewnienie ma dotyczyć przeniesienia działalności zarówno produkcyjnej jak i usługowej.

Konsekwencją przyjęcia takich założeń i interpretacji powyższych zapisów jest, aby beneficjenci pomocy, w tym przypadku duzi przedsiębiorcy, jak i osoby i instytucje udzielające wsparcia, jednakowo rozumieli zapisy w dokumentach programowych. Dlatego konieczne jest zdefiniowanie, co rozumiemy przez delokalizację, jako przenoszenie działalności produkcyjnej czy usługowej, kiedy delokalizacja ma miejsce i przy pomocy jakich kryteriów, wskaźników będzie ona weryfikowana. Składając deklarację, duży przedsiębiorca musi być w pełni świadomy, czy proponowana przez niego inwestycja ma znamiona delokalizacji czy nie.

5. Definicja delokalizacji

Raport z przebiegu procesu negocjacji dokumentów programowych na lata 2007-2013 wydany przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego obejmuje wytyczne dotyczące delokalizacji w odniesieniu do priorytetu IV Inwestycje w innowacyjne przedsięwzięcia POIG oraz priorytetu I Nowoczesna gospodarka PO RPW. Z raportu wynika, że duże przedsiębiorstwa zostaną zobowiązane do deklaracji, że wspierane ze środków unijnych inwestycje nie będą wykazywały znamion delokalizacji. W przypadku pomocy udzielonej z Funduszy Strukturalnych dużemu przedsiębiorcy, Instytucja Zarządzająca zobowiązuje się do uzyskania zapewnienia od tego przedsiębiorcy, że udzielona pomoc będzie dotyczyć nowej inwestycji i nie będzie wykorzystywana na wsparcie inwestycji dotyczącej przeniesienia działalności produkcyjnej lub usługowej z innych krajów członkowskich Unii Europejskiej¹⁷. Zapisy te zostały odzwierciedlone w tekście finalnej wersji PO IG.

Na początku pragniemy potwierdzić, że brak jest materiałów i wydawnictw zawierających kompleksowe opracowania na temat interpretacji Komisji Europejskiej w zakresie delokalizacji, określenia definicji delokalizacji, a także odpowiadających na pytanie w jakim stopniu polskie przepisy transponują prawo europejskie w tym zakresie. Zapisy punktu 42 preambuły do rozporządzenia 1083/2006 nie określają kryteriów definiowania tego, co może lub powinno być uznane za delokalizację, jak również nie wskazują konsekwencji niezastosowania się do powyższego postanowienia. Ponadto, Komisja Europejska nie udostępniła jakichkolwiek sposobów monitorowania i badania projektów pod kątem eliminowania przypadków delokalizacji.

Pojęcie delokalizacji pojawia się w wielu opracowaniach naukowych, a także w różnorodnych dokumentach opracowywanych przez organizacje związane ze strukturami Unii Europejskiej. Po przejrzeniu kilkuset źródeł, wyłoniono najważniejsze, z punktu widzenia autorów niniejszego opracowania, definicje i opisy pojęcia delokalizacji.

Definicja delokalizacji znalazła się nawet w internetowej encyklopedii, Wikipedii. Według tej definicji delokalizacja to całkowite lub częściowe zaprzestanie działalności przedsiębiorstwa w jednym kraju, z równoczesnym otwarciem przedsiębiorstwa za granicą (poprzez inwestycję bezpośrednią).

Problematyka delokalizacji poruszana jest w wielu debatach dotyczących integracji Unii Europejskiej, jednak wielokrotnie zaznacza się trudności we właściwym definiowaniu pojęcia, które nie byłoby zbyt wąskie, ani zbyt szerokie. R. Veugelers używa pojęcia delokalizacji, rozumianej jako zastępowanie produkcji krajowej zagraniczną, przy czym przyjmuje dwa możliwe typy zjawiska: bezpośrednie inwestycje zagraniczne i międzynarodowy outsourcing (inter-firm intermediates' trade)¹⁸.

¹⁷ Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, *Raport z przebiegu procesu negocjacji dokumentów programowych na lata 2007-2013*, Warszawa styczeń 2008.

¹⁸ Por. R. Veugelers, *Market Integration: EU Integration, Globalization and Delocalisation*, EC-BEPA, KULeuven & CEPR, Czech Republic 2006.

W wydanym w 2005 roku dokumencie, Komisja Europejska opisuje delokalizację, jako proces przenoszenia aktywności gospodarczej za granicę, odzwierciedlający zmiany w funkcjonowaniu przedsiębiorstw, wynikające z ich adaptacji do coraz bardziej konkurencyjnego środowiska ich funkcjonowania oraz szybszych zmian technologicznych¹⁹.

Zgodnie z wydaną 14 lipca 2005 roku w Brukseli opinią Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego²⁰ w sprawie zakresu i skutków delokalizacji przedsiębiorstw, delokalizacja oznacza całkowite lub częściowe zaprzestanie działalności przedsiębiorstwa w jednym kraju, po którym następuje ponowne jego otwarcie za granicą poprzez inwestycję bezpośrednią. W Unii Europejskiej możemy wyróżnić dwa typy delokalizacji:

- a. wewnętrzną, tj. całkowite lub częściowe przeniesienie działalności do innych państw członkowskich;
- b. zewnętrzną, tj. całkowite lub częściowe przeniesienie działalności do państw nie będących członkami UE.

W opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, ważnym zagadnieniem jest także coraz częściej spotykane zjawisko pseudo-delokalizacji, polegające na nakłanianiu pracowników poszczególnych przedsiębiorstw produkcyjnych do przyjęcia gorszych warunków pracy wobec możliwości delokalizacji. Zjawisko to, określane jest także jako delokalizacja odwrócona²¹.

Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES) zaznaczył w swojej opinii potencjalne negatywne konsekwencje delokalizacji przedsiębiorstw w postaci zarówno zmniejszenia liczby stanowisk pracy, jak możliwości zwiększenia obciążeń finansowych związanych z opieką socjalną osób pozbawionych pracy, a w dalszej konsekwencji słabszego rozwoju regionów o zmniejszającej się liczbie przedsiębiorstw. Jednak wśród wniosków dotyczących delokalizacji autorzy opinii EKES zawarli stwierdzenie, że delokalizacja dla makroekonomii niekoniecznie oznaczać ma recesję społeczno-gospodarczą, a w skali przedsiębiorstw wiąże się często wręcz z warunkami koniecznymi dla ich przetrwania lub rozwoju. Dodatkowo, wielokrotnie zdarza się, że wybór lokalizacji działalności przedsiębiorstw stanowi element strategii rozwoju i jest odzwierciedleniem ich elastyczności wobec turbulentnego otoczenia.

We wrześniu 2006 r. Komisja Konsultacyjna ds. Przemian w Przemysle wydała raport informacyjny w sprawie badania sektorowego delokalizacji. W raporcie tym określono między innymi trudności w rozgraniczeniu procesów delokalizacji, deindustrializacji, offshoringu²², outsourcingu²³, przepływu bezpośrednich inwestycji zagranicznych i przemian

¹⁹ European Commission, *Delocalisation: Which Challenges for the EU Economy?*, ECFIN(REP)50760/05, Brussels 2005.

²⁰ *Zakres i skutki delokalizacji przedsiębiorstw*, Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, Bruksela, 14 lipiec 2005, www.ine-isd.org.pl/ekes/opinia21.htm

²¹ *Rezolucja Parlamentu Europejskiego w sprawie delokalizacji w kontekście rozwoju regionalnego*, 2004/2254(INI).

²² Offshoring rozumieć należy jako proces przenoszenia produkcji produktów lub usług za granicę, który może być realizowany na dwa sposoby, przez: 1) delokalizację produkcji dóbr i usług do zagranicznej filii lub oddziału przedsiębiorstwa i następnie import tych dóbr/usług; 2) nabywanie wytwarzanych uprzednio produktów i usług od niezależnych firm zagranicznych (outsourcing międzynarodowy), (za:) *World Investment Report 2004. The Shift Towards Services*, UN-UNCTAD, New York-Geneva 2004, s. 24. Dla potrzeb niniejszego opracowania pojęcie delokalizacji będzie obejmowało działania offshoringowe, realizowane w myśl pkt. nr 1.

strukturalnych. Trudności tych upatrywano w braku precyzyjnych definicji i jasnych granic samych zjawisk i granic rozdzielających poszczególne zjawiska od siebie, a także odpowiedniego zestawu wskaźników służących ocenie wyżej wymienionych zagadnień.

Procesy przenoszenia działalności mogą przybierać dwojaką postać. Jedną z form będą zatem stanowić bezpośrednie inwestycje zagraniczne (BIZ), które charakteryzuje zachowanie kontroli środków produkcji i ich własności, a transfer procesu wytwórczego odbywać się będzie w ramach jednego przedsiębiorstwa. Taki przypadek stanowić będzie niewątpliwie delokalizację. Drugą natomiast formą będzie proces polegający na zleceniu produkcji lub poszczególnych jej fragmentów odrębnym podmiotom gospodarczym, niezwiązanym kapitałowo. W tym przypadku należy jednak bardziej mówić o outsourcingu międzynarodowym, a nie o delokalizacji²⁴.

Wąską definicję zjawiska formułuje amerykański uczony A. S. Blinder mówiąc, że delokalizacja (offshoring) jest przeniesieniem miejsc pracy z krajów bogatych do krajów biednych bez jednoczesnego transferu pracowników²⁵.

Tym niemniej najważniejszym i rodzącym najwięcej kontrowersji aspektem delokalizacji jest nadal ryzyko przenoszenia miejsc pracy, a więc zmian strukturalnych zatrudnienia. W tym kontekście można przyjąć, że w procesie delokalizacji, zmiany miejsca działalności gospodarczej powodują zmniejszanie zatrudnienia w państwach o wyższych kosztach pracy na rzecz rozwoju zatrudnienia w państwach na niższym poziomie rozwoju gospodarczego, a więc charakteryzujących się niższymi kosztami pracy. Zmiana struktury zatrudnienia prowadzi do zwiększenia konkurencyjności przede wszystkim wśród pracowników o niższych kwalifikacjach, zwiększając atrakcyjność wysoko wykwalifikowanych specjalistów. W tym świetle pojawia się konieczność ustawicznego szkolenia pracowników i ciągłego podnoszenia ich kwalifikacji, a także wspierania przedsiębiorstw w zakresie innowacyjności i rozwoju nowoczesnych technologii, zwłaszcza w sektorach najbardziej narażonych na procesy delokalizacji.

W przytoczanej już powyżej opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, tworzenie bardziej zaawansowanych procesów technologicznych w krajach o wysokich kosztach produkcji może stanowić barierę dla delokalizacji przedsiębiorstw, poprzez rozwój nowych obszarów aktywności i stymulację do kształcenia pracowników. W tym samym dokumencie podkreśla się, że rozszerzenie rynku wewnętrznego Unii Europejskiej związane z włączaniem do struktur nowych państw członkowskich, wyklucza ustanawianie jakichkolwiek ograniczeń delokalizacji przedsiębiorstw z Europy Zachodniej do Europy Środkowo-Wschodniej. Ważną kwestią jest natomiast, aby pomoc w finansowaniu ze strony Unii Europejskiej otrzymywały jedynie przedsiębiorstwa rozpoczynające nowy rodzaj działalności gospodarczej lub nową stronę biznesu, a nie jednostki dokonujące delokalizacji.

²³ Outsourcing oznacza nabywanie produktów lub/i usług, wcześniej wytwarzanych w ramach danego przedsiębiorstwa, od niezależnych kontrahentów – inaczej mówiąc, jest to zlecenie podwykonawstwa podmiotom gospodarczym w kraju lub za granicą – outsourcing międzynarodowy. (za:) *Current Government Data Provide Limited Insight into Offshoring of Services*, Government Accountability Office, Washington, wrzesień 2004, s. 58. Istota outsourcingu nie wyczerpuje znamion delokalizacji w myśl przyjętej w tym opracowaniu definicji.

²⁴ M. Moszyński, *Procesy delokalizacji we współczesnej gospodarce światowej – szansa czy zagrożenie dla polskiego rynku pracy?*, Uniwersytet Mikołaja Kopernika, Toruń 2007.

²⁵ A.S. Blinder, *Fear of Offshoring*, Princeton University, CEPS Working Papers No. 119, December 2005, p. 1.

Jak wspomniano, najbardziej kontrowersyjnym skutkiem delokalizacji są zmiany w strukturze zatrudnienia w poszczególnych gospodarkach krajowych. Wielokrotnie wskazuje się, że omawiane procesy prowadzą do wzrostu bezrobocia w państwach o wysokich kosztach produkcji, między innymi poprzez outsourcing miejsc pracy. Jednak wyniki badań wskazują, że delokalizacja ma marginalne znaczenie dla zatrudnienia, zwłaszcza w długim okresie.

Wyniki badań przeprowadzonych w Belgii, a dotyczących delokalizacji i jej wpływu na zatrudnienie i innowacyjność gospodarki wskazują, że przedsiębiorstwa dokonujące delokalizacji i restrukturyzujące w związku z tym zatrudnienie, osiągały większy przyrost zatrudnienia i produkcji, niż przedsiębiorstwa, które nie podejmowały tego typu przedsięwzięć²⁶.

Inne badania przeprowadzono w Wielkiej Brytanii. Ich autorzy analizowali z kolei w latach 1995-2001 zjawisko outsourcingu, a wyniki wykazały, że w sektorach, w których przedsiębiorstwa dokonywały outsourcingu, zatrudnienie nie spadło, albowiem zwalniani pracownicy znajdowali zatrudnienie w innych sektorach. Wyniki badań doprowadziły autorów do wniosku, że od elastyczności gospodarki danego kraju zależy, czy delokalizacja i outsourcing oraz zmiany w strukturze gospodarki będą iść w parze z trendami współczesnej ekonomii²⁷.

Na potrzeby realizacji PO IG i w odpowiedzi na zapisy rozporządzenia 1083/2006, przeprowadzoną powyżej analizę przedmiotu w literaturze, a także ze względu na kontekst społeczny delokalizacji mający swoje bezpośrednie konsekwencje polityczne, proponujemy przyjęcie następującej **definicji delokalizacji**:

Delokalizacja jest to zamierzone działanie, polegające na przeniesieniu całości lub części działalności produkcyjnej lub usługowej z jednego kraju do drugiego, związane bezpośrednio z przeniesieniem miejsc pracy i powodujące ubytek miejsc pracy w macierzystym zakładzie większy niż 33 procent. Stosowanie tej definicji w ramach programu PO IG dotyczy wyłącznie dużych przedsiębiorstw i przenoszenia działalności z dowolnego kraju członkowskiego Unii Europejskiej do Polski.

Przenoszenie miejsc pracy z jednego kraju do drugiego oznacza zamykanie miejsc pracy w jednym kraju i jednoczesne otwieranie nowych miejsc pracy w drugim kraju przy prowadzeniu tej samej działalności gospodarczej. Zamierzone działanie oznacza, że jest ono w pełni zaplanowane i realizowane przez kierownictwo firmy.

Przedłożona definicja jest konsekwencją analizy kilkuset definicji publikowanych na całym świecie i traktujących zjawisko delokalizacji jako odzwierciedlenie zmian w funkcjonowaniu przedsiębiorstw w globalnej gospodarce, które wynikają z ich adaptacji do coraz bardziej konkurencyjnego środowiska oraz szybkich zmian technologicznych.

²⁶ L. Sleuwaegen i inni, *Relocation, an Element of Industrial Dynamics. Synthesis Report*, Universities of KUL and UCL and Federal Planning Bureau, Belgium 2000.

²⁷ M. Amiti, S.-J. Wei, *Fear of Service Outsourcing: Is It Justified?*, Economic Policy, No. 42, Blackwell, USA 2005.

Jak wskazuje wiele badań, w rzeczywistości zjawisko delokalizacji ma marginalny udział w zmianach struktur zatrudnienia ogółem. Uważa się spadek zatrudnienia związany z delokalizacją nie stanowi więcej niż parę procent. Znacznie silniejszy wpływ na zmiany w strukturze zatrudnienia, a szczególnie na jego spadek, mają inne czynniki jak pogorszenie ogólnej koniunktury gospodarczej, spadek zamówień, kurczenie się rynków zbytu, restrukturyzacja firm, itp.

Wbrew wyrażanym przez wielu polityków i ekonomistów obawom, przekazywanie części produkcji dóbr i usług do krajów o mniejszych kosztach pracy, nie doprowadziło do zmniejszenia zatrudnienia w Stanach Zjednoczonych i Wielkiej Brytanii. Zmniejszeniu uległa liczba miejsc pracy w sektorach najbardziej podatnych na delokalizację, ale nie zwiększyła się w tych krajach stopa bezrobocia²⁸. Z drugiej jednak strony, teorie mikroekonomii wskazują jasno, że przedsiębiorstwa stosujące delokalizację mają wyższą rentowność i wydajność. Z kolei z perspektywy makroekonomicznej, proces delokalizacji jest naturalną konsekwencją integracji i globalizacji, a służy wyrównywaniu poziomów rozwoju poszczególnych gospodarek.

²⁸ A. Szymaniak, *Polska w rankingach atrakcyjności dla offshoringu usług*, (w:) *Globalizacja usług. outsourcing, offshoring i shared services center*, praca zbiorowa pod red. A. Szymaniaka, Wydawnictwo Naukowe INPiD UAM, Poznań 2007, s. 147.

6. Rodzaje delokalizacji

Spróbujmy teraz określić konkretne przypadki przenoszenia działalności gospodarczej, które w myśl przyjętej definicji można traktować jako delokalizację lub nie. Delokalizacja, poprzez przeniesienie działalności produkcyjnej czy usługowej, może następować w ramach jednej firmy, czy też w ramach grupy kapitałowej, która obejmuje wiele spółek w różnych krajach. W pierwszym przypadku część albo całość działalności jest przenoszona (transferowana do Polski w postaci bezpośrednich inwestycji zagranicznych) do Polski. W drugim przypadku część albo całość działalności jest zamykana w jednej lub większej ilości spółek w jednym kraju i jest przenoszona do Polski, gdzie polska spółka planuje inwestycję w Polsce. Delokalizacja może mieć charakter dwustronny, to znaczy, że przenoszenie działalności może się odbywać w obu kierunkach. W myśl przyjętej definicji, tylko ten typ przenoszenia działalności nie może być wspierany, który skutkuje ubytkiem miejsc pracy w kraju „eksportera”, czyli w naszym przypadku kraju członkowskiego, który przenosi swoją działalność do Polski.

Transfer całości lub części działalności produkcyjnej czy usługowej z jednego kraju do drugiego, mający znamiona delokalizacji w myśl przyjętej definicji, może przyjąć następującą formę:

1. Delokalizacja zupełna. Firma przenosi się za granicę wraz z całą produkcją, zwalniając całą załogę i zachowując własność środków produkcji, w całości eksportując produkty tam wytwarzane do krajów trzecich. Przesłankami takiej decyzji są zwykle wielkość, jakość oraz konkurencyjne ceny zasobów i zdolności wytwórczych, niższe ogólne obciążenia fiskalne lub ulgi i inne bodźce dla inwestycji, sprzyjające otoczenie biznesowe i infrastrukturalne w państwie goszczącym²⁹. Czynniki te oddziałują na poziom kosztów produkcji i konkurencyjność oferty przedkładanej na rynku przez przedsiębiorstwo. Jest to najbardziej oczywisty i przejrzysty przypadek delokalizacji.
2. Delokalizacja wewnątrz korporacyjna. Firma w sposób zamierzony zamyka zakład lub jego część w jednym kraju, redukując miejsca pracy, i jednocześnie uruchamia tożsamą działalność produkcyjną lub/i usługową (także w formie spółki w ramach grupy kapitałowej) w drugim kraju (w tym przypadku w Polsce) – jest to tzw. *captive offshoring* – „*offshoring na uwięzi*”, czyli wymiana wewnątrz korporacyjna³⁰. Według badań przeprowadzonych w 2004 roku w Niemczech przez *Roland Berger Strategy Consultants* wynika, iż 90% ankietowanych przedsiębiorstw planuje przeniesienie części swojego łańcucha wartości poza Niemcy w ciągu najbliższych pięciu lat. Tendencję tę potwierdzają badania obejmujące kompleksowo plany strategii rozwoju firm europejskich, przeprowadzone w 2004 roku przez *Economist Intelligence Unit*. Prawie 1/3 firm objętych badaniem wytwarzała w krajach Piętnastki 75 procent, lub więcej swojej produkcji. Zgodnie z deklaracjami wskazanymi w badaniach udział ten miał spaść do poziomu około 20 procent w ciągu kolejnych kilku lat. Ten rodzaj

²⁹ D. Farrell, *Smarter Offshoring*, „Harvard Business Review”, 2006, No. 6, s. 88

³⁰ Taką definicję proponuje m.in. *World Investment Report 2004. The Shift Towards Services*, UNCTAD, New York and Geneva 2004, s. 149.

delokalizacji jest najbardziej powszechnym sposobem przenoszenia działalności gospodarczej. Jest powodowany chęcią poprawy swojej pozycji konkurencyjnej.

3. Delokalizacja reeksportowa. Firma zamyka lub ogranicza działalność gospodarczą w kraju macierzystym, redukując miejsca pracy, i jednocześnie w ramach tej samej działalności zleca produkcję filiom lub innym spółkom zagranicznym w ramach grupy kapitałowej, w celu ich reeksportowania do kraju macierzystego i dalszego tam przetworzenia. Celem takiej fragmentacji produkcji jest zwiększenie zysku poprzez minimalizację kosztów produkcji, wynikających z niższych kosztów pracy w kraju lokalizacji określonego elementu łańcucha produkcji lub/i podniesienie jakości półproduktu dzięki wysokim kwalifikacjom ludzkimi i technicznym umiejscowionym w innym kraju. Jest to sytuacja będącą pewnym przypadkiem delokalizacji wewnątrz korporacyjnej, ale nastawioną na reeksport.
4. Delokalizacja poprzez fuzje i przejęcia. Firma zamyka jeden ze swych zakładów w jednym kraju lub ogranicza w nim działalność gospodarczą, redukując miejsca pracy i jednocześnie otwiera nowy zakład w drugim kraju produkujący podobny produkt czy oferujący podobną usługę. Delokalizacja działalności gospodarczej dokonywana jest w tym przypadku poprzez wspólne przedsięwzięcia z partnerami z rynków trzecich, w formie fuzji i przejęć. Zakup/przejęcie innego działającego podmiotu gospodarczego, wyposażonego w maszyny, urządzenia i technologie prawie tożsame z tymi dotychczas wykorzystywanymi w zakładzie macierzystym (koncentracja horyzontalna) skutkującej rozwojem produkcji dóbr lub usług o lekko zmodyfikowanych parametrach technicznych, użytkowych lub wizualnych. O przeniesieniu działalności świadczy w tym przypadku fakt skoncentrowania produkcji w nowym zakładzie (np. w Polsce) i jej zaprzestanie w starej lokalizacji połączone z redukcją miejsc pracy.
5. Delokalizacja restrukturyzacyjna. Firma przeprowadza restrukturyzację swoich zakładów, w wyniku której część z nich jest zamykana lub działalność w nich jest ograniczana, a nowe zakłady w innych krajach przejmują ich zadania. Jest to przypadek podobny do punktu 2, z tą różnicą, że proces ten jest wymuszony przez złą ekonomiczną sytuację firmy.

Jednocześnie podkreślenia wymaga fakt, iż zamknięcie jakiegokolwiek zakładu lub spółki w ramach jednej grupy kapitałowej i otwarcie nowego zakładu w innym kraju nie musi automatycznie być związane z przeniesieniem działalności. Definicji delokalizacji nie wyczerpują i tym samym nie stanowią delokalizacji m.in. następujące przypadki:

1. Nowe rynki odbiorców. Rozpoczęcie produkcji tego samego lub podobnego produktu lub oferowanie tych samych lub podobnych usług w związku z ich adresowaniem do całkowicie nowego rynku odbiorców (wykluczając reeksport produktów, półproduktów lub usług do dotychczas obsługiwanych rynków), przy założeniu, że dotychczasowa produkcja czy oferowanie dotychczasowych usług w kraju macierzystym jest nadal kontynuowane i nie następuje znaczny ubytek miejsc pracy w kraju macierzystym.
2. Nowe produkty i usługi. Rozszerzenie prowadzonej działalności gospodarczej poprzez otwarcie nowego podmiotu gospodarczego w drugim kraju, produkującego zupełnie nowy produkt czy oferującego zupełnie nową usługę w ramach tej samej lub podobnej działalności gospodarczej, przy założeniu, że produkcja „starych”, często podobnych produktów czy oferowanie podobnych usług w kraju macierzystym jest nadal kontynuowane i nie następuje znaczny ubytek miejsc pracy w kraju macierzystym.

3. Dywersyfikacja działalności gospodarczej. Rozszerzenie prowadzonej działalności gospodarczej poprzez otwarcie nowego podmiotu gospodarczego w drugim kraju, produkującego zupełnie nowy produkt czy oferującego zupełnie nową usługę w ramach nowej sfery działalności gospodarczej, przy założeniu, że dotychczasowa produkcja czy oferowanie dotychczasowych usług w kraju macierzystym jest nadal kontynuowane i nie następuje znaczny ubytek miejsc pracy w kraju macierzystym. Ten przypadek jest związany z dywersyfikacją prowadzonej działalności gospodarczej.
4. Outsourcing zewnętrzny. Rezygnacja z określonej działalności w kraju i powierzenie jej wykonania przedsiębiorstwu mającemu siedzibę w innym kraju, nie powiązanemu kapitałowo z firmą – zleceniodawcą (strona trzecia), czyli tzw. „offshore outsourcing”³¹. Pomimo zakończenia prowadzenia określonej aktywności gospodarczej nie istnieje potrzeba budowy nowego zakładu produkcyjnego lub usługowego zagranicą.

Wśród kilku tysięcy niemieckich inwestorów w Polsce część z nich prowadzi działalność, która może być opisana jako delokalizacyjna, a część wręcz odwrotnie, przyczynia się do ekspansji firmy w kraju macierzystym. Różnica między tymi dwiema kategoriami nie jest ostra. Do zilustrowania tych przykładów posłużą przypadki firm Volkswagen Poznań oraz Grupy Metro w Polsce³². W niemieckiej literaturze przedmiotu przykład pierwszy pokazywany jest jako klasyczny przypadek delokalizacji, natomiast drugi jest, naszym zdaniem, klasycznym przykładem jej braku. O delokalizacji w pierwszym przypadku świadczyć może, między innymi, fakt, że jedne z czołowych modeli VW, T5 oraz Caddy produkowane są zarówno w fabryce w Wolfsburgu, jak i w Poznaniu. Grupa Metro w Polsce jest znana przede wszystkim klientom jako właściciel sklepów: Makro, Real, Mediamarkt, Saturn, Praktiker. Osiągnęła ona w 2003 r. przychód 11,5 mld zł (a więc tylko 3 razy niższy niż firma z największymi przychodami: PKN Orlen). Dynamika jej przychodów (2003/2002) wyniosła 10 proc., a grupa ta zatrudniała w Polsce ponad 18 tys. osób. Grupa Metro, będąc jednym z najważniejszych podmiotów w handlu detalicznym i hurtowym w Polsce, nie musiała likwidować miejsc pracy w Niemczech. Wręcz przeciwnie, od wielu lat Polska jest jednym z jej najważniejszych rynków w tej części Europy, a dynamika sprzedaży grupy pozwala na zwiększenie zatrudnienia w Niemczech w tych segmentach, które dostarczają towarów do sieci Metro w Polsce. Powstawanie kolejnych sklepów i hurtowni tej grupy w Polsce ze znacznym udziałem produktów z Niemiec jest wręcz przykładem kanalizacji niemieckiego eksportu do Polski, co przekłada się na utrzymanie bądź zwiększenie liczby miejsc pracy w Niemczech. Koncern Volkswagen w Polsce ma cztery lokalizacje w Poznaniu, Polkowicach, Gorzowie Wielkopolskim oraz w Warszawie. W Polsce produkowane są nie tylko samochody, ale również wiązki elektryczne, silniki, tapicerki oraz świadczone są usługi bankowe i leasingowe. Z całą pewnością produkowanie gotowych samochodów w Polsce może prowadzić do redukcji odpowiednich mocy w Niemczech i z tym związanych miejsc pracy. Jednocześnie dzięki niższym kosztom w Polsce koncern Volkswagen może zwiększyć konkurencyjność cenową swojej oferty, przyczyniając się do większej produkcji i eksportu, co ma pośrednie przełożenie na liczbę miejsc pracy w całym koncernie (w tym w Niemczech). Według informacji byłego prezesa zarządu Volkswagen Poznań, komponent

³¹ Ibidem.

³² Informacje o obu w firmach w Polsce na podstawie:

· *Metro-Handelslexikon 2004/2005. Metro Group*. Dodatkowe informacje o Metro w Polsce na podstawie .Lista 2000. Polskie przedsiębiorstwa. „Rzeczpospolita”, październik 2004.

· *Volkswagenstandort Polen . Was bringt die EU-Erweiterung?* Materiały z sesji na temat inwestycji koncernu Volkswagen w Hanowerze w 2004 r.

polski, czyli udział materiału oraz kosztów pracy z Polski w łańcuchu tworzenia wartości dodanej przy produkcji w Poznaniu VW Transportera T5, wynosi około 30 proc., natomiast przy produkcji VW Caddy około 40 proc. Oznacza to, że odpowiednio 70 proc. oraz 60 proc. udziału w tym łańcuchu przypada na inne lokalizacje (w domyśle, głównie Niemcy). W ten sposób zwiększone moce produkcyjne koncernu o lokalizacje w Polsce zwiększają zapotrzebowanie na pozostałe elementy łańcucha tworzenia wartości dodanej, generowane w Niemczech. Mówienie zatem o prostym przenoszeniu produkcji z Niemiec do Polski i redukcji miejsc pracy w Niemczech jest uzasadnione jedynie częściowo. Przykłady te stanowią raczej skrajne przypadki, ilustrujące konsekwencje przenoszenia produkcji z krajów o wysokich kosztach pracy do krajów, w których koszty te są znacznie niższe³³.

³³ T. Kalinowski, Debata o delokalizacji w rozszerzonej UE. Perspektywa czterech wybranych państw członkowskich, (w:) *Delokalizacja w rozszerzonej Unii Europejskiej. Perspektywa wybranych państw UE. Wnioski dla Polski*, Opracowanie Instytutu Badań nad Gospodarką Rynkową i Uniwersytetu Warszawskiego, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej Departament Analiz i Strategii, Warszawa 2006, s.56-58.

7. Elementy projektu i wskaźniki mogące świadczyć o delokalizacji

Z wyżej przeprowadzonej analizy procesów delokalizacji wynika, że istnieje szereg charakterystycznych elementów, które mogą świadczyć, że w ramach danego projektu zachodzi proces delokalizacji. Najbardziej reprezentatywne i jednocześnie najbardziej przydatne dla optymalnego rozpoznania cech zjawiska delokalizacji wydają się następujące elementy, które mogą występować w projekcie, wskazujące na możliwość występowania delokalizacji, są opisane poniżej

Wśród tych **charakterystycznych elementów dla delokalizacji w projekcie** możemy wyróżnić te stosunkowo łatwe do zaobserwowania i wychwycenia:

1. przepływy kapitałów:

- maszyny i urządzenia

Jest to element, który w sposób oczywisty wskazuje na przenoszenie działalności gospodarczej z jednego kraju do drugiego. Transfer części lub całości aparatu wytwórczego, tak charakterystyczny dla zjawiska delokalizacji, ma na celu przeniesienie procesu produkcyjnego do innego kraju i import dóbr, wyprodukowanych tam po niższym koszcie, do dotychczasowych odbiorców. Takim rozwiązaniem zainteresowane są zwłaszcza spółki, borykające się z dużym udziałem kosztów pracy w kosztach całkowitych, zatem te, które poszukują tańszej i wydajnej siły roboczej.

- technologie, licencje, patenty, know-how, B+R

O możliwości konkurowania na rynku każdej firmy świadczą wykorzystywane technologie i know-how, a także posiadane licencje i patenty. Należy podkreślić, że prowadzenie prac B+R (zwykle ich fragmentów) stało się grupą usług biznesowych przedsiębiorstw, których relokacja w ostatnich latach nabiera na znaczeniu i aktywizuje się. W tradycyjnym modelu biznesowym przenoszenie działalności badawczej do innego kraju towarzyszyło lokowaniu w nim inwestycji bezpośrednich i obejmowało ograniczony zakres prac adaptujących technologię, transferowaną z centrali, do wymogów rynku i warunków zaopatrzeniowo-produkcyjnych. Zasadnicza zmiana, jaka obserwowana jest od początku lat dziewięćdziesiątych, polega na tym, że pracę B+R służą coraz częściej kreowaniu nowych rozwiązań technologicznych i przekształcaniu ich w innowacje przeznaczone dla całego systemu korporacyjnego i na potrzeby rynku globalnego.³⁴ W warunkach presji na podnoszenie efektywności i konkurencyjności, możliwość wykorzystaniu tych zasobów/zdolności po dużo niższych kosztach oraz często z efektem dobrej jakości, stało się ważną siłą napędową przenoszenia usług B+R do innych krajów. Tendencje te ilustruje przykład korporacji pochodzących z USA, które w swych zagranicznych filiach zwiększyły wydatki B+R

³⁴ *World Investment Report 2004. The Shift Towards Services*, UN-UNCTAD, New York-Geneva 2004, s. 24.

z 11,9 mld USD w 1994 roku do 21,2 mld USD w 2002 roku (ich udział w ogólnych wydatkach badawczych za granicą zwiększył się z 11% do 13%).³⁵

2. **przepływy produkcji:** produkty (działalność produkcyjna) i usługi (działalność usługowa)

Produkowanie tych samych produktów czy oferowanie tych samych usług może być przesłanką do przenoszenia miejsc pracy w ramach nowych siedzib tego samego przedsiębiorstwa lub w ramach grupy kapitałowej. Kluczowym kryterium identyfikującym delokalizację jest ubytek miejsc pracy w zakładach, a dokładniej zwalnianie z pracy lub przenoszenie osób zajmujących się dotychczas tą samą produkcją, czy oferujących te same usługi, na rzecz nowych podmiotów powołanych do życia w innym kraju. Transfer „pakietu inwestycyjnego” zasobów i zdolności, służących rozwijaniu produkcji i reeksportu produktów i/lub usług może przynieść różne korzyści ekonomiczne dla przedsiębiorstwa dokonującego delokalizacji. Jedną z nich jest możliwość międzykrajowych przerzutów półproduktów i wyrobów gotowych w ramach globalnej sieci, które umożliwiają takie kształtowanie cen transferowych i poziomów zysku, aby skutecznie minimalizować całkowite zobowiązania podatkowe. Zjawisko to rodzi, oprócz wskazywanego już wielokrotnie w tym opracowaniu ryzyka ubytku miejsc pracy w kraju eksportera, także zagrożenie dla stabilności gospodarki państwa goszczącego.

3. **przepływy zatrudnienia w danym przedsiębiorstwie,** w szczególności w stosunku do stanowisk kluczowych: kadra kierownicza i specjaliści

Nowa inwestycja wiąże się z tworzeniem nowych miejsc pracy. Jednak największą rolę odgrywają osoby kluczowe w danym zakładzie. Są to kadra zarządzająca i kluczowi specjaliści, np. główny technolog, kontroler jakości, itp. Pojawienie się takich osób wśród kadry w nowym zakładzie, przy jednoczesnej redukcji wskazanych stanowisk w dotychczasowym przedsiębiorstwie, może świadczyć o delokalizacji działalności. W niemieckiej publicystyce w ostatnich miesiącach często omawiano problem wyprowadzania działalności „kwater głównych” firm do krajów przystępujących do Unii Europejskiej i utraty w ten sposób „dobrych” miejsc pracy w badaniach i rozwoju (B+R), pracy w zawodach IT, itp, a nie stanowisk, kojarzonych z niskim poziomem wykształcenia³⁶. Przenoszenie produkcyjnych miejsc pracy dotyczy tzw. *blue collars* (pracownicy fizyczni), natomiast przenoszenie miejsc pracy w sferze usług obejmuje głównie tzw. *white collars* (pracownicy biurowi). Usługi o największym „nasyceńiu technologią” są bardziej podatne na przenoszenie. Łatwiej nimi zdalnie sterować, przysyłać na odległość, jak również ukryć przed klientem, że

³⁵ *World Investment Report 2005. Transnational Corporations and the Internationalization of R&D*, UN-UNCTAD, New York-Geneva 2005, s. 129.

³⁶ Badanie D. Marin potwierdza tę tezę. W przedsiębiorstwach zależnych firmy niemieckie zatrudniają prawie 3 razy więcej osób o wyższym wykształceniu niż w firmie-matce. Jest to szczególnie widoczne w Czechach (5,5razy więcej) (za:) Marin D., *A Nation of Poets and Thinkers. Less so with Eastern Enlargement? Austria and Germany*, CEPR Discussion Paper Series No. 4358, March 2004. Zakres badania 660 firm z RFN i Austrii, realizujących 2200 projektów inwestycyjnych, jego ramy czasowe: 1990-2001, oraz fakt, że opisane projekty odpowiadają kapitałowo za 80 proc. niemieckich BIZ oraz 100 proc. austriackich w regionie powodują, że wśród wymienionych studiów jest ono najbardziej wiarygodne.

usługa jest świadczona z zupełnie innego, często odległego kraju³⁷. Według danych Niemieckiej Izby Przemysłowo-Handlowej (DIHK) coraz więcej firm niemieckich rozważa przeniesienie za granicę części administracji, kierownictwa i prac badawczo-rozwojowych³⁸. Niektóre firmy wykorzystują offshoring do restrykcyjnej polityki wobec „miejscowych” pracowników, w stosunku do których wywierana jest presja związana z perspektywą zastąpienia ich przez pracowników z innych krajów. Pracownicy nisko wykwalifikowani w wielu krajach wysoko rozwiniętych, ale także rozwijających się podkreślają brak możliwości konkurowania z równie wydajnymi, lecz znacznie tańszymi pracownikami z Chin lub Indii³⁹.

oraz te znacznie trudniej mierzalne i trudniejsze do skorelowania z delokalizacją skutki takie jak:

4. zmiany zyskowności przedsiębiorstwa w dłuższym okresie
5. zmiany dynamiki rozwoju przedsiębiorstwa
6. zmiany strukturalnych w otoczeniu gospodarczym, z którym przedsiębiorstwo to jest powiązane.

Wymienione w tej ostatniej grupie skutki delokalizacji, z powodu trudności w ich pomiarze nie będą rekomendowane jako wyznaczniki delokalizacji.

Sposobów mierzenia procesów delokalizacji jest wiele. Pomiar tego zjawiska może być prowadzony zarówno na poziomie makro, jak również w odniesieniu do pojedynczych projektów biznesowych. Opiera się on głównie na statystykach handlu zagranicznego oraz statystykach przepływu bezpośrednich inwestycji zagranicznych w sektorach produkcyjnych i usługowych. Miary opierające się na statystykach handlu zagranicznego mogą się odnosić do offshoringu, jeśli analizie podda się przepływy między firmami powiązanymi kapitałowo. W przypadku tych ostatnich można zauważyć, iż nie wszystkie inwestycje zagraniczne danego przedsiębiorstwa należy uznać za offshoring, gdyż produkty wytwarzane w filiach zagranicznych nie muszą być reeksportowane do kraju w celu ich dalszego przetworzenia. Zbyt wąskie definiowanie offshoringu w przypadku analizy delokalizacji w całej gospodarce wydaje się jednak dość sztuczne, bo jeśli przedsiębiorstwo przenosi za granicę całą produkcję i zachowuje własność środków produkcji, w całości eksportując produkty tam wytwarzane do krajów trzecich, to również mamy do czynienia z delokalizacją produkcji w ramach jednej korporacji. Nie ma tu wprowadzanie fragmentacji produkcji, rozumianej jako podział łańcucha wartości na kolejne etapy realizowane w równych krajach, niemniej wciąż jest to fragmentacja produkcji wytwarzanej w ramach określonej korporacji⁴⁰.

Z badanych dokumentów wynika, że dobór odpowiednich wskaźników i miar delokalizacji nasuwa wiele trudności. Autorzy opracowań naukowych skłaniają się niejednokrotnie ku metodom statystycznym, które jednak wymagają stosowania dogłębnych analiz, a ich wyniki

³⁷ K. Kałużna, *Przepływy usług w Unii Europejskiej*, (w:) *Globalizacja usług. Outsourcing, Offshoring i Shared Services Center*, praca zbiorowa pod red. A. Szymaniaka, Wydawnictwo Naukowe INPiD UAM, Poznań 2007, s. 147.

³⁸ A. Rubinowicz-Gruendler, *Wyprowadzka z Niemiec*, „Gazeta Wyborcza”, 13.04.2004.

³⁹ *Offshoring 2005, Research Preliminary Findings and Conclusions*, New York 2006, s. 40

⁴⁰ M.J. Radło, *Globalizacja, inwestycje bezpośrednie, delokalizacja, offshoring, outsourcing: podstawowe definicje*, (w:) *Delokalizacja w rozszerzonej Unii Europejskiej. Perspektywa wybranych państw UE. Wnioski dla Polski*, Opracowanie Instytutu Badań nad Gospodarką Rynkową i Uniwersytetu Warszawskiego, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej Departament Analiz i Strategii, Warszawa 2006, s. 15-16.

okazują się często nie odzwierciedlać rzeczywistości. Stosując bowiem metody statystyczne można mierzyć delokalizację odnosząc się do bezpośrednich inwestycji zagranicznych i handlu zagranicznego, trudno jednak określić, które z nich stanowią rzeczywiście omawiane zjawisko nawet, gdyby starać się wyodrębnić te, które znamionuje restrukturyzacja zatrudnienia związana z delokalizacją. Inną, proponowaną metodą jest prowadzenie sondaży wśród przedsiębiorców (z wielu tego typu badań wynika, że delokalizacja jest procesem, który będzie się nasilał⁴¹).

Stosowane w nauce miary i analizy statystyczne prowadzić mogą do zobrazowania rzeczywistości w sposób wybiórczy lub nieprawdziwy. Wynika to z faktu, że do wiarygodnych badań należałoby dysponować rzetelnymi, pełnymi danymi statystycznymi, gromadzonymi w odpowiednio długim okresie, których dotychczas brakuje.

W każdym przypadku dane statystyczne wymagają dokonania stosownych przeliczeń, tak by wyodrębnić z nich te wielkości, które rzeczywiście opisują zjawisko delokalizacji, choć w większości wypadków nie da się tego zrobić ze stuprocentową dokładnością, a to z powodu braku stosownych danych.

Dodatkowo, w analizie delokalizacji należy brać pod uwagę trzy płaszczyzny – makroekonomiczną, a zatem dotyczącą gospodarek poszczególnych państw i w powiązaniu – struktury integrującej się Unii Europejskiej. Drugą płaszczyzną będzie płaszczyzna sektorowa. W tym przypadku należy brać pod uwagę między innymi wielkie rozbieżności w rozmiarach i trendach w delokalizacji dla poszczególnych sektorów. Kolejnym aspektem będzie rozwój poszczególnych sektorów, w tym rozwój technologiczny i związane z tym naturalne zmiany struktury zatrudnienia. Trzecią płaszczyzną stanowią delokalizacja w skali mikro, a zatem przypadki poszczególnych przedsiębiorstw dokonujących delokalizacji.

W raporcie końcowym Europejskiego Komitetu Społeczno-Ekonomicznego dotyczącym badania sektorowego delokalizacji, przeprowadzonego przez Reckon LLP w 2006 roku zwrócono uwagę, że istnieje niespójność lub niekompletność gromadzonych danych na temat rozmiarów lub wartości działalności będącej przedmiotem delokalizacji w obrębie państw Unii Europejskiej, co uniemożliwia dokonanie rzetelnej analizy omawianego zjawiska. W przytaczanym badaniu wyodrębniono szereg wskaźników, które powiązane ze sobą umożliwiły analizę zjawiska delokalizacji w poszczególnych sektorach, przy czym podkreślono brak związku między poszczególnymi wskaźnikami a delokalizacją. Wśród analizowanych wskaźników znalazły się:

- produkcja krajowa pod względem wartości i udziału PKB; zatrudnienie w wartościach absolutnych i jako udział całkowitego krajowego wskaźnika zatrudnienia;
- produkcja krajowa jako udział we wskaźniku konsumpcji państw OECD; wskaźnik penetracji importu, definiowany jako stosunek przywozu do konsumpcji krajowej;
- wskaźnik samowystarczalności, czyli stosunek produkcji krajowej do konsumpcji krajowej;
- wąski i szeroki wskaźnik przepływów międzygałęziowych (odpowiednio: stosunek przywozu półwyrobów z zagranicznego sektora X do wartości dodanej krajowego

⁴¹ Np. Ernst & Young, *European Attractiveness Survey 2005*.

sektora X oraz: stosunek przywozu półwyrobów przez krajowy sektor X do wartości dodanej krajowego sektora X);

- bilans handlowy – wywóz netto, przy uwzględnieniu grup: wszystkich krajów, krajów „Piętnastki”, krajów „Dziesiątki”, krajów rozwijających się;
- bezpośrednie inwestycje zagraniczne z odpowiednim rozróżnieniem;
- inwestycje w krajowe środki trwałe oraz liczba zlikwidowanych miejsc pracy na skutek delokalizacji (posłużono się danymi Europejskiego Monitora Restrukturyzacji), z odpowiednim podziałem na kraje, do których przeniesiono działalność w ramach delokalizacji, na kraje „Piętnastki”, kraje „Dziesiątki”, kraje OECD, kraje spoza Unii Europejskiej i kraje rozwijające się⁴².

W wyniku przeprowadzonej wyżej analizy możemy stwierdzić, że następujące **wskaźniki** są najbardziej charakterystyczne i mogą świadczyć o delokalizacji:

- ubytek miejsc pracy w zakładzie macierzystym przedsiębiorcy,
- przeniesienie produkcji tego samego produktu, półproduktu, usługi do Polski *lub/i*
- przeniesienie maszyn i urządzeń ze starej do nowej lokalizacji w Polsce *lub/i*
- znaczący udział sprzedaży eksportowej w sprzedaży ogółem zakładu/oddziału/filii zagranicznej w Polsce (zwykle powyżej 60%) będącej przedmiotem projektu *lub/i*
- przewaga eksportu nad importem w nowym przedsiębiorstwie w Polsce *lub/i*
- odsetek osób z wyższym wykształceniem do ogółu zatrudnionych w zakładzie, oddziale lub filii w Polsce przewyższa tożsamy wskaźnik w spółce-matce w kraju macierzystym.

⁴² Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny, *Badanie sektorowe delokalizacji: tło faktyczne. Raport końcowy*, 19.05.2006.

8. Analiza typów projektów i beneficjentów pod kątem delokalizacji

Przeanalizujemy teraz typy projektów i typy beneficjentów z punktu widzenia delokalizacji, a szczególnie z punktu widzenia zapisów w dokumentach programowych dotyczących delokalizacji, przyjętej definicji, określonych rodzajów delokalizacji i elementów świadczących o delokalizacji.

Zgodnie ze szczegółowym opisem priorytetów PO IG w priorytecie 4 przewiduje się następujące typy projektów (w nawiasach podano odpowiadające poszczególnym typom projektów działania, a w przypadku działania 4.5 również poddziałania):

- a) projekty inwestycyjne (zakup środków trwałych lub wartości niematerialnych i prawnych) związane z wdrożeniem wyników prac B+R realizowanych w ramach działania 1.4 (etap I) lub Inicjatywy Technologicznej (działanie 4.1),
- b) wsparcie w zakresie rozwoju działalności B+R w przedsiębiorstwach, w tym przekształcenia przedsiębiorcy w CBR (spełniające wymogi określone w ustawie o *niektórych formach wspierania działalności innowacyjnej*), obejmujące zakup usług doradczych oraz zakup środków trwałych i wartości niematerialnych i prawnych związanych z prowadzeniem prac w zakresie B+R w przedsiębiorstwach (działanie 4.2),
- c) wsparcie w zakresie opracowania wzoru przemysłowego lub użytkowego i wdrożenia go do produkcji, obejmujące zakup usług szkoleniowych w zakresie metod wdrożenia nowych produktów wzorniczych, a także doradczych związanych z opracowaniem dokumentacji projektu koncepcyjnego, dokumentacji konstrukcyjnej i techniczno – technologicznej, wzorniczego projektu autorskiego, przygotowaniem projektu ostatecznego; niezbędne szkolenia oraz zakup środków trwałych lub wartości niematerialnych i prawnych niezbędnych do wykonania partii testowej i wdrożenia wzoru do produkcji seryjnej (działanie 4.2),
- d) projekt indywidualny Banku Gospodarstwa Krajowego, polegający na udzielaniu premii technologicznej tj. spłacie części kredytu technologicznego udzielanego przez banki komercyjne MSP realizującym inwestycję polegającą na wdrożeniu nowej technologii (działanie 4.3),
- e) projekty realizowane przez podmioty bezpośrednio korzystające ze wsparcia, tj. inwestycje MSP, polegające na wdrożeniu nowej technologii własnej lub nabytej, sfinansowanej kredytem technologicznym (działanie 4.3),
- f) projekty inwestycyjne (w tym niezbędne działania szkoleniowe i doradcze) w zakresie zakupu lub wdrożenia nowych (stosowanych nie dłużej niż 3 lata na świecie bądź posiadających stopień rozprzestrzenienia na świecie w danej branży nie przekraczający 15%) rozwiązań technologicznych w produkcji i usługach (zakup niezbędnych środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych związanych bezpośrednio z zakupem i eksploatacją środków trwałych), w tym prowadzących do zmniejszenia szkodliwego oddziaływania na środowisko, m. in.: ograniczenia energo-, materiało- i wodochłonności procesu produkcyjnego lub świadczenia usług, prowadzących do powstania nowego lub znacząco ulepszanego produktu lub usługi; w ramach inwestycji dodatkowo wsparte zostaną nowe rozwiązania marketingowe lub organizacyjne prowadzące do poprawy produktywności i efektywności (w tym np. logistyczne, w

zakresie dystrybucji, systemów informacyjnych oraz zarządzania); zakupu niezbędnych środków trwałych, wartości niematerialnych i prawnych dotyczących wprowadzenia zmian organizacyjnych (działanie 4.4),

g) wsparcie inwestycji w sektorze produkcyjnym (poddziałanie 4.5.1) - nowe inwestycje o charakterze innowacyjnym (np. innowacyjne technologie, innowacyjne produkty), obejmujące zakup lub wdrożenie rozwiązania technologicznego, które jest stosowane na świecie przez okres nie dłuższy niż 3 lata lub stopień jego rozprzestrzenienia na świecie w danej branży nie przekracza 15% oraz spełniające poniższe warunki (łącznie):

- wydatki kwalifikowane nie mniejsze niż 160 mln PLN oraz
- wzrost zatrudnienia netto nie mniejszy niż 200 osób,

h) wsparcie inwestycji w sektorze usług nowoczesnych (poddziałanie 4.5.2) - nowe inwestycje obejmujące zakup środków trwałych, wartości niematerialnych i prawnych oraz wzrost zatrudnienia netto nie mniejszy niż 200 osób, prowadzące do utworzenia lub rozbudowy:

- centrów usług wspólnych (np. finanse, księgowość, zarządzanie zasobami ludzkimi, administracja, zaplecza bankowe i ubezpieczeniowe, badania rynkowe),
- centrów IT (np. rozwój oprogramowania, testowanie aplikacji, projektowanie i wdrażanie sieci, optymalizacja produktu, zarządzanie bazami danych),

i) nowe inwestycje dotyczące rozpoczęcia działalności badawczo-rozwojowej (poddziałanie 4.5.2) obejmujące zakup środków trwałych, wartości niematerialnych i prawnych oraz wzrost zatrudnienia netto nie mniejszy niż 10 osób personelu B+R, prowadzące do utworzenia centrów badawczo-rozwojowych (np. centra usług inżynierskich, centra jakości), które nie muszą spełniać wymogów określonych w ustawie o niektórych formach wspierania działalności innowacyjnej.

Zgodnie ze szczegółowym opisem priorytetów PO IG w priorytecie 4 przewiduje się następujące typy beneficjentów:

- Przedsiębiorcy, w tym zarówno duzi przedsiębiorcy, jak i mali i średni przedsiębiorcy (działania 4.1, 4.2, 4.4, 4.5),
- Przedsiębiorcy wchodzący w skład konsorcjów naukowo-przemysłowych (działanie 4.1),
- Wyłącznie małe i średnie przedsiębiorstwa (działanie 4.3),
- Bank Gospodarstwa Krajowego (działanie 4.3).

Typy projektów i typy beneficjentów należy widzieć w kontekście działań realizowanych w ramach priorytetu 4 PO IG. Realizacja tego priorytetu będzie następowała poprzez następujące działania, którym wyżej zostały przypisane poszczególne typy projektów i typy beneficjentów:

- Działanie 4.1 Wsparcie wdrożeń wyników prac B+R
- Działanie 4.2 Stymulowanie działalności B+R przedsiębiorstw oraz wsparcie w zakresie wzornictwa przemysłowego

- Działanie 4.3 Kredyt technologiczny
- Działanie 4.4 Nowe inwestycje o wysokim potencjale innowacyjnym
- Działanie 4.5 Wsparcie inwestycji o dużym znaczeniu dla gospodarki
 - Poddziałanie 4.5.1 – Wsparcie inwestycji w sektorze produkcyjnym
 - Poddziałanie 4.5.2 – Wsparcie inwestycji w sektorze usług nowoczesnych

Analiza wyżej przedstawionych typów projektów i typów beneficjentów w odniesieniu do planowanych działań pozwala stwierdzić, że delokalizacja będzie dotyczyła tylko dużych przedsiębiorców jako beneficjentów udzielanego wsparcia i nie wszystkich spośród wymienionych typów projektów i działań.

W większości przypadków projekty typu a) realizowane w ramach działania 4.1 PO IG nie będą związane z przenoszeniem działalności gospodarczej, ale z wdrożeniem badań przeprowadzonych w ramach działania 1.4 PO IG, a tym samym będą prowadziły do powstania w Polsce nowych produktów, procesów technologicznych czy usług. W rzadkich przypadkach mogą one stanowić wyżej opisane przypadki nr 2 lub 3 rodzajów delokalizacji, jako związane z prowadzeniem działalności badawczej w naszym kraju, ale nie stanowiące delokalizacji. Tym samym projekty tego typu nie są związane z delokalizacją i beneficjenci tego działania jako przedsiębiorcy wchodzący w skład konsorcjów naukowych, nie muszą być brani pod uwagę.

Projekty typu b) i c) mogą być związane z przenoszeniem do Polski działalności badawczej jako działalności usługowej. O ile są prowadzone przez dużych przedsiębiorców mogą stanowić delokalizację usług w sensie przyjętej definicji, jeśli towarzyszy im znaczny spadek miejsc pracy.

Ze względu na zapisy programowe i przyjętą definicję delokalizacji możemy stwierdzić, że delokalizacja nie dotyczy małych i średnich przedsiębiorstw i Banku Gospodarstwa Krajowego, który jest bankiem państwowym i którego prywatyzacja nie jest planowana w najbliższych latach (ma on pozostać bankiem państwowym do specjalnych zadań zlecanych przez rząd). W związku z tym delokalizacja nie będzie dotyczyła działania 4.3 PO IG i odpowiadających mu typów projektów d) i e).

Projekty typu f), g), h) i i) w działaniach 4.4 i 4.5 PO IG mogą stanowić delokalizację, w sensie przyjętej definicji, o ile ich beneficjentami są duzi przedsiębiorcy i jeśli towarzyszyć im będzie znaczny spadek miejsc pracy.

9. Proponowane kryterium delokalizacji

W świetle przyjętej definicji i przeprowadzonej analizy rodzajów delokalizacji i elementów projektu wskazujących na delokalizację, kluczowym wskaźnikiem wskazującym na delokalizację działalności gospodarczej jest redukcja miejsc pracy w jednym zakładzie w jednym kraju i tworzenie miejsc pracy w nowym zakładzie w drugim kraju. Jednakże w myśl zapisów raportu przygotowanego na Konferencji Międzynarodowej Organizacji Pracy (11-12 kwietnia 2005 r.) w Paryżu, trudno się zgodzić ze stwierdzeniem, że redukcja miejsc pracy jest konsekwencją jedynie procesu globalizacji w tym delokalizacji działalności przedsiębiorstw. Podkreśla się m.in. oddziaływanie postępu technologicznego, który w krótkim okresie umożliwia wzrost produkcji przedsiębiorstwa i zmniejszenie zatrudnienia⁴³.

Analiza różnych, potencjalnych wskaźników, mierników i kryteriów delokalizacji przedstawiona powyżej prowadzi do wniosku, że ocena danego projektu inwestycyjnego pod kątem delokalizacji na podstawie wielu różnych wskaźników jest skomplikowana i może być myląca.

Na podstawie przyjętych przez Polskę zobowiązań i uzgodnionych z Komisją Europejską zapisów oraz w oparciu o zaproponowaną definicję delokalizacji, po przeprowadzonej analizie różnych rodzajów delokalizacji i określeniu charakterystycznych dla niej elementów proponujemy, aby **jedynym kryterium oceny projektu pod kątem jego zgodności z wymogiem delokalizacji była pozytywna deklaracja wnioskodawcy co do braku delokalizacji w projekcie.**

Jako **bezpośredni i główny wskaźnik delokalizacji** proponujemy redukcję miejsc pracy w macierzystym zakładzie przedsiębiorcy w Unii Europejskiej w następującej formule:

Znaczny ubytek miejsc pracy w dotychczasowych zakładach / oddziałach przedsiębiorcy w Unii Europejskiej w ramach działalności gospodarczej będącej przedmiotem projektu i spowodowany realizacją projektu, na rzecz miejsc pracy utworzonych w nowej lokalizacji w Polsce. Ubytek ten powinien być nie większy niż 33 procent miejsc pracy w macierzystym zakładzie, odliczając utworzone miejsca pracy w innej części firmy lub w nowej inwestycji w Polsce dla osób zwalnianych z macierzystego zakładu, aby duży przedsiębiorca mógł się ubiegać o wsparcie w priorytecie 4 PO IG.

Użyte tu, jak również w Rozporządzeniu Rady słowo „znaczny” wymaga komentarza. Nie ma jednolitej wykładni w języku prawniczym czy ekonomicznym, co procentowo wartościując oznacza to słowo. W zależności od dziedziny, od kontekstu i od subiektywnego postrzegania może ono odpowiadać różnym wartościom procentowym. W języku potocznym „znaczny” ma znaczenie jako coś co decyduje, co „przeważa szalę”, czyli przenosząc to na wartości procentowe jest większe od 50 procent. Jakkolwiek 50 procent w przypadku ubytku miejsc pracy oznaczałoby skalę większą niż poziom akceptowalny dla społeczeństwa. Dlatego we wskaźniku delokalizacji proponujemy, aby wartością krytyczną było 33 procent. Wydaje się,

⁴³ *The internationalization of employment: a challenge for a fair globalization*, Informal meeting of EU Ministers of Labour and Social Affairs, ILO, Geneva, 9 June 2005.

że jest to wartość minimalna, która z jednej strony może odpowiadać słowu „znaczny”, ale z drugiej maksymalna, która może być akceptowalna społecznie i politycznie w macierzystym kraju beneficjenta projektu. Brak określenia słowa „znaczny”, które przecież pochodzi z Rozporządzenia, czy też proste stwierdzenie, że nie może być żadnego ubytku, prowadziłyby do niepotrzebnych nadinterpretacji. Wiadomo, że jeżeli jakkolwiek firma inwestuje zagranicą, wysyła swoich pracowników na tę inwestycję i prowadzi wewnętrzne przesunięcia w strukturze zatrudnienia, które mogłyby zostać potraktowane jako potwierdzenie delokalizacji. Firma może się składać z jednego lub więcej zakładów. Odwołanie się do działalności gospodarczej będącej przedmiotem projektu znaczy, że tylko takie miejsca pracy powinny być brane pod uwagę w zakładach macierzystych, gdzie prowadzona jest działalność gospodarcza będąca przedmiotem projektu, a nie wszystkie możliwe miejsca pracy w firmie.

Wyżej przedstawione wymogi unijne związane z przenoszeniem działalności gospodarczej i jej współfinansowaniem ze środków unijnych z jednej strony ograniczają swobodę ubiegania się o te środki. Z drugiej jednak strony powodują, że inwestycje, które będą współfinansowane ze środków unijnych, będą wyższej jakości, bardziej innowacyjne i lepiej się przyczyniające do podniesienia konkurencyjności polskiej gospodarki. Oceniamy, że jeżeli poziom bezpośrednich inwestycji zagranicznych się nie zmieni, to środki unijne wystarczą na wsparcie tylko maksimum 5% spośród wszystkich bezpośrednich inwestycji zagranicznych w okresie do 2015 roku. Wsparcie to więc powinno być adresowane do wybranych, najlepszych projektów z punktu widzenia gospodarki, a nie do wszystkich możliwych.

Proponujemy, aby weryfikacja składanego wniosku aplikacyjnego przez dużego przedsiębiorcę była przeprowadzona wyłącznie w oparciu o dołączaną do wniosku deklarację, co do niewystępowania delokalizacji w projekcie. Proponujemy również, aby ta deklaracja była ponownie potwierdzana przez dużego przedsiębiorcę nie tylko na etapie podpisywania umowy na dofinansowanie, ale także na etapie zamykania projektu.

Proponowany tekst deklaracji:

„Niniejszym deklaruje, że nasza firma ... (proszę podać nazwę firmy) spełnia kryterium dotyczące delokalizacji, tzn. ubytek miejsc pracy w zakładzie macierzystym wynosi nie więcej niż 33 procent.

W szczególności deklaruje, że w zakładzie macierzystym, w którym prowadzona jest działalność gospodarcza będąca przedmiotem wniosku, zatrudnionych jest ... (proszę podać liczbę osób obecnie zatrudnionych) osób. W wyniku realizacji projektu zostanie zamkniętych ... miejsc pracy w zakładzie macierzystym, z czego ... osób zostanie przeniesionych na inne stanowiska pracy w firmie, a ... osób zostanie przeniesionych do nowej inwestycji w Polsce.”

Definicja, przykładowe rodzaje przenoszenia działalności gospodarczej, które mają lub nie znamiona delokalizacji w myśl przyjętej definicji (wymienione wyżej), elementy charakterystyczne projektu i wskaźniki, które mogą świadczyć o delokalizacji, jak również kryterium delokalizacji i tekst deklaracji przedsiębiorcy, powinny być podane do publicznej wiadomości, aby przedsiębiorcy wiedzieli jak rozumiemy delokalizację i jak jej występowanie lub niewystępowanie w projekcie będzie oceniane.

Jeśli chodzi o ramy czasowe to ocena procesu przenoszenia działalności gospodarczej jako procesu delokalizacji powinna dotyczyć całego okresu, kiedy dana inwestycja może podlegać kontroli, czyli pięciu lat od momentu zakończenia projektu, tak, jak jest to ustanowione w przepisach unijnych dotyczących funduszy unijnych.

Ponieważ życie gospodarcze jest znacznie bogatsze i nie do końca przewidywalne aniżeli przypadki, które w tej ekspertyzie opisaliśmy, proponujemy, aby w sytuacjach wyjątkowych i nietypowych, rozstrzyganie wątpliwych kwestii było dokonywane poprzez instytucję, będącą stroną umowy o dofinansowanie z przedsiębiorcą (czyli w naszym przypadku Instytucja Pośrednicząca II stopnia). W szczególności będzie dotyczyć okresu po zakończeniu projektu, kiedy przedsiębiorca będzie zobowiązany do utrzymania rezultatów projektu przez okres 5-letni, a sytuacja danego zakładu w kraju macierzystym i nowej inwestycji w Polsce, będącej przedmiotem projektu może się zmieniać, np. w wyniku sytuacji na rynku (np. niektóre produkty jako przestarzałe będą wycofywane), czy w wyniku zmian korporacyjnych (np. fuzje, przejęcia). Oczywiście, proponujemy, aby rozstrzyganie to było przeprowadzane przy zachowaniu zasad przedstawionych w tej ekspertyzie.

Aby wyjaśnić, jak zastosować przyjętą definicję i zaproponowane kryterium prześledźmy następujący przykład.

Przykład

a) Firma XYZ z branży produkcji artykułów AGD zatrudnia 550 osób i posiada 3 zakłady produkcyjne w Niemczech: Zakład I produkujący lodówki i zatrudniający 100 osób, zakład II produkujący pralki i zatrudniający 200 osób, zakład III produkujący kuchenki i zatrudniający 200 osób oraz centralę zatrudniającą 50 osób. Swoje produkty sprzedaje na rynku Unii Europejskiej.

Firma postanowiła przenieść do Polski część ze swojej obecnej produkcji lodówek i ubiegać się o wsparcie z PO IG w ramach działania 4.5. W Polsce planuje produkcję takich samych lodówek, jak w macierzystym Zakładzie I i ich sprzedaż na te same rynki w Unii Europejskiej i poza Unię Europejską. W związku z tym firma planuje redukcję zatrudnienia w Zakładzie I ze 100 do 50 osób. Przy czym z tych 50 osób, które straci zatrudnienie w Zakładzie I, 15 osób zostanie przesuniętych do pracy w Zakładzie II, a 5 osób wyjedzie do pracy do nowego zakładu w Polsce. W Polsce będzie zatrudnionych 250 osób.

Czy firma może się ubiegać o wsparcie z PO IG z punktu widzenia przeniesienia działalności produkcyjnej, czyli czy ten przypadek stanowi delokalizację z punktu widzenia przyjętej definicji i kryterium delokalizacji? Odpowiedź brzmi: TAK. W zakładzie macierzystym, Zakład I, ubyto 50 miejsc pracy, ale po odliczeniu osób przesuniętych do Zakładu i osób wyjeżdżających do Polski do nowego zakładu, ubytek miejsc pracy w zakładzie macierzystym, który bierzemy pod uwagę, to 30 osób. Stanowi to ubytek 30% spośród początkowych 100 miejsc pracy w tym zakładzie. Oczywiście osobną kwestią jest, czy ten projekt spełni wszystkie pozostałe wymogi i będzie miał szansę uzyskać dofinansowanie z programu.

b) Jeśli ta sama firma XYZ, przenosząc częściowo produkcję lodówek do Polski i redukując zatrudnienie w Zakładzie I o 50 osób, zamierza przenieść 10 osób do Zakładu II i wysłać do Polski 5 osób, to ten projekt już nie będzie kwalifikował się do wsparcia, bo ubytek

miejsc pracy w macierzystym Zakładzie I, który bierzemy pod uwagę, wyniesie 35% (50 osób, minus 10 osób i minus 5 osób, czyli 35 osób w odniesieniu do 100 osób początkowo zatrudnionych w Zakładzie I).

c) Firma francuska ABA zajmuje się produkcją okien i zatrudnia 500 osób. Planuje przenieść część produkcji do Polski. W Polsce chce produkować zupełnie nowy typ okien dachowych, przy wykorzystaniu bardzo nowoczesnych technologii. W Polsce ma być zatrudnionych 200 osób w nowym zakładzie. Jednocześnie firma zamierza zwolnić 200 osób w macierzystym zakładzie we Francji, a 10 osób z Francji znajdzie pracę w zakładzie w Polsce.

Czy firma może się ubiegać o wsparcie? Niestety nie. Bo ubytek miejsc pracy netto wynosi 190 osób (200 minus 10), a więc jest większy niż 33 procent (190 do 500 stanowi 38 procent).

10. Wnioski i rekomendacje

Na podstawie przeprowadzonych badań i analiz w ramach niniejszej ekspertyzy przedstawiamy następujące najważniejsze wnioski i rekomendacje:

1. Analiza danych literaturowych potwierdza tezę, że w końcowym efekcie procesy delokalizacji dają korzyści całej gospodarce światowej, w tym zarówno krajom, z których działalność bywa przenoszona jak i krajom, do których ta działalność jest przenoszona. Jednakże wspieranie procesów delokalizacji ze środków publicznych, w tym szczególnie z funduszy unijnych, spotyka się z silnym oporem społecznym i politycznym.
2. Proponujemy przyjęcie następującej **definicji delokalizacji**:

Delokalizacja jest to zamierzone działanie, polegające na przeniesieniu całości lub części działalności produkcyjnej lub usługowej z jednego kraju do drugiego, związane bezpośrednio z przeniesieniem miejsc pracy i powodujące ubytek miejsc pracy w macierzystym zakładzie większy niż 33 procent. Stosowanie tej definicji w ramach programu PO IG dotyczy wyłącznie dużych przedsiębiorstw i przenoszenia działalności z dowolnego kraju członkowskiego Unii Europejskiej do Polski.

3. Rekomendujemy posługiwanie się przedstawionymi w ekspertyzie rodzajami przenoszenia działalności gospodarczej, charakterystycznymi elementami delokalizacji i wskaźnikami świadczącymi o delokalizacji, do uświadomienia przedsiębiorcom, jakie przypadki przenoszenia działalności mogą stanowić delokalizację, a jakie nie w myśl przyjętej definicji.
4. Na podstawie przyjętych przez Polskę zobowiązań i uzgodnionych z Komisją Europejską zapisów oraz w oparciu o zaproponowaną definicję delokalizacji, po przeprowadzonej analizie różnych rodzajów delokalizacji i określeniu charakterystycznych dla niej elementów proponujemy, aby **jedynym kryterium oceny projektu pod kątem jego zgodności z wymogiem delokalizacji była pozytywna deklaracja wnioskodawcy co do braku delokalizacji w projekcie.**

Jako **bezpośredni i główny wskaźnik delokalizacji** proponujemy redukcję miejsc pracy w macierzystym zakładzie przedsiębiorcy w Unii Europejskiej w następującej formule:

Znaczny ubytek miejsc pracy w dotychczasowych zakładach / oddziałach przedsiębiorcy w Unii Europejskiej w ramach działalności gospodarczej będącej przedmiotem projektu i spowodowany realizacją projektu, na rzecz miejsc pracy utworzonych w nowej lokalizacji w Polsce. Ubytek ten powinien być nie większy niż 33 procent miejsc pracy w macierzystym zakładzie, odliczając utworzone miejsca pracy w innej części firmy lub w nowej inwestycji w Polsce dla osób zwalnianych z macierzystego zakładu,

aby duży przedsiębiorca mógł się ubiegać o wsparcie w priorytecie 4 PO IG.

Firma może się składać z jednego lub więcej zakładów. Odwołanie się do działalności gospodarczej będącej przedmiotem projektu znaczy, że tylko takie miejsca pracy powinny być brane pod uwagę w zakładach macierzystych, gdzie prowadzona jest działalność gospodarcza będąca przedmiotem projektu, a nie wszystkie możliwe miejsca pracy w firmie.

Proponujemy, aby weryfikacja składanego wniosku aplikacyjnego przez dużego przedsiębiorcę była przeprowadzona wyłącznie w oparciu o dołączaną do wniosku deklarację, co do niewystępowania delokalizacji w projekcie. Proponujemy również, aby ta deklaracja była ponownie potwierdzana przez dużego przedsiębiorcę nie tylko na etapie podpisywania umowy na dofinansowanie, ale także na etapie zamykania projektu.

Proponowany tekst deklaracji:

„Niniejszym deklaruję, że nasza firma ... (proszę podać nazwę firmy) spełnia kryterium dotyczące delokalizacji, tzn. ubytek miejsc pracy w zakładzie macierzystym wynosi nie więcej niż 33 procent.

W szczególności deklaruję, że w zakładzie macierzystym, w którym prowadzona jest działalność gospodarcza będąca przedmiotem wniosku, zatrudnionych jest ... (proszę podać liczbę osób obecnie zatrudnionych) osób. W wyniku realizacji projektu zostanie zamkniętych ... miejsc pracy w zakładzie macierzystym, z czego ... osób zostanie przeniesionych na inne stanowiska pracy w firmie, a ... osób zostanie przeniesionych do nowej inwestycji w Polsce.”

5. Rekomendujemy, aby na etapie oceny wniosków projektów inwestycyjnych i ich zamykania głównym kryterium uzyskania zapewnienia od dużego przedsiębiorcy o nie przenoszeniu działalności gospodarczej była składana deklaracja w działaniach 4.2, 4.4 i 4.5 w priorytecie 4 PO IG,.
6. Transfer całości lub części działalności produkcyjnej czy usługowej z jednego kraju do drugiego, mający znamiona delokalizacji w myśl przyjętej definicji, może przyjąć następującą formę:
 - a) Delokalizacja zupełna. Firma przenosi się za granicę wraz z całą produkcją, zwalniając całą załogę i zachowując własność środków produkcji, w całości eksportując produkty tam wytwarzane do krajów trzecich. Przesłankami takiej decyzji są zwykle wielkość, jakość oraz konkurencyjne ceny zasobów i zdolności wytwórczych, niższe ogólne obciążenia fiskalne lub ulgi i inne bodźce dla inwestycji, sprzyjające otoczenie biznesowe i infrastrukturalne w państwie goszczącym.
 - b) Delokalizacja wewnątrz korporacyjna. Firma w sposób zamierzony zamyka zakład lub jego część w jednym kraju, redukując miejsca pracy, i jednocześnie uruchamia tożsamą działalność produkcyjną lub/i usługową (także w formie

spółki w ramach grupy kapitałowej) w drugim kraju (w tym przypadku w Polsce). Ten rodzaj delokalizacji jest najbardziej powszechnym sposobem przenoszenia działalności gospodarczej. Jest powodowany chęcią poprawy swojej pozycji konkurencyjnej.

- c) Delokalizacja reeksportowa. Firma zamyka lub ogranicza działalność gospodarczą w kraju macierzystym, redukując miejsca pracy, i jednocześnie w ramach tej samej działalności zleca produkcję filiom lub innym spółkom zagranicznym w ramach grupy kapitałowej, w celu ich reeksportowania do kraju macierzystego i dalszego tam przetworzenia. Celem takiej fragmentacji produkcji jest zwiększenie zysku poprzez minimalizację kosztów produkcji, wynikających z niższych kosztów pracy w kraju lokalizacji określonego elementu łańcucha produkcji lub/i podniesienie jakości półproduktu dzięki wysokim kwalifikacjom ludzkimi i technicznymi umiejscowionym w innym kraju. Jest to sytuacja będącą pewnym przypadkiem delokalizacji wewnątrz korporacyjnej, ale nastawioną na reeksport.
- d) Delokalizacja poprzez fuzje i przejęcia. Firma zamyka jeden ze swych zakładów w jednym kraju lub ogranicza w nim działalność gospodarczą, redukując miejsca pracy i jednocześnie otwiera nowy zakład w drugim kraju produkujący podobny produkt czy oferujący podobną usługę. Delokalizacja działalności gospodarczej dokonywana jest w tym przypadku poprzez wspólne przedsięwzięcia z partnerami z rynków trzecich, w formie fuzji i przejęć. Zakup/przejęcie innego działającego podmiotu gospodarczego, wyposażonego w maszyny, urządzenia i technologie prawie tożsame z tymi dotychczas wykorzystywanymi w zakładzie macierzystym (koncentracja horyzontalna) skutkują rozwojem produkcji dóbr lub usług o lekko zmodyfikowanych parametrach technicznych, użytkowych lub wizualnych. O przeniesieniu działalności świadczy w tym przypadku fakt skoncentrowania produkcji w nowym zakładzie (np. w Polsce) i jej zaprzestanie w starej lokalizacji połączone z redukcją miejsc pracy.
- e) Delokalizacja restrukturyzacyjna. Firma przeprowadza restrukturyzację swoich zakładów, w wyniku której część z nich jest zamykana lub działalność w nich jest ograniczana, a nowe zakłady w innych krajach przejmują ich zadania. Jest to przypadek podobny do punktu 2, z tą różnicą, że proces ten jest wymuszony przez złą ekonomiczną sytuację firmy.

Jednocześnie podkreślenia wymaga fakt, iż zamknięcie jakiegokolwiek zakładu lub spółki w ramach jednej grupy kapitałowej i otwarcie nowego zakładu w innym kraju nie musi automatycznie być związane z przeniesieniem działalności. Definicji delokalizacji nie wyczerpują i tym samym nie stanowią delokalizacji m.in. następujące przypadki:

- a) Nowe rynki odbiorców. Rozpoczęcie produkcji tego samego lub podobnego produktu lub oferowanie tych samych lub podobnych usług w związku z ich adresowaniem do całkowicie nowego rynku odbiorców (wykluczając reeksport produktów, półproduktów lub usług do dotychczas obsługiwanych rynków), przy założeniu, że dotychczasowa produkcja czy oferowanie dotychczasowych usług w kraju macierzystym jest nadal kontynuowane i nie następuje znaczny ubytek miejsc pracy w kraju macierzystym.

- b) Nowe produkty i usługi. Rozszerzenie prowadzonej działalności gospodarczej poprzez otwarcie nowego podmiotu gospodarczego w drugim kraju, produkującego zupełnie nowy produkt czy oferującego zupełnie nową usługę w ramach tej samej lub podobnej działalności gospodarczej, przy założeniu, że produkcja „starych”, często podobnych produktów czy oferowanie podobnych usług w kraju macierzystym jest nadal kontynuowane i nie następuje znaczny ubytek miejsc pracy w kraju macierzystym.
- c) Dywersyfikacja działalności gospodarczej. Rozszerzenie prowadzonej działalności gospodarczej poprzez otwarcie nowego podmiotu gospodarczego w drugim kraju, produkującego zupełnie nowy produkt czy oferującego zupełnie nową usługę w ramach nowej sfery działalności gospodarczej, przy założeniu, że dotychczasowa produkcja czy oferowanie dotychczasowych usług w kraju macierzystym jest nadal kontynuowane i nie następuje znaczny ubytek miejsc pracy w kraju macierzystym. Ten przypadek jest związany z dywersyfikacją prowadzonej działalności gospodarczej.
- d) Outsourcing zewnętrzny. Rezygnacja z określonej działalności w kraju i powierzenie jej wykonania przedsiębiorstwu mającemu siedzibę w innym kraju, nie powiązanemu kapitałowo z firmą – zleceniodawcą (strona trzecia). Pomimo zakończenia prowadzenia określonej aktywności gospodarczej nie istnieje potrzeba budowy nowego zakładu produkcyjnego lub usługowego zagranicą.

7. Przykład ilustrujący występowanie lub nie delokalizacji:

- a) Firma XYZ z branży produkcji artykułów AGD zatrudnia 550 osób i posiada 3 zakłady produkcyjne w Niemczech: Zakład I produkujący lodówki i zatrudniający 100 osób, zakład II produkujący pralki i zatrudniający 200 osób, zakład III produkujący kuchenki i zatrudniający 200 osób oraz centralę zatrudniającą 50 osób. Swoje produkty sprzedaje na rynku Unii Europejskiej.

Firma postanowiła przenieść do Polski część ze swojej obecnej produkcji lodówek i ubiegać się o wsparcie z PO IG w ramach działania 4.5. W Polsce planuje produkcję takich samych lodówek, jak w macierzystym Zakładzie I i ich sprzedaż na te same rynki w Unii Europejskiej i poza Unię Europejską. W związku z tym firma planuje redukcję zatrudnienia w Zakładzie I ze 100 do 50 osób. Przy czym z tych 50 osób, które straci zatrudnienie w Zakładzie I, 15 osób zostanie przesuniętych do pracy w Zakładzie II, a 5 osób wyjedzie do pracy do nowego zakładu w Polsce. W Polsce będzie zatrudnionych 250 osób.

Czy firma może się ubiegać o wsparcie z PO IG z punktu widzenia przeniesienia działalności produkcyjnej, czyli czy ten przypadek stanowi delokalizację z punktu widzenia przyjętej definicji i kryterium delokalizacji? Odpowiedź brzmi: TAK. W zakładzie macierzystym, Zakład I, ubywało 50 miejsc pracy, ale po odliczeniu osób przesuniętych do Zakładu i osób wyjeżdżających do Polski do nowego zakładu, ubytek miejsc pracy w zakładzie macierzystym, który bierzemy pod uwagę, to 30 osób. Stanowi to ubytek 30% spośród początkowych 100 miejsc pracy w tym zakładzie.

Oczywiście osobną kwestią jest, czy ten projekt spełni wszystkie pozostałe wymogi i będzie miał szansę uzyskać dofinansowanie z programu.

- b) Jeśli ta sama firma XYZ, przenosząc częściowo produkcję lodówek do Polski i redukując zatrudnienie w Zakładzie I o 50 osób, zamierza przenieść 10 osób do Zakładu II i wysłać do Polski 5 osób, to ten projekt już nie będzie kwalifikował się do wsparcia, bo ubytek miejsc pracy w macierzystym Zakładzie I, który bierzemy pod uwagę, wyniesie 35% (50 osób, minus 10 osób i minus 5 osób, czyli 35 osób w odniesieniu do 100 osób początkowo zatrudnionych w Zakładzie I).
- c) Firma francuska ABA zajmuje się produkcją okien i zatrudnia 500 osób. Planuje przenieść część produkcji do Polski. W Polsce chce produkować zupełnie nowy typ okien dachowych, przy wykorzystaniu bardzo nowoczesnych technologii. W Polsce ma być zatrudnionych 200 osób w nowym zakładzie. Jednocześnie firma zamierza zwolnić 200 osób w macierzystym zakładzie we Francji, a 10 osób z Francji znajdzie pracę w zakładzie w Polsce.

Czy firma może się ubiegać o wsparcie? Niestety nie. Bo ubytek miejsc pracy netto wynosi 190 osób (200 minus 10), a więc jest większy niż 33 procent (190 do 500 stanowi 38 procent).

BIBLIOGRAFIA

M. Amiti, S.-J. Wei, *Fear of Service Outsourcing: Is It Justified?*, Economic Policy, No. 42, Blackwell, USA 2005.

Badania Eurobarometr, wiosna 2005

A.S. Blinder, *Fear of Offshoring*, Dokument roboczy Center for Economic Policy Studies, nr 119, Princeton University, Princeton December 2005, s. 1 i 8

Current Government Data Provide Limited Insight into Offshoring of Services, Government Accountability Office, Washington, wrzesień 2004, s. 58

Ernst & Young, *European Attractiveness Survey 2005*

European Commission, *Delocalisation: Which Challenges for the EU Economy?*, ECFIN(REP)50760/05, Brussels 2005

Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny, *Badanie sektorowe delokalizacji: tło faktyczne. Raport końcowy, 19.05.2006*

D. Farrell, *Smarter Offshoring*, „Harvard Business Review”, 2006, No. 6, s. 88

P.D. Jensen, J. Kirkegaard, N. Laugesen, *Offshoring in Europe – Evidence of a Two-Way Street from Denmark*, Institute for International Economic, Washington, czerwiec 2006, s. 11.

T. Kalinowski, Debata o delokalizacji w rozszerzonej UE. Perspektywa czterech wybranych państw członkowskich, (w:) *Delokalizacja w rozszerzonej Unii Europejskiej. Perspektywa wybranych państw UE. Wnioski dla Polski*, Opracowanie Instytutu Badań nad Gospodarką Rynkową i Uniwersytetu Warszawskiego, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej Departament Analiz i Strategii, Warszawa 2006, s.56-58.

K. Kałużna, *Przepływy usług w Unii Europejskiej*, (w:) *Globalizacja usług. Outsourcing, Offshoring i Shared Services Center*, praca zbiorowa pod red. A. Szymaniaka, Wydawnictwo Naukowe INPiD UAM, Poznań 2007, s. 147.

S. Kinkel, G. Lay, *Produktionsverlagerungen unter der Lupe, Entwicklungstrends bei Auslandsverlagerungen und Rückverlagerungen deutscher Firmen*, Fraunhofer ISI, Oktober 2004.

Komunikat Komisji Europejskiej dla Rady i Parlamentu Europejskiego, *Pewne zasadnicze zagadnienia w zakresie konkurencyjności europejskiej — w stronę zintegrowanego podejścia*, COM(2003) 704 wersja ostateczna.

E.E. Leamer, *The Effects of Trade in Services, Technology Transfer and Delocalisation on Local and Global Income Inequality*, Asia-Pacific Economic Review, April 1996, Vol. 2, No. 1, 44-60

D. Marin, *A Nation of Poets and Thinkers. Less so with Eastern Enlargement? Austria and Germany*, CEPR Discussion Paper Series No. 4358, March 2004

J. Mata, P. Portugal, 2002. *The survival of new domestic and foreign-owned firms*. Strategic Management Journal 23, 323.343.

Metro-Handelslexikon 2004/2005. Metro Group. Dodatkowe informacje o Metro w Polsce na podstawie .Lista 2000. Polskie przedsiębiorstwa. „Rzeczpospolita”, październik 2004.

Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, *Raport z przebiegu procesu negocjacji dokumentów programowych na lata 2007-2013*, Warszawa styczeń 2008

M. Moszyński, *Procesy delokalizacji we współczesnej gospodarce światowej – szansa czy zagrożenie dla polskiego rynku pracy?*, Uniwersytet Mikołaja Kopernika, Toruń 2007.

M. Nowicki, P. Susmarski, *Działalność inwestorów zagranicznych w Polsce. Ekspansja czy delokalizacja?* (w:) *Delokalizacja w rozszerzonej Unii Europejskiej. Perspektywa wybranych państw UE. Wnioski dla Polski*, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej Departament Analiz i Strategii, Warszawa 2006, s. 113.

OECD in Figures 2005, OECD, Paryż 2005.

Offshoring 2005, Research Preliminary Findings and Conclusions, New York 2006, s. 40

M.-J. Radło, *Globalizacja, inwestycje bezpośrednie, delokalizacja, offshoring, outsourcing: podstawowe definicje*, (w:) *Delokalizacja w rozszerzonej Unii Europejskiej. Perspektywa wybranych państw UE. Wnioski dla Polski*, Opracowanie Instytutu Badań nad Gospodarką Rynkową i Uniwersytetu Warszawskiego, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej Departament Analiz i Strategii, Warszawa 2006, s. 15-16, 33

Rezolucja Parlamentu Europejskiego w sprawie delokalizacji w kontekście rozwoju regionalnego, 2004/2254(INI)

A. Rubinowicz-Gruendler, *Wyprowadzka z Niemiec*, „Gazeta Wyborcza”, 13.04.2004.

L. Sleuwaegen i inni, *Relocation, an Element of Industrial Dynamics. Synthesis Report*, Universities of KUL and UCL and Federal Planning Bureau, Belgium 2000.

A. Szymaniak, *Polska w rankingach atrakcyjności dla offshoringu usług*, (w:) *Globalizacja usług. outsourcing, offshoring i shared services center*, praca zbiorowa pod red. A. Szymaniaka, Wydawnictwo Naukowe INPiD UAM, Poznań 2007, s. 147.

The internationalization of employment: a challenge for a fair globalization, Informal meeting of EU Ministers of Labour and Social Affairs, ILO, Geneva, 9 June 2005.

The World of the Work, "The Economist", 7.01.2007, s.55-56

R. Veugelers, *Market Integration: EU Integration, Globalization and Delocalisation*, EC-BEPA, KULeuven & CEPR, Czech Republic 2006.

Volkswagenstandort Polen . Was bringt die EU-Erweiterung? Materiały z sesji na temat inwestycji koncernu Volkswagen w Hanowerze w 2004 r.

World Investment Report 2004. The Shift Towards Services, UN-UNCTAD, New York and Geneva 2004, s. 24-25, 149

World Investment Report 2005. Transnational Corporations and the Internationalization of R&D, UN-UNCTAD, New York-Geneva 2005, s. 129.

Zakres i skutki delokalizacji przedsiębiorstw, Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, Bruksela, 14 lipiec 2005, www.ine-isd.org.pl/ekes/opinia21.htm