

MANAGEMENT AND ADMINISTRATION JOURNAL



4 (65) ♦ 2025

ISSN 3071-7272



Uniwersytet
w Siedlcach

Redakcja:

Redaktor naczelny: dr hab. Grzegorz Pietrek, prof. uczelni

Zastępca redaktora naczelnego: dr Monika Wakuła

Redaktor tematyczny – nauki o zarządzaniu i jakości: dr Marek Szajczyk

Redaktor tematyczny – nauki o polityce i administracji (administracja i polityki publiczne): dr Łukasz Święcicki

Redaktor tematyczny – ekonomia i finanse: dr inż. Agata Marcysiak

Redaktor tematyczny – nauki prawne (prawo administracyjne i gospodarcze): dr Przemysław Czernicki

Redaktorzy techniczni: ks. dr Marcin Bider, mgr Mariusz Cielemecki

Redaktor ds. współpracy międzynarodowej: dr Ola Bareja-Wawryszuk

Asystent redakcyjny: dr Stanisław Szarek

Rada Naukowa:

prof. Joan Sorribes – Escola Universitària Formatic Barcelona-Universitat de Girona (Spain); prof. Josep Boyra – Escola Universitària Formatic Barcelona-Universitat de Girona (Spain); prof. Eva Ambrozová – Newton College (Czech Republic); prof. Caterina DeLucia – University of Foggia (Italy); prof. Pasquale Paziienza – University of Foggia (Italy), dr Agnieszka Knap-Stefaniuk – Uniwersytet Ignatianum w Krakowie (Poland), prof. Jarosław Kardas – University of Siedlce (Poland), prof. Grzegorz Pietrek – University of Siedlce (Poland), prof. Tomasz Jałowiec – War Studies University in Warsaw (Poland), prof. Dr. iur. Jānis Grasis – Rīga Stradiņš University (Latvia); prof. Olga Osadcha, National University of Water and Environmental Engineering, Rivne (Ukraine); prof. Nataliia Ostapiuk, Doctor of Economics, Faculty of Accounting and Tax Management, Kyiv National Economic University named after Vadym Hetman (Ukraine); dr hab. Tornike Khoshtaria University Geomedi, Tbilisi (Georgia); dr hab. Calin Vac, The University of Agriculture Sciences and Veterinary Medicine, Cluj-Napoca (Romania); dr Costas Christodoulides, Alexander College, Larnaca, (Cyprus); dr Rajesh Sannegadu, University of Mauritius, Moka, (Mauritius); dr Sharmila Pudaruth, University of Mauritius, Moka, (Mauritius)

Kontakt z redakcją:

Wydział Nauk Społecznych, Uniwersytet w Siedlcach
08-110 Siedlce, ul. Żytnia 39, pok. 1.29A, tel. 25 643 1733
e-mail: monika.wakuła@uws.edu.pl



ISSN 3071-7272

Recenzenci:

prof. Vilma Atkociuniene (Aleksandras Stulginskis University, Akademija, Lithuania)
dr Dorota Balcerzyk (Akademia Wojsk Lądowych, Wrocław)
dr Robert Balcerzyk (Akademia Wojsk Lądowych, Wrocław)
dr hab. inż. Marian Brzeziński (Wojskowa Akademia Techniczna, Warszawa)
dr hab. Agnieszka Bukowska-Pięstrzyńska (Uniwersytet Łódzki)
dr hab. Zbysław Dobrowolski (Uniwersytet Jagielloński, Kraków)
prof. Ana Paula Ferreira Fernandes Lopes (Institute of Accounting and Administration of Porto, Portugal)
ks. dr hab. Sławomir Fundowicz (Katolicki Uniwersytet Lubelski, Lublin)
prof. Anda Gheorghiu (Hyperion University, Bucharest, Romania)
dr hab. Jerzy Gwizdała (Uniwersytet Gdański, Gdańsk)
dr Eva Jílková (Moravian Business College Olomouc, Czechy)
prof. Tornike Khoshtaria (European University Tbilisi, Gruzja)
prof. dr hab. inż. Waldemar Kitler (Akademia Sztuki Wojennej, Warszawa)
dr hab. Sylwester Kozak (Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego, Warszawa)
prof. Svitlana Levytska (National University of Water and Environmental Engineering, Ukraina)
dr hab. Piotr Masiukiewicz (Szkoła Główna Handlowa w Warszawie)
dr hab. Marian Mroziewski (Wyższa Szkoła Policji w Szczytnie)
dr Marzena Myślińska (Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie)
dr hab. Dorota Niedziółka (Szkoła Główna Handlowa, Warszawa)
dr Anna Owczarczyk (Wojskowa Akademia Techniczna, Warszawa)
prof. Orsolya Sziget (University of Kaposvár, Węgry)
prof. Ivan Pankevych (Ivan Franko National University of Lviv, Ukraine)
prof. Adam Pawliczek (Moravian Business College Olomouc, Czechy)
prof. Maria Paradiso (University of Sannio, Benevento, Italy)
prof. Florina Pînzaru (National University of Political Studies and Public Administration, Bucharest, Romania)
prof. Marian Podstawka (Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego, Warszawa)
dr hab. Ewa Popławska (Instytut Nauk Prawnych PAN, Warszawa)
prof. Judit Sagi (Budapest Business School – University of Applied Sciences, Hungary)
prof. dr hab. Krzysztof Skotnicki (Uniwersytet Łódzki, Łódź)
dr Eszter Szabó-Szentgróti (University of Kaposvár, Węgry)
dr Gábor Szabó-Szentgróti (University of Kaposvár, Węgry)
dr hab. inż. Andrzej Świdorski (Instytut Transportu Samochodowego, Warszawa)
prof. Nathalie Tessier (Catholic University of Lyon, France)
prof. dr hab. inż. Stanisław Tkaczyk (Politechnika Warszawska, Warszawa)
dr hab. Marzena Toumi (Akademia Sztuki Wojennej, Warszawa)
dr hab. inż. Tadeusz Waściński (Politechnika Warszawska, Warszawa)
dr Jacek Woźniak (Wojskowa Akademia Techniczna, Warszawa)
dr hab. Anna Zielińska-Chmielewska (Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu)
prof. Jan Žukovskis (Aleksandras Stulginskis University, Akademija, Lithuania)
dr Monika Abramowska

SPIS TREŚCI

Agnieszka Piekara	5
OLIGOPOLIZACJA RYNKU APTECZNEGO W POLSCE - ANALIZA SKUTKÓW I REKOMENDACJE REGULACYJNE W KONTEKŚCIE USTAWY „APTEKA DLA APTEKARZA 2.0”	
Oligopolization of the Polish Pharmacy Market: Impacts and Regulatory Recommendations under the 'Pharmacy for Pharmacists 2.0' Act	
Krzysztof Jurek	15
MODELE WDRAŻANIA BUDŻETÓW OBYWATELSKICH W POLSCE JAKO PRZYCZYNEK SŁUCHANIA ORGANIZACYJNEGO POTRZEB MIESZKAŃCÓW: RÓŻNORODNOŚĆ PRAKTYK I KONSEKWENCJE LEGISLACYJNE	
Participatory budget implementation models in Poland as a contribution to organizational listening to the needs of residents: diversity of practices and legislative consequences	
Anna Zielińska-Chmielewska, Dobrosława Mruk-Tomczak, Katarzyna Stelmach	25
PROJEKTOWANIE DOŚWIADCZEŃ KLIENTÓW NA PRZYKŁADZIE USŁUGI SEANSU PAROWEGO	
Designing customer experience on the example of a steam screening service	
Jerzy Ładysz	36
DECISION-MAKING PRINCIPLES IN THE MANAGEMENT OF TEAL ORGANIZATIONS	
Zasady podejmowania decyzji w zarządzaniu organizacjami turkusowymi	
Adam Kucharski	46
RAMY FORMALNO-PRAWNE WDRAŻANIA, ROZWOJU I FUNKCJONOWANIA ELEKTROMOBILNOŚCI W POLSCE I UNII EUROPEJSKIEJ	
Formal and legal framework for the implementation, development and functioning of electromobility in Poland and the European Union	
Anna Owczarczyk, Jakub Albin, Mateusz Stanisławski	58
ANALIZA PORÓWNAWCZA SYSTEMÓW EMERYTALNYCH W FINLANDII, SZWECJI ORAZ POLSCE - WNIOSKI I WYZWANIA DLA POLSKI	
Comparative Analysis of Pension Systems in Finland, Sweden and Poland - Conclusions and Challenges for Poland	

Agnieszka Piekara

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

ORCID: 0000-0002-7623-1679

e-mail: agnieszka.piekara@ue.wroc.pl

JEL Classification: H44, I18

OLIGOPOLIZACJA RYNKU APTECZNEGO W POLSCE - ANALIZA SKUTKÓW I REKOMENDACJE REGULACYJNE W KONTEKŚCIE USTAWY „APTEKA DLA APTEKARZA 2.0”

Oligopolization of the Polish Pharmacy Market: Impacts and Regulatory
Recommendations under the 'Pharmacy for Pharmacists 2.0' Act

<https://doi.org/10.34739/maj.2025.04.01>

Streszczenie: W ciągu ostatnich 15 lat polski rynek apteczny przeszedł intensywny proces zmian własnościowych skutkujący spadkiem liczby aptek indywidualnych na rzecz podmiotów sieciowych. Celem artykułu jest identyfikacja i omówienie zagrożeń wynikających z narastającej koncentracji własności na polskim rynku aptecznym oraz uzasadnienie potrzeby utrzymania i wzmocnienia regulacji służących ochronie jego struktury. W szczególności analizie poddano potencjalne skutki ponownego uchwalenia AdA 2.0. Zaprezentowano przegląd literatury i danych, analizę konsekwencji monopolizacji dla różnych grup interesariuszy (małych przedsiębiorstw, pacjentów oraz systemu ochrony zdrowia) oraz rekomendacje dotyczące kierunków działań legislacyjnych. Oligopolizacja i monopolizacja rynku aptecznego w Polsce nie jest jedynie kwestią gospodarczą – to problem o wielowymiarowych konsekwencjach społecznych, zdrowotnych i państwowych.

Słowa kluczowe: oligopolizacja rynku aptecznego, koncentracja własności, AdA 2.0, bezpieczeństwo systemu zdrowia

Abstract: Over the past 15 years, the Polish pharmacy market has undergone an intensive process of ownership transformation, resulting in a decline in the number of independent pharmacies in favor of chain entities. The aim of this article is to identify and discuss the risks arising from the growing ownership concentration in the Polish pharmacy market and to justify the need for maintaining and strengthening regulations that protect its structure. Particular attention is given to the potential effects of reintroducing AdA 2.0. The article presents a review of literature and data, an analysis of the consequences of monopolization for various stakeholder groups (small businesses, patients, and the healthcare system), as well as recommendations for future legislative directions. The oligopolization and monopolization of the pharmacy market in Poland is not solely an economic issue – it constitutes a problem with multidimensional social, health, and state-level

Keywords: oligopolization of the pharmacy market, ownership concentration, AdA 2.0, safety of healthcare system

Wstęp

Polski rynek apteczny od trzech dekad podlega istotnym przemianom związanym z procesami deregulacji oraz koncentracji własności. Po transformacji ustrojowej w 1989 roku sektor farmaceutyczny w Polsce został objęty zasadami gospodarki rynkowej, co w porównaniu z regulacjami obowiązującymi w wielu państwach Unii Europejskiej stanowi sytuację wyjątkową. W większości krajów UE rynek apteczny jest chroniony przed nadmierną koncentracją kapitału oraz przed dominacją podmiotów o charakterze korporacyjnym, przy jednoczesnym uznaniu, że apteki pełnią istotną funkcję publiczną w systemie ochrony zdrowia (Pogorzelski i wsp., 2018; Szydło, 2019).

W Polsce w latach 90. i pierwszej dekadzie XXI wieku odnotowano dynamiczną konsolidację rynku aptecznego, w wyniku której duże sieci apteczne stopniowo zwiększały swój udział kosztem małych, niezależnych placówek prowadzonych przez farmaceutów-właścicieli. W odpowiedzi na te procesy podejmowano działania legislacyjne – wprowadzono kolejne przepisy o charakterze antykoncentracyjnym (m.in. w latach 2001, 2002 i 2004), a ich zwieńczeniem była ustawa „Apteka dla Aptekarza” (AdA 1.0) z 2017 roku. Celem tej regulacji było ograniczenie dalszej koncentracji poprzez wprowadzenie wymogu, aby nowe apteki mogły być zakładane wyłącznie przez farmaceutów oraz poprzez ustanowienie limitów właścicielskich. Doświadczenia ostatnich lat wskazują jednak, że dotychczasowe przepisy nie zatrzymały tendencji konsolidacyjnych. Niektóre z największych sieci aptecznych, w dużej mierze powiązane z kapitałem zagranicznym, znalazły sposoby na funkcjonowanie w ramach struktur umożliwiających dalszy rozwój, pomimo formalnych ograniczeń wynikających z AdA 1.0. W konsekwencji proces koncentracji postępuje – odsetek aptek niezależnych stopniowo maleje, a pozycja największych podmiotów rynkowych ulega wzmocnieniu.

W 2023 roku ustawodawca podjął próbę wprowadzenia nowelizacji określanej jako „Apteka dla Aptekarza 2.0” (AdA 2.0, 2023), przewidującej m.in. zaostrzenie sankcji za naruszanie limitów antykoncentracyjnych. Nowelizacja została jednak zakwestionowana pod względem proceduralnym, co stwarza ryzyko uznania jej zapisów za niezgodne z konstytucją i ponownie rodzi wątpliwości co do przyszłości systemu regulacji w tym obszarze.

Celem niniejszego artykułu jest identyfikacja i omówienie zagrożeń wynikających z narastającej koncentracji własności na polskim rynku aptecznym oraz uzasadnienie potrzeby utrzymania i wzmocnienia regulacji służących ochronie jego struktury. W szczególności analizie poddano potencjalne skutki ponownego uchwalenia AdA 2.0. W artykule zaprezentowano przegląd literatury i danych, analizę konsekwencji monopolizacji dla różnych grup interesariuszy (małych przedsiębiorstw, pacjentów oraz systemu ochrony zdrowia) oraz rekomendacje dotyczące kierunków działań legislacyjnych.

Metodyka badań

Analiza przedstawiona w niniejszym artykule została oparta na podejściu jakościowo-ilościowym, łączącym elementy przeglądu literatury, analizy danych wtórnych oraz studiów przypadków. Przeprowadzono systematyczny przegląd literatury naukowej oraz źródeł branżowych dotyczących regulacji rynków aptecznych w Polsce i w krajach Unii Europejskiej. Uwzględniono publikacje recenzowane, raporty branżowe, opracowania organizacji samorządowych i zawodowych farmaceutów oraz dokumenty Komisji Europejskiej. W analizie prawnej uwzględniono akty krajowe (w szczególności nowelizacje Prawa farmaceutycznego z lat 2001-2023) oraz orzecznictwo sądów krajowych i unijnych.

Wykorzystano dane (dane wtórne) pochodzące z: Głównego Urzędu Statystycznego (GUS), Narodowego Funduszu Zdrowia (NFZ), raportów firm badawczych (IQVIA, PMR), Krajowego Rejestru Sądowego (KRS) oraz sprawozdań finansowych podmiotów aptecznych. Dane te posłużyły do analizy zmian w liczbie aptek, struktury własnościowej rynku, średnich obrotów oraz poziomu koncentracji wartości sprzedaży.

Przeanalizowano strategie ekspansji największych sieci aptecznych w Polsce, w tym sposoby obchodzenia przepisów antykoncentracyjnych, na podstawie danych finansowych, dokumentów korporacyjnych

i wiarygodnych źródeł branżowych. Oceniono konsekwencje rosnącej koncentracji rynku dla trzech grup interesariuszy: małych i średnich przedsiębiorstw aptecznych, pacjentów, systemu ochrony zdrowia.

Przegląd literatury i doświadczeń międzynarodowych

Większość państw Unii Europejskiej utrzymuje rozbudowane regulacje dotyczące własności i lokalizacji aptek, których celem jest zapobieganie nadmiernej koncentracji w rękach nielicznych podmiotów (tab. 1). Szacuje się, że około 94% aptek w UE działa w oparciu o restrykcyjne przepisy, zgodnie z którymi apteki mogą być prowadzone wyłącznie przez wykwalifikowanych farmaceutów, a dodatkowo obowiązują różnego rodzaju limity antykoncentracyjne, geograficzne i demograficzne. Poszczególne kraje stosują odmienne kombinacje tych ograniczeń (Pogorzelski i wsp., 2018; Szydło, 2019).

Tabela 1. Przegląd literatury i doświadczeń międzynarodowych

Źródło	Kluczowe obserwacje
A Quantitative Classification of OTC Medicines Regulations (López Vila et al., 2023)	Identyfikuje klastry regulacyjne i rolę przepisów dotyczących własności aptek w zapobieganiu monopolizacji.
Oversight of National Pharmacies Market Regulations (Szydło, 2019)	Potwierdza wsparcie prawne UE dla środków antykoncentracyjnych na rynkach aptecznych. Wykazano, że wprowadzenie regulacji antykoncentracyjnych jest zgodne z Traktatem o funkcjonowaniu Unii Europejskiej w zakresie wolności prowadzenia działalności gospodarczej i świadczenia usług i są uzasadnione realizacją tzw. nadrzędnych wymogów interesu ogólnego, takich jak ochrona zdrowia i życia ludzkiego oraz bezpieczeństwo pacjentów, pod warunkiem, że spełniają wymóg proporcjonalności względem tych wartości.
Pharmaceutical Markets Regulation in Selected EU Countries (Pogorzelski i wsp., 2018)	Nowelizacja Prawa farmaceutycznego dostosowuje polski rynek apteczny do standardów obowiązujących w Unii Europejskiej. Wprowadzenie ograniczeń w zakresie prowadzenia aptek przyczyni się do realizacji konstytucyjnego obowiązku zapewnienia wszystkim obywatelom stałego i równego dostępu do świadczeń zdrowotnych.
“Pharmacy for the Pharmacist” Regulation in CEE (Szyszkowska, 2024)	Porównuje zliberalizowane i restrykcyjne modele w Europie Środkowo-Wschodniej oraz ich wpływ na strukturę rynku i usługi.
EU Pharmaceutical Market: Problems of Competition. Kondrat'eva & Khromakov, 2020)	Omówiono regulacje przeciwdziałające porozumieniom ograniczającym konkurencję i praktykom antykonkurencyjnym. W analizie przedstawiono kluczowe parametry sektora farmaceutycznego, podkreślając znaczenie działalności badawczo-rozwojowej dla globalnej konkurencyjności. Omówiono najważniejsze postępowania antymonopolowe prowadzone przez KE w ostatniej dekadzie, obejmujące m.in. zminy cenowe, wprowadzanie w błąd, nadużywanie pozycji dominującej oraz podział rynków lub klientów.

Źródło: opracowanie własne na podstawie literatury przedmiotu

W Niemczech i Francji farmaceuta może posiadać maksymalnie 3-4 apteki, a w Hiszpanii i Austrii obowiązują minimalne odległości między placówkami oraz limity ludnościowe (Szydło, 2019). Restrykcje te uzasadnia się interesem społecznym – apteka traktowana jest jako placówka ochrony zdrowia, a nie typowy punkt sprzedaży detalicznej, a jej dostępność i niezależność fachowa mają bezpośrednie znaczenie dla bezpieczeństwa pacjentów i skuteczności farmakoterapii.

Przed 2017 r. Polska pozostawała na tle UE rynkiem znacznie bardziej liberalnym – brak było ograniczeń właścicielskich i skutecznych limitów geograficzno-demograficznych, co sprzyjało dynamicznemu rozwojowi sieci. Nawet państwa, które częściowo zliberalizowały rynek, utrzymały określone zabezpieczenia. Przykładowo, we Włoszech zniesiono w 2017 r. zasadę „apteka dla aptekarza”, dopuszczając kapitał niefarmaceutyczny, jednak wprowadzono limit 20% aptek w danym regionie na jeden podmiot (Szyszkowska, 2024). Węgry, Łotwa i Estonia po okresach liberalizacji zdecydowały się na częściowy powrót do restrykcji, m.in. poprzez obowiązek odkupu większości udziałów przez farmaceutów. Doświadczenia innych państw wskazują, że w skali Europy dominuje trend ochrony zawodu farmaceuty oraz utrzymania rozproszonej struktury

własnościowej aptek. Polski model sprzed 2017 r. należał do wyjątków, a jego konsekwencje były analogiczne do problemów, które inne kraje starały się ograniczać.

Badanie porównawcze dziewięciu krajów europejskich (Vogler i wsp., 2012) wykazało, że deregulacja prowadziła do wzrostu ogólnej liczby aptek, jednak nowe placówki powstawały głównie w obszarach miejskich, co skutkowało ograniczeniem dostępności na terenach wiejskich. Zjawisko to określa się mianem „urban clustering” (Todd, 2018). Zakładano również, że deregulacja obniży ceny leków dzięki wzrostowi konkurencji, jednak badania nie potwierdzają takiej zależności (Vogler i wsp., 2012). Ceny są w większym stopniu kształtowane przez regulacje administracyjne (urzędowe ceny i marże, polityka refundacyjna) oraz politykę producentów, a konkurencja między aptekami ma ograniczony wpływ na poziom cen. Zjawisko „urban clustering” ma również wymiar ekonomiczny. Apteki zlokalizowane w miastach funkcjonują na większych rynkach, co pozwala im utrzymywać wyższe marże dzięki szerszemu asortymentowi obejmującemu m.in. dermokosmetyki, suplementy diety czy produkty premium. Natomiast apteki wiejskie, pozbawione mechanizmów wsparcia sprzedaży i obsługujące mniejszą liczbę pacjentów, koncentrują się głównie na lekach podstawowych, generujących niższe przychody. Różnice te wpływają na atrakcyjność lokalizacji i przyczyniają się do nasilania koncentracji aptek w obszarach miejskich.

Analiza przeprowadzona przez Narodowy Fundusz Zdrowia w 2019 r. wykazała, że apteki sieciowe osiągnęły przeciętnie wyższe marże niż placówki indywidualne, przy czym istotnym czynnikiem różnicującym jest lokalizacja – wyższe marże uzyskują apteki w gminach miejskich, a ich wartość rośnie wraz z wielkością populacji gminy (Rynek Aptek w Polsce, 2020). Zauważalnym trendem w strukturze sprzedaży aptek jest stopniowe odchodzenie od dominacji asortymentu stricte farmaceutycznego na rzecz produktów kosmetyczno-drogerijnych, żywieniowych i lifestylewych (Todd, 2018). Zmiana ta jest także widoczna w aptekach sieciowych, które wykorzystują efekt skali i rozpoznawalność marki do wprowadzania szerokiej oferty pozalekowej (w tym marek własnych). Dla mniejszych, niezależnych placówek oznacza to konieczność konkurowania nie tylko ceną leków, ale także atrakcyjnością oferty i dostępnością produktów o wyższej marży.

Jeśli chodzi o jakość opieki farmaceutycznej, literatura nie dostarcza jednoznacznych dowodów na jej pogorszenie po deregulacji. Choć utrzymuje się wysoki poziom profesjonalizmu farmaceutów, wskazuje się na potencjalne ograniczenie czasu poświęcanego pacjentom w warunkach presji sprzedażowej i wzrostu obciążenia pracą. Przykłady z Norwegii (liberalizacja w 2001 r.) pokazują, że choć liczba aptek wzrosła, usługi doradcze mogły ulec skróceniu (Anell 2025). Praktyki z Wielkiej Brytanii, Irlandii, Holandii i Szwecji, które w różnym stopniu liberalizowały rynek, wskazują, że oczekiwane efekty w postaci spadku cen leków i poprawy dostępności na obszarach peryferyjnych nie wystąpiły, natomiast widoczne były procesy koncentracji, osłabienie niezależności farmaceutów i tendencje oligopolistyczne. Z kolei w krajach utrzymujących restrykcje apteki zachowują równomierne rozmieszczenie geograficzne i status ogólnodostępnych placówek ochrony zdrowia.

Analiza problemu - monopolizacja rynku aptecznego w Polsce

W ciągu ostatnich 15 lat polski rynek apteczny przeszedł intensywny proces konsolidacji własnościowej, którego skutkiem był spadek liczby aptek indywidualnych oraz rosnąca dominacja podmiotów sieciowych. Według danych raportu IQVIA w latach 2011-2014 z rynku ubyło około 4000 aptek prowadzonych przez indywidualnych farmaceutów. Proces ten był w dużej mierze wynikiem ekspansji dużych przedsiębiorstw dysponujących znaczną przewagą kapitałową i zapleczem hurtowym (Raport Zappa, 2025).

Jeszcze w 2014 r. sektor apteczny w dużej mierze opierał się na aptekach indywidualnych – było ich ok. 8600 (Raport IQVIA). W kolejnych latach rozwój sieci doprowadził do zmiany tych proporcji. Najwięksi gracze rynkowi – często powiązani z kapitałem zagranicznym – wykorzystywali luki prawne, aby zwiększać liczbę kontrolowanych placówek. Całkowita liczba aptek w Polsce osiągnęła najwyższy poziom w latach 2016-2017, tuż przed wejściem w życie ustawy „Apteka dla Aptekarza” (AdA 1.0, 2017), po czym ustabilizowała się i zaczęła stopniowo maleć. Istotniejsza niż sama liczba placówek jest jednak ich struktura własnościowa.

Ustawa AdA 1.0 z 2017 r. przewidywała ograniczenie maksymalnej liczby aptek w posiadaniu jednego podmiotu do czterech oraz zakaz przejmowania aptek przez przedsiębiorców spoza zawodu farmaceuty (AdA,

2017). Przepisy te nie zahamowały jednak procesów konsolidacyjnych. Duże sieci stosowały różne strategie obchodzenia prawa, w tym:

- a) tworzenie struktur franczyzowych i partnerskich,
- b) przejmowanie udziałów w mniejszych spółkach posiadających apteki,
- c) powierzenie formalnego właścicielstwa osobom trzecim¹.

Dane za lata 2017-2023 pokazują, że kilka największych sieci znacząco zwiększyło liczbę placówek, mimo formalnych ograniczeń. Przykładowo, jedna z wiodących sieci kontrolowana przez fundusz inwestycyjny z siedzibą poza Polską zwiększyła liczbę aptek z 80 do 330, m.in. poprzez przejęcie 160 placówek formalnie działających jako franczyzy. Inna sieć, posiadająca w 2017 r. około 300 placówek, do 2023 r. rozrosła się do 550 (Raport ZAPPA, 2025). Pojawiały się sygnały, że niektóre sieci przekraczają istniejące limity antykoncentracyjne – jeden podmiot nie powinien kontrolować więcej niż ok. 1% aptek w województwie (średnio 115 placówek), jednak w praktyce funkcjonują sieci liczące 400 czy nawet 600 aptek. Na polskim rynku funkcjonują również sieci aptek o rodzimym kapitale, takie jak *Słoneczna* czy *Ziko Apteka*, które odgrywają istotną rolę w procesach konsolidacyjnych. Choć skala ich działalności jest mniejsza niż w przypadku sieci międzynarodowych, wykorzystują podobne strategie rozwoju – w tym przejścia pojedynczych aptek oraz integrację logistyczną i marketingową. Uwzględnienie tych podmiotów pozwala na pełniejszą ocenę stopnia koncentracji rynku, wskazując, że proces monopolizacji ma charakter zarówno transnarodowy, jak i krajowy.

Na koniec 2023 r. w Polsce działało 11,5 tys. aptek (ogólnodostępnych i zakładowych) oraz 1,1 tys. punktów aptecznych, zatrudniających łącznie 57,8 tys. magistrów farmacji i techników farmaceutycznych (GUS 2024c). Według IQVIA 17 największych sieci (posiadających powyżej 50 placówek każda, łącznie 3336 aptek) generowało 39% wartości rynku (IQVIA, 2024). Średni miesięczny obrót w czerwcu 2024 r. wynosił 435 tys. zł w aptekach sieciowych i 227 tys. zł w aptekach indywidualnych (1-4 placówki w ramach jednego właściciela). Od 2011 r. obserwuje się systematyczny wzrost udziału kapitału zagranicznego w strukturze własności polskich aptek. Największe sieci są kontrolowane przez międzynarodowe podmioty, m.in. Dr. Max (Penta Investments, Cypr, www.drmax.eu/en/about-us), DOZ/CeFarm (częściowo kapitał holenderski), Gemini (Warburg Pincus, Kajmany, www.geminipolska.com.pl/o-nas) czy Super-Pharm (kapitał izraelski, www.superpharm.pl/o-nas). Napływ kapitału zagranicznego przyczynił się do modernizacji infrastruktury, ale wiąże się także z możliwym transferem zysków poza Polskę oraz ograniczeniem kontroli państwa nad strategicznym sektorem dystrybucji leków. W kontekście wpływu sektora aptecznego na finanse publiczne warto zaznaczyć, że podmioty o krajowym kapitale w przeważającej mierze rozliczają podatek dochodowy w Polsce, co stanowi bezpośrednie źródło dochodów budżetowych. Odmienne może wyglądać sytuacja w przypadku sieci należących do międzynarodowych grup kapitałowych, które stosują rozliczenia wewnątrzgrupowe, prowadzące do transferu części zysków poza kraj. Różnice te mają znaczenie nie tylko fiskalne, lecz także strukturalne – wpływają na trwałość krajowego systemu aptecznego i jego wkład w gospodarkę narodową.

Część podmiotów optymalizuje podatki w Polsce, np. sieć Super-Pharm w latach 2015-2023 osiągnęła przychody rzędu 7,6 mld zł, nie odprowadzając podatku CIT, a grupa Dr. Max w latach 2018-2023 deklarowała straty mimo skonsolidowanego obrotu około 3,7 mld zł (Raport ZAPPA, 2025) W wyniku przeprowadzonej analizy można wskazać kilka obszarów zagrożeń wynikających z postępującej monopolizacji (tabela 2).

Tabela 2. Obszary zagrożeń wynikających z postępującej oligopolizacji i monopolizacji

Obszar	Zagrożenia
Małe przedsiębiorstwa (1-4 apteki)	Wypieranie niezależnych aptek z rynku; uszczuplenie wpływów z podatków do Skarbu Państwa
Pacjenci	Dostępność, jakość usług, bezpieczeństwo farmakoterapii; ograniczona dostępność terytorialna i czasowa; obniżenie jakości opieki farmaceutycznej; monopol z natury osłabia bodźce do utrzymywania wysokiej jakości usług; zagrożenia dla bezpieczeństwa lekowego pacjentów
Funkcjonowanie systemu ochrony zdrowia (w tym bezpieczeństwa lekowego państwa)	Utrata kompetencji i roli farmaceutów w systemie; ograniczenie kontroli państwa nad łańcuchem dostaw leków

¹ Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 6 marca 2025 r., sygn. I SA/Po 738/24.

Zagrożenia dla małych przedsiębiorstw aptecznych

Monopolizacja czy też oligopolizacja oznacza rosnącą koncentrację rynku w rękach ograniczonej liczby podmiotów sieciowych. Dla małych, niezależnych aptek – prowadzonych najczęściej przez farmaceutów-właścicieli – generuje to asymetrię warunków konkurowania. Podmioty sieciowe, wykorzystując efekty skali (warunki zakupu w hurcie, centralizację logistyki, budżety marketingowe), mogą negocjować korzystniejsze ceny nabycia, prowadzić intensywne kampanie promocyjne oraz stosować okresowe obniżki cen w wybranych kategoriach (np. suplementy, dermokosmetyki). Pojedyncze apteki – z uwagi na mniejszą siłę zakupową – dysponują ograniczonymi możliwościami odpowiadania na takie działania, co w konsekwencji obniża ich rentowność i udział w rynku (por. IQVIA, 2024).

Dane z czerwca 2024 r. wskazują na dalsze pogłębianie koncentracji: rok do roku liczba aptek indywidualnych zmniejszyła się o 381 placówek, natomiast liczba aptek należących do sieci (≥ 5 placówek) wzrosła o 151 (IQVIA, *Rynek farmaceutyczny w 2Q 2024 roku*). Tendencja ta potwierdza systematyczne wypieranie aptek niezależnych przez podmioty sieciowe oraz przekształcanie struktury własnościowej rynku na niekorzyść modelu farmaceuta-właściciel.

Niezależne apteki pełnią zarazem funkcję lokalnych przedsiębiorstw zakorzenionych w społecznościach. Szacuje się, że ok. 5 tys. podmiotów MŚP w sektorze aptecznym tworzy miejsca pracy dla tysięcy osób, a ich działalność wspiera lokalną przedsiębiorczość oraz ciągłość opieki farmaceutycznej. Ubytek tego segmentu może prowadzić do redukcji kapitału społecznego i osłabienia dostępności usług na poziomie gmin i powiatów. Dodatkowo zanik rozproszonej struktury własnościowej ogranicza szanse rynkowego wejścia dla młodych farmaceutów i utrudnia sukcesję w przedsiębiorstwach rodzinnych, co było jedną z przesłanek wprowadzenia AdA 1.0.

Konsekwencje koncentracji mają także wymiar fiskalny. W literaturze i raportach branżowych wskazuje się, że międzynarodowe grupy kapitałowe mogą stosować praktyki optymalizacji podatkowej, w tym transfer zysków do innych jurysdykcji podatkowych, co potencjalnie ogranicza wpływy z CIT w Polsce. I tak w 2020 r. apteki indywidualne (wówczas 30% rynku wartościowo) odprowadziły 175 mln podatku PIT, rok później 165 mln zł. Między 2017 a 2021 łącznie 715 mln zł. W tym samym czasie apteki sieciowe (wówczas 70% rynku wartościowo) odprowadziły w 2020 r. 64 mln zł podatku CIT, a rok później 82 mln zł, a w całym okresie od 2017 do 2021 – 283,2 mln zł (Zegar, 2023). Zastępowanie MŚP – które rozliczają podatek w kraju – przez podmioty stosujące optymalizację może skutkować uszczupleniem bazy podatkowej. Prognozy wpływu na budżet powinny jednak opierać się na danych empirycznych i modelach fiskalnych.

Zagrożenia dla pacjentów

Rola farmaceuty w ostatnich latach uległa istotnym zmianom. W większości państw europejskich obserwuje się przesunięcie akcentu z modelu zorientowanego na produkt w kierunku modelu skoncentrowanego na świadczeniu usług zdrowotnych (Martins i in., 2015). Proces monopolizacji rynku aptecznego oddziałuje nie tylko na podmioty gospodarcze, ale przede wszystkim na pacjentów – końcowych odbiorców usług farmaceutycznych. Apteki stanowią jeden z filarów systemu ochrony zdrowia, będąc dla wielu pacjentów najłatwiej dostępną placówką medyczną, z którą kontakt bywa częstszy niż z lekarzem. Ograniczenie dostępności aptek lub obniżenie jakości świadczeń farmaceutycznych może przekładać się bezpośrednio na wskaźniki zdrowia publicznego.

Doświadczenia innych państw wskazują, że deregulacja rynku może prowadzić do nierównomiernego rozmieszczenia aptek, sprzyjającego koncentracji w obszarach miejskich kosztem lokalizacji wiejskich. W Polsce, gdzie około 40% populacji zamieszkuje tereny poza miastami (GUS 2024), zjawisko to jest szczególnie istotne. Już obecnie gęstość aptek w małych miejscowościach i na obszarach wiejskich jest niższa niż w aglomeracjach. W przypadku dominacji sieci aptecznych istnieje ryzyko, że placówki w mniej rentownych lokalizacjach zostaną zamknięte na rzecz ekspansji w rejonach generujących wyższe obroty.

Tendencję tę należy rozpatrywać w kontekście zmian demograficznych. W Polsce w 2024 r. liczba osób w wieku 60 lat i więcej wynosiła 9,9 mln, co stanowiło 26,3% ludności Polski, przy wzroście o 1,0% w stosunku do roku poprzedniego (GUS, 2024). Dane Narodowego Funduszu Zdrowia wskazują, że w 2023 r. refundacja leków dla tej grupy wiekowej wyniosła 7,4 mld zł, co stanowiło około 65% całkowitych wydatków refundacyjnych na leki. Wielkie podmioty rynkowe kierują się jednak analizą opłacalności, a utrzymywanie apteki w słabo zaludnionych lub mniej zamożnych rejonach może być dla nich nieatrakcyjne ekonomicznie. Brakuje natomiast nowszych analiz przestrzennego rozmieszczenia aptek po 2020 r., które pozwoliłyby empirycznie ocenić skalę zagrożenia.

Jakość usług farmaceutycznych jest silnie związana z relacją farmaceuta–pacjent oraz czasem poświęcanym na doradztwo, weryfikację interakcji lekowych, szczepienia czy działania edukacyjne. W modelu, w którym farmaceuta jest właścicielem apteki, istnieje motywacja do budowania długoterminowych relacji i świadczenia usług wykraczających poza minimalne wymagania prawne. W modelu sieciowym może natomiast występować presja na realizację celów sprzedażowych, w tym promowanie produktów wysokomarżowych, co może ograniczać niezależność doradczą farmaceuty. Zgodnie z wyrokiem TSUE, że właściciele niefarmaceuci mogą wywierać wpływ na codzienne zarządzanie apteką w sposób niekorzystny dla dobra pacjenta (Uzasadnienie wyroku dot. C-531/06). Należy tutaj jednak zauważyć, że pomimo licznych pilotaży i projektów testowych w Polsce wciąż nie funkcjonuje ustandaryzowany model porady farmaceutycznej, obejmujący m.in. przegląd lekowy czy konsultację farmaceutyczną (Raport Opieka Farmaceutyczna, 2020). Brak odpowiednich regulacji prawnych i finansowych pozostaje jednym z głównych czynników hamujących rozwój opieki farmaceutycznej oraz ograniczających możliwość pełnego wykorzystania kompetencji farmaceutów. W konsekwencji może to utrzymywać różnice w jakości usług i wpływać negatywnie na relację farmaceuta–pacjent.

Z punktu widzenia bezpieczeństwa lekowego pacjentów istotne są również praktyki mające wpływ na dostępność produktów leczniczych. W przeszłości na rynku aptecznym obserwowano przypadki tzw. odwróconego łańcucha dystrybucji, obejmujące nielegalny wywóz leków za granicę, co w efekcie ograniczało ich dostępność dla pacjentów w kraju (Raport NIK, 2018). Zjawisko to wskazuje na potrzebę stałego monitorowania rynku oraz podejmowania skutecznych działań zapobiegawczych i kontrolnych. Struktura własnościowa rynku aptecznego może mieć znaczenie dla skali oraz trudności w wykrywaniu tego rodzaju nieprawidłowości.

Zagrożenia dla systemu ochrony zdrowia i bezpieczeństwa lekowego państwa

Apteki stanowią element infrastruktury krytycznej państwa – ich prawidłowe funkcjonowanie warunkuje bezpieczeństwo zdrowotne populacji oraz efektywność realizacji polityki lekowej. Przejęcie kontroli nad znaczną częścią rynku przez podmioty o charakterze korporacyjnym, w tym powiązane z kapitałem zagranicznym, może prowadzić do utraty przez państwo zdolności do skutecznego nadzoru nad tym sektorem.

Rezygnacja z modelu „apteki dla aptekarza” wiąże się z ryzykiem stopniowej deprofesjonalizacji zawodu farmaceuty. W warunkach silnej koncentracji i podporządkowania pracy farmaceutów strategiom korporacyjnym rośnie prawdopodobieństwo ograniczenia ich roli do funkcji sprzedażowych. Może to negatywnie wpływać na prestiż zawodu, a w dłuższym okresie – zniechęcać absolwentów kierunków farmaceutycznych do pracy w aptekach ogólnodostępnych, prowadząc do odpływu kadr w stronę sektora przemysłowego lub hurtowego, oferującego wyższe wynagrodzenia i większe możliwości rozwoju. Brakuje jednak aktualnych danych dotyczących skali migracji farmaceutów z aptek do innych segmentów rynku – wskazane byłoby przeprowadzenie takiej analizy.

Zanik niezależnych aptek oznacza również ograniczenie roli placówek pierwszego kontaktu w systemie ochrony zdrowia. Obecnie wiele aptek świadczy usługi, które odciążają lekarzy podstawowej opieki zdrowotnej, m.in. podstawowe poradnictwo, pomiary parametrów zdrowotnych, przeglądy lekowe czy szczepienia ochronne. W sytuacjach kryzysowych – takich jak pandemia COVID-19 czy lokalne niedobory kadry lekarskiej – apteki te pełnią istotną funkcję stabilizującą dostęp do świadczeń. Monopolizacja może tę rolę osłabić, jeśli priorytetem właścicieli stanie się optymalizacja kosztów, a nie rozwój usług prozdrowotnych.

Utrata kontroli państwa nad łańcuchem dystrybucji leków jest kolejnym zagrożeniem systemowym. Apteki są ostatnim ogniwem dostarczania produktów leczniczych do pacjenta, a ich własność i zarządzanie wpływają na bezpieczeństwo lekowe. Koncentracja w rękach niewielkiej liczby dużych podmiotów, szczególnie zagranicznych, zwiększa ryzyko, że decyzje dotyczące dystrybucji będą podejmowane z uwzględnieniem przede wszystkim celów biznesowych. W przypadku konfliktu interesów pomiędzy korporacjami a organami administracji publicznej państwo, pozbawione alternatywnych kanałów dystrybucji, może mieć ograniczoną możliwość reakcji. W literaturze wskazuje się, że wysoki stopień konsolidacji rynku może pośrednio ograniczać elastyczność funkcjonowania aptek w sytuacjach zakłóceń dostaw, jednak kluczową rolę w tym procesie odgrywa struktura i wydolność sieci producentów oraz hurtowni farmaceutycznych (Chapman i wsp., 2022; Dredge, Scholtes, 2023). Ponadto, wbrew twierdzeniom przedstawicieli branży, konsolidacja konsekwentnie ogranicza innowacyjność i szkodzi interesowi publicznemu. Skupienie siły rynkowej w rękach mniejszej liczby podmiotów zmniejsza presję konkurencyjną sprzyjającą innowacjom, a jednocześnie pozwala firmom opierać się na dominacji rynkowej zamiast na doskonaleniu produktów (Feldman, Fulton, 2022).

Sieci mogą również dążyć do zwiększenia udziału w wydatkach publicznych na leki, m.in. poprzez działania lobbujące na rzecz rozszerzenia listy refundacyjnej lub podniesienia cen produktów objętych refundacją. Kontrolując znaczną część rynku detalicznego, korporacje mają możliwość wpływania na politykę cenową i warunki refundacji w sposób korzystny dla swoich interesów, co może skutkować wzrostem obciążeń budżetu publicznego.

Wzrost siły lobbującej dużych sieci aptecznych jest kolejnym elementem ryzyka. Koncentracja zasobów finansowych i organizacyjnych w rękach kilku podmiotów zwiększa ich potencjał oddziaływania na proces legislacyjny. Już w ostatnich latach obserwowano działania mające na celu ograniczenie lub zniesienie regulacji antykoncentracyjnych (np. próby zablokowania projektu AdA 2.0). W długiej perspektywie może to prowadzić do powstawania przepisów sprzyjających utrwaleniu pozycji rynkowej oligopolistów, kosztem konkurencji i interesu publicznego.

Równowaga między konkurencją a dostępnością usług aptecznych

Dowody naukowe jednoznacznie wskazują, że monopolizacja oraz oligopolizacja rynku farmaceutycznego stanowi poważne zagrożenie, a nie szansę. Choć teoretyczne korzyści płynące z konsolidacji istnieją, badania empiryczne konsekwentnie dowodzą, że negatywny wpływ na ceny, dostęp i innowacje znacznie przewyższa potencjalne korzyści. Siła tych dowodów jest poparta wieloma podejściami metodologicznymi, w tym studiami przypadków konkretnych firm (Zheng, 2024), kompleksowymi analizami fuzji (Moss, 2020) oraz systematycznymi przeglądami wpływu na ceny (Ashiwaju i wsp., 2023). Do ograniczeń należą jednak względny niedobór długoterminowych badań nad efektami leczenia pacjentów oraz wyzwanie związane z odizolowaniem efektów konsolidacji od innych czynników rynkowych.

Przeprowadzona analiza wskazuje, że ograniczenie procesów oligopolizacyjnych na polskim rynku aptecznym wymaga wdrożenia rozwiązań regulacyjnych i organizacyjnych, w dużej mierze inspirowanych założeniami ustawy „Apteka dla Aptekarza” 2.0. Pomimo napotkanych trudności natury prawnej, kluczowe mechanizmy tej regulacji – w szczególności ograniczenie możliwości otwierania nowych aptek wyłącznie do farmaceutów, wprowadzenie limitów antykoncentracyjnych oraz określenie sankcji za obchodzenie prawa – należy uznać za istotne do utrzymania w ewentualnej nowelizacji.

Istotnym elementem wzmocnienia regulacji jest także wyposażenie Inspekcji Farmaceutycznej w skuteczne narzędzia pozwalające na identyfikację rzeczywistej struktury właścicielskiej aptek. Pozwoliłoby to na ograniczenie zjawiska ukrytej własności, stosowanego w celu obejścia przepisów antykoncentracyjnych poprzez np. rozwiązania oparte na rejestrach beneficjentów rzeczywistych oraz wymianie danych między instytucjami kontrolnymi. Uzupełnieniem działań legislacyjnych i kontrolnych powinna być strategia komunikacji społecznej, akcentująca rolę apteki jako placówki ochrony zdrowia. Transparentne przedstawianie celów regulacji może przeciwdziałać dezinformacji, a tym samym wzmacniać poparcie społeczne dla rozwiązań służących pacjentom i systemowi ochrony zdrowia.

Kolejnym działaniem jest stworzenie systemu wsparcia dla aptek zlokalizowanych na obszarach o niskiej gęstości placówek. Mogłoby ono przyjąć formę uproszczeń proceduralnych, sprzyjających utrzymaniu działalności w mniej rentownych lokalizacjach. Rozwiązania tego typu funkcjonują w wielu państwach europejskich, przyczyniając się do przeciwdziałania zjawisku tzw. „pustyni aptecznych”, choć nadmierne wsparcie finansowe może prowadzić do przeciwnego zjawiska tzn. zwiększonej koncentracji aptek w obszarach uboższych (Todd, 2018). Rozwój usług opieki farmaceutycznej może stanowić istotny czynnik wzmacniający pozycję konkurencyjną niezależnych aptek. Refundacja przeglądów lekowych, finansowanie szczepień czy precyzyjne określenie ram prawnych świadczenia usług farmaceutycznych mogłyby zwiększyć atrakcyjność oferty tych placówek, a jednocześnie poprawić dostępność świadczeń dla pacjentów.

Zakończenie

Oligopolizacja i monopolizacja rynku aptecznego w Polsce nie jest jedynie kwestią gospodarczą – to problem o wielowymiarowych konsekwencjach społecznych, zdrowotnych i państwowych. Jak wykazano, postępująca koncentracja własności aptek może nieść ze sobą zagrożenia: likwidację drobnych przedsiębiorstw, pogorszenie dostępności usług farmaceutycznych (szczególnie na obszarach wiejskich), spadek jakości opieki nad pacjentem oraz ograniczenie kontroli nad bezpieczeństwem lekowym kraju. Argumenty prezentowane przez zwolenników pełnej deregulacji – jakoby miała ona przynieść tańsze leki czy więcej aptek – nie znajdują potwierdzenia. Doświadczenia innych państw oraz analizy rynku wskazują jasno, że cele liberalizacji nie zostały osiągnięte (ceny nie spadły, apteki mnożą się tylko w dużych miastach), za to ujawniły się negatywne skutki uboczne w postaci pogorszenia równomierności dostępu i zagrożenia dla niezależności zawodu farmaceuty. Wobec tego ingerencja państwa poprzez odpowiednie regulacje jest nie tylko uzasadniona, ale wręcz konieczna.

Można uznać, że ustawa „Apteka dla Aptekarza” 2.0 stanowi próbę przywrócenia właściwej równowagi na rynku aptecznym – w duchu rozwiązań od lat z powodzeniem funkcjonujących w zdecydowanej większości krajów UE. Jej obrona i ponowne uchwalenie w poprawionej formie leży w interesie publicznym. Należy pamiętać, że apteki to część infrastruktury krytycznej zdrowia publicznego. Rozdrobnienie i lokalny charakter własności aptek wzmacnia odporność systemu – w czasach kryzysów zdrowotnych, epidemii czy braków leków posiadanie sieci niezależnych, zaangażowanych farmaceutów-właścicieli jest nieocenione. Z kolei przekształcenie aptek wyłącznie w placówki komercyjne grozi podporządkowaniem całej polityki lekowej logice korporacyjnej.

Niniejsza analiza wykazała, iż bez interwencji legislacyjnej możliwe są niekorzystne scenariusze: dalsze zamykanie aptek (zwłaszcza tam, gdzie są mniej zyskowe), marginalizacja roli farmaceutów, a być może także wzrost cen dla pacjentów w warunkach oligopolu. Co więcej, państwo straci wpływ na kluczowy sektor wydatkowania środków refundacyjnych, co może odbić się na finansach ochrony zdrowia. Z kolei wdrożenie proponowanych rekomendacji – zwłaszcza AdA 2.0 – powinno zahamować te negatywne trendy i stworzyć warunki do rozwoju aptekarstwa nastawionego na dobro pacjenta. Apteka prowadzona przez farmaceutę, działająca w otoczeniu zdrowej konkurencji i rozsądnych regulacji to gwarancja, że pacjent otrzyma nie tylko lek, ale i fachową opiekę, a system zdrowia zyska cennego sojusznika w realizacji swoich zadań.

Bibliografia

- Ada 1.0 2017. Ustawa z dnia 7 kwietnia 2017 r. Prawo farmaceutyczne (Dz.U. z 2017 r., poz. 1015) – tzw. „Apteka dla Aptekarza 1.0”.
- Anell, A. (2005). Deregulating the pharmacy market: The case of Iceland and Norway. *Health Policy*, 75(1), 9-17. <https://doi.org/10.1016/j.healthpol.2005.01.020>.
- Ashiwaju, B.I., Orikpete, O.F., Alade, E.Y., Raji, A., Adesanya, A.O., Nwankwo, T.C. (2023). Impact of Drug Price Regulation on Patient Access to Medicines: A Systematic Review. *Matrix Science Pharma*. https://doi.org/10.4103/mtsp.mtsp_23_23.
- Borowicz, J. (2022). Sytuacja prawna kierownika apteki zatrudnionego w ramach stosunku pracy – wybrane zagadnienia. In: Górnicz-Mulcahy A., Tomanek A., Lewandowicz-Machnikowska M. (eds), *Pro opere perfectogratias agimus, księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Tadeuszowi Kuczyńskiemu*, Wrocław.
- Chapman, S., Dedet, G., Lopert, R. (2022). Shortages of medicines in OECD countries. *OECD Health Working Papers*, 137, <https://dx.doi.org/10.1787/b5d9e15d-en>.

- Dredge, C., Scholtes, S. (2023). Vaccinating Health Care Supply Chains Against Market Failure: The Case of Civica Rx. *NEJM Catalyst Innovations in Care Delivery*, <https://doi.org/10.1056/cat.23.0167>.
- Feldman, R., Fulton, B.D. (2022). Challenges with defining pharmaceutical markets and potential remedies to screen for industry consolidation. *Journal of Health Politics, Policy and Law*, 47(5), 583-622.
- Gallone, E.L. i in. (2020). The 2017 deregulation of pharmacies in Italy: Introducing non-pharmacist ownership. *Health Policy*.
- GUS a (2024). Ludność. Stan i struktura oraz ruch naturalny w przekroju terytorialnym w 2023 r. Stan w dniu 31 grudnia, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa.
- GUS b (2024). Sytuacja osób starszych w Polsce w 2023 r. Analizy statystyczne. Urząd Statystyczny w Białymstoku, Warszawa-Białystok.
- GUS c (2024) Apteki i punkty apteczne w 2023 r. Informacje Sygnalne. Główny Urząd Statystyczny, Warszawa.
- Khanna, B. (2018). *Pharmaceutical Regulations in European Union*. Academic Press, <https://doi.org/10.1016/B978-0-12-802103-3.00012-2>.
- Leslie, C.R. (2024). Pharmacy Deserts and Antitrust Law. *Boston University Law Review*, 104.
- López Vila, E.D., Buts, C., Jegers, M. (2023). A quantitative classification of OTC medicines regulations in 30 European countries: dispensing restrictions, distribution, pharmacy ownership, and pricing systems. *Journal of Pharmaceutical Policy and Practice*, 16(1), <https://doi.org/10.1186/s40545-023-00522-7>,
- Martins, S.F., van Mil, J.W.F., da Costa, F.A. (2015). The organizational framework of community pharmacies in Europe. *Int J Clin Pharm* 37, 896-905, <https://doi.org/10.1007/s11096-015-0140-1>.
- Moss, D.L. (2020). From Competition to Conspiracy: Accessing the Federal Trade Commission's Merger Policy in the Pharmaceutical Sector. *Social Science Research Network*, <https://doi.org/10.2139/SSRN.3701158>.
- Pogorzalczyk, K., Synowec, J., Robakowska, M., Ślęzak, D., Holajn, P., Robakowski, P., Żuratyński, P., Nadolny, K. (2018). Pharmaceutical markets regulation overview of the selected European Union countries. *Wiadomości Lekarskie (Warsaw Poland)*, 71(7), 1404-1408, <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/30448818>.
- Projekt ustawy nowelizacyjnej (“Apteka dla Aptekarza 2.0”), Druk sejmowy 2023 (nieuchwalony, cyt. jako AdA 2.0, 2023).
- Raport NIK pt.: Działalność Organów Państwa Na Rzecz Zapewnienia Dostępności Produktów Leczniczych 2018. Nr ewid. 139/2018/P/17110/LZG.
- Raport Opieka Farmaceutyczna (2020) Kompleksowa analiza procesu wdrożenia. Raport z prac zespołu ds. opieki farmaceutycznej powołanego przez Ministra Zdrowia na podstawie zarządzenia z dnia 8 lipca 2020 r. (Dziennik Urzędowy Ministra Zdrowia z dnia 9 lipca 2020 r., Warszawa), <https://www.gov.pl/web/gif/raport-opieka-farmaceutyczna-kompleksowa-analiza-procesu-wdrozenia-juz-dostepny>.
- Raport ZAPPA (2025). 30 lat rynku aptek w Polsce. https://aptekarze.org.pl/wp-content/uploads/2025/03/23_01_2025_raport_zappa_02_druk.pdf.
- Rynek aptek w polsce. Analiza marży na lekach wydawanych na receptę. Warszawa, październik 2020. Centrala Narodowego Funduszu Zdrowia. Departament Analiz i Innowacji.
- Rynek farmaceutyczny w 2Q 2024 roku, IQVIA 2024. https://www.iqvia.com/-/media/iqvia/pdfs/poland/library/publications/rynek-farmaceutyczny_2q2024.pdf.
- Stavroulaki, T. (2024). Can Antitrust Law Cure the Pharmacy Desert Problem in America? *Boston University Law Review*, 104.
- Szydło, W. (2019). Oversight of National Pharmacies Market Regulations Exercised by the Court of Justice of the European Union. Springer, Cham, https://doi.org/10.1007/978-3-030-11833-4_15.
- Szyszkowska, E. (2024). Pharmacy for the pharmacist” or for the patient? On different trajectories of regulation on pharmacy markets across the CEE region. *Acta Universitatis Wratislaviensis*, 135, 101-116, <https://doi.org/10.19195/0137-1134.135.8>.
- Vogler, S., Arts, D., Sandberger, K. (2012). Impact of pharmacy deregulation and regulation in European countries. *Gesundheit Österreich GmbH (Austrian Health Institute)*.
- Wisell, K., Winblad, U., Sporrang, S. K. (2015). Reregulation of the Swedish pharmacy sector - A qualitative content analysis of the political rationale. *Health Policy*, 119(5), 648-653, <https://doi.org/10.1016/j.healthpol.2015.03.009>.
- Wrześniewska-Wal, I. (2024). New professional competencies for pharmacists and their impact on professional liability. *Med Og Nauk Zdr.*, 30(2), 116-122, <https://doi.org/10.26444/monz/188823>.
- Uzasadnienie wyroku dot. C-531/06. Judgment of the Court (Grand Chamber) of 19 May 2009. Commission of the European Communities v Italian Republic. Case C-531/06, <https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-531/06>.
- Zegar, B. (2023) Ekspertyza dotycząca interpretacji w zakresie podatku dochodowego. Pobrano 12.08.2025, <https://aptekarze.org.pl/wp-content/uploads/2023/04/ekspertyza-kwiecien-2023.pdf>.
- Zheng, C. (2024). Research on Gilead Sciences’ Market Monopolization Strategies and Their Economic Impact on the Global Pharmaceutical Market. *SHS Web of Conferences*, <https://doi.org/10.1051/shsconf/202420804005>.

Krzysztof Jurek

Uniwersytet Jagielloński Krakowie
Szkoła Doktorska Nauk Społecznych

ORCID: 0000-0003-4154-6416

e-mail: krzysztof.jurek@doctoral.uj.edu.pl

JEL H72, D78, O35, Z13, K23

MODELE WDRAŻANIA BUDŻETÓW OBYWATELSKICH W POLSCE JAKO PRZYCZYNEK SŁUCHANIA ORGANIZACYJNEGO POTRZEB MIESZKAŃCÓW: RÓŻNORODNOŚĆ PRAKTYK I KONSEKWENCJE LEGISLACYJNE

Participatory budget implementation models in Poland as a contribution to organizational listening to the needs of residents: diversity of practices and legislative consequences

<https://doi.org/10.34739/maj.2025.04.02>

Streszczenie: Budżet obywatelski, określany również jako budżet partycypacyjny, jest realizowany w Polsce od 2011 roku. Wówczas po raz pierwszy został wprowadzony w mieście Sopot. Od tamtej pory mechanizm ten zyskał znaczną popularność i został zaadaptowany przez liczne jednostki samorządu terytorialnego. W 2018 roku nastąpiła istotna zmiana prawna, w wyniku której budżet obywatelski stał się obowiązkowym elementem zarządzania w miastach na prawach powiatu, tracąc swój dotychczas fakultatywny charakter. Niniejszy artykuł podejmuje próbę analizy zróżnicowania w organizacji i wdrażaniu budżetów obywatelskich w wybranych jednostkach samorządowych w Polsce. Przedmiotem rozważań są zarówno różnice proceduralne, jak i strukturalne, które wpływają na efektywność funkcjonowania tego instrumentu partycypacji społecznej. Wskazane zostają czynniki determinujące odmienne praktyki implementacyjne, wynikające z uwarunkowań lokalnych oraz specyfiki poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego. Celem opracowania jest identyfikacja i systematyzacja tych rozbieżności oraz ocena ich konsekwencji dla jakości i skuteczności realizacji budżetów obywatelskich. Przedstawiona analiza przyczynia się do pogłębienia wiedzy na temat praktyk wdrożeniowych i możliwości optymalizacji mechanizmów partycypacyjnych w polskim systemie samorządowym.

Keywords: budżet obywatelski, samorząd terytorialny, partycypacja społeczna, implementacja, legislacja lokalna, jednostki samorządowe, zarządzanie publiczne

Abstract: The civic budget, also known as participatory budgeting, has been implemented in Poland since 2011, when it was first introduced in the city of Sopot. Since then, the mechanism has gained considerable popularity and has been adopted by numerous local government units. In 2018, there was a significant legal change, as a result of which the civic budget became a mandatory element of governance in cities with county rights, losing its previously optional nature. This article attempts to analyze the variation in the organization and implementation of civic budgets in selected local government units in Poland. The subject of consideration are both procedural and structural differences that affect the effectiveness of this instrument of public participation. The factors determining the different implementation practices, resulting from local conditions and the specifics of individual local government units are indicated. The purpose of the study is to identify and systematize these discrepancies and assess their consequences for the quality and effectiveness of the implementation of civic budgets. The analysis presented contributes to the deepening of knowledge of implementation practices and opportunities for optimizing participatory mechanisms in the Polish local government system.

Słowa kluczowe: civic budget, local government, public participation, implementation, local legislation, local government units, public management

Wprowadzenie

Budżet obywatelski definiowany jest jako proces, w którym mieszkańcy określonego obszaru, takiego jak miasto czy wieś, aktywnie uczestniczą w podejmowaniu decyzji dotyczących alokacji środków publicznych. Koncepcja zaangażowania obywateli w procesy decyzyjne, zwana współczesnym budżetem obywatelskim, zainicjowana została w 1989 roku w Porto Alegre, co stanowiło wówczas innowacyjne rozwiązanie (Rybińska, 2018, s. 50). W Europie instrument ten zaczął funkcjonować na początku XXI wieku, będąc implementowanym m.in. w Hiszpanii, Niemczech, Francji, Portugalii oraz Szwajcarii. Ponadto, idea budżetu obywatelskiego znalazła zastosowanie również w niektórych krajach afrykańskich, przykładowo w Kamerunie. Zgodnie z opinią Darii Rybińskiej termin „budżet obywatelski” nie posiada jednolitej, powszechnie akceptowanej definicji (Rybińska, 2018, s. 50). W Polsce budżet obywatelski postrzegany jest jako forma innowacji w zarządzaniu lokalnym. Istotnym elementem jego funkcjonowania jest systematyczny monitoring, który umożliwia kontrolę oraz ocenę wprowadzanych stopniowo modyfikacji. Zaangażowanie mieszkańców w procesy partycypacyjne stanowi istotny wskaźnik pozytywnej oceny władz lokalnych. Należy podkreślić, że budżet obywatelski stanowi nie tylko efektywny instrument partycypacji społecznej, ale również sprzyja wzrostowi aktywności obywatelskiej, co jest jednym z jego fundamentalnych celów. Ponadto, budżet obywatelski stwarza szerokie możliwości dla inicjatorów i działaczy społecznych, którzy mogą aktywnie uczestniczyć w kształtowaniu lokalnej polityki. Mieszkańcy danego obszaru zyskują pewien poziom autonomii działania poprzez możliwość zgłaszania własnych projektów, które następnie podlegają pod głosowanie społeczności lokalnej, decydującej o ich akceptacji bądź odrzuceniu. Realizacja zgłaszanych inicjatyw jest jednak ograniczona określonym limitem finansowym, ustalonym na podstawie regulaminów obowiązujących w danej jednostce samorządowej. Zasady funkcjonowania budżetu obywatelskiego są ustalane indywidualnie przez poszczególne miasta i wsie, bazując na doświadczeniach i praktykach wypracowanych w poprzednich edycjach (Jurek, 2023, s. 49-59).

Budżet obywatelski od momentu swojego wprowadzenia cieszy się znaczną popularnością wśród mieszkańców. Przyczyny tego zjawiska można upatrywać w naturalnej potrzebie społeczności lokalnych do aktywnego wpływu na kształtowanie przestrzeni publicznej oraz decydowania o inwestycjach finansowanych ze środków publicznych. Niemniej, wdrażanie budżetu obywatelskiego napotyka na szereg barier, wśród których wyróżnić można: obawy przedstawicieli władz przed ograniczeniem ich roli w procesie alokacji środków budżetowych; konieczność zwiększonego zaangażowania zarówno polityków, jak i urzędników administracji; a także wymóg przygotowania planów budżetowych z większym wyprzedzeniem czasowym (Sorychta-Wojaszczyk, 2015, s. 428).

Charakter stosowania budżetów obywatelskich został trafnie zdefiniowany przez Agnieszkę Sobol, która podkreśliła, że budżet obywatelski stanowi element mechanizmu współzrządzenia (governance), rozumianego jako proces zarządzania prowadzony w bieżącej współpracy z różnorodnymi partnerami społecznymi. Według wyżej wspomnianej autorki budżet obywatelski pełni rolę zaproszenia kierowanego przez władze lokalne do mieszkańców, zachęcając ich do aktywnego uczestnictwa w podejmowaniu decyzji dotyczących podziału lokalnych środków budżetowych. Tym samym jest on narzędziem dialogu obywatelskiego – procesu, który zyskuje na znaczeniu zarówno w analizach nauk społecznych, jak i w praktyce politycznej (Sobol, 2017, s. 173). Należy podkreślić, że budżet obywatelski wymaga aktywnego zaangażowania mieszkańców danej jednostki samorządu terytorialnego. Jako proces konsultacyjny umożliwia on prowadzenie dialogu pomiędzy administracją a społecznością lokalną, co sprzyja wzajemnemu rozpoznaniu potrzeb i oczekiwań.

Przegląd literatury

Fundamentem społeczeństwa obywatelskiego jest aktywne uczestnictwo mieszkańców w sprawach związanych z daną społecznością. Daje to możliwość tworzenia efektywnych systemów zaspokajania potrzeb ludności oraz wzmacniania zaufania względem władz lokalnych dzięki podejmowanej współpracy nad dobrem wspólnym (Leśniewska-Napierała, 2019, s. 77-78). Brazylia jest państwem, które jako pierwsze zainicjowało idee budżetu obywatelskiego. Demokracja w tym kraju została przywrócona w 1985 roku, natomiast

ówcześnie w polityce panowała tam duża korupcja czy wykluczenie społeczne. W celu większego kierowania się względem wartości demokracji rządu, ruchy obywatelskie, partie polityczne czy organizacje pozarządowe zaczęły zwracać szczególną uwagę na kwestie związane z budżetem partycypacyjnym, starając się ulepszyć przywróconą, młodą demokrację. Kampania ówczesnej panującej partii skupiała się na postępowaniu pozwalającym zarządzać budżetem partycypacyjnym w taki sposób, by ten mógł pomagać osobom najbardziej potrzebującym i zwiększyć ich udział w wydatkach publicznych w przeciwieństwie do panującego w tamtym czasie w Brazylii trendu, w którym to wspierani środkami publicznymi były głównie osoby należące do klasy średniej i wyższej. W ciągu kilku lat ilość mieszkańców jako uczestników w partycypacji wzrosła do kilkudziesięciu tysięcy, co utwierdziło rząd oraz obywateli w przekonaniu, jak ważny jest aktywny udział obywateli w podejmowaniu decyzji zarządzanym budżetem miejskim (Shah, 2025, s. 23-24). Już w 1996 roku taka forma udziału obywatelskiego została uznana przez Organizację Narodów Zjednoczonych jako najlepsza praktyka (Bartocci, Grossi, Mauro & Ebdon, 2023, s. 3).

W literaturze przedmiotu pojawiają się liczne wątpliwości dotyczące momentu wprowadzenia budżetu obywatelskiego w Polsce. Jak zauważa Bogusław Pytlik, istnieją trudności z jednoznacznym ustaleniem początku praktyk partycypacyjnych związanych z budżetem obywatelskim. Za jedno z pierwszych doświadczeń w tym zakresie uznaje się innowacyjny, jak na tamte czasy, projekt Funduszu Grantowego, który został wdrożony w Płocku w latach 2003-2005 (Pytlik, 2017, s. 115), niemniej Fundusz Grantowy nie spełnia w pełni kryteriów charakterystycznych dla budżetu obywatelskiego. W związku z tym za początek stosowania tego instrumentu w Polsce uznajemy dopiero jego implementację w Sopocie. Budżety obywatelskie wyróżniają się między innymi tym, że środki finansowe na realizację zgłoszonych i wybranych przez mieszkańców projektów pochodzą wyłącznie z budżetów własnych miast, co wyklucza udział innych podmiotów, takich jak organizacje pozarządowe.

Można więc postawić tezę, że jednym z kluczowych czynników wpływających na rozwój budżetu obywatelskiego w Polsce była i pozostaje ciągła niechęć społeczeństwa do aktywnego uczestnictwa w życiu publicznym oraz angażowania się społecznie (Krześ, 2014, s. 93-94). Pierwszą jednostką samorządową, która podjęła decyzję o wdrożeniu tego mechanizmu był Sopot. W 2011 roku na realizację budżetu obywatelskiego przeznaczono tam 3 miliony złotych, co stanowiło ponad 1% całkowitego budżetu miasta. Wyjątkowość sopockiego budżetu obywatelskiego wynikała przede wszystkim z faktu, iż inicjatywa jego wdrożenia pochodziła z oddolnych działań społecznych. W przeciwieństwie do większości polskich miast, gdzie decyzje o uruchomieniu budżetu obywatelskiego zapadały na poziomie władz lokalnych, w Sopocie proces ten został zapoczątkowany przez nieformalną grupę mieszkańców – Sopotką Inicjatywę Rozwojową, powołaną w 2008 roku. Głównym celem tej organizacji było promowanie aktywności obywatelskiej i angażowanie mieszkańców w procesy decyzyjne na poziomie lokalnym (Podgórska-Rykała, 2019, s. 33). Tym samym, w przypadku Sopotu, budżet obywatelski stał się przykładem oddolnej inicjatywy, co stanowiło istotną różnicę w stosunku do praktyk obserwowanych w innych jednostkach samorządu terytorialnego.

Budżet obywatelski nie tylko umożliwia mieszkańcom uczestnictwo w podejmowaniu decyzji dotyczących alokacji części środków finansowych gminy, lecz również pełni funkcję legitymizującą władzę lokalną, a także sprzyja promowaniu innowacyjności oraz przedsiębiorczości. Ponadto stanowi on instrument wspierający proces decentralizacji władzy oraz odpowiedź na narastający dystans pomiędzy organami władzy a społecznością lokalną. W związku z powyższym budżet obywatelski powinien być traktowany jako mechanizm służący zarówno mieszkańcom, jak i władzom samorządowym (Jaśkowiec, 2021, s. 141-149). Niemniej jednak, nasuwa się pytanie o to, jak przedstawia się jego rzeczywiste funkcjonowanie w praktyce. W literaturze przedmiotu można znaleźć różnorodne dane wskazujące, że na przykład w 2014 roku mechanizm budżetu partycypacyjnego został wdrożony w 35 miastach (Kraszewski, Mojkowski, 2014, s. 20). Dwa lata później, w 2016 roku, odnotowano, że liczba jednostek administracyjnych, które wprowadziły mechanizm budżetu partycypacyjnego, wzrosła do 210. W 2019 roku Paweł Pistelok wskazał, że procedura budżetu obywatelskiego była realizowana w 320 miastach (Pistelok, 2019, s. 19). Przedstawia to faktycznie bardzo duże zainteresowania wśród mieszkańców partycypacją lokalną oraz włączeniem się w proces decyzyjności.

W literaturze przedmiotu istnieje wiele opracowań podejmujących dyskusję na temat istnienia jednego uniwersalnego lub wielu zróżnicowanych modeli budżetu obywatelskiego. Zwolennikiem pierwszego podejścia jest Wojciech Kębtowski, który zauważa różnice w szczegółowych rozwiązaniach, lecz jednocześnie podkreśla, że w przeważającej większości przypadków stosowane są bardzo podobne zasady, co pozwala na wyodrębnienie polskiego modelu budżetu partycypacyjnego (Kębtowski, 2014, s. 36). Niemniej, częściej pojawiają się opinie przeciwne, według których brak jednoznacznych regulacji zawartych w ustawie o samorządzie gminnym powoduje, że poszczególne jednostki samorządowe dostosowują mechanizm budżetu obywatelskiego do specyficznych lokalnych potrzeb. Poszczególne warianty różnią się między sobą na podstawie odmiennych kryteriów, takich jak sposób podziału środków na określone kategorie (np. projekty ogólnomiejskie oraz rejonowe/dzielnicowe), obecność tzw. zielonego budżetu, a także metoda głosowania, obejmująca zarówno liczbę głosów przypadających na poszczególne kategorie, jak i formę przeprowadzania głosowania – tradycyjną papierową lub elektroniczną.

Istota funkcjonowania budżetów obywatelskich przejawia się także w funkcjach, jakie pełni takie narzędzie partycypacji obywatelskiej. Jedną z funkcji jest funkcja kształtowania, gdzie budżet obywatelski traktowany jest jako proces decyzyjny, w którym to mieszkańcy przyczyniają się do kształtowania części wydatków budżetowych jednostek samorządu terytorialnego. Kolejną z funkcji jest funkcja partycypacyjna, dzięki której mieszkańcy mają możliwość zaangażowania się w proces decyzyjny oraz mogą pośrednio uczestniczyć w zarządzaniu zgodnie z lokalnymi zasadami. Funkcja informacyjna oznacza większą przejrzystość realizowanej polityki dla zainteresowanych mieszkańców. Ostatnią z funkcji stanowi funkcja edukacyjna, gdzie mieszkańcy, dzięki praktycznym możliwościom i działaniom, uczą się odpowiedzialności za wspólne dobro oraz podejmowania decyzji w sposób świadomy (Dubicki, 2021, s. 96).

Należy zaznaczyć również, że wdrażanie budżetów obywatelskich stanowi ideę zgodną z punktu widzenia trendów ogólnoswiatowych, które nastawione są na zrównoważony rozwój miast. Taka forma partycypacji społecznej wpisuje się w jeden z 17 Celów Zrównoważonego Rozwoju (nr 11), które wyszczególnione zostały w Agendzie 2030, odnosząc się do budowy miast bezpiecznych, które będą sprzyjać włączeniu społecznemu oraz zrównoważonym zarówno miastom, jak i osiedlom. Inicjatywa budżetów obywatelskich nadaje właściwy kierunek rozwoju, który jest zgodny z trendami oraz oczekiwaniami wobec miast oraz zachodzących w ich sposobie funkcjonowania i zarządzania elementów partycypacji (Błaszak, 2019, s. 205).

Rozpowszechnienie koncepcji budżetu obywatelskiego na przestrzeni czasu na całym świecie uległo zmianom. Niezależnie od samej formy takiej inicjatywy i jej ostatecznego wymiaru w literaturze przedmiotu można spotkać się z wyszczególnieniem fundamentalnych reguł budżetów obywatelskich:

1. Władze powinny być zobowiązane do realizacji zwycięskich projektów w odpowiednich głosowaniach.
2. Uczestnicy głosowania oddają swój głos z pełną świadomością kwoty, jaka przeznaczona zostanie na dany projekt.
3. Przedsięwzięcie traktowane jest jako stały element obywatelskiego współdecydowania, którego realizacja odbywa się corocznie, co zostaje uzasadnione przez tworzenie rocznego budżetu miasta.
4. Całość procesu od początkowego ustalania zasad po finalną realizację projektów jest w pełni transparentna, a obowiązujące zasady są przejrzyste, jasne oraz łatwo dostępne.
5. Społeczności lokalne otrzymują możliwość uczestniczenia w publicznej debacie odnośnie ustalania zarówno zasad, formy, jak i realizacji budżetu obywatelskiego.
6. Wszyscy mieszkańcy, również Ci niezameldowani mają prawo zarówno zgłaszać projekty, jak i brać udział w głosowaniach.
7. Weryfikacja zgłaszanych projektów powinna mieć charakter wyłącznie formalno-prawny.

Próba badawcza

Od momentu wdrożenia budżetu partycypacyjnego w Sopocie można zauważyć zarówno sukcesy, jak i niepowodzenia związane z tym modelem alokacji środków publicznych na poziomie lokalnym. W artykule zastosowano systematyczny przegląd literatury (Lenart-Gansiniec, 2021) oraz metodę porównawczą, co pozwoliło na pogłębioną analizę dotychczasowego dorobku naukowego w zakresie budżetu obywatelskiego. Systematyczny przegląd literatury umożliwił uporządkowane i krytyczne zestawienie wyników badań ze szczególnym uwzględnieniem kontekstu organizacji publicznych. Z kolei zastosowanie metody porównawczej pozwoliło na zestawienie i ocenę różnic oraz podobieństw w funkcjonowaniu budżetu obywatelskiego w różnych miastach w Polsce. Połączenie obu metod umożliwiło sformułowanie spójnych wniosków teoretycznych oraz wyznaczenie kierunków dalszych badań empirycznych nad słuchaniem organizacyjnym w urzędach miast.

Adrian Misiejko w swoim opracowaniu *Budżet obywatelski w praktyce samorządów* podkreśla, że doświadczenia z realizacją budżetów obywatelskich są zróżnicowane. Obok dobrze zorganizowanych mechanizmów pojawiły się również procedury, które można uznać za nieadekwatne wobec założeń budżetu obywatelskiego (Misiejko, 2020, s. 11). W praktyce pojawiły się trudności w precyzyjnym określeniu kompetencji poszczególnych jednostek samorządowych, co wpływało na zakres możliwych do finansowania zadań. Często zwyciężały projekty o podobnym charakterze, na przykład związane z dofinansowaniem publicznych placówek oświatowych, które mobilizowały aktywne grupy mieszkańców, jak chociażby rodzice dzieci w wieku szkolnym. Ponadto zauważono, że niektóre wyłonione inicjatywy, mimo zgodności z obowiązującym prawem, pozostawały niewdrożone przez dłuższy czas, gdyż wyniki konsultacji społecznych nie miały charakteru wiążącego dla organów samorządowych, które nie zawsze realizowały zatwierdzone projekty. Charakterystyka zgłaszanych projektów może pełnić istotną funkcję diagnostyczną, gdyż propozycje kierowane do administracji odpowiedzialnej za realizację mechanizmu budżetu obywatelskiego stanowią wskaźnik poziomu zaangażowania społeczności lokalnej. Proces zgłaszania projektów wiąże się bowiem z wysoką barierą uczestnictwa, wynikającą z konieczności poświęcenia znacznego nakładu pracy na przygotowanie stosownej dokumentacji. Autor podkreśla, że inicjatorzy projektów są kluczową siłą napędową polskich budżetów obywatelskich, a wszelkie nadmierne lub nieuzasadnione wymogi formalne stoją w sprzeczności z zasadami funkcjonowania tego mechanizmu. Ponadto zauważa, że wzrost restrykcji w procesie budżetu obywatelskiego może negatywnie wpłynąć na motywację mieszkańców do aktywnego udziału, szczególnie w zakresie przygotowywania własnych propozycji. Do roku 2018 brak było szczegółowych regulacji prawnych dotyczących organizacji budżetów obywatelskich w Polsce. W literaturze podkreśla się, że brak ustawowych uregulowań skutkowało znaczną różnorodnością rozwiązań funkcjonujących w jednostkach samorządu terytorialnego, zarówno pod względem formalnym, jak i merytorycznym. Występowały istotne różnice dotyczące m.in. limitów środków finansowych, procedur zgłaszania projektów, metod głosowania oraz liczenia głosów, a także wymagań dotyczących wieku zarówno wnioskodawców, jak i osób uprawnionych do głosowania. Różniły się także terminy oraz sposób podziału jednostek na okręgi wyborcze (Podgórska-Rykała, 2019, s. 35-36).

Wprowadzenie odpowiednich zmian legislacyjnych przez ustawodawcę przyczyniło się do względnego ujednoczenia mechanizmu budżetu obywatelskiego w miastach na prawach powiatu, co wymusiło konieczność modyfikacji dotychczas funkcjonujących formuł znanych mieszkańcom. Do roku 2019 budżety obywatelskie funkcjonowały na podstawie art. 5a ustawy o samorządzie gminnym (Dz.U. z 1990 r. Nr 16, poz. 95 ze zm.), gdzie były traktowane jako jedna z form konsultacji społecznych. Szczegółowe zasady ich realizacji były określane przez odpowiednie uchwały rad gmin.

W ustawie o samorządzie gminnym wskazano, że to rada gminy ponosi odpowiedzialność za określenie m.in. wymogów formalnych dotyczących projektów, minimalnej liczby podpisów wymaganych do zgłoszenia inicjatywy oraz zasad ich oceny (Mucha, 2018). Kolejny istotny zapis precyzuje sposób organizacji budżetów obywatelskich w kontekście podziału środków finansowych na poszczególne kategorie, przewidując możliwość dzielenia środków na pule obejmujące zarówno całą gminę, jak i jej części, reprezentowane przez jednostki pomocnicze lub grupy takich jednostek. Ewa Serzysko podkreśla, że budżet obywatelski powinien być rozumiany przede wszystkim jako proces, a nie pojedynczy incydent. Poszczególne etapy tego procesu są

ze sobą ściśle powiązane, a wyniki wcześniejszych faz wpływają na kształt kolejnych, tworząc spójną całość. Budżet partycypacyjny nie powinien mieć charakteru jednorazowego wydarzenia, lecz funkcjonować cyklicznie, wpisując się w standardowy rytm pracy samorządu – od dyskusji nad potrzebami i priorytetami na kolejny rok, przez wybór projektów i ich uwzględnienie w budżecie, aż do zakończenia realizacji zatwierdzonych inicjatyw (Serzysko, 2014, s. 11). W świetle tych uwag istotne jest, aby zmiany legislacyjne oraz te wynikające z decyzji administracyjnych były wprowadzane z rozwagą, tak aby sprzyjały aktywizacji mieszkańców, a nie zniechęcały ich do udziału. Nadmierna liczba modyfikacji oraz niewłaściwa komunikacja mogą bowiem negatywnie wpłynąć na zainteresowanie społeczności zarówno etapem głosowania, jak i składania wniosków.

Wyniki badań

Na przestrzeni lat gminy podejmowały liczne działania mające na celu wprowadzanie udogodnień i innowacyjnych rozwiązań w ramach budżetów obywatelskich z zamiarem zwiększenia zaangażowania mieszkańców zarówno w zgłaszanie projektów, jak i w proces głosowania. Jednym z powszechnie stosowanych narzędzi ułatwiających dostęp do mechanizmu budżetu obywatelskiego było wdrożenie głosowania elektronicznego. W niektórych jednostkach samorządowych decyzja o jego zastosowaniu zapadała już na etapie implementacji np. Wrocław (Radzioch, 2020, s. 192), podczas gdy inne gminy wprowadzały tę formę głosowania w kolejnych edycjach np. Konin. Interesującym przykładem innowacji w zakresie partycypacji jest tworzenie młodzieżowych budżetów obywatelskich, jak miało to miejsce w Malborku w 2017 roku, gdzie część środków przeznaczono na Malborski Budżet Obywatelski Junior (MBOJ), umożliwiający głosowanie uczniom powyżej 13. roku życia (Mucha, 2019). Podobne rozwiązanie funkcjonuje również we Wrocławiu od 2016 roku. Warto również zwrócić uwagę na specyfikę Dąbrowy Górniczej, gdzie równoległe działają dwie odrębne formuły partycypacji społecznej – budżet obywatelski oraz budżet partycypacyjny. To unikatowe rozwiązanie było efektem wieloletniej współpracy urzędników z mieszkańcami w celu wypracowania optymalnego modelu konsultacji społecznych, jednakże od 2018 roku wprowadzona nowelizacja ustawy o samorządzie gminnym wymusiła utrzymanie dwóch równoległych systemów (Podgórska-Rykała, 2019, s. 35-36).

Jedną z istotnych innowacji w zakresie budżetów obywatelskich było wprowadzenie tzw. zielonych budżetów obywatelskich, które po raz pierwszy zrealizowano w Lublinie w 2016 roku (Kociuba, Rabczewska, 2019, s. 92). Model ten zyskał na popularności i był następnie adaptowany przez inne miasta, m.in. w 2020 roku w Poznaniu (Zielony budżet, 2020) oraz Gdańsku. Co istotne, rozwiązanie to było także wdrażane w mniejszych gminach, na przykład w Bieruniu, gdzie zielone budżety obywatelskie funkcjonują samodzielnie lub w połączeniu z procedurą standardowego budżetu obywatelskiego (Zarządzenie nr B.0050.7.2024 Burmistrza Miasta Bierunia, 2024). W takich miastach jak Poznań, Gdańsk oraz Szczecin mieszkańcy, oddając głos na projekty w ramach budżetu obywatelskiego, mają dodatkowy głos przeznaczony specjalnie na wybór projektów z kategorii zielonych. Projekty te dotyczą zazwyczaj działań związanych z terenami zielonymi, obejmujących m.in. nasadzenia i pielęgnację roślinności na terenach zieleni miejskiej, tworzenie nowych przestrzeni zielonych, budowę ogrodów deszczowych, renowację i modernizację istniejących terenów zieleni, a także działania edukacyjne, kulturalne, informacyjne oraz inwestycje infrastrukturalne o charakterze ekologicznym.

Przykładem różnic w kategoryzacji projektów w ramach budżetów obywatelskich może być Świebodzin, gdzie wyodrębniono cztery kategorie: zadania inwestycyjne duże, zadania inwestycyjne małe, projekty miękkie oraz projekty zielone. Do kategorii projektów miękkich zaliczono zadania nieinwestycyjne o charakterze prospołecznym, kulturalnym, oświatowym lub sportowym (Uchwała nr XIX/277/2020 Rady Miejskiej w Świebodzinie, 2020, § 5). Kategoria ta dedykowana jest zatem projektom o wymiarze edukacyjnym lub oświatowym. W odróżnieniu od Świebodzina w Poznaniu nie wydzielono osobnej kategorii dla takich projektów, jednak wprowadzono wymóg ogólnodostępności, który nakłada obowiązek zapewnienia nieodpłatnego korzystania z efektów realizacji projektów przez wszystkich mieszkańców. Podobne rozwiązanie przyjęto w Zielonej Górze, gdzie w dokumentach określono, że projekt musi być zlokalizowany na terenie miejskim i dostępny dla każdego mieszkańca bez ograniczeń. W konsekwencji z puli realizowanych zadań wykluczono

m.in. zakup sprzętu sportowego do zajęć wychowania fizycznego, zakup książek do biblioteki szkolnej czy renowację toalet i pomieszczeń lekcyjnych.

Kolejną kwestią różnicującą poszczególne miasta jest sposób weryfikacji głosów oddawanych przez mieszkańców. W Krakowie warunkiem oddania głosu jest podanie numeru PESEL, a w przypadku jego braku – specjalnego kodu identyfikacyjnego nadanego przez Urząd Miasta Krakowa. Głosowanie elektroniczne wymaga dodatkowo podania numeru telefonu komórkowego, który służy do potwierdzenia głosu za pomocą wiadomości SMS (Uchwała nr XXXV/903/20 Rady Miasta Krakowa, § 22). Warte podkreślenia jest, iż w Krakowie system ten nie jest do końca dopracowany i nie działa jak należy, gdyż wystarczy mieć PESEL oraz mieszkać na terenie miasta i już można oddać głos na projekt. Jednakże ryzyko jest związane z brakiem transparentności. Dlaczego tak się dzieje? Ponieważ trudno sobie wyobrazić, aby potencjalnie osoba głosująca, która ma rok lub nawet mniej mogła sama zagłosować bądź rozumiała sens oraz istotę samego głosowania. Ogólnodostępność jest istotnym czynnikiem składowym budżetu obywatelskiego, jednak powinno powstać pewnego rodzaju ograniczenie, chociażby ze względu na wiek uprawnionych osób do głosowania. Natomiast w Poznaniu podanie numeru PESEL nie jest obligatoryjne – wystarczy numer telefonu komórkowego, na który przesyłany jest specjalny kod weryfikacyjny, umożliwiający oddanie głosu za pośrednictwem strony internetowej Poznańskiego Budżetu Obywatelskiego (Zasady i tryb Poznańskiego Budżetu Obywatelskiego, 2023, § 5). Z kolei w Lublinie mieszkańcy mogą potwierdzić swój głos zarówno za pomocą kodu przesłanego SMS-em, jak i poprzez e-mail (Regulamin Budżetu Obywatelskiego, 14.06.2025).

Wobec powyższego warto przytoczyć przykład miasta Krakowa w kontekście praktyk związanych z realizacją budżetu obywatelskiego za rok 2024, w którym w XI edycji Budżetu Obywatelskiego Miasta Krakowa przeznaczono środki w wysokości 46 mln. zł oraz skierowano pod głosowanie 694 projekty. Skierowano do realizacji łącznie 163 projekty, z czego 10 stanowiły projekty ogólnomiejskie, a reszta projekty dzielnicowe. W przypadku kategorii projektów ogólnomiejskich połowę (50%) stanowiła zielen i ochrona środowiska. Następnie była to infrastruktura (20%), kultura (10%), sport i infrastruktura sportowa (10%) oraz zdrowie (10%). Dla projektów dzielnicowych były to odpowiednio: zielen i ochrona środowiska (36%), kultura (21%), sport i infrastruktura sportowa (15%) oraz infrastruktura (10%). W obu przypadkach najchętniej wybieranym obszarem była zielen oraz ochrona środowiska. W przypadku możliwości oddania głosu rady dzielnic zgłosiły ponad 180 punktów do głosowania na terenie całego miasta, a łączna liczba wszystkich oddanych głosów wynosiła prawie siedemdziesiąt trzy tysiące, z czego 89% stanowiły ważne głosy. Takie liczby przełożyły się na 10% frekwencję, największą od 2018 roku. Miasto w celu rozpropagowania inicjatywy podjęło także różne działania promocyjne, m.in. rozdystrybuowano materiały promocyjne w postaci druków reklam również w wielkich formatach A1 oraz reklamy City Light, zorganizowano spoty radiowe, reklamy internetowe, reklamy w social mediach, prasie, BUS TV, automatach KKM, na siedzeniach w tramwajach miejskich czy zorganizowano lekcje obywatelskie w szkołach oraz na wyższych uczelniach angażując najmłodszych oraz młode osoby dorosłe, odwiedzając łącznie 21 szkół (Budżet Obywatelski, wyniki głosowania 2024, 06.07.2025).

Największe korzyści, które wynikają z realizacji budżetu obywatelskiego stanowią następstwo ciągłości takiej inicjatywy. Powtarzalność partycypacji, zachodząca rok do roku, przekłada się na rozwój postaw społeczeństwa obywatelskiego, a także na zwiększenie odpowiedzialności za rozwój lokalnej przestrzeni społeczno-gospodarczej. Co więcej, po stronie zalet należy wskazać także korzyści, jakie zachodzą dla decydentów, gdzie pochylenie się nad inicjatywami pochodzącymi z tytułu budżetu obywatelskiego pozwala poznać realne potrzeby lokalnych społeczności. Obecnie można dostrzec wzrost popularności takiego narzędzia partycypacji, gdyż zwycięskie projekty pozwalają zwiększyć jakość życia zarówno pojedynczych osób, jak i całych rodzin. Narzędzie budżetu obywatelskiego skutecznie angażuje mieszkańców w świadomy rozwój miast, co pozytywnie przekłada się na proces tworzenia społeczeństwa obywatelskiego. Ponadto, poza podniesieniem efektywności realizacji polityki miejskiej, narzędzie to pozwala promować również przedsiębiorczość i innowacyjność (Jurek, 2025), zwiększa zaufanie mieszkańców względem samorządu, a także pozwala uzyskać informacje na temat realnego funkcjonowania miasta, wspierając przy tym procesy decentralizacji władzy. Co więcej, budżet obywatelski integruje także osoby w różnym wieku, na które składają się lokalne społeczności,

włączając w to również osoby młode i najmłodsze, które dzięki aktywnemu uczestnictwu w przestrzeni samorządowej już od wczesnych lat mogą zdobywać doświadczenie oraz korzystać z doświadczeń i wiedzy starszych mieszkańców (Brol, Derlukiewicz, 2023, s. 23).

Pomimo zalet związanych z funkcjonowaniem budżetów obywatelskich należy pochylić się także nad ograniczeniami wynikającymi z budżetu obywatelskiego. Zdarza się, że podejmowane inicjatywy nie stanowią pogłębionej refleksji bazującej na dyskusji w związku z najistotniejszymi potrzebami społeczności lokalnych, a stanowią „wypadkową” przypadkowych inicjatyw najbardziej aktywnych społecznie mieszkańców. Jak zauważyła jedna z przedstawicielek Elbląga, można dostrzec, że osoby aktywne w podejmowanych inicjatywach stają się jeszcze aktywniejsze, a osoby nieaktywne najczęściej takimi pozostają. Dochodzi do sytuacji, w których faworyzowane są osoby aktywne, wykształcone oraz obecne w przestrzeni publicznej. Ponadto można doświadczyć sytuacji, w których budżet obywatelski staje się instrumentem realizacji celów wąskich grup interesariuszy. Takie zjawisko stoi w sprzeczności z demokratycznym podejściem, w którym powinien zachodzić dysonans pomiędzy profesjonalizmem a potrzebami partycypacji obywatelskiej (Reszel, 2022, s. 154).

Dobór jednostek samorządu terytorialnego do analizy nie był przypadkowy i opierał się na określonych kryteriach badawczych. Uwzględniono zróżnicowanie miast pod względem wielkości, położenia geograficznego, doświadczenia w realizacji budżetów obywatelskich oraz stopnia zaawansowania ich instytucjonalizacji. Wybór Krakowa, Poznania, Zielonej Góry i Świebodzina umożliwił przeprowadzenie analizy porównawczej zarówno dużych miast o ugruntowanej tradycji partycypacyjnej (Kraków, Poznań), jak i jednostek średnich i mniejszych, w których budżet obywatelski przybiera bardziej lokalny i eksperymentalny charakter (Zielona Góra, Świebodzin). Takie zróżnicowanie pozwala uchwycić szerokie spektrum praktyk wdrażania budżetów obywatelskich w Polsce, w tym różnice wynikające z potencjału administracyjnego, zaangażowania mieszkańców oraz lokalnych uwarunkowań społeczno-gospodarczych. Dzięki temu uzyskane wnioski mają charakter bardziej kompleksowy i umożliwiają formułowanie rekomendacji odnoszących się zarówno do dużych, jak i mniejszych jednostek samorządu terytorialnego.

Wnioski i rekomendacje

Budżet obywatelski w Polsce powinien być analizowany według określonych kryteriów, które uwzględniają jego potencjał nie tylko jako narzędzia do wprowadzania niewielkich, prospołecznych zmian, lecz przede wszystkim jako elementu szerszej reformy samorządowej. W miarę upływu czasu mechanizmy budżetu obywatelskiego w różnych gminach ewoluowały, dając mieszkańcom nowe możliwości partycypacji. Warto zaznaczyć, że różnorodność rozwiązań funkcjonujących w ramach budżetów obywatelskich nie powinna być traktowana jedynie krytycznie. Wielokrotnie są one wynikiem współpracy między lokalną administracją a mieszkańcami, co podkreśla lokalny charakter tego instrumentu. Z kolei zmiany legislacyjne w ustawie o samorządzie gminnym, mające na celu ujednoczenie zasad organizacji budżetów obywatelskich, mogą przyczynić się do ograniczenia tej lokalności. Przykładem są miasta, takie jak Dąbrowa Górnicza, gdzie funkcjonują równoległe dwa odrębne budżety – obywatelski i partycypacyjny – a takich przypadków może przybywać. Wprowadzone zmiany miały na celu zwiększenie transparentności procedur budżetów obywatelskich, co jednak wiązało się z koniecznością licznych modyfikacji istniejących rozwiązań, a czasem nawet rezygnacji z dotychczasowych praktyk. Wydaje się, że ustawodawca powinien rozważyć skupienie się na ujednoczeniu mniej lokalnych i bardziej uniwersalnych aspektów, takich jak weryfikacja głosów czy udział placówek edukacyjnych, kulturalnych i wychowawczo-edukacyjnych w procesie głosowania, zamiast szczegółowo regulować indywidualne rozwiązania, np. dotyczące list poparcia, jak i konkretniejszych wymagań dotyczących w szczególności projektów miękkih.

W kontekście dalszego rozwoju budżetu obywatelskiego w Polsce rekomenduje się podjęcie działań zmierzających do wypracowania zrównoważonego modelu łączącego standaryzację podstawowych procedur z poszanowaniem lokalnej autonomii samorządów. W szczególności ustawodawca powinien skoncentrować się na ujednoczeniu elementów o charakterze techniczno-organizacyjnym, takich jak proces weryfikacji głosów, zasady uczestnictwa placówek oświatowych i kulturalnych czy mechanizmy zapewniające transpa-

rentność całego procesu. Jednocześnie należy unikać nadmiernej ingerencji w rozwiązania szczegółowe, które stanowią o lokalnej specyfice budżetów obywatelskich i umożliwiają ich dostosowanie do potrzeb społeczności. Wskazane jest również promowanie dobrych praktyk oraz wymiany doświadczeń między jednostkami samorządu terytorialnego, co mogłoby przyczynić się do podniesienia jakości projektów i zwiększenia efektywności działań partycypacyjnych. Ponadto rekomenduje się rozwijanie mechanizmów monitorowania i ewaluacji efektów budżetów obywatelskich, aby możliwe było systematyczne doskonalenie tego narzędzia w oparciu o dane empiryczne i rzeczywiste potrzeby mieszkańców.

Bibliografia

- Bartocci, L., Grossi, G., Mauro, S.G., Ebdon, C. (2023). The journey of participatory budgeting: a systematic literature review and future research directions, *International Review of Administrative Sciences*, 89(3).
- Błaszak, M. (2019). Budżet obywatelski w Polsce i dylematy z nim związane, *Ruch prawniczy, ekonomiczny i socjologiczny*, 81(3).
- Brol, M., Derlukiewicz, N. (2023). Budżet obywatelski w największych polskich miastach-perspektywa urzędników, Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu.
- Dubicki, P. (2021). Budżet obywatelski jako element partycypacji społecznej, *Studia z polityki publicznej*, 8(1).
- Jaśkowiec, D. (2021). Budżet obywatelski w jednostkach samorządu terytorialnego jako specyficzny rodzaj referendum lokalnego, *Studia Politologica*, 336(26), 141-149.
- Jurek, K. (2023). Dialog i partycypacja obywatelska na poziomie lokalnym na przykładzie miasta Krakowa, *Zeszyty Naukowe Collegium Witelona*, 4(49), 49-59, <https://doi.org/10.5604/01.3001.0054.5169>.
- Jurek, K. (2025). Contemporary Use of Innovation in the Context of TSL Business Management. *Studia i Materiały Wydział Zarządzania Uniwersytet Warszawski*, 2025(1), 65-74, <https://doi.org/10.7172/1733-9758.2025.42.6>.
- Kęblowski, W. (2014). Budżet partycypacyjny. Ewaluacja, Warszawa: Instytut Obywatelski.
- Kociuba, D., Rabczewska, K. (2019). Rola budżetów partycypacyjnych w zagospodarowaniu przestrzeni publicznych polskich miast – studium przypadku Lublina, *Studia Regionalne i Lokalne*, nr 2(76).
- Kraszewski, D., Mojkowski, K. (2014). Budżet obywatelski w Polsce, Warszawa: Fundacja im. Stefana Batorego.
- Krześ, A. (2014). Budżet obywatelski jako inicjatywa wspierająca postawę społeczeństwa obywatelskiego, *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, nr 341, 93-94.
- Lenart-Gansiniec, R. (2021). Systematyczny przegląd literatury w naukach społecznych. Przewodnik dla studentów, doktorantów i nie tylko.
- Leśniewska-Napierała, K. (2019). Budżet obywatelski jako nowy instrument partycypacji społecznej na obszarach wiejskich w Polsce (Participatory budgeting as a new instrument of social participation in Poland's rural areas), *Studia Obszarów Wiejskich*, 53, 77-78.
- Misiejko, A. (2020). Budżet obywatelski w praktyce samorządów, Warszawa: Wydawnictwo Wolters Kluwer.
- Mucha, A. (2018). Zróżnicowanie zwyczajnych projektów budżetu obywatelskiego w latach 2013-2016 w polskich miastach, *Prace Geograficzne*, 154.
- Pistelok, P. (2019). Dąbrowski budżet partycypacyjny – model 2.0, W: P. Pistelok, B. Martela (red.), *Raport o stanie polskich miast. Partycypacja publiczna*, Warszawa–Kraków: Obserwatorium Polityki Miejskiej IRMiR.
- Podgórska-Rykała, J. (2019). Budżet obywatelski a budżet partycypacyjny. Dwa rozwiązania dla jednego miasta w konsekwencji nowelizacji prawa samorządowego, *Roczniki Administracji i Prawa*, XIX (zeszyt specjalny).
- Pytlik, B. (2017). Budżet partycypacyjny w Polsce. Ewolucja i dylematy, *Studia z Polityki Publicznej*, 4, 1(13).
- Radzioch, J. (2020). Funkcjonowanie budżetu partycypacyjnego we Wrocławiu w latach 2013–2019, W: H. Gawroński, K. Olszewska, K. Sidorkiewicz, K. Starańczak, *Ekonomiczne i społeczne aspekty rozwoju samorządu terytorialnego w Polsce*, Elbląg. Regulamin Budżetu Obywatelskiego, <https://decyduje.lublin.eu/pl/budzet-obywatelski-l/portal/regulamin-bo/>.
- Reszel, M. (2022). Ograniczenia budżetów obywatelskich w miastach na prawach powiatu w Polsce, *Academy of Management*, 6(1).
- Rybińska, D. (2018). Instytucja budżetu obywatelskiego jako narzędzia rozwoju samorządu lokalnego, *Finanse i Prawo Finansów*, 1 (17).
- Serzysko, E. (2014). Standardy procesów budżetu partycypacyjnego w Polsce, Warszawa: Fundacja Stocznia.
- Shah, A. (red.) (2025). *Participatory budgeting*, Washington: The International Bank for Reconstruction and Development, The World Bank.

Sobol, A. (2017). Budżet obywatelski jako narzędzie rozwoju lokalnego, *Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach*, 316.

Sorychta-Wojaszczyk, B. (2015). Uwarunkowania wykorzystania budżetu obywatelskiego w administracji publicznej w Polsce, *Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej. Organizacja i Zarządzanie*, 78.

Uchwała nr XIX/277/2020 Rady Miejskiej w Świebodzinie z dnia 29 czerwca 2020 r. w sprawie wymagań, jakie powinien spełniać projekt budżetu obywatelskiego oraz zasad i trybu przeprowadzenia konsultacji społecznych do budżetu obywatelskiego w ramach Budżetu Obywatelskiego Gminy Świebodzin

Uchwała nr XXXV/903/20 Rady Miasta Krakowa z dnia 12 lutego 2020 r. w sprawie Regulaminu budżetu obywatelskiego Miasta Krakowa.

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz.U. z 1990 r. Nr 16, poz. 95.

Zarządzenie nr B.0050.7.2024 Burmistrza Miasta Bierunia z dnia 15 stycznia 2024 r. w sprawie przeprowadzenia konsultacji społecznych dot. wskazania zadań do Zielonego Budżetu miasta Bierunia.

Zasady i tryb Poznańskiego Budżetu Obywatelskiego 2024, załącznik do uchwały nr LXXI/1477/ VIII/2023 Rady Miasta Poznania z dnia 28 marca 2023 r.

Anna Zielińska-Chmielewska

Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu

ORCID: 0000-0002-3134-9796

e-mail: anna.zielinska@ue.poznan.pl

JEL Classification: M 31, P 46

Dobrosława Mruk-Tomczak

Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu

ORCID: 0000-0002-4548-8260

e-mail: dobrosława.mruk-tomczak@ue.poznan.pl

Katarzyna Stelmach

e-mail: kasiastelmach213@gmail.com

PROJEKTOWANIE DOŚWIADCZEŃ KLIENTÓW NA PRZYKŁADZIE USŁUGI SEANSU PAROWEGO

Designing customer experience on the example of a steam screening service

<https://doi.org/10.34739/maj.2025.04.03>

Streszczenie: Artykuł jest poświęcony procesowi projektowania doświadczeń klientów na przykładzie innowacyjnej usługi, którą jest seans parowy przeprowadzony przez saunamistrza w saunie suchej. Celem artykułu jest analiza i ocena atrakcyjności determinant doświadczenia usługi seansu parowego oraz przedstawienie rekomendacji dla usługodawców z zakresu projektowania tego typu usługi. W badaniu wykorzystano dane pierwotne pozyskane na podstawie przeprowadzonego kwestionariusza ankietowego wśród klientów seansów parowych oraz dane wtórne w formie przeglądu literatury. Zaprezentowane wyniki badań własnych wzbogacono konkluzjami z badań z zakresu projektowania doświadczeń klientów, jak również wnikliwą analizą zróżnicowanej literatury. Na tej podstawie przedstawiono wnioski, rekomendacje wraz z ograniczeniami badań i przyszłymi kierunkami badań, aby optymalnie dopasować je do rosnących oczekiwań konsumentów rozwijającego się sektora zdrowia i well-being w Polsce.

Słowa kluczowe: projektowanie doświadczenia klienta, innowacyjna usługa, seans parowy, saunamistrz

Abstract: The article is devoted to the process of designing the customer experience using the example of an innovative service, which is a steam session conducted by a sauna master in a dry sauna. The aim of the article is to analyze and evaluate the attractiveness of the determinants of the experience of the steam seance service and to provide recommendations for service providers on the design of this type of service. The study used primary data in the form of a survey questionnaire conducted among steam seance customers and secondary data in the form of a literature review. The presented results of the own research were enriched with conclusions from research in the field of customer experience design, as well as a thorough analysis of diverse literature. On this basis, conclusions, recommendations for service providers and service recipients were presented along with limitations of the research and future research directions to optimally match the growing expectations of consumers of the developing health and well-being sector in Poland.

Keywords: customer experience design, innovative service, steam séance, sauna master

Introduction

Gospodarkę wolnorynkową charakteryzuje wzrost udziału i znaczenia usług, co potwierdzają dane statystyczne i wyniki badań empirycznych (Lee i in., 2021; *Raport o stanie sektora małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce, 2022*; *Polska liderem wzrostu ciekawego wskaźnika w gospodarce, 2021*). Rozwój gospodarczy opiera się nie tylko na produkcji dóbr materialnych, ale także na działalności usługowej, m.in. w takich obszarach jak rozrywka, rekreacja, usługi prozdrowotne. Wzrost znaczenia usług stanowi odpowiedź na zmieniające się potrzeby i aspiracje konsumentów, którzy poszukują nie tylko zaspokojenia potrzeb funkcjonalnych, ale także doświadczeń, emocji i wartości związanych ze stylem życia.

Koncepcja wellness zdobywa coraz szersze rzesze fanów, szczególnie wśród obywateli państw wysokorozwiniętych przykładających wagę do zdrowia fizycznego, dobrostanu psychicznego i jakości życia (Callaghan i in., 2021; Ruggeri i in., 2020). Obserwuje się intensywny rozwój usług związanych z regeneracją, relaksem i profilaktyką prozdrowotną, t. j. zajęcia sportowe, programy mindfulness, pakiety spa i wellness. Przedsiębiorstwa usługowe zaczęły dostrzegać potencjał obejmujący nie tylko rozwój oferty, ale możliwość budowania głębszych i bardziej trwałych relacji z klientami.

Zmieniające się wymagania klientów sprawiają, że modyfikacja oferty usługowej staje się ważnym czynnikiem rozwoju przedsiębiorstw usługowych. Klienci oczekują coraz wyższego poziomu personalizacji oferty, szerokiego pakietu korzyści i profesjonalnej obsługi, co wykracza poza tradycyjne rozumienie świadczenia usługi. Źródłem trwałego wzrostu przedsiębiorstwa jest kreowanie wartości dla klienta, troska o niego na każdym etapie kontaktu z organizacją i dostarczania mu usługi (Mruk i Stępień, 2013). W marketingu usług szczególnego znaczenia nabiera koncepcja doświadczeń klienta (ang. *Customer Experience, CX*) (Becker i Jaakkola, 2020; Gahler i in., 2022). Doświadczenie klienta obejmuje proces całościowego projektowania ścieżki klienta, począwszy od pierwszego kontaktu z marką, korzystanie z usługi, kończąc na działaniach posprzedażowych. Celem koncepcji doświadczeń klienta jest kształtowanie interakcji dostarczających pełnej satysfakcji i emocjonalnego zaangażowania. Projektanci usług analizują zatem wszystkie obszary kontaktu usługodawcy z klientem, integrując perspektywę funkcjonalną, emocjonalną i symboliczną (Dembicka, 2021; Xie i in., 2022). Jak zauważają Egea i Padilla (2020), rozwiązania wpisujące się w ideę CX umożliwiają podmiotom uwolnienie potencjału oraz uzyskanie rzeczywistej i trwałej wartości biznesowej.

Usługa seansu parowego jest przykładem projektowania doświadczenia klienta, która w rzeczywistości angażuje odbiorcę na wielu płaszczyznach: zdrowotnej, estetycznej, emocjonalnej i społecznej. Analiza i ocena procesu projektowania doświadczenia klienta seansu parowego umożliwia lepsze zrozumienie mechanizmów kreowania i oferowania wartości w usługach prozdrowotnych oraz wskazuje obszary i możliwości dalszego rozwoju.

W artykule podjęto próbę odpowiedzi na pytanie, jakie czynniki kształtują doświadczenie i satysfakcję klientów korzystających z usługi seansu parowego.

Projektowanie doświadczeń odbiorców

Doświadczenie klienta to zbiór osobistych, spontanicznych odczuć, wrażeń i reakcji powstałych u osoby wskutek kontaktu z określonymi bodźcami. Doświadczenie klienta nie jest kruche ani przelotne. Jest wypadkową sekwencji wydarzeń, z których każde, w mniejszym lub większym stopniu, wpłynęło na jego finalny kształt (Wojciechowska, 2020; Becker i Jaakkola, 2020). Doświadczenie klienta ma subiektywny charakter, powinno być rozpatrywane wielopłaszczyznowo i oddzielnie dla każdego klienta, ponieważ ta sama usługa może być odmiennie postrzegana w zależności od beneficjenta (Spyra, 2019). W obliczu tego przedsiębiorstwo nie ma możliwości sprawowania pełnej kontroli nad tym procesem i jego efektami. Organizacja może wywierać wpływ na doświadczenie, dokonywać modyfikacji, wprowadzać usprawnienia (Wojciechowska, 2020). Na doświadczenie klienta składa się wiele, niekoniecznie związanych z usługą, czynników (Xie i in., 2022). Customer Experience dotyczy każdego momentu kontaktu między usługodawcą a odbiorcami usługi, we wszystkich punktach styku oraz na każdym etapie procesu, przed, w trakcie i po usłudze (Mengoni i in., 2019). To co

istotne, każde doświadczenie jest osadzone w jakimś kontekście, który może mieć znaczący wpływ na ocenę tego doświadczenia. Po drugie, doświadczenie jest dynamiczne i składa się na nie łańcuch zdarzeń, które łącznie będą determinowały końcową satysfakcję (Szóstek, 2022).

Dobrą praktyką jest rozpoczęcie procesu projektowania usługi od opracowania tzw. ścieżki (podróży) klienta (ang. *customer journey map*), czyli zbioru wszystkich interakcji, jakie zachodzą na linii klient-organizacja. Te elementy to punkty styku (ang. *touchpoints*), a ich identyfikacja umożliwia holistyczne ujęcie doświadczenia. Dotychczas wiele przedsiębiorstw błędnie skupiało się na doskonaleniu pojedynczych interakcji zachodzących między nimi a klientem. Tymczasem dokonując oceny usługi, klient nie bierze pod uwagę otrzymanego świadczenia, lecz postrzega je przez pryzmat wszystkich sytuacji, podczas których miał kontakt z przedsiębiorstwem (Lim i in., 2018). Metoda podróży klienta jest wykorzystywana jako narzędzie pogłębiania zrozumienia klienta oraz doskonalenia jego doświadczenia na bieżąco i w ujęciu strategicznym (Urbański, Dziewa, 2021).

Na etapie projektowania usługi, poza klientem, wyróżnia się schemat usługi (ang. *service blueprint*), który uwzględnia perspektywę przedsiębiorstwa i etapów realizacji usługi przez usługodawcę. Dzięki temu możliwe jest wskazanie i wyeliminowanie braków bądź defektów w procesie usługowym, a w efekcie końcowym – wzrost jakości oferowanego świadczenia. W konstruowaniu planu usług uwzględnia się kolejne interakcje klienta z przedsiębiorstwem i towarzyszące mu emocje (Wiak, 2016). Schemat projektowania usług obejmuje dwie płaszczyzny. Pierwsza jest obiektywna, mierzalna, racjonalna, analityczna. Druga płaszczyzna jest subiektywna, bardziej nieuchwytna, rządzona emocjami klienta (Lim i in., 2018).

Usługa seansu parowego jako doświadczenie - przegląd literatury

Różnorodność i wieloaspektowość pojęcia usługi powoduje, że stworzenie jednej, uniwersalnej i powszechnie obowiązującej definicji nie jest możliwe. Powolne zacieranie się granic między rynkiem dóbr a rynkiem usług bardzo utrudnia to zadanie (Śledziwska i Włoch, 2020). W 1981 roku Stanton jako jeden z pierwszych naukowców podjął się zadania wyjaśnienia pojęcia usługi, rozumianej jako działalność istniejąca osobno i niedająca efektu w postaci materialnej, za to obdarowującą jej odbiorcę benefitami, niekoniecznie powiązanymi ze sprzedażą innych produktów (Stanton, 1981). Z kolei Kotler i in. (1999) zdefiniowali usługę jako dowolną czynność bądź korzyść, która może być oferowana drugiej stronie, pod warunkiem, że jest nienamacalna i nie skutkuje nabyciem praw własności do czegoś. Podobną w brzmieniu definicję prezentują Hashimzade i in. (2017), a także *Słownik Języka Polskiego PWN* (2024), w których podkreśla się, że usługi są dobrami ekonomicznymi, pozbawionymi namacalnej postaci, niemożliwymi do magazynowania. Podkreślają istnienie całego spektrum możliwości zaangażowania konsumenta w świadczenie usługi – począwszy od fizycznego uczestnictwa, przez cały czas trwania procesu (np. usługi fryzjerskie), aż po przeciwległy biegun – brak udziału usługobiorcy w procesie (np. usługi ubezpieczeniowe). Wirtz i Lovelock (2016) rozumieją usługi jako czynności ekonomiczne prowadzone przez jedną stronę na rzecz drugiej. Usługi są osadzone w czasie i powodują powstanie pożądanego rezultatu – bezpośrednio u odbiorców – jak i w podmiotach je oferujących. Konkludując, pojęcie i istota usługi ulegała na przestrzeni lat znacznym przeobrażeniom. Definicje teoretyczne, choć różnią się akcentami, podkreślają nienamacalny charakter usług, ich silne zakorzenienie w procesie interakcji oraz zróżnicowany poziom zaangażowania klienta. To właśnie ten ostatni element znajduje szczególnie wyraźne odzwierciedlenie w praktyce sektora wellness i spa, w których udział odbiorców usług w całym procesie świadczenia może przyjmować różne formy. W wielu obiektach saunowych klient samodzielnie korzysta z sauny zgodnie z osobistymi preferencjami i w zgodzie z przyjętym regulaminem. Jednak saunaria coraz częściej oferują usługi dodatkowe, tj. zabiegi spa wykonywane w łaźni bądź saunie¹ lub seanse parowe (Poprawna kultura saunowania, 2018; Marriott, 2023).

¹ Różnica między łaźnią parową a sauną dotyczy temperatury i poziomu wilgotności powietrza. W łaźni parowej temperatura sięga 40-45°C, a wilgotność do 100%. Z kolei w saunie temperatura sięga 70-90°C, a wilgotność ok. 15%.

Usługa seansu parowego charakteryzuje się uniwersalnymi cechami tj. niematerialność, nierozdzielność, niejednorodność, nietrwałość, ale jej wyjątkowość zachęca do przeprowadzenia bardziej wnikliwych i szczegółowych analiz. Kluczową rolę w usłudze seansu parowego w saunie suchej odgrywają trzy elementy: przeprowadzenie ceremonii (proces) przez wykwalifikowaną do tego osobę (czynnik ludzki) przy użyciu specjalistycznych akcesoriów (świadcstwo materialne). Są to trzy elementy koncepcji marketingu mix 7P, stanowiącej rozszerzenie klasycznej koncepcji 4P, które pojawiły się jako odpowiedź na potrzeby rynku usług (Ankiel i in., 2022). Usługa seansu parowego jest wysoce zróżnicowana, jest rzadko spotykanym działaniem o charakterze materialnym i niematerialnym, ponieważ oddziałuje na ciało (sfera materialna) i umysł (sfera niematerialna) (Boguszewicz-Kreft, 2021). Usługa seansu parowego jest innowacją zdobywającą coraz większą popularność. Najczęściej innowacji nadaje się znaczenie: czynnościowe — akcentując procesowy charakter innowacji, atrybutowe — traktując ją jako określoną reakcję przedsiębiorstwa na rzeczywiste lub potencjalne potrzeby społeczne oraz rzeczowe — będącą wytworem o określonych cechach (Baruk, 2020). Specyfika innowacji usługowych wynika z charakterystycznych cech usług, ale również z faktu, że przedsiębiorstwa usługowe mogą generować unikalne, innowacyjne rozwiązania, wpływające na poprawę poziomu satysfakcji i lojalności klientów. Celem innowacji w sektorze usług jest tworzenie wartości przez projektowanie i świadczenie usług, a także ich dostarczanie w drodze tworzenia nowych modeli biznesowych. Na podstawie modeli innowacji usługowych, w ujęciach makro- i mikroekonomicznym, można wyróżnić pięć głównych typów innowacji usługowych: innowacje radykalne (tworzenie nowej usługi lub nadanie jej nowych cech), innowacje doskonalące (doskonalenie usługi w zakresie wybranych cech ale bez zmiany pierwotnej struktury usługi), innowacje inkrementalne (zastąpienie cech usługi nowymi lub dodanie dodatkowych cech), innowacje do-
rażne lub innowacje *ad hoc* (tworzenie nowych rozwiązań przez zacieśnienie relacji z klientami w celu rozwiązywania ich problemów), innowacje rekombinowane (kombinacja wielu cech finalnych lub technicznych usługi, wynikających z posiadanej przez przedsiębiorstwa wiedzy lub rozwiązań technologicznych) (Pichlak, 2015; Zielińska-Chmielewska, 2020). Podsumowując, usługa seansu parowego może stanowić innowację doskonalącą lub inkrementalną wobec znanych już od starożytności kąpeli w saunie (Patrick, Johnson, 2021).

Niemcy to kraj będący kolebką seansów parowych, zwanych ceremoniami naporzania (niem. *Aufguss*), czyli napor (*Aufguss – saunowanie od zupełnie innej strony*, 2022). Seans parowy zaczyna się od dozowania olejków eterycznych na kule lodu wskutek czego wytwarza się para wodna (niem. *löyly*) w pomieszczeniu, w którym występuje wysoka temperatura i wysoka wilgotność powietrza. Tę trwającą kilkanaście minut ceremonię prowadzi saunamistrz (niem. *Saunameister*). Saunamistrz przed rozpoczęciem seansu zapoznaje uczestników z obowiązującymi zasadami BHP i poprawnego saunowania. Zasadniczą część ceremonii polega na odpowiednim polewaniu pieca wodą i rozprowadzaniu powstałej pary w pomieszczeniu. Saunamistrz wykonuje tę czynność rękami lub wachlarzem, stosując przy tym różne techniki „machania”. W dużej mierze właśnie ta czynność czyni seans parowy czymś wyjątkowym i sprawia, że staje się pokazem. Doświadczenie to jest spotęgowane wykorzystywanymi aromatami i muzyką. Uczestnik odbiera seans różnymi zmysłami, tj. wzrokiem, węchem i słuchem (Toivanen, 2022). Saunamistrz w największym stopniu pobudza zmysł wzroku uczestników. Zmysł węchu pobudzany jest przez wydzielające się zapachy aromatów (olejków eterycznych) o przyjemnym zapachu, który wpływa na poprawę kondycji skóry i funkcjonowanie układu oddechowego (Jankowski, 2023). Utwory muzyczne i instrumenty muzyczne pobudzają zmysł słuchu. Zmysł dotyku może być pobudzany przy użyciu witek brzoźowych lub dębowych. Z kolei, zjawisko pełnego doświadczenia (ang. *total experience*) jest szczególnym rodzajem seansu parowego, podczas którego angażowane są wszystkie zmysły. Taki seans trwa pół godziny, aby uczestnicy mogli go odczuć wszystkimi zmysłami. Seans parowy stanie się pełnym doświadczeniem, gdy usługa przebiegnie w określony sposób. Dlatego niezbędne jest szczegółowe jej zaprojektowanie, zorientowane na dostarczenie klientowi niezapomnianych wrażeń. Aura rytuału wpływa pozytywnie na rozluźnienie mięśni i daje wytchnienie umysłom zmęczonym pracą. Saunowanie przynosi wiele korzyści zdrowotnych, np. poprawia krążenie, rozluźnia mięśnie, przyspiesza przemianę materii, umożliwia usunięcie toksyn z organizmu, łagodzi objawy chorób reumatycznych, zmian zwyrodnieniowych

stawów, nerwobóli, nawracających infekcji dróg oddechowych. Jest uważana za bezpieczną praktykę dla zdrowych osób dorosłych i może być stosowana dla szczególnych grup pod nadzorem lekarza (Patrick, Johnson, 2021).

Metodyka badań

Artykuł ma charakter studium teoretyczno-empirycznego. Jego celem jest analiza i ocena atrakcyjności determinant doświadczenia usługi seansu parowego oraz wskazanie rekomendacji jej rozwoju dla usługodawców i usługobiorców w Polsce. Pracę przygotowano na podstawie studiów literaturowych (ang. *search desk*) oraz autorskich badań kwestionariuszowych (tabela 1). W okresie 1-31.01.2023 przeprowadzono badanie ilościowe techniką wywiadu przy użyciu kwestionariusza ankiety (N = 310). Kwestionariusz został opracowany na podstawie studiów literaturowych oraz wstępnych obserwacji praktyki organizowania seansów parowych w Polsce. Zawierał pytania zamknięte jednokrotnego i wielokrotnego wyboru i pytania otwarte, umożliwiające swobodne sformułowanie opinii przez respondentów. W części zasadniczej zastosowano skale porządkowe i nominalne (skale częstotliwości, oceny atrakcyjności elementów sensorycznych, determinant satysfakcji), a także skalę 10-stopniową umożliwiającą obliczenie wskaźnika NPS (ang. *Net Promoter Score*). Struktura instrumentu pomiarowego obejmowała pytania filtrujące, część diagnostyczną dotyczącą doświadczeń i preferencji badanych oraz metryczkę. Badanie przeprowadzono z wykorzystaniem kwestionariusza ankiety internetowej, co pozwoliło na dotarcie do zróżnicowanej grupy odbiorców. Kwestionariusz został rozpowszechniony za pośrednictwem mediów społecznościowych, forów i grup skupiających społeczność zainteresowaną saunowaniem. Udział w badaniu był anonimowy i dobrowolny. Dobór respondentów był celowy, ponieważ dzięki pytaniu filtrującemu, uzyskano odpowiedzi od respondentów, którzy co najmniej raz uczestniczyli w seansie parowym.

Do celów szczegółowych badań zaliczono: a) określenie struktury demograficznej uczestników seansów parowych, b) poznanie motywów korzystania z saun oraz uczestnictwa w seansach parowych, c) zdobycie wiedzy dotyczącej dotychczasowego doświadczenia saunowego, d) zbadanie stopnia wpływu poszczególnych składowych seansu na percepcję seansu, e) zweryfikowanie potrzeb i preferencji dotyczących przebiegu doświadczenia, f) ocenę poszczególnych elementów towarzyszących doświadczeniu seansu parowego, g) określenie współczynnika NPS dla usługi seansu parowego.

Tabela 1. Prezentacja zakresu przedmiotowego przestrzennego i czasowego wraz ze wskazaniem stosowanych metod i narzędzi badawczych

Zakres		Metody i narzędzia	Cel
Przedmiotowy	Przestrzenno-czasowy	Metody ilościowe:	Ocena atrakcyjności
Analiza i ocena atrakcyjności determinant seansów parowych w Polsce w 2024 roku	Rynek seansów parowych w Polsce w 2024 roku	a) analiza krytyczno-poznawcza literatury, b) kwestionariusz ankiety (N = 310), c) analiza statystyczno-porównawcza pierwotnego materiału empirycznego	determinant seansów parowych jako doświadczenia

Źródło: opracowanie własne.

Zastosowane metody badawcze pozwoliły na zebranie danych od szerokiego grona klientów saunariów, co umożliwiło identyfikację kluczowych czynników kreujących doświadczenie uczestników seansów parowych. Uzupełnienie badania o analizę literatury zapewniło większą trafność na etapie wnioskowania i umożliwiło sformułowanie rekomendacji o wartości aplikacyjnej dla rozwoju rynku seansów parowych w Polsce.

Wyniki badań

W tabelach 2-3 oraz na wykresach 1-2 przedstawiono wyniki badania przeprowadzonego wśród klientów seansów parowych na terenie Polski w 2024 roku. Zdecydowaną większość respondentów stanowili mężczyźni (72%). W seansach parowych najliczniej uczestniczą osoby w wieku 36-45 lat (39%), następnie w wieku 26-35 lat (29%) oraz w wieku 46-55 lat (19%). Przeważającą część respondentów stanowiły osoby z wyższym

wykształceniem (70%), ze średnim (29%) i tylko 3 osoby (1%) legitymowały się wykształceniem podstawowym. 32% respondentów mieszkało w mieście liczącym powyżej 500 tys. mieszkańców. Najwięcej (28%) respondentów deklaroowało otrzymywanie wynagrodzenia raczej powyżej średniej krajowej. Podsumowując, można wskazać, że uczestnikami seansów parowych w ¼ przypadków są mężczyźni w wieku średnim (26-35 lat), legitymujący się wyższym wykształceniem, zamieszkujący duże aglomeracje miejskie (miasta powyżej 500 tys. mieszkańców) i otrzymujący wynagrodzenie raczej powyżej średniej krajowej (tabela 2).

Tabela 2. Charakterystyka próby badawczej ze względu na płeć, wiek, wykształcenie, miejsce zamieszkania i deklarowanego wynagrodzenia w Polsce

Wyszczególnienie	Liczba (N)	Udział procentowy (%)
Płeć		
kobieta	84	27
mężczyzna	223	72
inna	3	1
Ogółem	310	100
Wiek		
18-25	22	7
26-35	87	28
36-45	121	39
46-55	59	19
56-65	18	6
65 i więcej	3	1
Wykształcenie		
zawodowe	3	1
średnie	90	29
wyższe	217	70
Miejsce zamieszkania		
wieś	46	15
miasto do 50 tys. mieszkańców	56	18
miasto od 50 tys. do 150 tys. mieszkańców	59	19
miasto od 150 tys. do 500 tys. mieszkańców	50	16
miasto powyżej 500 tys. mieszkańców	99	32
Deklarowane wynagrodzenie		
zdecydowanie poniżej średniej krajowej	34	11
raczej poniżej średniej krajowej	62	20
średnia krajowa	56	18
raczej powyżej średniej krajowej	87	28
zdecydowanie powyżej średniej krajowej	71	23

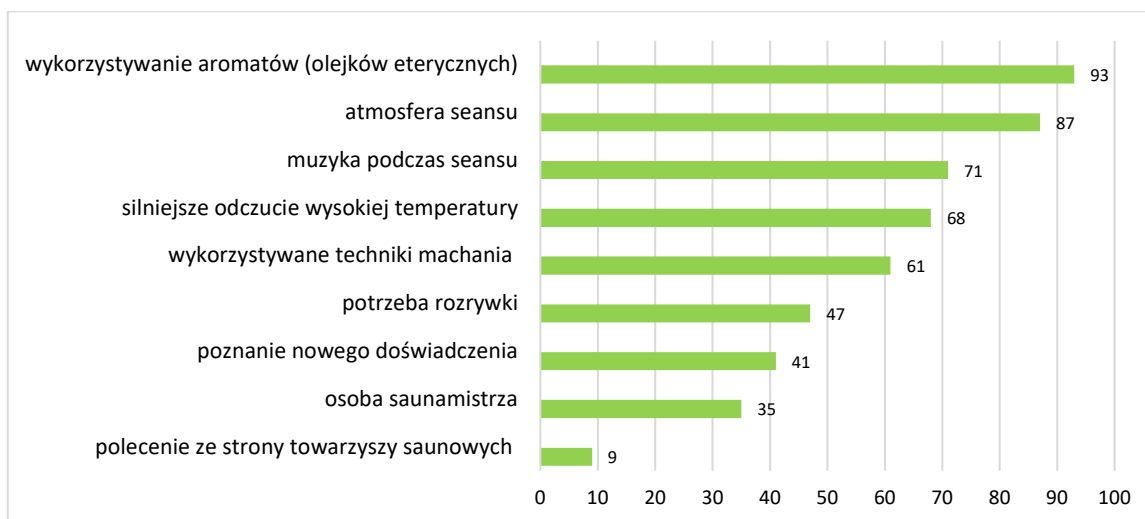
Źródło: opracowanie własne.

W kwestionariuszu zadano respondentom bardziej szczegółowe pytania, t.j. od jak dawna są klientami obiektów saunowych, jak często korzystają z seansów saunowych, w ilu saunariach korzystali z seansów parowych. 57% badanych jest klientami saunariów więcej niż 5 lat, 29% respondentów więcej niż 2 lata. Ponadto 38% badanych korzysta z usług seansów parowych 1-2 razy w tygodniu, 20% 2-3 razy w miesiącu, a 17% – co najmniej 3 razy w tygodniu. Z kolei 38% badanych korzystało z siedmiu różnych obiektów saunowych w kraju, 27% było w co najmniej czterech różnych obiektach, 25% odbyło seanse parowe w dwóch-trzech obiektach saunowych. Istotną konstatacją z uzyskanych informacji jest, że respondenci mieli/mają doświadczenie w korzystaniu z seansów parowych i są wiarygodnymi osobami do udzielenia odpowiedzi w zasadniczej części kwestionariusza.

Analiza determinant udziału w seansie parowym wskazuje, że kluczową rolę w kształtowaniu doświadczeń odgrywają elementy sensoryczne (wykres 1). Zdecydowana większość respondentów podkreśliła znaczenie aromatów (93%) oraz atmosfery seansu (87%), a także muzyki towarzyszącej ceremonii (71%). Wyniki te potwierdzają, że odbiór seansu jest przede wszystkim doświadczeniem wielozmysłowym, w którym zapach,

dźwięk i atmosfera tworzą niepowtarzalne doznanie. Co istotne, czynniki interpersonalne, takie jak rola saunamistrza (35%) czy polecenie znajomych (9%), mają relatywnie mniejsze znaczenie. Można zatem wnioskować, że uczestnicy traktują seans parowy przede wszystkim jako przestrzeń regeneracji i odprężenia, a nie wydarzenie towarzyskie. Uzyskane wyniki znajdują potwierdzenie w literaturze. Sowndhararajan i Kim (2016) dowodzą, że zapach odgrywa fundamentalną rolę w wywoływaniu reakcji psychofizycznych sprzyjających relaksacji. Rezultaty dotyczące atrakcyjności elementów sensorycznych seansu parowego potwierdzają dominującą rolę bodźców zapachowych i muzycznych w kreowaniu pozytywnego doświadczenia klienta (tabela 2).

Wykres 1. Determinanty udziału w seansie parowym w opiniach respondentów (%)
(respondenci mogli wskazać więcej niż jedną odpowiedź)



Źródło: opracowanie własne.

Najwyżej oceniono aromaty cytrusowe (91%), inhalacyjne (88%), mieszane, tzn. połączenie co najmniej dwóch aromatów (88%) oraz drzewne (86%), co wskazuje, że różnorodność zapachów oraz ich komponowanie stanowią fundament satysfakcji uczestników. W odniesieniu do muzyki najczęściej wskazywano na utwory relaksacyjne (83%) i instrumentalne (73%), natomiast gatunki bardziej dynamiczne, takie jak muzyka taneczna (50%) czy elektroniczna (36%) oceniono zdecydowanie niżej. Wyniki wskazują, że klienci saunariów preferują kompozycje sprzyjające kontemplacji i odprężeniu, które wzmacniają efekt regeneracyjny seansu parowego.

Tabela 2. Atrakcyjność elementów sensorycznych doświadczenia seansu parowego w opinii respondentów (%)
(respondenci mogli wskazać więcej niż jedną odpowiedź)

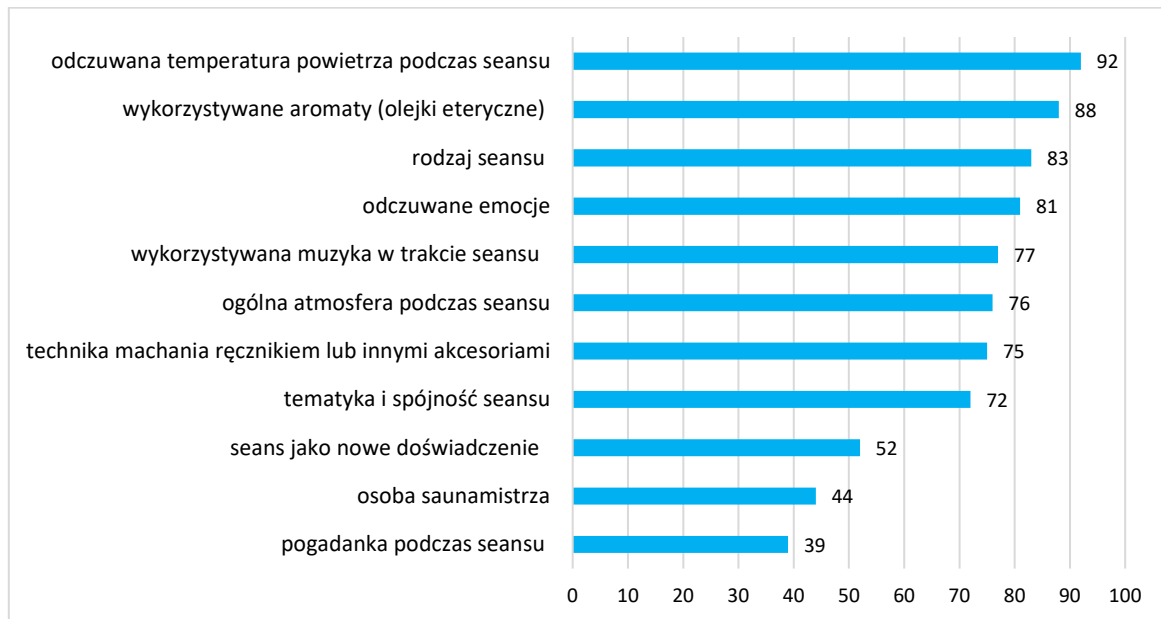
Muzyka		Aromaty (olejki eteryczne)	
relaksacyjna	83	cytrusowe	91
instrumentalna	73	inhalacyjne	88
etniczna	67	mix aromatów	88
filmowa	67	drzewne	86
dźwięki natury	66	kwiatowe	80
rozrywkowa	62	ziołowe	76
taneczna	50	żywiczne	73
elektroniczna	36	korzenne	73

Źródło: opracowanie własne.

Analiza czynników determinujących satysfakcję respondentów jednoznacznie wskazuje na dominację elementów fizjologiczno-sensorycznych (wykres 2). Najważniejszym czynnikiem okazała się odczuwalna temperatura powietrza (92%), co dowodzi, że odpowiednie dozowanie ciepła podczas seansu jest warunkiem jego pozytywnego odbioru. Na kolejnych miejscach znalazły się rodzaj wykorzystywanych aromatów (88%) oraz

typ seansu (83%), co potwierdza wcześniejsze ustalenia o kluczowej roli doświadczeń zapachowych i różnorodności oferty. Istotne znaczenie mają także emocje wywoływane podczas seansu (81%) oraz muzyka (77%), które dopełniają całościowy odbiór rytuału. Z kolei aspekty związane z osobą saunamistrza, takie jak technika machania ręcznikiem, pogadanka czy sam prowadzący, zajmują dalsze miejsca, co może sugerować, że choć mistrz ceremonii odgrywa ważną rolę, to kluczowe dla osiągnięcia satysfakcji jest efekt fizyczno-emocjonalny, jaki seans wywołuje u uczestników.

Wykres 2. Ocena czynników wpływających na zadowolenie z seansu parowego w opinii respondentów (%) (respondenci mogli wskazać więcej niż jedną odpowiedź)



Źródło: opracowanie własne.

Wywiad zakończono pytaniem, czy respondenci są skłonni polecić usługę seansu parowego znajomym. W pytaniu zastosowano skalę porządkową (1-10 punktów, gdzie, 1 – nie, 10 – zdecydowanie tak), aby móc dokonać pomiaru wskaźnika NPS (ang. *Net Promoter Score*) dla usługi seansu parowego (Baquero, 2022). Pomiar wskaźnika potwierdził wysoki poziom lojalności i satysfakcji uczestników seansów parowych. Aż 79% respondentów zadeklarowało, że zdecydowanie poleci usługę znajomym. Wskaźnik NPS wyniósł 88,1%, co oznacza bardzo silne przywiązanie klientów do marki lub usługi (<https://figpolska.pl/nps-wskaznik-nie-tylko-modny-ale-i-przydatny>). Otrzymane wyniki potwierdzają, że seanse parowe posiadają wyjątkowo wysoki potencjał rynkowy i marketingowy, klienci są zadowoleni z uczestnictwa i aktywnie rekomendują innym tę formę spędzania czasu.

Wnioski i rekomendacje

Badanie wskazało, że atrakcyjność seansów parowych w dużym stopniu opiera się na doświadczeniu wielozmysłowym, w którym dominują elementy zapachowe i muzyczne, a także odpowiednio dobrana temperatura i atmosfera seansu. Respondenci wskazywali, że te czynniki w największym stopniu determinują poziom satysfakcji, co znajduje potwierdzenie w literaturze podkreślającej znaczenie bodźców sensorycznych w procesie relaksacji i regeneracji organizmu (Sowndhararajan, Kim, 2016; Toivanen, 2022). Wpisuje się to w koncepcję Customer Experience, która zakłada, że doświadczenie klienta obejmuje zarówno wymiar funkcjonalny, jak i emocjonalny oraz symboliczny (Becker, Jaakkola, 2020; Xie i in., 2022). Oznacza to, że dalszy rozwój tej usługi powinien koncentrować się na umiejętnym komponowaniu doznań zapachowych i muzycznych oraz zapewnieniu spójności pomiędzy poszczególnymi elementami ceremonii, co stanowi esencję projektowania doświadczeń klientów w usługach wellness.

Wysoki wskaźnik NPS (88,1%) dowodzi, że seanse parowe mają w Polsce duży potencjał rozwojowy. Klienci są zadowoleni i lojalni. Wysoki poziom rekomendacji potwierdza, że dobrze zaprojektowane doświadczenie jest skutecznym narzędziem budowania przewagi konkurencyjnej (Egea, Padilla, 2020). W kontekście dynamicznego rozwoju podejścia do kreowania wartości opartych na doświadczeniu (Pine, Gilmore, 2019) można uznać, że seanse parowe odpowiadają na rosnące potrzeby konsumentów związane z poszukiwaniem emocji, przeżyć i wartości związanych ze stylem życia. Wyniki wskazują, że rośnie zapotrzebowanie na innowacyjność i różnorodność oferty, ponieważ klienci oczekują nowych doświadczeń i wartości edukacyjnych (Mikuła, 2024). Jest to spójne z koncepcją innowacji usługowych (Pichlak, 2015; Zielińska-Chmielewska, 2020), zgodnie z którą przedsiębiorstwa powinny stale udoskonalać ofertę i wprowadzać rozwiązania zwiększające satysfakcję i lojalność klientów.

Na podstawie przeprowadzonych badań sformułowano rekomendacje dla usługobiorców. Po pierwsze, seanse parowe powinny być rozwijane jako kompleksowe doświadczenia multisensoryczne, angażujące uczestników przez zapach, muzykę, atmosferę oraz umiejętności i osobowość saunamistrza. Po drugie, seanse parowe są przyszłościowymi usługami, łączącymi tradycję saunowania z nowoczesnym podejściem do kreowania doświadczeń klienta. Ich dalszy rozwój zależy będzie od zdolności branży do integrowania aspektów multisensorycznych, wysokiej jakości obsługi i innowacyjnych form uczestnictwa, które mogą uczynić z seansów parowych ważny element kultury wellness i well-being w Polsce. Po trzecie, seanse parowe powinny być spersonalizowanymi usługami, włączającymi klientów w proces współtworzenia ceremonii, wzbogacania ich o dodatkowe elementy edukacyjne i prozdrowotne. Takie podejście jest zgodne z ideą projektowania ścieżki klienta (ang. *customer journey mapping*) (Mengoni i in., 2019; Urbański, Dziewa, 2021), która pozwala przedsiębiorstwom na kształtowanie pełnego doświadczenia, uwzględniając wszystkie etapy kontaktu z usługą.

Choć funkcja saunamistrza została oceniona niżej niż aspekty stricte sensoryczne, nie można pominąć jego roli jako osoby nadającej rytm i charakter całemu wydarzeniu. Jak wskazano w części teoretycznej, czynnik ludzki jest jednym z podstawowych elementów koncepcji marketingu usług 7P (Ankiel i in., 2022), a personel jest kluczowym nośnikiem wartości doświadczenia. To właśnie od jego kompetencji, pasji i zdolności do nawiązywania kontaktu z uczestnikami zależy, czy seans zostanie odebrany jako profesjonalny i angażujący. W tym sensie można mówić o synergii między bodźcami zmysłowymi a animacją seansu, której brak mógłby obniżyć ogólne wrażenia uczestników.

Z punktu widzenia usługobiorców seansów parowych wyniki badania wskazują, że kluczowe znaczenie dla jakości tego doświadczenia ma świadome uczestnictwo w seansie i otwartość na różne bodźce sensoryczne (zapach, muzyka, atmosfera miejsca). Uczestnicy, którzy postrzegają seans parowy jako element regeneracji fizycznej i emocjonalnej mogą osiągać wyższy poziom satysfakcji i chętniej rekomendować seanse parowe znajomym. Warto, aby klienci postrzegali seans parowy nie tylko jako chwilę relaksu, ale jako pełne doświadczenie wspierające ich dobrostan i uważność na własne potrzeby. Świadome podejście do uczestnictwa może sprzyjać emocjonalnemu zaangażowaniu, które, jak pokazały wyniki badania, stanowi istotny czynnik lojalności wobec tej formy usług wellness.

Zakończenie

Analiza literatury oraz badanie własne umożliwiły udzielenie pozytywnej odpowiedzi na pytanie badawcze oraz zrealizowanie sformułowanego celu. Wyniki potwierdziły, że o atrakcyjności seansów parowych decyduje ich multisensoryczny charakter. Klienci najwyżej oceniali atmosferę, muzykę, aromaty oraz temperaturę, a także rolę i zaangażowanie saunamistrza. Wysoki wskaźnik NPS (88,1%) dowodzi, że usługa ma duży potencjał rozwojowy i buduje lojalność klientów. Rozwój seansów parowych wymaga personalizacji, zaangażowania klientów w ich współtworzenie, wzbogacanie oferty o innowacje i elementy edukacyjne. Choć projektowanie tego typu usługi jest procesem złożonym i obciążonym ryzykiem niepowodzenia, odpowiednia integracja bodźców sensorycznych, profesjonalizm saunamistrza i otwartość na innowacje zwiększają szanse, że seans parowy stanie się dla odbiorców doświadczeniem unikatowym i godnym polecenia.

Seanse parowe to przykład usługi, w której tradycja spotyka się z nowoczesnym podejściem projektowania doświadczeń klientów, czyniąc je interesującym obszarem dalszych badań i praktyki menedżerskiej w sektorze usługowym w Polsce i na świecie.

Ograniczenia przeprowadzonych badań mają charakter metodologiczny, ponieważ wynikają ze specyfiki usług seansów parowych. Dobór i wielkość próby badawczej uniemożliwia dokonanie uogólnień tego badania dla kraju. Autorki planują kontynuację badań skoncentrowanych na analizie faz projektowania doświadczeń usługi seansu parowego przez klientów. W przyszłym badaniu zakłada się zwiększenie próby i obszaru badania.

Bibliografia

- Ankiel, M., Michalak, S. i Mruk-Tomczak, D. (2022). Oferta produktowa przedsiębiorstwa. [The company's product portfolio] W: Z. Waśkowski (red.), Marketing. Podręcznik akademicki [Marketing. An academic handbook], (s. 117-150). Poznań: Wydawnictwo UEP.
- Aufguss – saunowanie od zupełnie innej strony. [Aufguss – sauna from a completely different perspective] (2022). <https://www.holmesplace.com/pl/pl/blog/wellness/aufguss-saunowanie-od-zupelnieinnej-strony>.
- Baruk, J. (2020). Zarządzanie innowacjami ukierunkowane na współtworzenie wartości w ramach partnerskich relacji. [Innovation management focused on co-creating value within partnerships]. Marketing i Rynek, 5/2020. DOI 10.33226/1231-7853.2020.5.1.
- Baquero, A. (2022). Net Promoter Score (NPS) and Customer Satisfaction: Relationship and Efficient Management. Sustainability, <https://doi.org/10.3390/su14042011>.
- Becker, L. i Jaakkola, E. (2020). Customer experience: fundamental premises and implications for research. Journal of the Academy of Marketing Science, 48: 630-648. <https://doi.org/10.1007/s11747-019-00718-x>.
- Boguszewicz-Kreft, M. (2013). Marketing doświadczeń. Jak poruszyć zmysły, zaangażować emocje, zdobyć lojalność klientów? [Experience marketing. How to stir the senses, engage the emotions, win customer loyalty?]. Wydanie III. Warszawa: CeDeWu.
- Callaghan, S., Lösch, M., Pione, A. i Teichner, W. (2021). Feeling good: The future of the \$1.5 trillion wellness market. McKinsey&Company. <https://www.mckinsey.com/industries/consumer-packaged-goods/our-insights/feeling-good-the-future-of-the-1-5-trillion-wellness-market>.
- Dembicka, A. (2021). Pozytywne doświadczenia zakupowe w kreowaniu lojalności nabywczej. [Positive shopping experiences in creating customer loyalty]. Problemy jakości. R. 53, nr 9-10. DOI 10.15199/46.2021.9-10.4.
- Egea, O. i Padilla, N. (2020). The Business Value of Customer Experience. Frog.
- Gahler, M., Klein, J.F. i Paul, M. (2022). Customer Experience: Conceptualization, Measurement, and Application in Omnichannel Environments. Journal of Service Research, Vol. 26(2) 191-211. <https://doi.org/10.1177/10946705221126590>.
- Hashimzade, N., Myles, G. i Black, J. (2017). A Dictionary of Economics (5 ed.). Oxford University Press. DOI: 10.1093/acref/9780198759430.001.0001.
- Jankowski, P. (2023). Aufguss, czyli nowa odsłona saunowania. [Aufguss, a new version of sauna] Sauny Fińskie. <https://www.saunufinskie.com.pl/aufguss-czyli-nowa-odslona-saunowania/>.
- Kotler, P., Armstrong, G., Saunders, J. i Wong, V. (1999). Principles of Marketing. Prentice Hall Europe.
- Lee, S., Oh, H. Y. i Choi, J. (2021). Service Design Management and Organizational Innovation Performance. Sustainability, (13). <https://doi.org/10.3390/su13010436>.
- Lim, C., Kim, K.H., Kim, M.J. i Kim, K.J. (2018). Multi-factor service design: identification and consideration of multiple factors of the service in its design process. Serv Bus 13, 51-74. <https://doi.org/10.1007/s11628-018-0363-z>.
- Marriott, H. (2023). Saunas – so hot right now. Financial Times. <https://www.ft.com/content/c5d07500-7cbb-4b13-8bb4-81113adfb901>.
- Mengoni, M., Generosi, A., Gerdali, L. i Torcianti, M. (2019). A method to measure the emotional experience of audience by the EMOJ tool. The case study of Macerata Opera Festival. Marketing i Rynek 10/2019, s. 4-13. DOI: 10.33226/1231-7853.2019.10.1.
- Mikuła, B. (2024). Customer knowledge management (ckm) using organizational learning processes. Management and Administration Journal, 63(2). <https://doi.org/10.34739/maj.2024.02.05>.
- Mruk, H. i Stępień, B. (2013). Tworzenie wartości dla klienta z perspektywy konsumentów i przedsiębiorstw. [Creating customer value from the perspective of consumers and businesses]. Warszawa: PWE.
- Słownik Języka Polskiego PWN [Polish Language Dictionary PWN], <https://sjp.pwn.pl/>.
- Patrick, R.P. i Johnson, T. L. (2021). Sauna use as a lifestyle practice to extend healthspan. Experimental Gerontology. Vol. 154. <https://doi.org/10.1016/j.exger.2021.111509>.
- Pichlak, M. (2015). Innowacje usługowe – próba konceptualizacji. [Service innovation – a conceptualisation attempt]. Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej. 1928. 367-377.
- Pine, B. J., II, & Gilmore, J. H. (2019). The experience economy: Competing for customer time, attention, and money. Harvard Business Review Press.

- Pisano, G.P. (2019). The Hard Truth About Innovative Cultures, *Harvard Business Review*, <https://hbr.org/2019/01/the-hard-truth-about-innovative-cultures>
- Polska liderem wzrostu ciekawego wskaźnika w gospodarce. [Poland is the leader in the growth of an interesting indicator in the economy] (2021). *Business Insider*, <https://businessinsider.com.pl/wiadomosci/polska-liderem-wzrostu-udzialu-zatrudnionych-w-uslugach/gw1fhe4>.
- Poprawna kultura saunowania, czyli dlaczego powinno się saunować nago, [Correct sauna culture, or why you should sauna naked]. (2018). *Horeca Business Club*, <https://www.horecabc.pl/poprawna-kultura-saunowania-czyli-dlaczego-powinno-sie-saunowac-nago>.
- Raport o stanie sektora małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce. [Report on the state of the small and medium-sized enterprises sector in Poland]. (2022). Warszawa: Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości.
- Ruggeri, K., Garcia-Garzon, E., Maguire, A., Matz, S. i Huppert, F.A. (2020). Well-being is more than happiness and life satisfaction: a multidimensional analysis of 21 countries. *Health and Quality of Life Outcomes*, vol. 18, 192. doi.org/10.1186/s12955-020-01423-y.
- Sowndhararajan, K. i Kim, S. (2016). Influence of Fragrances on Human Psychophysiological Activity: With Special Reference to Human Electroencephalographic Response. *Scientia Pharmaceutica*, 84(4), 724-751. <http://dx.doi.org/10.3390/scipharm.84040724>.
- Stanton, W.J. (1981). *Fundamentals of Marketing* (6th ed.). McGraw-Hill Companies.
- Spyra, Z. (2019). Experiential marketing and building brand communication strategies in social media. *Marketing i Rynek* nr 10, 22-30. DOI: DOI 10.33226/1231-7853.2019.10.3.
- Szóstek, A. (2022). *Strategia Umami. Jak połączyć biznes z projektowaniem doświadczeń i wyróżnić się na rynku. [Umami Strategy: How to Combine Business with Experience Design and Stand Out in the Market]* Warszawa: MT Biznes Ltd.
- Śledziwska, K. i Włoch, R. (2020). *Gospodarka cyfrowa. Jak nowe technologie zmieniają świat. [The Digital Economy: How New Technologies Are Changing the World.]* Warszawa: Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego.
- Toivanen, J. (red.). (2022). *Forms of Representation in the Aristotelian Tradition. Volume One: Sense Perception*. Brill.
- Urbański, A. i Dziewa, L. (2021). *Tworzenie doświadczeń klientów. [Creating customer experiences]*. Gliwice: Onepress.
- Wiak, S. (2016). *Projektowanie innowacyjnych usług - skuteczne metody wykorzystywane przez organizacje. [Designing innovative services - effective methods used by organizations]*. Warszawa: Szkoła Główna Handlowa.
- Wirtz, J. i Lovelock, Ch. (2016). *Services Marketing: People, Technology, Strategy* (8th Ed.). World Scientific. DOI:10.1142/y0001.
- Wojciechowska, K. (2020). *Customer Experience Management. Moc pozytywnych doświadczeń na ścieżce Twojego klienta*. Gliwice: Helion.
- Xie, C., Jin, J. i Guo, X. (2022). Impact of the critical factors of customer experience on well-being: Joy and customer satisfaction as mediators. *Front. Psychol.* 13:955130. <https://doi.org/10.3389/fpsyg.2022.955130>.
- Zielińska-Chmielewska, A. (2020). Zarządzanie procesem motywowania pracowników w miejscu pracy. [Managing the process of motivating employees in the workplace] W: A. Matuszak-Flejszman (red.). *Zarządzanie procesami i produktami w organizacji. Wybrane zagadnienia. [Managing processes and products in an organization. Selected issue]*. (s. 161-182). Poznań: Wydawnictwo UEP.

Jerzy Ładysz

Wrocław University of Economics and Business

ORCID: 0000-0001-5980-6808

e-mail: jerzy.ladysz@ue.wroc.pl

JEL Classification Codes:

M1, D7, D81, J24

DECISION-MAKING PRINCIPLES IN THE MANAGEMENT OF TEAL ORGANIZATIONS

Zasady podejmowania decyzji w zarządzaniu organizacjami turkusowymi

<https://doi.org/10.34739/maj.2025.04.04>

Abstract: Teal organizations are a progressive organizational model based on self-management, employee autonomy and decentralized authority. These organizations operate without traditional hierarchies, based on a self-managed structure and the empowering of individuals and teams to take responsibility for decisions through consultations and collective intelligence. The objective of the research was to develop a set of universal decision-making principles in the management of teal organizations. The research methods applied in the study include a systematic review of the literature, along with its critical analysis, observation and logical deduction. To achieve the objective of the research, a conceptual organizational structure diagram of the teal team, a conceptual organizational structure diagram of the teal organization and a set of 11 universal decision-making principles in the management of teal organizations were developed. The research results can be used by managers to improve decision-making process in their organizations, especially in the frames of remote and decentralized work, employee engagement, and the support of self-management and transparency. A promising direction of future research are digital tools and the integration of AI in the decision-making process.

Keywords: teal organization, decision-making, self-management, organizational resilience, collective intelligence

Streszczenie: Organizacje turkusowe to progresywny model organizacyjny oparty na samorządności, autonomii pracowników i decentralizacji przywództwa. Organizacje te działają bez tradycyjnej struktury hierarchicznej, opierają się na samozarządzaniu, dają jednostkom i zespołom możliwość podejmowania decyzji poprzez konsultacje i inteligencję zbiorową. Celem badania było opracowanie zestawu uniwersalnych zasad podejmowania decyzji w zarządzaniu organizacjami turkusowymi. Zastosowano metody badawcze takie jak: systematyczny przegląd literatury wraz z jej krytyczną analizą, obserwacją i logicznym wnioskowaniem. Aby osiągnąć cel badania, opracowano ideowy schemat struktury organizacyjnej zespołu turkusowego, ideowy schemat struktury organizacyjnej organizacji turkusowej oraz zestaw 11 uniwersalnych zasad podejmowania decyzji w zarządzaniu organizacjami turkusowymi. Wyniki badań mogą być wykorzystane przez menedżerów do usprawnienia procesu decyzyjnego w ich organizacjach, szczególnie w przypadku pracy zdalnej i zdecentralizowanej, zaangażowania pracowników w zarządzanie organizacją, wspierania samorządności i transparentności. Obiecującym kierunkiem przyszłych badań są narzędzia cyfrowe i integracja sztucznej inteligencji w procesie decyzyjnym.

Słowa kluczowe: organizacja turkusowa, podejmowanie decyzji, samozarządzanie, odporność organizacyjna, inteligencja zbiorowa

Introduction

The importance of the topic results from the growing popularity of teal organizations and their impact on contemporary management (Ładysz, 2023). In recent years, traditional hierarchical organizational structures have come under increasing scrutiny, particularly as they struggle to adapt to the fast-paced, complex, and often unpredictable nature of the modern business environment (Hamel, 2007; Lee & Edmondson, 2017).

Organizations today face a host of challenges that require not only operational agility but also a fundamentally different approach to management and decision-making. In response to these pressures, “teal organizations” have emerged as a novel organizational paradigm, emphasizing decentralized authority, self-management, and purpose-driven work (Laloux, 2014). This model, first articulated by Frederic Laloux in his seminal work “Reinventing Organizations” (2014), proposes that traditional decision-making hierarchies be replaced with a network of self-organized teams capable of rapid, context-sensitive decision-making (Robertson, 2015; Gidley, 2017).

Teal organizations represent the latest stage in the evolution of organizational structures, building on theoretical frameworks like integral theory (Wilber, 2000) and self-determination theory (Deci & Ryan, 2000). These organizations are characterized by three core principles: self-management, wholeness, and an evolutionary purpose, each of which directly influences how decisions are made and enacted within the organization (Laloux, 2014; Hamel & Zanini, 2018). Unlike traditional organizations, where decision-making authority is concentrated at the top, teal organizations empower employees at all levels to participate in the decision-making process, relying on trust and autonomy rather than control and hierarchy (Robertson, 2015). This shift is seen as essential for fostering innovation, resilience, and employee engagement in today’s knowledge-intensive industries (Edmondson, 1999; Snowden & Boone, 2007).

The decision-making processes within teal organizations are grounded in the concept of self-governance, which challenges conventional notions of authority and accountability. In contrast to hierarchical models, where decisions are filtered through layers of management, teal organizations rely on distributed decision-making, where individual teams have the autonomy to make decisions independently, provided they align with the organization’s overarching purpose (Lee & Edmondson, 2017; Hamel, 2007). This distributed approach aligns with complexity theory, which suggests that decentralized systems are better equipped to handle unpredictable and complex environments (Snowden & Boone, 2007). Moreover, studies in behavioral psychology and organizational theory highlight that individuals perform more effectively when they experience autonomy, competence, and relatedness, all of which are embedded in the self-management practices of teal organizations (Deci & Ryan, 2000; Gagné & Deci, 2005).

Despite the theoretical appeal of teal organizations, empirical research on their decision-making processes remains sparse. Most studies focus on case analyses of pioneering organizations such as Buurtzorg, Morning Star, and FAVI, which have adopted teal principles with varying degrees of success (Laloux, 2014; Hamel & Zanini, 2018). These cases suggest that teal decision-making can foster innovation and employee satisfaction; however, they also indicate challenges, such as potential ambiguity in decision roles, accountability issues, and difficulties in scaling the model (Robertson, 2015; Frederick & Weber, 2018). The complexity of distributed decision-making processes, combined with the necessity for alignment to the organization’s evolutionary purpose, makes decision-making within teal organizations an area ripe for further exploration (Lee & Edmondson, 2017). This paper provides a comprehensive analysis of decision-making within teal organizations, focusing on its specific features and aiming to develop a set of universal decision-making principles in the management of teal organizations.

Methods

Research methods applied in the study include a systematic review of the literature, along with its critical analysis, observation and logical deduction. A systematic review of the literature on the contemporary challenges in decision-making in organizations and on teal organizations was performed on books and open access articles obtained mainly from digital libraries. This method was complemented by a simple but well-established method of critical, attentive (and sometimes also participatory) observation which offers updated information about ongoing changes and trends in decision-making in teal organizations. This approach – despite its selective character – proves to be relatively efficient in developing: a/ the conceptual organizational structure diagram of the teal team, b/ the conceptual organizational structure diagram of the teal organization, c/ the set of universal decision-making principles in the management of teal organizations.

Decision-making process in teal organizations

Teal organizations represent a progressive model of organizational structure and management, characterized by self-management, wholeness, and an evolutionary purpose. This paradigm, introduced and popularized by Laloux (2014) in “Reinventing Organizations”, builds on previous stages of organizational development, integrating concepts from social psychology, organizational theory, and behavioral management.

Teal organizations are defined as workplaces that emphasize autonomy, purpose-driven work, and collaborative, non-hierarchical structures (Laloux, 2014). They operate without traditional hierarchies, aiming to empower employees through self-management and shared responsibility. This model encourages individuals to bring their “full self” to work and fosters a collective mission that aligns personal values with organizational goals (Laloux, 2014; Gidley, 2017). Teal organizations are part of a broader spectrum of organizational types, ranging from more traditional, hierarchical structures to agile, team-centered models (Frederick & Weber, 2018).

The teal organizational model is influenced by multiple theoretical frameworks:

- Integral theory. Laloux’s (2014) framework is grounded in Ken Wilber’s Integral Theory, which suggests that human consciousness evolves through stages, each characterized by different values and ways of interacting. Teal organizations correspond to a developmental stage focused on self-actualization, collaboration, and adaptability (Wilber, 2000; Laloux, 2014).
- Self-determination theory (SDT). Deci and Ryan’s (2000) SDT, which emphasizes autonomy, competence, and relatedness as drivers of motivation, aligns closely with the principles of self-management and personal wholeness in teal organizations (Deci & Ryan, 2000).
- Complexity theory and systems thinking. Teal organizations also draw on complexity theory and systems thinking, recognizing organizations as dynamic systems that can adapt and evolve (Snowden & Boone, 2007). This perspective promotes resilience and flexibility in the face of uncertainty.

Distinguishing features of teal organizations:

- Self-management. Teal organizations function with minimal hierarchical structure. Decision-making authority is decentralized, allowing employees to make decisions autonomously within teams (Robertson, 2015; Laloux, 2014). This fosters a sense of ownership, responsibility, and empowerment among team members (Lee & Edmondson, 2017).
- Wholeness. Emphasizing authenticity, teal organizations encourage employees to bring their full selves to work, blurring the lines between professional and personal identity (Hamel & Zanini, 2018). They implement practices that create a supportive environment, fostering psychological safety and emotional openness (Edmondson, 1999).
- Evolutionary Purpose. Unlike traditional organizations driven by profit maximization, teal organizations orient themselves around an evolving purpose. This purpose acts as a guiding principle, aligning individual and organizational objectives organically over time (Hodgson, 2019).

These distinctive features and principles highlight the unique operational ethos of teal organizations, where autonomy, transparency, and alignment with an evolutionary purpose underpin a non-hierarchical, adaptive structure. By focusing on wholeness, continuous learning, and servant leadership, teal organizations seek to create environments that support both individual and organizational growth in alignment with shared values and goals.

The teal organizational structure is flat and decentralized. The conceptual organizational structure diagram of the teal team consists of employees and a leader/coach/expert/facilitator/mentor (Figure 1). The conceptual organizational structure diagram of the teal organization consists of interconnected self-managing teams, reflecting the autonomy and collaborative nature of teal organizations (Figure 2).

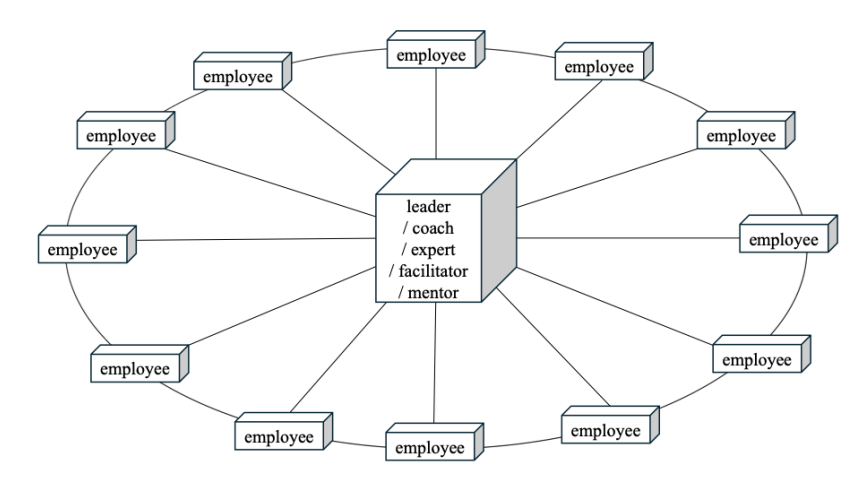


Fig. 1. Conceptual diagram of the organizational structure of a self-managing teal team

Source: own elaboration

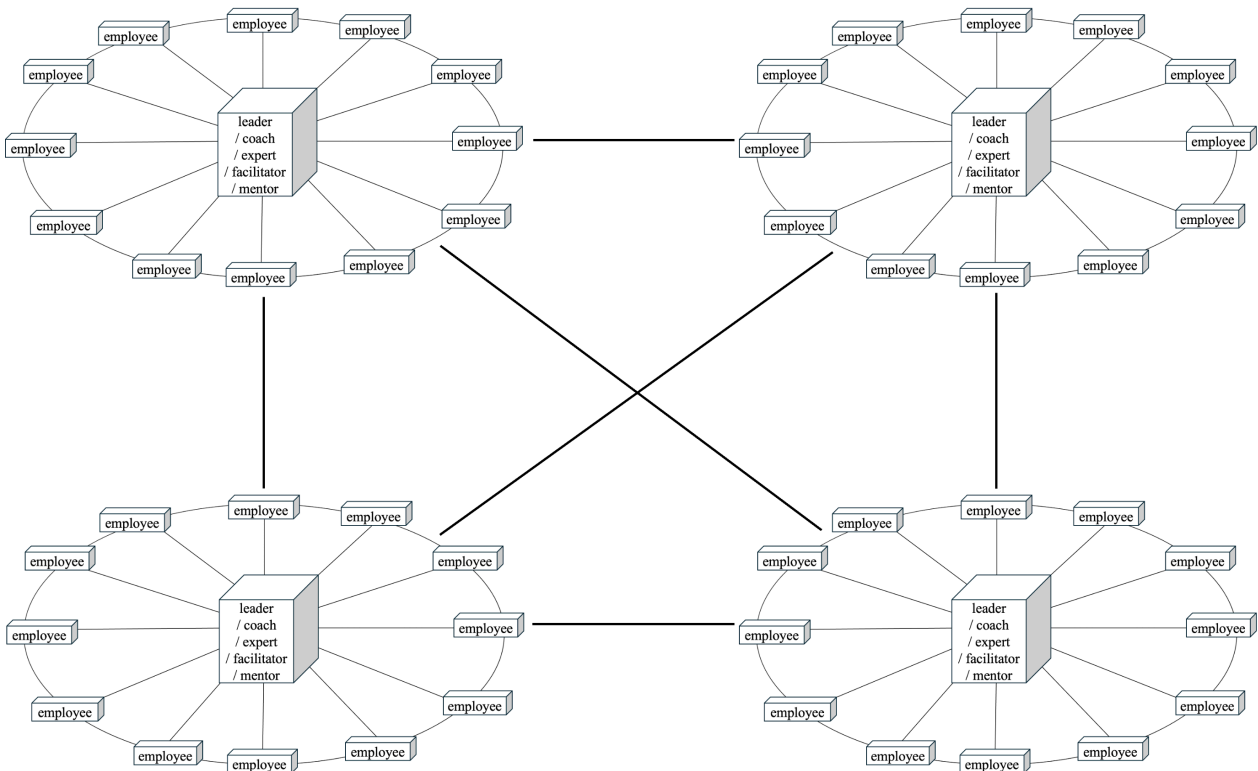


Fig. 2. Conceptual diagram of the organizational structure of teal organization

Source: own elaboration

Below is a theoretical model illustrating decision-making in the management of teal organizations. It visually represents the decentralized structure, with interconnected circles for self-managing teams, consultation processes, and communication flows (Figure 3).

Teal organizations are characterized by self-managing teams, which consist of workers fulfilling various roles, including both functional and managerial duties. Decisions within these organizations are made through a straightforward advice process or a conflict resolution process when necessary. There is no centralized control. The values of the organization are not merely mentioned; they are actively embodied in the behaviors of the employees. Everyone in the organization is attuned to its purpose and takes action accordingly while being responsive to environmental changes.

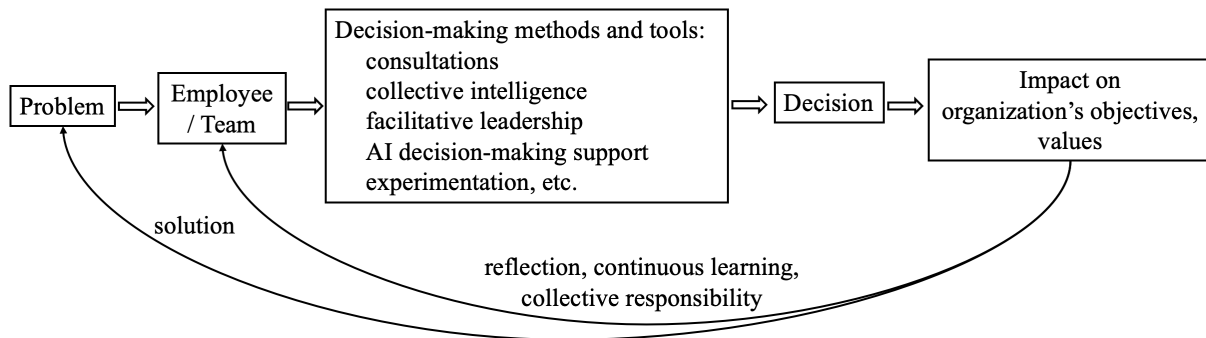


Fig. 3. Model of decision-making in teal organization

Source: own elaboration

Proposal of universal decision-making principles in the management of teal organizations

Teal organizations, characterized by self-management, decentralized authority, and a shared purpose, operate on a set of decision-making principles that prioritize autonomy, collective intelligence, and alignment with organizational values. The following principles outline the theoretical framework of decision-making within teal organizations, as derived from recent research on progressive organizational structures:

Decentralized decision-making autonomy. In teal organizations, decision-making authority is distributed across all levels, empowering individuals and teams to make decisions within their areas of expertise. Each employee or team has autonomy in making decisions about the areas for which they are responsible. Decisions are not limited by hierarchy, and responsibility for them lies with the person or group that directly concerns the topic. This principle promotes agility, reduces bureaucratic delays and enhances responsiveness to changing conditions, as individuals are not required to seek hierarchical approval, thus fostering autonomy and ownership. Laloux (2014) highlights that decentralized decision-making aligns with teal organizations' core value of self-management, allowing decisions to be made by those closest to the issue.

Minimally sufficient organizational structure. Teal organizations avoid complex procedures and decision-making structures, focusing on ensuring that organizational structure is only as developed as necessary. This means minimal formal rules and constraints so as not to slow down the decision-making process.

Consultative decision-making process. Teal organizations typically employ a consultative process, where individuals, before making significant decisions, are expected to seek advice and input from colleagues who might be affected by their decisions or who possess relevant expertise. If there is enough time, before finalizing a decision, individuals or teams are encouraged to consult with stakeholders who may be affected. This practice leverages collective intelligence and ensures that diverse perspectives are considered, minimizing potential risks and enhancing the quality of decisions (Robertson, 2015). The consultative process is integral to maintaining a balance between autonomy and accountability, as it involves those affected by or knowledgeable about the decision without imposing top-down control. The consultative approach leverages diverse perspectives, enriching the decision-making process through a balance of collective insight and individual responsibility. The idea is not to obtain consent but to seek opinions so as to arrive at a better understanding of the consequences. Although the ultimate responsibility for the decision rests with the person or team making the decision, the consultation process is designed to minimize risk and increase the quality of the decisions made.

Collective intelligence utilization. Teal organizations utilize collective intelligence, where decisions are taken based on the accumulated knowledge and experience of the organization. This principle supports innovation and problem-solving, as employees draw upon shared expertise and data-driven insights. Decisions are better when they draw on the knowledge and experience of more people. Therefore, it is crucial to actively encourage the participation of different team members in the decision-making process in order to maximize the use of the organization's collective intelligence.

Transparency of decisions and open access to information. Transparency is a foundational value in teal organizations, where decision-making processes and outcomes are openly accessible to all members. By promoting transparency, teal organizations ensure that information relevant to decisions is shared across teams, fostering trust, mutual understanding, and responsibility in the team. All decisions, both individual and team, should be transparent; and rationales behind decisions should be visible and open for review to all members of the organization. This principle also enables individuals to make informed decisions, as they have access to the data, context, and rationale underlying previous choices (Lee & Edmondson, 2017). Transparency, therefore, strengthens both accountability and informed autonomy within the decision-making framework.

Continuous learning and adaptive feedback loops. Teal organizations emphasize the importance of learning from decisions and incorporating feedback into future actions. Through regular retrospectives and feedback mechanisms, teams and individuals reflect on the outcomes of their decisions, identify areas for improvement, and adapt their practices accordingly (Lee & Edmondson, 2017). This principle supports organizational agility, resilience, and long-term sustainability, enabling teal organizations to evolve in response to new insights and changing circumstances, reinforcing a culture of continuous improvement.

Experimental approach. Teal organizations support a culture of experimentation. This means that new ideas are tested in practice, and decisions can be made in the form of small, controlled experiments that allow for quick adjustments to the strategy in the event of failure.

Trust instead of control. In teal organizations, there is no need for oversight of the decision-making process. Instead of control the process, it is based on trusting employees and teams to make the best possible decisions in the interests of the organization.

Facilitative leadership. In teal organizations, leaders act as facilitators rather than authoritative decision-makers. Their role is to support employees by providing resources, guidance, and removing obstacles to effective decision-making. This facilitative approach encourages a more inclusive and empowered workforce, allowing employees to take ownership of their choices while benefiting from leader mentorship and support. Robertson (2015) argues that facilitative leadership in teal organizations enhances engagement and accountability, as employees feel supported yet free to make decisions aligned with organizational values. Leaders in teal organizations act as facilitators, guiding teams, providing resources, and removing obstacles rather than dictating actions. This servant-leadership model aligns with the self-managing structure, supporting employees in taking ownership of their work (Raelin, 2016). According to Laloux (2014), leaders in teal organizations are encouraged to cultivate an environment that supports autonomy and collective decision-making, positioning them as mentors and enablers rather than authoritative figures.

Individual and collective responsibility. Responsibility for decision outcomes in teal organizations is both individual and collective. While individual decision-makers or teams are directly accountable for the results of their decisions, the organization as a whole supports a culture of shared responsibility. Responsibility for decisions is shared, with each decision-maker or team accountable for their choices. Each team member or self-managing team is accountable for the results of their decisions in their respective domains. This dual-layered approach to responsibility encourages employees to be proactive in their decision-making processes and promotes shared ownership over organizational outcomes. This means responsibility not only for the result but also for the transparency of the decision-making process and the involvement of the appropriate parties. This principle:

- fosters a collaborative environment where individuals feel empowered yet remain accountable for their actions,
- encourages ownership at all levels and aligns decision-making with the organization's purpose and values, reinforcing commitment and ethical behavior.

As Laloux (2014) notes:

- individuals in teal organizations are empowered to make decisions within their roles, yet this autonomy is balanced by a collective commitment to the organization's purpose, aligning personal responsibility with broader organizational objectives,

- shared responsibility ensures that the repercussions of decisions are managed collectively, reducing blame and promoting a learning-focused organizational culture.

Alignment with organizational purpose and values. Every decision in a teal organization is made with reference to the organization's core purpose and values. Decision-making is not solely outcome-oriented; it is also guided by the question of whether the decision aligns with the organization's mission. This purpose-driven approach ensures coherence in organizational actions, as all decisions contribute to the long-term vision, evolutionary goal, and values of the organization (Laloux, 2014; Robertson, 2015). Employees should be aware of the company's mission and values. Purpose-driven decision-making allows them to make decisions in line with the company's strategic assumptions.

These decision-making principles underscore the distinct approach of teal organizations, which prioritizes autonomy, trust, alignment with the organization's evolutionary purpose and allows to create a flexible, dynamic decision-making environment that allows employees of a teal organization to be fully engaged in the processes, strengthen their responsibility and effectiveness. By decentralizing decision-making and fostering a transparent, consultative environment, teal organizations aim to create a culture of empowerment, trust, and continuous growth.

Discussion

This study explores decision-making processes within teal organizations, a management model characterized by self-management, decentralized authority, and an evolutionary purpose (Laloux, 2014). The findings contribute to the growing literature on teal organizations by clarifying the mechanisms and challenges involved in decision-making in these groups, which differ significantly from traditional hierarchical models (Bernstein et al., 2016; Lee & Edmondson, 2017).

One notable feature of teal organizations is the decentralization of decision-making authority. Employees are granted autonomy and are responsible for decisions typically reserved for management in conventional organizations (Foss & Klein, 2012). This decentralized structure aligns with theories of self-determination and intrinsic motivation, suggesting that autonomy enhances engagement and satisfaction (Ryan & Deci, 2000). For example, Kohn (2015) finds that in environments where individuals have decision-making power, productivity and innovation increase due to greater personal investment and accountability. However, granting autonomy in decision-making also introduces complexities. Recent studies indicate that although distributed authority empowers employees, it can lead to ambiguities around accountability, resulting in potential coordination challenges (Lee & Edmondson, 2017; Martela, 2019). In teal organizations, decision-making often involves consultation processes rather than traditional approvals, necessitating high levels of communication and trust. While this reliance on interpersonal trust and informal networks can be beneficial in agile contexts, it may also become a vulnerability during periods of organizational crisis or change, when rapid and unified action is required (Grant & Parker, 2009; Laloux, 2014).

Psychological safety, defined as the shared belief that the team is safe for interpersonal risk-taking, is crucial for effective decision-making in teal organizations (Edmondson, 1999). These organizations depend on individuals feeling secure enough to voice their perspectives, particularly when decisions require extensive input from multiple stakeholders. Edmondson and Lei (2014) found that psychological safety significantly predicts open communication and effective problem-solving in flat organizations. This aligns with teal organizations' emphasis on transparency and vulnerability, as studies suggest that psychological safety can mediate the relationship between decision-making decentralization and team performance (Frazier et al., 2017). However, psychological safety alone may not fully resolve decision-making challenges in teal structures. Wang and Hollenbeck (2019) argue that psychological safety is not a substitute for a clear, shared understanding of roles and responsibilities, which can be less defined in teal organizations. Therefore, while psychological safety fosters open dialogue, it may need to be complemented by structured communication protocols to navigate complex decision-making scenarios effectively.

The concept of collective intelligence – the shared ability of a group to achieve goals that exceed individual capacity – is particularly relevant to teal organizations, where decisions are often made collaboratively (Woolley et al., 2010). Collective intelligence can enhance decision-making quality through the diversity of thought, perspective-taking, and cooperative problem-solving (Malone & Bernstein, 2015). For teal organizations, fostering collective intelligence may require balancing group cohesion with cognitive diversity, an area of decision-making theory that remains under-researched in self-managed contexts (Hackman & Katz, 2010). However, relying solely on collective intelligence poses inherent risks. Research indicates the potential for groupthink and decision-making inefficiencies in environments that prioritize consensus over speed and effectiveness (Janis, 1982; Gigerenzer & Gaissmaier, 2011). In teal organizations, decision fatigue and prolonged consultation processes can hinder agility, especially when rapid responses are needed (Lee & Edmondson, 2017). Thus, balancing the advantages of collective intelligence with the need for decisive action presents a significant challenge.

Teal organizations are distinguished by an “evolutionary purpose,” which implies that the organization’s direction emerges organically rather than being defined top-down (Laloux, 2014). This aligns with complexity theory, where organizations adapt to emerging patterns in their environments (Snowden & Boone, 2007). A study by Reeves and Deimler (2011) found that organizations with adaptive strategic frameworks are more resilient in volatile environments, suggesting that teal organizations may possess a competitive advantage in terms of adaptability. Additionally, evolutionary purpose aligns well with participatory decision-making, as it encourages teams to continuously re-evaluate strategic goals based on new insights (Puranam et al., 2015). However, this organic approach to strategy can present challenges in aligning the organization’s purpose with individual decision-making initiatives. Studies indicate that without clear strategic anchors, decision-making may become fragmented, with team objectives occasionally diverging from broader organizational goals (Grant, 2013; Snow, Fjeldstad, & Langer, 2017). Consequently, teal organizations may benefit from periodic recalibration of collective objectives to ensure coherence in decision-making across decentralized units.

The issues discussed in the article require further scientific research, primarily empirical. Future research should explore the implications of teal decision-making in varied industry contexts, as different sectors may present unique challenges for decentralized structures (Birkinshaw, 2010). Case study analysis should be based on examples of companies operating according to the teal model. Future research should answer such questions as:

- What specific strategies can teal organizations implement to address accountability issues in decentralized decision-making?
- How do teal organizations measure the success of their decision-making processes compared to traditional hierarchical structures?

Such explorations should cover various aspects, such as building a culture of trust and self-organization, management 3.0 or leadership 3.0, management through values, and new management methods. For example, it is important to analyze how leaders appear in teal organizations and how they act as mentors, helping employees make decisions and coordinating team activities. Furthermore, longitudinal studies could provide insights into the sustainability of decision-making practices in teal organizations.

A relevant area for future research is digital tools for remote and decentralized work, supporting self-management and transparency. In terms of future paths, a promising direction is to integrate AI tools in the decision-making process in teal organizations, e.g., ChatGPT, as an intelligent and autonomous agent proposing different solutions based on information gathered in numerous databases worldwide. The agent should include a decision-making core to overcome the current limitations, such as a high level of uncertainty, high dynamics of external conditions, the evolutionary purpose of the teal organization, the increasing role of work-life balance, and different individual goals and competencies of employees.

Conclusions

This study has explored the decision-making processes within teal organizations, a progressive management model characterized by self-management, employee autonomy, and decentralized authority. Through a review of relevant literature, the article highlights the core principles that differentiate teal organizations from traditional hierarchical structures. The role of the consultation process is examined as a key mechanism for decision-making, along with the use of technological tools that facilitate decentralized decision processes in self-managing teams. The consultative approach ensures that multiple perspectives are considered, thereby minimizing risks and promoting a balanced distribution of responsibility. The new role of the leader: leadership as a supporting function, not a controlling function in the decision-making process. Leaders as mentors and facilitators.

In teal organizations, the responsibility for the consequences of decisions is a shared and decentralized concept closely aligned with the organization's foundational values of self-management, autonomy, and accountability. The guiding principles of responsibility in these organizations empower individuals and teams, encouraging a proactive approach to owning the outcomes of their actions, both positive and negative. Each employee who makes a decision is directly responsible for its consequences. When decisions are made at the team level, the entire team shares that responsibility. This self-managing structure fosters an environment where accountability is seamlessly integrated with autonomy and collective purpose, ensuring that individuals and teams feel both empowered and committed to the outcomes of their decisions.

Analyzing the specific features of teal organizations reveals several key benefits in decision-making, including increased organizational efficiency, enhanced adaptability, greater employee engagement, increased innovation, and faster decision-making. However, potential challenges also arise, such as accountability issues, the risk of disorder in the absence of clear procedures, the need for robust communication frameworks, the risk of inexperienced individuals making poor decisions, and difficulties in scaling the teal model.

In sum, while teal organizations offer an innovative approach to decision-making that aligns with contemporary demands for agility and adaptability, they also present unique operational challenges. Addressing these challenges will require ongoing refinement of decision-making frameworks that reconcile individual autonomy with collective organizational goals, thereby maximizing the potential of teal structures.

The main conclusion is that, despite being in the early stages of development, the concept of teal organizations has the potential to revolutionize decision-making processes.

Funding: *This research received no external funding.*

Conflicts of interest: *The author declares no conflict of interest.*

References

- Bernstein, E., Bunch, J., Canner, N., & Lee, M. (2016). Beyond the holacracy hype: The overwrought claims and actual promise of the next generation of self-managed teams. *Harvard Business Review*, 94(7), 38–49.
- Birkinshaw, J. (2010). *Reinventing management: Smarter choices for getting work done*. John Wiley & Sons.
- Deci, E.L., & Ryan, R.M. (2000). The “What” and “Why” of Goal Pursuits: Human Needs and the Self-Determination of Behavior. *Psychological Inquiry*, 11(4), 227–268.
- Edmondson, A. (1999). Psychological safety and learning behavior in work teams. *Administrative Science Quarterly*, 44(2), 350–383.
- Edmondson, A., Lei, Z. (2014). Psychological safety: The history, renaissance, and future of an interpersonal construct. *Annual Review of Organizational Psychology and Organizational Behavior*, 1(1), 23–43.
- Foss, N.J., Klein, P.G. (2012). *Organizing entrepreneurial judgment: A new approach to the firm*. Cambridge University Press.
- Frazier, M.L., Fainshmidt, S., Klinger, R. L., Pezeshkan, A., Vracheva, V. (2017). Psychological safety: A meta-analytic review and extension. *Personnel Psychology*, 70(1), 113–165.
- Frederick, H., Weber, Y. (2018). The Teal Organizational Model: A Literature Review. *Journal of Organization Theory*, 10(4), 101–118.
- Gagné, M., Deci, E.L. (2005). Self-determination Theory and Work Motivation. *Journal of Organizational Behavior*, 26(4), 331–362.

- Gidley, J.M. (2017). *The Evolution of Consciousness as a Planetary Imperative: An Integrative Perspective*. "Integral Review", 13(1), 26-46.
- Gigerenzer, G., Gaissmaier, W. (2011). Heuristic decision making. *Annual Review of Psychology*, 62, 451–482.
- Grant, A.M. (2013). Rocking the boat but keeping it steady: The role of emotion regulation in employee voice. *Academy of Management Journal*, 56(6), 1703–1723.
- Grant, A.M., Parker, S. K. (2009). Redesigning work design theories: The rise of relational and proactive perspectives. *Academy of Management Annals*, 3(1), 317–375.
- Hackman, J. R., Katz, N. (2010). Group behavior and performance. In S. T. Fiske, D. T. Gilbert, & G. Lindzey (Eds.), *Handbook of Social Psychology* (5th ed., pp. 1208–1251). Wiley.
- Hamel, G. (2007). *The Future of Management*. Harvard Business Review Press.
- Hamel, G., Zanini, M. (2018). *The End of Bureaucracy*. Harvard Business Review.
- Hodgson, D. (2019). Organizational Structure and Development: Evolutionary Perspectives. *Organization Science*, 12(1), 99-115.
- Janis, I.L. (1982). *Groupthink: Psychological studies of policy decisions and fiascoes* (2nd ed.). Houghton Mifflin.
- Kohn, A. (2015). *Punished by rewards: The trouble with gold stars, incentive plans, A's, praise, and other bribes*. Houghton Mifflin Harcourt.
- Ładysz, J. (2023). Strategic goals of land-use management in the light of the teal management concept. In M. Murawska (ed.), *Organizational management in crisis situations*. Warsaw (pp. 123–130). Difin Publishing House.
- Laloux, F. (2014). *Reinventing Organizations: A Guide to Creating Organizations Inspired by the Next Stage of Human Consciousness*. Nelson Parker.
- Lee, M.Y., Edmondson, A. C. (2017). Self-Managing Organizations: Exploring the Limits of Less-Hierarchical Organizing. *Research in Organizational Behavior*, 37, 35-58.
- Malone, T.W., Bernstein, M. S. (2015). *Handbook of collective intelligence*. MIT Press.
- Martela, F. (2019). Autonomous yet connected: Agentic experience of self and connection as a basic human need. *Motivation and Emotion*, 43, 631–645.
- Puranam, P., Alexy, O., Reitzig, M. (2015). What's "new" about new forms of organizing? *Academy of Management Review*, 39(2), 162–180.
- Raelin, J.A. (2016). Imagine There Are No Leaders: Reframing Leadership as Collaborative Agency. *Leadership*, 12(2), 131-158.
- Reeves, M., Deimler, M. S. (2011). *Adaptability: The new competitive advantage*. Harvard Business Review, 89(7/8), 135–141.
- Robertson, B. J. (2015). *Holacracy: The New Management System for a Rapidly Changing World*. Henry Holt and Company.
- Ryan, R.M., Deci, E. L. (2000). Self-determination theory and the facilitation of intrinsic motivation, social development, and well-being. *American Psychologist*, 55(1), 68–78.
- Snow, C.C., Fjeldstad, Ø. D., Langer, A. M. (2017). Designing the digital organization. *Journal of Organization Design*, 6(1), 1-13.
- Snowden, D.J., Boone, M. E. (2007). A leader's framework for decision making. *Harvard Business Review*, 85(11), 68-76.
- Wang, D., Hollenbeck, J. R. (2019). Strategic decision-making in self-managed teams: The role of psychological safety and team boundaries. *Journal of Organizational Behavior*, 40(1), 10-27.
- Wilber, K. (2000). *Integral Psychology: Consciousness, Spirit, Psychology, Therapy*. Shambhala Publications.
- Woolley, A.W., Chabris, C.F., Pentland, A., Hashmi, N., Malone, T.W. (2010). Evidence for a collective intelligence factor in the performance of human groups. *Science*, 330(6004), 686-688.

Adam Kucharski
University of Łódź

ORCID: 0000-0001-8699-7566
adam.kucharski@uni.lodz.pl

JEL Classification: P28, R42, R48, R58

RAMY FORMALNO-PRAWNE WDRAŻANIA, ROZWOJU I FUNKCJONOWANIA ELEKTROMOBILNOŚCI W POLSCE I UNII EUROPEJSKIEJ

Formal and legal framework for the implementation, development
and functioning of electromobility in Poland and the European Union

<https://doi.org/10.34739/maj.2025.04.05>

Abstract: Jednym z kluczowych elementów realizacji unijnych celów klimatycznych jest dekarbonizacja transportu. Jednak, aby osiągnąć oczekiwane efekty, europejski sektor transportu musi przejść transformację. Jednym z rozważanych kierunków jest wykorzystanie pojazdów elektrycznych. Liczba dokumentów wpływająca na formalno-prawne funkcjonowanie elektromobilności jest bardzo duża. Celem artykułu jest systematyzacja i przedstawienie wybranych aktów prawnych mających istotny wpływ na proces wdrażania, rozwoju i funkcjonowania elektromobilności w UE oraz Polsce. Omówiono je w kontekście powiązań elektromobilności z ochroną środowiska, rozwojem infrastruktury i energetyką. Przeprowadzona analiza potwierdziła, że w zrównoważonej Europie wciąż wiele kwestii wymaga dalszego doprecyzowania i regulacji.

Słowa kluczowe: elektromobilność, transport zrównoważony, dekarbonizacja

Abstract: One of the key elements for achieving the EU's climate goals is the decarbonization of transport. However, in order to achieve the expected results, the European transport sector must undergo a transformation. One of the directions being considered is the use of electric vehicles. The number of documents affecting the formal and legal operation of electromobility is large. The purpose of the article is to systematize and present selected legal acts that significantly impact the implementation, development and operation of electromobility in the EU and Poland. These issues are addressed within the broader context of the interrelationships among electromobility, environmental protection, infrastructure development, and energy. The analysis confirmed the existence of numerous issues that require further elucidation and regulation in a sustainable Europe.

Keywords: electromobility, sustainable transportation, decarbonisation

Introduction

Plany przejścia z pojazdów napędzanych benzyną lub olejem napędowym na napędzane silnikami elektrycznymi ściśle wiążą się z regulacjami prawnymi wprowadzanymi na poziomie Unii Europejskiej (UE) i jej państw członkowskich. Część nowych przepisów dotyczy bezpośrednio elektromobilności, np. poprzez nowe normy emisji spalin lub planowane strefy czystego transportu. Z kolei inne akty prawne nie odnoszą się wprost do elektromobilności, ale mają na jej rozwój wpływ pośredni. Są to m.in. regulacje sektora energetyki, system handlu emisjami czy działania mające poprawić jakość powietrza w miastach. Liczba ustaw i rozporządzeń oraz dokumentów wpływająca na elektromobilność jest bardzo duża i trudno szczegółowo omówić je wszystkie.

Dlatego celem niniejszego artykułu jest systematyzacja wiedzy oraz przedstawienie wybranych aktów prawnych mających istotny wpływ na proces wdrażania, rozwoju i funkcjonowania elektromobilności tak w UE, jak i w Polsce.

Przegląd oficjalnych dokumentów oraz artykułów wyraźnie wskazuje, że wdrażanie, rozwój i funkcjonowanie elektromobilności jest procesem wieloaspektowym. Podział artykułu uwzględnia występujące tu związki. Po przeglądzie literatury, omówiono powiązania pomiędzy elektromobilnością a kolejno ochroną środowiska, rozwojem infrastruktury i energetyką.

Przegląd literatury i zastosowana metodologia

Za dwa najważniejsze dokumenty należy uznać komunikaty Komisji Europejskiej: Europejski Zielony Ład oraz „Gotowi na 55” – skierowane do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów odpowiednio w 2019 i 2021 roku. Oba dokumenty mają kompleksowy charakter i poruszają wiele zagadnień (w tym elektromobilność), których wspólnym mianownikiem jest polityka klimatyczna UE. Wiąże się z nimi Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/2413 (tzw. RED III) dotycząca promowania energii ze źródeł odnawialnych. Dokument ten wprowadza zmiany w istniejących regulacjach, aby dostosować przepisy do ambitniejszych celów. Emisji bezpośrednio dotyczy także Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/631, które ustanawia ostrzejsze niż dotychczas normy emisji CO₂ dla nowych samochodów osobowych i lekkich pojazdów użytkowych w Unii Europejskiej. Rozporządzenie to wspiera realizację Europejskiego Zielonego Ładu i dąży do transformacji sektora transportowego w kierunku zrównoważonego rozwoju.

Do kwestii ograniczenia emisji CO₂ nawiązuje też „Strategia na rzecz zrównoważonej i inteligentnej mobilności – europejski transport na drodze ku przyszłości” z 2020 roku. Zakłada ona m.in. promowanie mobilności bezemisyjnej poprzez rozwój pojazdów elektrycznych, wodorowych i innych technologii niskoemisyjnych. Docelowa forma mobilności nie może funkcjonować bez odpowiedniej infrastruktury. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/1804 w sprawie rozwoju infrastruktury paliw alternatywnych koncentruje się na wspieraniu transformacji energetycznej w Unii Europejskiej. Ubocznym efektem rozwoju elektromobilności jest z kolei konieczność zarządzania obrotem i recyklingiem baterii, które (zwłaszcza te zużyte) stanowią zagrożenie dla środowiska. Reguluje to Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/1542 w sprawie baterii i zużytych baterii.

Państwa członkowskie zobowiązane są do uwzględniania w swojej legislacji celów przyjętych na poziomie całej Unii, co czasem wymaga nawet opracowania i wdrożenia nowych przepisów. Z punktu widzenia transformacji polskiego sektora transportu najważniejszym aktem prawnym jest Ustawa z dnia 11 stycznia 2018 r. o elektromobilności i paliwach alternatywnych z późniejszymi zmianami. Ustawa wspiera realizację Krajowych Ram Polityki Rozwoju Infrastruktury Paliw Alternatywnych. Ten z kolei dokument poświęcono rozwojowi rynku i infrastruktury dla paliw alternatywnych, takich jak energia elektryczna i gaz ziemny (CNG i LNG), stosowanych w transporcie.

W naszym kraju od 2017 roku obowiązuje Plan Rozwoju Elektromobilności w Polsce „Energia do przyszłości” opracowany przez Ministerstwo Energii. Ma on na celu stworzenie ekosystemu elektromobilności, w którym współpracować mają ze sobą przemysł, administracja i sektor naukowy, redukcję emisji zanieczyszczeń dzięki popularyzacji pojazdów elektrycznych czy stabilizację sieci elektroenergetycznej.

Nie jest to jedyny dokument łączący elektromobilność z zapotrzebowaniem na energię. W tym miejscu należy wymienić „Politykę energetyczną Polski do 2040 r.” – dokument przygotowany przez Ministerstwo Klimatu i Środowiska w 2021 roku, który wyznacza kierunki transformacji energetycznej Polski. Wpływa on na rozwój elektromobilności, gdyż łatwy dostęp do taniej energii stymuluje rozwój tej formy mobilności. Wiąże się z tym projekt aktualizacji Krajowego Planu w dziedzinie Energii i Klimatu do 2030 r. z października 2024 r., który określa planowane działania Polski w zakresie energii i klimatu. Dokument ten uwzględnia unijne cele klimatyczno-energetyczne, w tym dążenie do neutralności klimatycznej do 2050 r.

Oczywiście proces wdrażania elektromobilności jest obserwowany i analizowany przez środowisko naukowe. Przeprowadzane badania dotyczą na przykład wpływu Europejskiego Zielonego Ładu, pakietu „Gotowi na 55” i pozostałych regulacji na rozwój zeroemisyjnej elektromobilności w transporcie drogowym na terenie Europy (Motowidlak, 2022, Marotta i in., 2023). Oba wymienione artykuły zwracają uwagę na to, że pomimo postępów w rozwoju elektromobilności, kluczowe wyzwania w zakresie infrastruktury, polityki oraz społecznej akceptacji wymagają pilnych działań, gdyż państwa członkowskie UE nie w pełni realizują założone cele. O barierach, które napotyka nowa polityka klimatyczna, piszą Motowidlak i Górniak (2022), Hoarau i Lorang (2022) oraz Oflakowski (2022), którego szczególnie interesowały lekkie pojazdy dostawcze. Z kolei Lehnert i Traum (2024) omówili rozwój, a także główne zmiany wprowadzone przez dyrektywę RED III. Kokościńska (2021) przyjrzała się prawnym instrumentom wspierającym rozwój elektromobilności w Unii Europejskiej, ze szczególnym uwzględnieniem aktów planistycznych.

Bogdanov i in. (2024) skupili się na szerszym, bo ujętym globalnie sektorze transportu jako jednym z głównych antropogenicznych źródeł emisji gazów cieplarnianych. Ich zdaniem paliwa alternatywne mają służyć do produkcji czystej energii elektrycznej na potrzeby elektromobilności. Hoarau i Lorang (2022) z kolei zajęli się europejskimi regulacjami dotyczącymi recyklingu baterii używanych w pojazdach elektrycznych.

Klimach i Figurska (2022) przedstawiły obowiązujące w Polsce regulacje prawne związane ze wspieraniem elektromobilności. Z ich analizy wynika, że polski ustawodawca w większości przyjął rozwiązania zawarte w unijnej dyrektywie w sprawie rozwoju infrastruktury paliw alternatywnych. Michalik i Zieliński (2024) skupili się za to na transformacji energetycznej w Polsce. Przedstawili kluczowe elementy szeregu krajowych planów dotyczących polskiej polityki energetycznej wraz ze stanem ich realizacji.

Sydorów i in. (2023) skupiły się na koncepcji zrównoważonej mobilności miejskiej, jej znaczeniu w kontekście polityki UE oraz przykładach implementacji w wybranych miastach europejskich i polskich. Do elektromobilności miejskiej nawiązali także Alogdianakis i Dimitriou (2023). Zaproponowali optymalne ramy projektowania mechanizmów do planowania przejścia na elektromobilność w miastach.

Niekiedy w kontekście przejścia na zeroemisyjną mobilność rozważa się zasilanie pojazdów wodorem. Wynika to z tego, że wodór służy do zasilania ogniw paliwowych, które wytwarzają energię elektryczną. Drożdż et al. (2021) skupili się na rozwoju technologii wodoru w kontekście polskiego rynku elektromobilności od strony prawnej, ekonomicznej i społecznej.

Niniejszy artykuł analizuje akty prawne i inne oficjalne dokumenty, które wpływają na proces wdrożenia i kierunki rozwoju elektromobilności w UE i Polsce. Przy pomocy analizy opisowej zdefiniowano przedmiot badań oraz występujące w nim relacje. Usystematyzowano informacje o aktualnych przepisach stan wiedzy o elektromobilności i determinantach jej rozwoju. Uzupełniają je dane liczbowe, na które składają się plany i prognozy z obszarów polityki klimatycznej, elektromobilności i polityki energetycznej. Przegląd literatury uwzględnia akty prawne i artykuły naukowe. Przeprowadzono go w kilku etapach: wyszukiwanie po słowach kluczowych, wstępny przegląd, selekcja artykułów. Analizowane opracowania były indeksowane w bazach: Scopus, Web of Science oraz Google Scholar.

Elektromobilność a dbałość o środowisko naturalne

Polityka klimatyczna UE w coraz większym stopniu wpływa na przemysł i zachowania konsumentów na terenie państw członkowskich. Zaproponowane przez władze Unii cele zostały zawarte w wielu dokumentach różnej wagi. Rozwój elektromobilności występuje w nich jako cel sam w sobie oraz jako środek do osiągnięcia innych celów. Jednym z najczęściej podawanych powodów przejścia na pojazdy zeroemisyjne jest potrzeba redukcji emisji gazów cieplarnianych, przede wszystkim dwutlenku węgla (CO₂). Nakaz zmniejszenia emisji CO₂ determinuje rozwój elektromobilności bezpośrednio (obniżenie emisyjności transportu), ale wpływa też na nią pośrednio, np. przez promowanie odnawialnych źródeł energii (OZE). To właśnie energią pochodzącą z OZE miałyby być ładowane pojazdy elektryczne (Drożdż i in., 2021).

Najbardziej medialnymi pakietami inicjatyw UE są w ostatnim czasie tzw. Europejski Zielony Ład z 2019 r. oraz Gotowi na 55 z 2021 r. Na Zielony Ład składa się zbiór inicjatyw politycznych, mających doprowadzić do osiągnięcia neutralności klimatycznej do 2050 r. Zaplanowana w nim transformacja ma obejmować praktycznie każdy sektor gospodarki, zmienić podejście społeczeństwa do konsumpcji energii oraz przystosować państwa UE do zmian klimatu (Kokocińska, 2021). Zapowiedziano w nim wprowadzenie nowych przepisów prawa klimatycznego, przestawienie rolnictwa na model zrównoważony, nową strategię przemysłową, rozwój i upowszechnianie czystszych źródeł energii (Motowidlak, 2022). Gotowi na 55 to zestaw konkretnych propozycji zmian przepisów klimatycznych, energetycznych i transportowych mających dostosować prawo Unii do jej celów klimatycznych. Wzmocniono obowiązujące akty prawne i wprowadzono nowe inicjatywy obejmujące politykę klimatyczną, energię i paliwa, transport, budynki, użytkowanie gruntów i leśnictwo. Pakiet ma zapewnić sprawiedliwy społecznie charakter transformacji, utrzymać i zwiększyć innowacyjność i konkurencyjność unijnego przemysłu, umocnić pozycję UE jako lidera globalnej walki ze zmianą klimatu (Michalik, Zieliński, 2024).

Po trwających kilka lat negocjacjach, w 2021 r., państwa członkowskie zadeklarowały, że do 2030 r. ograniczą emisję gazów cieplarnianych o co najmniej 55% (w stosunku do poziomów z 1990 r.). Komisja Europejska (KE) zaleciła, aby do 2040 r. zredukowano emisję gazów cieplarnianych netto w UE o 90% w porównaniu z poziomami z 1990 r. Ustalono też ogólnounijny cel w zakresie redukcji emisji CO₂ na poziomie 100% w 2035 r. Oznacza to, że od 2035 r. nie będzie już możliwe wprowadzenie do obrotu w Unii samochodów osobowych i dostawczych z silnikami spalinowymi. Emisja dwutlenku węgla z samochodów osobowych powinna spaść o 37,5% do 2030 r. w porównaniu do 2021 r. zaś dla pojazdów dostawczych założono redukcję o 31% (Rozporządzenie UE 2019/631).

Normy emisji gazów cieplarnianych przyjęte przez KE, Parlament Europejski (PE) i Radę powinny zostać wdrożone w państwach członkowskich. W Polsce, w „Polityce energetycznej Polski do 2040 r.” (PEP2040, 2021) założono redukcję emisji gazów cieplarnianych o 30% (w stosunku do 1990 r.) w 2030 r. Zapowiedziano też poprawę jakości powietrza przez rozwój ciepłownictwa systemowego, zamianę indywidualnych źródeł ogrzewania na niskoemisyjne, odejście od spalania węgla w gospodarstwach domowych w miastach do 2030 r. Zapowiedziano też rozwój transportu niskoemisyjnego oraz zeroemisyjną komunikację publiczną w miastach mających powyżej 100 tys. mieszkańców do 2030 r.

W 2024 r. Ministerstwo Klimatu i Środowiska opublikowało „Krajowy plan w dziedzinie energii i klimatu do 2030 r.” (aKPEiK, 2024) będący aktualizacją dokumentu z 2019 r. Polska została zobowiązana do osiągnięcia celów redukcji zanieczyszczeń antropogenicznych do atmosfery (w porównaniu z poziomami z 2005 r.) w dwóch okresach: od 2020 r. do 2029 r. i od 2030 r. Poziomy dla konkretnych substancji zawiera tabela 1.

Tab. 1. Plany redukcji zanieczyszczeń względem 2005 r.

Substancja	w każdym roku 2020–2029 [%]	w każdym roku od 2030 r. [%]
SO ₂	59	70
NO _x	30	39
NMLZO	25	26
NH ₃	1	17
Pyły PM _{2,5}	16	58

NLZMO – niemetalowe lotne związki organiczne

Źródło: Krajowy Plan w dziedzinie Energii i Klimatu do 2030 r., 2024.

W grudniu 2020 r. KE opublikowała „Strategię na rzecz zrównoważonej i inteligentnej mobilności – europejski transport na drodze ku przyszłości”, w której przedstawiła 82 inicjatywy na kolejne cztery lata pogrupowane w dziesięć tzw. Inicjatyw Przewodnych. W dokumencie tym zalecono wdrożenie we wszystkich rodzajach transportu mechanizmów ustalania opłat za emisję gazów cieplarnianych i za dostęp do infrastruktury w myśl zasady „zanieczyszczający płaci” i „użytkownik płaci” (Inicjatywa Przewodnia nr 5).

Za najważniejszy instrument obniżenia emisji CO₂ uznano system opłat EU ETS. Potwierdzono przy tym, zapowiedziane w Zielonym Ładzie, plany objęcia nim emisji pochodzącej z transportu drogowego. Zapowiedziano zakończenie dopłat do paliw kopalnych i zwolnień podatkowych z tytułu wykorzystania tego typu paliw. Dodatkowo w Gotowi na 55 (2021) KE zapowiedziała, że system handlu uprawnieniami do emisji dla transportu drogowego i budynków (ETS-2) wdrożony zostanie od 2026 r. Nowy system ma skutkować redukcją emisji gazów cieplarnianych w tych sektorach w całej UE o 43% w porównaniu do poziomów z 2005 r. Nie określono jednak oddzielnych celów dla państw członkowskich. Polski rząd w „Krajowym planie w dziedzinie energii i klimatu do 2030 r.” (2024) zapowiedział wprowadzenie systemu handlu uprawnieniami do emisji ETS-2 od 2027 r.

UE i jej organy traktują elektromobilność indywidualną, tj. samochody o napędzie elektrycznym), jako element polityki klimatycznej. Nie jest to najważniejszy, z punktu widzenia Unii, sposób na redukcję emisji gazów cieplarnianych i innych zanieczyszczeń przez transport drogowy. Tym ma być powszechne przejście na transport zbiorowy, szczególnie w miastach (Sydorów, Chmiel, Żukowska, 2023). W polskich „Krajowych ramach polityki rozwoju infrastruktury paliw alternatywnych” (2017), zapowiedziano wprowadzenie do 2025 r. obowiązkowego udziału pojazdów niskoemisyjnych na poziomie co najmniej 50% we flotach instytucji publicznych oraz wprowadzenie stref niskoemisyjnych (zeroemisyjnych) w miastach, z możliwością wjazdu do nich dla pojazdów elektrycznych. W przyjętym w tym samym roku Planie Rozwoju Elektromobilności w Polsce „Energia do przyszłości” (2017) założono zwiększenie zainteresowania samorządów transportem elektrycznym, szczególnie autobusami o takim napędzie. Formalne wymagania co do udziałów pojazdów elektrycznych użytkowanych przez jednostki samorządu sformułowano w Ustawie z dnia 11 stycznia 2018 r. o elektromobilności i paliwach alternatywnych (Dz.U. 2018, poz. 317), którą znowelizowano w grudniu 2021 r. (Dz.U. 2021, poz. 2269).

Upowszechnienie pojazdów elektrycznych wymaga reakcji na zwiększony popyt na potrzebne do nich baterie. UE przyjęła wobec tego w 2023 r. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/1542 w sprawie baterii i zużytych baterii (2023). Rozporządzenie poświęcono ustanowieniu wymogów, które trzeba spełnić, żeby wprowadzić do obrotu lub oddać do użytku baterie na obszarze Unii. Zawarto w nim również minimalne wymogi w zakresie rozszerzonej odpowiedzialności producenta, zbierania i przetwarzania zużytych baterii oraz stosownej sprawozdawczości (Hoarau, Lorang, 2022).

Przyjęte rozporządzenie określa obowiązujące producentów cele w zakresie zbierania zużytych baterii przenośnych (63% do końca 2027 r. i 73% do końca 2030 r.) i wprowadza specjalny cel dotyczący zbierania zużytych baterii z lekkich środków transportu (51% do końca 2028 r. i 61% do końca 2031 r.). Ustala cel dotyczący odzyskiwania litu – na poziomie 50% do końca 2027 r. i 80% do końca 2031 r. Przewiduje także obowiązkowe minimalne poziomy zawartości materiałów z recyklingu w odniesieniu do baterii przemysłowych oraz akumulatorów pojazdów i maszyn. Docelowe poziomy wstępnie wynoszą 16% kobaltu, 85% ołowiu, 6% litu i 6% niklu. Baterie będą musiały posiadać dokumentację poświadczającą zawartość materiałów z recyklingu. Do końca 2025 r. wydajność recyklingu ma wynieść 80% dla baterii niklowo-kadmowych i 50% dla innych zużytych baterii. Zgodnie z zasadą „zanieczyszczający płaci”, postanowiono także nałożyć na producentów obowiązki w zakresie gospodarowania zużytymi bateriami. Rozporządzenie UE 2023/1542 nakłada też obowiązek składania sprawozdań od producentów oraz podmiotów zbierających po państwa członkowskie.

Taki zestaw obowiązków będzie miał duży wpływ na producentów pojazdów elektrycznych, dla których bateria stanowi istotny pod względem masy oraz wartości podzespół. W polskim Planie Rozwoju Elektromobilności (2017) Ministerstwo Energii zwróciło uwagę na niewystarczający poziom recyklingu baterii i wykorzystania ich jako magazynów energii. Zaproponowano, aby użytkownik pojazdu podzielił się kosztem baterii z podmiotem odpowiedzialnym za stabilność pracy sieci elektroenergetycznej. Spowodowałoby to obniżenie kosztu zakupu nowego pojazdu, a magazyny energii powstałe z odzyskanych baterii pomogłyby ustabilizować system elektroenergetyczny. Pomysł ten nie został jednak zamieniony na konkretne przepisy.

Elektromobilność a rozwój infrastruktury ładowania

Rozwój elektromobilności jest nierozdzielnie związany z rozwojem infrastruktury ładowania. Zagadnienie dostępu do odpowiedniej infrastruktury pojawia się w wielu rozporządzeniach, ustawach i innych aktach prawnych. Wprowadzanie przez PE i Radę kolejnych regulacji było jednak rozciągnięte w czasie. Niektóre cele straciły na aktualności, kolejne zostały zmienione, a realizacja jeszcze innych sprawiała państwom członkowskim problem. W efekcie zdecydowano się przygotować jeden akt prawny poświęcony wszystkim rodzajom transportu, uwzględniający szereg różnych paliw alternatywnych pod nazwą „Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/1804 w sprawie rozwoju infrastruktury paliw alternatywnych” (AFIR, 2023).

Rozporządzenie to „określa obowiązkowe krajowe wartości docelowe dotyczące rozmieszczenia wystarczającej infrastruktury paliw alternatywnych w Unii dla pojazdów drogowych, pociągów, statków i samolotów podczas postoju. Określa też wspólną specyfikację techniczną i wymogi w zakresie informacji dla użytkowników i dostarczania danych oraz wymogi dotyczące płatności w odniesieniu do infrastruktury paliw alternatywnych”. W szczególności Artykuł 3 podaje wartości docelowe dotyczące infrastruktury ładowania przeznaczonej dla elektrycznych pojazdów lekkich: w odniesieniu do każdego lekkiego pojazdu elektrycznego o napędzie bateryjnym – całkowita moc wyjściowa o wartości co najmniej 1,3 kW; w odniesieniu do każdego lekkiego pojazdu hybrydowego typu plug-in – całkowita moc wyjściowa o wartości co najmniej 0,80 kW (Rozporządzenie UE 2023/1804).

Najważniejszym celem unijnego rozporządzenia jest jednak utworzenie sieci infrastruktury paliw alternatywnych przy drogach tworzących korytarze sieci TEN-T (Klimach, Figurska, 2022). Wzdłuż drogowej sieci bazowej i kompleksowej TEN-T mają powstać ogólnodostępne strefy ładowania przeznaczone dla elektrycznych pojazdów lekkich rozmieszczone tak, aby maksymalna odległość między tymi strefami wynosiła 60 km. Do końca 2027 r. każda strefa ładowania dla sieci bazowej zapewnić ma moc wyjściową na poziomie co najmniej 600 kW, w tym co najmniej dwa punkty ładowania o indywidualnej mocy wyjściowej na poziomie co najmniej 150 kW. Do końca 2027 r. na co najmniej 50% długości drogowej sieci kompleksowej TEN-T, każda strefa ładowania zapewnić ma moc wyjściową na poziomie co najmniej 300 kW, w tym co najmniej jeden punkt ładowania o mocy wyjściowej na poziomie co najmniej 150 kW. Do końca 2035 r. każda strefa ładowania zapewnić ma moc wyjściową na poziomie co najmniej 600 kW, w tym co najmniej dwa punkty ładowania o indywidualnej mocy wyjściowej na poziomie co najmniej 150 kW (Rozporządzenie UE 2023/1804).

Rozporządzenie AFIR podaje także wartości docelowe dotyczące infrastruktury ładowania przeznaczonej dla elektrycznych pojazdów ciężkich. W tym przypadku, do końca 2027 r. na co najmniej 50% długości sieci drogowej TEN-T mają funkcjonować ogólnodostępne strefy ładowania przeznaczone dla elektrycznych pojazdów ciężkich, a każda strefa ładowania wzdłuż drogowej sieci bazowej TEN-T zapewnić ma moc wyjściową na poziomie co najmniej 2800 kW, w tym co najmniej dwa punkty ładowania o indywidualnej mocy wyjściowej wynoszącej co najmniej 350 kW. Wzdłuż drogowej sieci kompleksowej TEN-T zapewnić należy moc wyjściową na poziomie co najmniej 1400 kW, w tym co najmniej jeden punkt ładowania o indywidualnej mocy wyjściowej wynoszącej co najmniej 350 kW. Ponadto do końca 2027 r. (a następnie 2030 r.) na terenie każdego bezpiecznego i chronionego parkingu mają być uruchomione co najmniej dwie (cztery) ogólnodostępne stacje ładowania przeznaczone dla elektrycznych pojazdów ciężkich o indywidualnej mocy wyjściowej wynoszącej co najmniej 100 kW. Dodatkowo, do końca 2030 r. w każdym węźle miejskim należy oddać do użytku ogólnodostępne punkty ładowania przeznaczone dla elektrycznych pojazdów ciężkich zapewniające łączną moc wyjściową na poziomie co najmniej 1800 kW dzięki stacjom ładowania o indywidualnej mocy wyjściowej na poziomie co najmniej 150 kW (Rozporządzenie UE 2023/1804).

W rozporządzeniu AFIR zajęto się też ustalaniem polityki dotyczącej rozwoju rynku paliw alternatywnych przez państwa członkowskie. Do 31 marca 2025 r., a następnie do 31 marca każdego kolejnego roku, państwa członkowskie będą zgłaszać Komisji całkowitą zagregowaną moc wyjściową punktów ładowania, liczbę oddanych do użytku ogólnodostępnych punktów ładowania oraz liczbę pojazdów elektrycznych o napędzie bateryjnym oraz pojazdów hybrydowych typu plug-in zarejestrowanych na ich terytorium w dniu 31 grudnia poprzedniego roku.

W Polsce krajowe ramy polityki rozwoju infrastruktury paliw alternatywnych z 2024 r. zawierają prognozy, według których liczba zarejestrowanych pojazdów elektrycznych (łącznie) w 2025 r. wyniesie 375 838 sztuk, zaś w 2030 r. będzie to 1 512 985 sztuk. Pojazdom tym należy zapewnić odpowiednią moc publicznych stacji ładowania. Na podstawie prognoz z tabeli 2 oszacowano, że konieczne będzie zapewnienie 415 MW mocy wyjściowej w 2025 r. i 1661 MW w 2030 r. (Dz.U. 2024, poz. 1289, rozdz. 5).

Tab. 2. Planowana liczba punktów ładowania pojazdów elektrycznych w Polsce

Kategoria	Wartość dla roku	
	2025	2030
Przeznaczone dla pojazdów osobowych i lekkich dostawczych		
Łączna liczba publicznych punktów ładowania	23 670	86 949
Zagregowana moc wyjściowa punktów ładowania (ogólnodostępne) (kW)	413 525	1 661 736
Liczba punktów ładowania (ogólnodostępne)	23 670	86 949
Przeznaczone dla pojazdów ciężkich		
Liczba punktów ładowania (ogólnodostępne)	120	1983

Źródło: Krajowy Plan w dziedzinie Energii i Klimatu do 2030 r., 2024, s. 19.

W przypadku sieci kompleksowej TEN-T na terenie Polski zapowiedziano pokrycie (od 2027 r.), że 50% długości sieci kompleksowej ma być pokryte strefami ładowania o mocy 300 kW, z przynajmniej jednym punktem ładowania o mocy 150 kW. W 2030 r. wzdłuż 100% sieci kompleksowej mają zostać wybudowane strefy ładowania o mocy 300 kW, co 60 km. W 2035 r. moc stref zostanie podniesiona do 600 kW. Do 2030 r. infrastruktura ładowania dla pojazdów ciężkich ma pokrywać 100% dróg w sieci TEN-T w odstępach co 60 km na sieci bazowej i będzie to tyle samo lokalizacji, co w 2025 r. dla pojazdów osobowych. W ramach sieci kompleksowej, do końca 2030 r. postanowiono wyznaczyć strefy ładowania o mocy wyjściowej na poziomie co najmniej 1500 kW, posiadające co najmniej jeden punkt ładowania o indywidualnej mocy wyjściowej wynoszącej co najmniej 350 kW. Strefy ładowania powinny być oddane w każdym kierunku ruchu, a odległość między nimi może wynosić maksymalnie 100 km. Aby zrealizować ten wymóg zaplanowano 64 lokalizacje (Dz.U. 2024, poz. 1289).

Jak wynika z powyższego, znowelizowana w 2024 r. „Ustawa o elektromobilności i paliwach alternatywnych” (Dz.U. 2024, poz. 1289) reguluje zasady rozwoju i funkcjonowania infrastruktury paliw alternatywnych, obowiązki podmiotów publicznych w zakresie rozwoju infrastruktury paliw alternatywnych, obowiązki informacyjne w zakresie paliw alternatywnych, warunki funkcjonowania stref czystego transportu oraz sposób realizacji krajowych ram polityki rozwoju infrastruktury paliw alternatywnych. W ustawie zajęto się także rozwojem infrastruktury paliw alternatywnych (Mazurek, 2021).

Elektromobilność a problem zaopatrzenia w energię

Stacje ładowania należy podłączyć do sieci energetycznej, co rodzi określone wyzwania. Po pierwsze, trzeba zaspokoić zwiększony popyt na energię elektryczną generowaną przez akumulatory podłączanych pojazdów. Po drugie, wymagania narzucone polityką klimatyczną nie pozwalają na zwiększenie produkcji energii pochodzącej ze źródeł kopalnych, jak węgiel, ropa czy gaz ziemny. Naturalnym wyborem stają się więc odnawialne źródła energii (OZE) i w założeniach unijnych decydentów to one właśnie powinny zaspokoić zwiększony popyt (Alogdianakis, Dimitriou, 2023).

Odniesienia do OZE pojawiają się wielokrotnie w dokumentach unijnych i polskich. Znajdziemy je nie tylko we wspomnianym już wcześniej pakiecie Gotowi na 55. W 2023 r. ukazała się Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/2413 (RED III, 2023). Dyrektywa RED III ma znaczenie dla rynku elektromobilności, ponieważ zmieniła cele klimatyczne na bardziej ambitne w porównaniu do poprzednich. Dyrektywa ta określiła udział OZE w końcowym zużyciu energii brutto w UE na 42,5% w 2030 r. Jednak zmieniono ten próg

i UE będzie dążyć do poziomu 45%. Nowe cele wyznaczone w RED III zobowiązują państwa członkowskie UE do osiągnięcia 29% udziału OZE w końcowym zużyciu energii w sektorze transportu lub redukcji intensywności emisji gazów cieplarnianych z sektora transportu na poziomie 14,5%. Realizacja tych celów ma się odbywać m.in. poprzez zwiększanie wykorzystania biopaliw (zwłaszcza II generacji), rozwój paliw alternatywnych oraz zwiększanie efektywności pojazdów i ruchu pieszego oraz rowerowego. Dyrektywa RED III zobowiązuje ponadto państwa członkowskie do zapewnienia pojazdom elektrycznym możliwości uczestnictwa w procesie włączania OZE do systemu, czyli włączenia ich do tzw. smart grid. Inteligentne i dwukierunkowe ładowanie pomogłoby zwiększyć udział odnawialnej energii elektrycznej dzięki flotom pojazdów elektrycznych (Lehnert, Traum, 2024).

W celu promowania dalszego rozwoju elektromobilności państwa członkowskie powinny ustanowić mechanizm przydzielania uprawnień do emisji umożliwiający operatorom ogólnodostępnych punktów ładowania przyczynienie się, poprzez dostawy odnawialnej energii elektrycznej, do wypełnienia obowiązku nałożonego na dane państwo. Elektryfikacja oparta na energii ze źródeł odnawialnych stałaby się najskuteczniejszym sposobem obniżenia emisyjności transportu drogowego (Bogdanov i in., 2024). Do 1 lipca 2028 r. Komisja powinna ocenić, kiedy energię elektryczną wykorzystywaną do produkcji paliw odnawialnych pochodzenia niebiologicznego można uznać za w pełni odnawialną i przedstawić sprawozdanie PE i Radzie.

W Polsce, w lutym 2024 r., ukazał się wspomniany już wcześniej „Krajowy plan w dziedzinie energii i klimatu do 2030 r.” (2024). Trzy jego najważniejsze cele wynikają z rozporządzeń UE i dotyczą obniżenia emisyjności (o 35% w stosunku do 1990 r.), udziału odnawialnych źródeł energii w finalnym zużyciu energii brutto (29,8% w tym w transporcie 17,7% w stosunku do 2005 r.) oraz poprawy efektywności energetycznej (finalne zużycie energii niższe o 12,8%). Bezpośrednio lub pośrednio wszystkie trzy cele wiążą się z elektromobilnością. Impulsem do obniżenia emisyjności ma być m.in. handel uprawnieniami do emisji, który od 2027 r. obejmie sektor transportu drogowego. Założono także wzrost wykorzystania OZE w transporcie, gdzie udział tych źródeł ma osiągnąć poziom 14% w 2030 r. Elektromobilność będzie jednym z dwóch głównych sposobów (drugi to biopaliwa) na osiągnięcie tego celu. Polska zadeklarowała osiągnięcie do 2030 r. 29,8% udziału OZE w końcowym zużyciu energii brutto. Na realizację tego celu składać się będzie wykorzystanie OZE łącznie w elektroenergetyce, ciepłownictwie i chłodnictwie oraz na cele transportowe.

W „Polityce energetycznej Polski do 2040 r.” (2021) za kluczowe elementy w odniesieniu do OZE uznano m.in. energetykę wiatrową na morzu, energię z fotowoltaiki, wzrost udziału OZE, ograniczenie udziału węgla w wytwarzaniu energii elektrycznej do 2030 r., uruchomienie w 2033 r. pierwszego bloku elektrowni jądrowej, pokrycie zapotrzebowania na ciepło wszystkich gospodarstw domowych w 2040 r. ze źródeł ciepła systemowego oraz zero- lub niskoemisyjnych źródeł indywidualnych. Prezentując plany rozwoju odnawialnych źródeł energii, przedstawiono prognozy udziału energii z OZE w kilku działach gospodarki (por. tab. 3).

Tab. 3. Planowany udział energii z OZE

Udział energii z OZE	2020 [%]	2030 [%]	2040 [%]
w zużyciu końcowym energii brutto	15	23	28,5
w elektroenergetyce	22,1	31,8	39,7
w ciepłownictwie i budownictwie	17,4	28,4	34,4
w transporcie	10	14	22

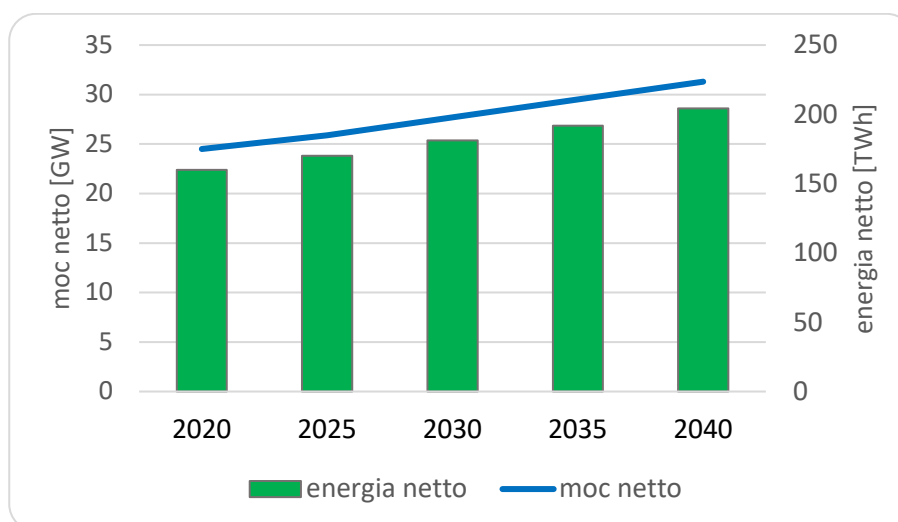
Źródło: Polityka energetyczna Polski do 2040 r., 2021, s. 64.

Nawet zapewnienie wystarczającej podaży energii elektrycznej nie rozwiązuje całkowicie problemu. Pojawia się bowiem kolejny, związany z wydolnością sieci elektroenergetycznej i jej możliwościami dostarczenia do stacji ładowania dużych ilości energii w szczytach zapotrzebowania. Potrzebne są rozwiązania reagujące na przeciążenie sieci, ale nie tylko. Okresy wysokiej produktywności OZE nie pokrywają się zwykle z okresami wysokiego zapotrzebowania na energię. Unijne przepisy nakładają na państwa członkowskie określone wymagania co do wdrażanej infrastruktury paliw alternatywnych, nie regulują jednak tego, w jaki

sposób dane państwo zapewni wystarczającą ilość energii, która zasili takie stacje. Wobec tego rządy poszczególnych państw przygotowują i wdrażają własne plany polityki energetycznej, uwzględniające cele wynikające z Zielonego Ładu czy Gotowych na 55. Nadal też są zobowiązane zapewniać bezpieczeństwo energetyczne swoim obywatelom (Marotta i in., 2023).

W ramach polityki energetycznej zapowiedziano wobec tego rozbudowę i modernizację systemu przesyłowego, aby zapewnić odbiór wytworzonej energii nawet w sytuacji przyłączania nowych źródeł. Ponadto należy zadbać o stabilną i efektywną pracę systemu, który ma stać się częścią jednolitego rynku energii elektrycznej UE, być zabezpieczonym przed zagrożeniami cyfrowymi itd. Z pewnością poprawa efektywności działania sieci przesyłowej może przyczynić się do wzrostu zainteresowania budową stacji ładowania oraz większymi inwestycjami w rozproszoną energetykę. Użytkowników pojazdów elektrycznych szczególnie interesuje sprawność dystrybucji energii. Tymczasem duża część infrastruktury dystrybucyjnej ma ponad 25 lat, a zdarzają się i znacznie starsze jej fragmenty. Zapowiedziano więc, że stopień odtworzenia infrastruktury wynosić będzie co najmniej 1,5% rocznie do czasu osiągnięcia średniego wieku infrastruktury niższego niż 25 lat. Ponadto, ze względu na szybko rosnącą liczbę prosumentów, obecna sieć jednokierunkowa zostanie przekształcona w dwukierunkową. Jako istotny element rynku energii uznano rynek paliw alternatywnych, w tym elektryczność (PEP2040, 2021).

Według prognoz załączonych do „Polityki energetycznej Polski do 2040 r.” (2021) zapotrzebowanie na energię elektryczną oraz na moc będzie cały czas rosnąć (rys. 1).



Rys. 1. Prognozy zapotrzebowania na energię elektryczną i moc do 2040 r.

Źródło: Polityka energetyczna Polski do 2040 r., 2021, s. 208.

Z prognoz przedstawionych na wykresie na rysunku 1 wynika, że zapotrzebowanie na energię elektryczną oraz na moc będzie co pięć lat rosnąć średnio o 6,3%. Do wzrostu tego przyczynić ma się m.in. rozwój rynku pojazdów elektrycznych, który został uznany (obok rynku pomp ciepła) za najbardziej istotną zmianę strukturalną. Struktura źródeł wytwarzających energię elektryczną będzie z czasem ulegała zmianie (PEP2040, 2021, s. 211). W 2040 r., w porównaniu z rokiem 2025, z węgla (kamiennego i brunatnego) wytwarzane będzie ok. 75% mniej energii. Zgodnie z przedstawionymi prognozami, w 2040 r. energia elektryczna wytwarzana z węgla stanowić będzie jedynie 11% miks energetycznego, podczas gdy OZE odpowiadać będą za ok. jedną trzecią całej produkcji. Jednak również jedna trzecia pochodzić ma z elektrowni na gaz ziemny.

Wreszcie za istotną kwestię należy uznać magazynowanie energii. W ramach tzw. smart grid do magazynowania nadwyżek energii planuje się wykorzystywać m.in. akumulatory trakcyjne w pojazdach, które w razie potrzeby oddawałyby energię do sieci. Zapowiedziano wsparcie dla technologii V2G (ang. vehicle to grid) oraz uregulowanie statusu prawnego instalacji magazynowania energii elektrycznej, w tym taryf dla wprowadzania energii do magazynu. Za szczególnie ważne uznano magazynowanie energii pochodzącej

z OZE ze względu na charakter działania tych źródeł. Zgromadzona w magazynach nadwyżkowa energia z OZE może zostać wykorzystana do produkcji wodoru lub innego paliwa, którego gęstość energii jest odpowiednio wysoka i pozwoli ją przechowywać przez długi czas.

Kompletna i nowoczesna sieć elektroenergetyczna wymaga stałego monitoringu działania dzięki inteligentnym systemom pomiarowym, nadzorującym, sterującym i zabezpieczającym. Dlatego w „Polityki energetycznej Polski do 2040 r.” (2021) zaplanowano ustanowienie operatora informacji rynku energii oraz wyposażenie odbiorców końcowych w liczniki zdalnego odczytu (80% z nich do 2028 r.). Inteligentna sieć zintegruje wszystkich przyłączonych do niej użytkowników: wytwórców, odbiorców, prosumentów, a także użytkowników pojazdów elektrycznych.

Dyskusja i wnioski

Polityka klimatyczna Unii Europejskiej, której celem jest osiągnięcie neutralności klimatycznej do 2050 roku, niesie ze sobą skutki dla różnych grup interesariuszy – państw członkowskich, przedsiębiorstw, pracowników i konsumentów. Państwa członkowskie zobowiązane są do realizacji przyjętych na poziomie Unii celów. W krajach wciąż mocno polegających na węglu, jak Polska, mogą wzrosnąć ceny energii przynajmniej do momentu, kiedy węgiel zostanie zastąpiony przez bardziej przyjazne środowisku źródła energii.

Przedsiębiorstwa właściwie z każdego sektora będą musiały obniżyć swoje emisje gazów cieplarnianych, co wymusi zmiany w technologii produkcji i procesach operacyjnych. Nie pozostanie to bez wpływu na konkurencyjność przedsiębiorstw na rynku unijnym i globalnym. Transformacja energetyczna z jednej strony wymagać będą przekwalifikowania pracowników z niektórych branż, ale mogą też stworzyć nowe miejsca pracy.

Plany na osiągnięcie celów przyjętych przez KE są też poddawane krytyce. Oflakowski (2022) zwrócił uwagę, że transformacja elektromobilna w sektorze motoryzacyjnym i logistycznym UE napotyka na poważne wyzwania związane z tempem zmian, kosztami, infrastrukturą i zależnością od importu technologii. Unijne cele klimatyczne są trudne do osiągnięcia bez negatywnych skutków społecznych i gospodarczych, w tym utraty miejsc pracy i wzrostu kosztów dla firm. KE wydaje się ignorować te skutki. Planowana wymiana około 30 milionów lekkich pojazdów dostawczych na elektryczne do 2035 roku budzi poważne obawy, głównie ze względu na tempo i skalę zmian, wysokie koszty pojazdów, niedostateczną infrastrukturę ładowania oraz niedobory mikroprocesorów i baterii, które w dużej mierze są importowane z Chin.

Motowidlak i Górniak (2022) wskazują, że mimo rosnącego rynku pojazdów elektrycznych, istnieją bariery prawne, techniczne i infrastrukturalne, które utrudniają pełne wdrożenie elektromobilności na poziomie europejskim. Rozwój elektromobilności wymaga skoordynowanych działań, inwestycji w infrastrukturę i technologię, a także uwzględnienia wyzwań związanych z rezyliencją systemów mobilności wobec globalnych zakłóceń. Ważne jest również podnoszenie świadomości społecznej na temat korzyści płynących z elektromobilności. Polityka UE powinna brać pod uwagę specyfikę poszczególnych państw członkowskich i regionów.

Ogólnie rzecz biorąc, polityka klimatyczna Unii Europejskiej jest oceniana jako efektywna pod względem osiąganych wyników, ale napotyka na wyzwania w realizacji niektórych celów. Przynajmniej część z nich jest oceniana jako bardzo ambitne (Hoarau, Lorang, 2022), a przez to istnieją wątpliwości co do szans ich osiągnięcia. Na przykład realizacja celów efektywności energetycznej przebiega wolniej niż zakładano, zużycie energii wciąż przekracza cele o ponad 17%. Przejście na niskoemisyjne źródła energii wymaga dużych inwestycji, które są wyzwaniem dla gospodarek części państw członkowskich.

Przegląd obowiązujących, jak i nowo wprowadzanych lub nowelizowanych w Polsce i UE aktów prawnych pokazuje jak istotnym, ale i złożonym problemem jest zagadnienie elektromobilności. Pamiętać należy bowiem, że o ile część przepisów, jak np. nowe normy emisji spalin lub planowane strefy czystego transportu, dotyczy elektromobilności bezpośrednio, to inne akty prawne mają na jej rozwój wpływ pośredni. Są to m.in. regulacje sektora energetyki, system handlu emisjami czy działania mające poprawić jakość powietrza w miastach. Wobec powyższego, w niniejszym artykule usystematyzowano wiedzę w tym zakresie poprzez

przedstawienie wybranych aktów prawnych mających istotny wpływ na proces wdrażania, rozwoju i funkcjonowania elektromobilności tak w UE, jak i w Polsce. Rozważane problemy podzielono na trzy główne wątki polityki klimatycznej UE związanej z elektromobilnością. Najpierw omówiono te regulacje, które wiążą się z kwestiami dbania o środowisko naturalne, następnie scharakteryzowano te akty prawne, które odnoszą się do rozwoju infrastruktury ładowania i problemu zaopatrywania w energię. Analiza dokumentów oraz przytoczonej literatury potwierdza, że w odniesieniu do ram formalno-prawnych dla funkcjonowania i rozwoju elektromobilności w zrównoważonej Europie wciąż wiele kwestii wymaga dalszego doprecyzowania i regulacji.

Reference

- Alogdianakis, F., Dimitriou, L. (2023). Optimal mechanism design of public policies for promoting electromobility: A dynamic programming formulation. *Transportation Research Interdisciplinary Perspectives* (19). DOI: 10.1016/j.trip.2023.100807.
- Bogdanov, D., Ram, M., Khalili, S., Aghahosseini, A., Fasihi, M., Breyer, Ch. (2024). Effects of direct and indirect electrification on transport energy demand during the energy transition. *Energy Policy* (192). DOI: 10.1016/j.enpol.2024.114205.
- Drożdż, W., Elżanowski, F., Dowejko, J., Brożyński, B. (2021). Hydrogen Technology on the Polish Electromobility Market. Legal, Economic, and Social Aspects. *Energies* (14), 2357. DOI: 10.3390/en14092357
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/2413 zmieniająca dyrektywę (UE) 2018/2001, rozporządzenie (UE) 2018/1999 i dyrektywę 98/70/WE w odniesieniu do promowania energii ze źródeł odnawialnych oraz uchylająca dyrektywę Rady (UE) 2015/652 (RED III). [Directive (EU) 2023/2413 of the European Parliament and of the Council of 18 October 2023 amending Directive (EU) 2018/2001, Regulation (EU) 2018/1999 and Directive 98/70/EC as regards the promotion of energy from renewable sources, and repealing Council Directive (EU) 2015/652].
- Europejski Zielony Ład, Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, [European Green Deal, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions] COM/2019/640 końcowy.
- „Gotowi na 55”: osiągnięcie unijnego celu klimatycznego na 2030 r. w drodze do neutralności, Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, klimatycznej [‘Fit for 55’: delivering the EU’s 2030 Climate Target on the way to climate neutrality, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions] COM/2021/550 końcowy.
- Hoarau, Q., Lorang E. (2022). An assessment of the European regulation on battery recycling for electric vehicles. *Energy Policy* (162). DOI: 10.1016/j.enpol.2021.112770.
- Klimach, A., Figurska, M. (2022). Electromobility infrastructure and vehicles in the context of Polish legislation. *Acta Scientiarum Polonorum Administratio Locorum*, (21), 379–394. DOI: 10.31648/aspal.7511
- Kokocińska, K. E. (2021). Legal Instruments in the Development of Electromobility in the European Union, with Particular Focus on Planning Acts. *Review of European and Comparative Law*, (44), 81–102. DOI: 10.31743/recl.10650
- Krajowe ramy polityki rozwoju infrastruktury paliw alternatywnych. [National policy framework for the development of alternative fuel infrastructure]. Warszawa: Ministerstwo Energii, 29 marca 2017 r.
- Lehnert, W., Traum, Y. (2024). The ‘new’ Renewable Energy Directive (RED III): an overview. *European Energy & Climate Journal* (12), 40-47. DOI: 10.4337/eej.2024.0001
- Marotta, A., Lodi, C., Julea, A., Gomez Vilchez J.J. (2023). European governments’ electromobility plans: an assessment with a focus on infrastructure targets and vehicle estimates until 2030. *Energy Efficiency* (16). DOI: 10.1007/s12053-023-10163-z
- Mazurek, P.A. (2021). Wybrane zagadnienia prawne i techniczne w zakresie emc stacji ładowania pojazdów elektrycznych. [Selected legal and technical aspects of emc of electric vehicle charging stations]. *Przegląd Elektrotechniczny* (1), 156-161. DOI: 10.15199/48.2021.01.31
- Michalik, S., Zieliński, D. (2024). Transformacja energetyczna w Polsce w świetle strategicznych dokumentów rządowych i analiz badawczych [Energy transformation in Poland in the light of strategic government documents]. Warszawa: Sieć Badawcza Łukasiewicz - ITECH Instytut Innowacji i Technologii.
- Motowidlak, U. (2022). Conditions for the sustainable development of electromobility in the European Union road transport from the perspective of the European Green Deal. *Prace Komisji Geografii Komunikacji PTG*, (25), 7-25. DOI: 10.4467/2543859XPKG.22.018.17142

- Motowidlak, U., Górniak J. (2022). Czynniki krytyczne rozwoju elektromobilności z perspektywy zrównoważonych i rezyliencyjnych systemów mobilności. *Studia i Prace Kolegium Zarządzania i Finansów*, nr 187, 135-49. DOI: 10.33119/SIP.2022.187.7
- Oflakowski, K. (2022). Wymuszona rewolucja elektromobilności w lekkiej logistyce UE może się nie udać. *Logistyka*, nr 4, 37-42.
- Plan Rozwoju Elektromobilności w Polsce „Energia do przyszłości” [Plan for Electromobility Development in Poland „Energy into the Future”], Ministerstwo Energii, Warszawa 2017.
- Polityka energetyczna Polski do 2040 r. [Poland’s Energy Policy until 2040], załącznik do obwieszczenia Ministra Klimatu i Środowiska z dn. 2 marca 2021 r. w sprawie polityki energetycznej państwa do 2040 r.
- Projekt aktualizacji Krajowego planu na rzecz energii i klimatu na lata 2021–2030, pod nazwą Krajowy Plan w dziedzinie Energii i Klimatu do 2030 r. [The draft update of the National Energy and Climate Plan 2021–2030, called the National Energy and Climate Plan to 2030.], który przedłożono do konsultacji publicznych w październiku 2024 r.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/1804 w sprawie rozwoju infrastruktury paliw alternatywnych i uchylenia dyrektywy 2014/94/UE. [Regulation (EU) 2023/1804 of the European Parliament and of the Council of 13 September 2023 on the deployment of alternative fuels infrastructure, and repealing Directive 2014/94/EU].
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/1542 w sprawie baterii i zużytych baterii zmieniające dyrektywę 2008/98/WE i rozporządzenie (UE) 2019/1020 oraz uchylające dyrektywę 2006/66/WE. [Regulation (EU) 2023/1542 of the European Parliament and of the Council of 12 July 2023 concerning batteries and waste batteries, amending Directive 2008/98/EC and Regulation (EU) 2019/1020 and repealing Directive 2006/66/EC].
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/631 określające normy emisji CO₂ dla nowych samochodów osobowych i dla nowych lekkich pojazdów użytkowych oraz uchylające rozporządzenia (WE) nr 443/2009 i (UE) nr 510/2011 (przekształcenie) [Regulation (EU) 2019/631 of the European Parliament and of the Council of 17 April 2019 setting CO₂ emission performance standards for new passenger cars and for new light commercial vehicles, and repealing Regulations (EC) No 443/2009 and (EU) No 510/2011 (recast)].
- Strategia na rzecz zrównoważonej i inteligentnej mobilności – europejski transport na drodze ku przyszłości, Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, COM/2020/789 końcowy. [Sustainable and Smart Mobility Strategy – putting European transport on track for the future, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions].
- Sydorów, M., Chmiel, B., Żukowska, S. (2023). Wyzwania zrównoważonej mobilności miejskiej na tle polityki miejskiej Unii Europejskiej: wybrane przykłady. [Challenges of sustainable urban mobility in the context of European Union urban policy: case studies]. *Prace Komisji Geografii Komunikacji PTG* (26), 9-21. DOI: 10.4467/2543859XPKG.23.001.17398
- Ustawa z dnia 11 stycznia 2018 r. o elektromobilności i paliwach alternatywnych, jednolity tekst ustawy z dnia 26 sierpnia 2024 r. [Act of 11 January 2018 on electromobility and alternative fuels, consolidated text of the Act of 26 August 2024] (Dz.U. 2024, poz. 1289).

Anna Owczarczyk

Military University of Technology

ORCID: 0000-0003-1363-2296

anna.owczarczyk@wat.edu.pl

JEL Classification: J26, J32

Jakub Albin

Military University of Technology

Mateusz Stanisławski

Military University of Technology

ANALIZA PORÓWNAWCZA SYSTEMÓW EMERYTALNYCH W FINLANDII, SZWECJI ORAZ POLSCE – WNIOSKI I WYZWANIA DLA POLSKI

Comparative Analysis of Pension Systems in Finland, Sweden and Poland –
Conclusions and Challenges for Poland

<https://doi.org/10.34739/maj.2025.04.06>

Abstract: Obecnie w Polsce coraz częściej publicznie mówi się o krajowym systemie emerytalnym. Zarówno politycy, jak i akademicy zastanawiają się, czy w innych krajach można znaleźć inspirację dla reformy naszego systemu emerytalnego. Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie funkcjonowania systemów emerytalnych w Finlandii, Szwecji i w Polsce oraz zaproponowanie rozwiązań, które potencjalnie mogłyby być wykorzystane i wdrożone przy odpowiednich korektach w polskim systemie emerytalnym. Wyniki badań uzyskano na podstawie krytycznej analizy literatury, obowiązujących oraz historycznych aktów prawnych, źródeł wtórnych oraz danych statystycznych pochodzących z oficjalnych baz danych i roczników statystycznych (GUS, OECD). Propozycje zmian w polskim systemie emerytalnym zostały sformułowane po zidentyfikowaniu jego problemów oraz przeanalizowaniu wybranych skandynawskich systemów emerytalnych. Zmiany, które zostały zaproponowane w artykule to zrównanie wieku emerytalnego dla obu płci, uzależnienie składki emerytalnej od oczekiwanej długości życia, wprowadzenie składki emerytalnej trafiającej na konto inwestycyjne oraz reforma składek emerytalnych dla jednoosobowej działalności gospodarczej. Na podstawie artykułu można wnioskować, że reformy w polskim systemie emerytalnym z pewnością są potrzebne, a pomocne w tym zakresie mogą być rozwiązania systemowe zastosowane w wybranych krajach skandynawskich, które w odpowiedni sposób można zaimplementować, uwzględniając warunki społeczno-gospodarcze.

Słowa kluczowe: system emerytalny, emerytura, starzejące się społeczeństwo, ubezpieczenie emerytalne

Abstract: Nowadays, there is increasing public discussion in Poland about the national pension system. People are wondering whether other countries can provide inspiration for pension system reform. The aim of this article is to present the functioning of pension systems in Finland, Sweden, and Poland, as well as to propose solutions that could potentially be utilized and implemented with appropriate adjustments in the Polish pension system. The research results are based on an analysis of literature, secondary sources, and statistical data. Proposals for changes to the Polish pension system were formulated after identifying the problems of the Polish system and analyzing selected Scandinavian pension systems. The reforms that have been proposed include equalizing the retirement age for both sexes, making pension contributions dependent on life expectancy, introducing pension contributions that go into an investment account, and reforming pension contributions for sole proprietorships. Based on the article, it can be concluded that reforms in the Polish pension system are certainly needed. Finding ideas for reform should not be difficult, as there is no need to invent a completely new system. It is enough to draw on solutions from highly developed European countries and implement them appropriately in Poland, of course taking into account the socio-economic conditions.

Keywords: pension system, pension, aging society, pension insurance

Wprowadzenie

Współczesna debata publiczna coraz częściej koncentruje się wokół krajowego systemu emerytalnego oraz spogląda na zagraniczne systemy emerytalne w poszukiwaniu rozwiązań, co jest wyrazem rosnących obaw społecznych związanych z postępującą zmianą struktury demograficznej, potencjalnymi reformami wieku emerytalnego, wyzwaniami migracyjnymi oraz kondycją finansów publicznych. W Polsce temat ten generuje wyraźnie wzmożone zainteresowanie, a duża część społeczeństwa z niepokojem spogląda w przyszłość. W poszukiwaniu rozwiązań warto przyjrzeć się systemom emerytalnym przyjętym w Finlandii i Szwecji, które od lat powszechnie uznawane są za jedno z najlepiej funkcjonujących modeli zabezpieczenia emerytalnego w Europie, a także na świecie.

Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie funkcjonowania systemów emerytalnych w Finlandii, Szwecji i w Polsce oraz zaproponowanie rozwiązań, które potencjalnie mogłyby być wykorzystane i wdrożone, przy odpowiednich korektach i dostosowaniach, w polskim systemie emerytalnym.

Artykuł odpowiada na następujące pytania badawcze:

- jak skonstruowany jest polski system emerytalny?
- jakie rozwiązania zastosowano w szwedzkim i fińskim systemie emerytalnym?
- z jakimi problemami boryka się polski system emerytalny?
- które rozwiązania skandynawskich systemów można wykorzystać, aby usprawnić polski system emerytalny?

Aktualnie polski system emerytalny wydaje się niedostosowany do potrzeb społeczno-gospodarczych, a wśród głównych problemów, z jakimi boryka się można wymienić:

- starzenie się społeczeństwa – Polska jest krajem „dynamicznie” starzejącym się, współczynnik dzietności z roku na rok konsekwentnie spada, w roku 2023 wyniósł 1,16, w 2024 – 1,11, a w roku 2025 – 1,04 (Birth Gauge, 2025). Prognozy nie wskazują na odwrócenie się tego negatywnego trendu. Polska plasuje się wśród krajów z najniższym wskaźnikiem dzietności w Unii Europejskiej (w 2023 r. 1,16, przy średniej UE na poziomie 1,38). Te statystyki wzbudzają poważne obawy, czy obecny system zapewni obywatelom godne warunki życia po zakończeniu aktywności zawodowej. Wyniki „Prognozy ludności na lata 2023-2060” wskazują na wyraźny ubytek ludności do 2060 r. W scenariuszu głównym przewiduje się spadek do aż 30,4 mln osób, z kolei w przewidywaniach alternatywnych odpowiednio do 26,7 mln w niskim oraz do 34,8 mln w wysokim (GUS, 2023).
- rosnący współczynnik obciążenia demograficznego – prognozy wskazują, że w przyszłości znacznie wzrośnie liczba emerytów przypadających na jednego pracującego. To sprawi, że fundusz emerytalny ZUS-u będzie wymagał coraz większych dotacji z budżetu państwa, co z kolei zwiększy dług publiczny.
- niski wskaźnik stopy zastąpienia – stopa zastąpienia, czyli stosunek pierwszej emerytury do ostatniego wynagrodzenia, w przyszłości będzie coraz niższa. Oznacza to, że emerytury będą stanowić coraz mniejszy procent dotychczasowych zarobków, co może prowadzić do ubóstwa na starość.
- brak zachęt do dłuższej pracy – obecny system nie motywuje wystarczająco do kontynuowania aktywności zawodowej po osiągnięciu wieku emerytalnego.
- brak zaufania do publicznych instytucji zabezpieczenia emerytalnego – zmiany w funkcjonowaniu Otwartych Funduszy Emerytalnych, w tym przeniesienie części środków do ZUS-u, podważyły zaufanie do długoterminowego oszczędzania.

Uwzględniając powyższe warto dokonać analizy innych systemów emerytalnych i ich rozwiązań w celu modyfikacji polskiego wariantu.

Przegląd piśmiennictwa

System emerytalny to narzędzie służące do gromadzenia środków, które w przyszłości są przeznaczone do wypłaty świadczeń emerytalnych. Zgromadzony kapitał wypłacany jest płatnikowi składek w zależności od ich liczby i wysokości. To rozwiązanie sprawia, że jednostka jest w stanie zabezpieczyć się przed utratą przyszłych zarobków, popadnięciem w ubóstwo oraz pogorszeniem standardów życia (Schwarz, 2006). To jeden z filarów państwa opiekuńczego, jedno z osiągnięć rozwojowych kraju oraz nieodłączny komponent społeczeństwa współpracującego ze sobą, solidarnego względem siebie. W wymiarze praktycznym jest to najwyuczajniej forma zabezpieczenia finansowego obywateli po zakończeniu aktywności zawodowej. Na temat struktury, funkcjonowania polskiego systemu ubezpieczeń społecznych, w tym systemu emerytalnego, powstało wiele prac, które nie tylko opisują jego istotę, ale też wskazują na jego dysfunkcje (Kolek 2021; Garbicz 2017; Kasprowski 2022; Sawulski 2019; Staniec 2019; Bednarczyk 2024).

System emerytalny w Polsce oparty jest na trzech głównych filarach (Ustawa o emeryturach i rentach z FUS, 1998) i łączy elementy solidarności społecznej oraz indywidualnego, prywatnego oszczędzania. Oprócz obowiązkowych składek oferuje również dobrowolne formy oszczędzania i inwestowania. Został ustanowiony w wyniku jednej z najistotniejszych reform społeczno-gospodarczych po 1989 roku (Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, 2023). Reforma emerytalna z 1999 roku miała na celu likwidację przywilejów branżowych oraz ujednoczenie systemu, co częściowo udało się osiągnąć poprzez eliminację lub wygaszenie niektórych z nich, takich jak emerytury nauczycielskie z Karty Nauczyciela (Worach, Kardas, 2001). Poprzedni system charakteryzował się poważną wadą w postaci licznych zachęt do wcześniejszej rezygnacji z aktywności zawodowej, co prowadziło do spadku liczby osób pracujących (Worach, Kardas, 2001). W kontekście dynamicznych zmian demograficznych oraz rosnącego udziału osób w wieku poprodukcyjnym stanowiło to poważny problem dla odradzającego się państwa po transformacji ustrojowej i gospodarczej (Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, 2023).

I filar – uznawany za najważniejszy, podstawowy, a zarazem obowiązkowy – jest oparty na obowiązkowych składkach, które są pobierane od wynagrodzenia pracownika (Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych, 1998). Wysokość składki to 19,52% pensji brutto, którą w równych częściach płać pracownik oraz pracodawca. Obie strony umowy o pracę odprowadzają do ZUS po 9,76% wynagrodzenia brutto (Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych, 1998). Ten kluczowy element polskiego systemu emerytalnego powstał wskutek reformy emerytalnej, w której system o zdefiniowanym świadczeniu został zastąpiony systemem o zdefiniowanej składce (Ogonek, 2001). W wyniku tej zmiany wysokość potencjalnej emerytury jest uzależniona od tego, ile zostało wpłacone w składkach, a także od średniego dalszego trwania życia ogłaszanego każdego roku przez Główny Urząd Statystyczny (Ogonek, 2001). Emerytura obliczana jest poprzez podzielenie „kapitału emerytalnego”, który został zapisany na podstawie naszych wcześniejszych składek, przez oczekiwaną długość życia w miesiącach (Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych, 1998). Warto wspomnieć, że „kapitał emerytalny” jest waloryzowany (Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych, 1998). Ten filar ubezpieczenia emerytalnego funkcjonuje w oparciu o zasadę repartycji – bieżące emerytury są finansowane ze składek wpłacanych od obecnie pracujących (Ogonek, 2001). Emerytury są finansowane przez Fundusz Ubezpieczeń Społecznych, a wypłacane i obsługiwane przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych (Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych, 1998, art. 9). System uwzględnia wiele wyjątków, a wyżej wymienione zasady ogólne odnoszące się do sposobu naliczania składek oraz wieku emerytalnego (60 lat dla kobiet i 65 – dla mężczyzn) nie obowiązują wielu grup zawodowych (Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych, 1998, art. 11-12). W skład tych wyjątków wchodzi:

- osoby rozliczające się według zasad obowiązujących w Kasie Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego (KRUS), który jest instytucją państwową odpowiedzialną za ubezpieczenie społeczne rolników (Ustawa o ubezpieczeniu społecznym rolników, 1990, art. 1);

- sędziowie, prokuratorzy, żołnierze zawodowi oraz funkcjonariusze służb mundurowych (Ustawa o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, 2019, art. 4-5);
- górnicy – istnieje również system emerytur górniczych, pod który podlegają osoby, które rozpoczęły pracę w górnictwie przed 1999 rokiem, ale jest on aktualnie wygaszany (Ustawa o emeryturach górniczych, 2017, art. 2).

Polskim emerytom, przy spełnieniu odpowiednich wymagań, przysługuje emerytura minimalna (Ustawa o emeryturach i rentach z FUS, 1998). Warunkiem koniecznym jest jednak osiągnięcie powszechnego wieku emerytalnego, a także wykazanie się odpowiednim stażem pracy, który wynosi 25 lat dla mężczyzn oraz 20 lat dla kobiet (Ustawa o emeryturach i rentach z FUS, 1998). W przypadku, gdy odprowadzone składki do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych nie wystarczają do uzyskania emerytury równej lub wyższej świadczeniu minimalnemu, emerytura zostaje podwyższona do wysokości emerytury minimalnej (Ustawa o emeryturach i rentach z FUS, 1998).

II filar emerytalny stanowi kapitałowy element systemu emerytalnego, którego celem jest gromadzenie części składek emerytalnych na indywidualnych kontach ubezpieczonych w Otwartych Funduszach Emerytalnych (OFE) (Ustawa o organizacji i funkcjonowaniu OFE, 1997). Składki przekazywane do OFE są inwestowane na rynku finansowym w obligacje skarbowe, akcje spółek giełdowych i inne instrumenty finansowe, a kapitał każdego członka Otwartego Funduszu Emerytalnego (OFE) jest zwiększany lub pomniejszany w wyniku zysków lub strat osiągniętych przez fundusz. W momencie przejścia na emeryturę zgromadzone środki są przeliczane na dożywotnią emeryturę kapitałową (Ustawa o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych, 1997). W odróżnieniu od I filaru, uczestnik II filaru ma możliwość wyboru funduszu i kierunku inwestowania zgromadzonych składek (Ustawa o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych, 1997; KNF, 2024).

Początkowo każdy ubezpieczony w ZUS-ie był zobowiązany do wyboru OFE i przekazywania części składki emerytalnej – 7,3% do wybranego OFE (Ustawa o organizacji i funkcjonowaniu OFE, 1997). Od 2014 r. część składki emerytalnej, która wcześniej była automatycznie przekazywana do OFE, stała się dobrowolna, a ubezpieczeni mają możliwość wyboru: część ich składki do OFE czy całość zapisana na subkoncie w ZUS-ie (składka w wysokości 19,52% wynagrodzenia: 12,22% trafia do ZUS-u (I filar), 4,38% trafia na subkonto ZUS-u (II filar) a 2,92% trafia do OFE – jeśli ubezpieczony tak zdecyduje). Kontrowersyjną kwestią dotyczącą funkcjonowania OFE były określone procentowo prowizje od wpłacanych składek oraz aktywów, którymi zarządzały fundusze. Ich wysokość (nawet 10% wartości składki), podważała efektywność OFE w zarządzaniu kapitałem. Obecnie obowiązujący limit prowizji to 1,75% (Ostrowska, Dziechciarz-Duda, 2003). Konieczność zmian w II filarze argumentowano także tym, że składki przekazywane do OFE znacząco ograniczały bieżące wpływy do ZUS-u, co wymagało większych dotacji z budżetu państwa do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (ZUS, 2013). W praktyce wiązało się to z obciążeniem finansów publicznych bez zwiększenia realnego bezpieczeństwa emerytalnego Polaków (ZUS, 2013). Po likwidacji obowiązku przekazywania składki do OFE rola funduszy znacząco zmalała, a ostateczny demontaż OFE pozostaje w fazie dyskusji politycznej (jednym z możliwych wariantów jest przesunięcie aktywów OFE do Funduszu Rezerwy Demograficznej) (Ministerstwo Finansów, 2023).

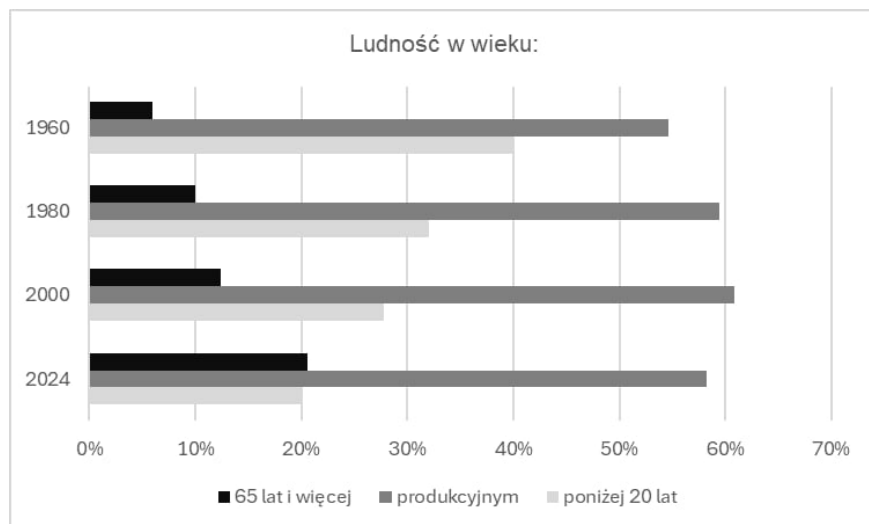
Całkowicie dobrowolnym elementem systemu emerytalnego jest III filar (Ustawa o indywidualnych kontach emerytalnych i IKZE, 2011, art. 1). Celem powstania tego filaru było umożliwienie prywatnego i dodatkowego oszczędzania na emeryturę przy wsparciu zachęt pracowniczych, ulg podatkowych oraz dopłat państwowych (Ustawa o indywidualnych kontach emerytalnych i IKZE, 2011, art. 2). Różnicą między II filarem a III filarem emerytalnym jest zakres swobody dysponowania zgromadzonymi środkami; w filarze III uczestnik może w pełni decydować o czasie, sposobie i wysokości wypłat, podczas gdy w II filarze takie możliwości są ograniczone. III filar jest rozbudowany i składa się z kilku silnie zróżnicowanych komponentów: Pracowniczego Programu Emerytalnego (PPE), Indywidualnego Konta Emerytalnego (IKE), Indywidualnego

Konta Zabezpieczenia Emerytalnego (IKZE) oraz Pracowniczych Planów Kapitałowych (PPK). Oferują one odmienne ulgi podatkowe i mechanizmy oszczędzania.

Metodologia i podstawy teoretyczne

Celem artykułu jest przedstawienie funkcjonowania systemów emerytalnych w Finlandii, Szwecji oraz zaproponowanie rozwiązań, które potencjalnie mogłyby być wykorzystane i wdrożone w polskim systemie emerytalnym. Wyniki badań uzyskano na podstawie krytycznej analizy literatury, obowiązujących oraz historycznych aktów prawnych, źródeł wtórnych oraz danych statystycznych pochodzących z baz danych GUS-u, OECD oraz raportów. Przegląd literatury, a także danych statystycznych dotyczących sytuacji demograficznej pozwoliły na określenie głównych wyzwań, jakie pojawiają się nie tylko przed polskim systemem emerytalnym, ale też szwedzkim i fińskim. Propozycje zmian w polskim systemie emerytalnym zostały sformułowane po zidentyfikowaniu jego problemów oraz przeanalizowaniu wybranych skandynawskich systemów emerytalnych.

Stwierdzenie, że polskie społeczeństwo się starzeje jest truizmem. Analiza danych Głównego Urzędu Statystycznego pokazuje, że od dawna mamy do czynienia z dynamiczną zmianą struktury ludności, a prognozy też nie napawają optymizmem.



Rys. 1. Struktura rynku pracy

Źródło: opracowanie własne na podstawie GUS (2023)

Do 2060 roku prognozuje się spadek ludności rezydującej o 12,7% w porównaniu do 2022 roku (GUS, 2023). „Oprócz ujemnego przyrostu naturalnego, będziemy obserwować dalsze niekorzystne zmiany w strukturze ludności według wieku oraz zmniejszanie się liczebności kobiet w wieku rozrodczym. Osoby w wieku 65 lat i więcej będą stanowiły około 30% populacji, a ich liczba wzrośnie o 2,5 miliona w porównaniu do 2022 r. Z kolei kobiety w wieku prokreacyjnym w 2060 r. w będą stanowiły jedynie 71% stanu z 2022 r.” (GUS, 2023, s.1). „Do 2060 r. wzrośnie o ponad jedną trzecią liczba osób w wieku 65 lat i więcej, a osób w wieku 80 lat i więcej podwoi się” (GUS, 2023, s.1).

W ramach reformy 1999 roku wprowadzono wiele zmian, które miały na celu uodpornić polski system emerytalny na skutki starzenia się społeczeństwa oraz narastający deficyt między wpływami ze składek a wypłacanymi świadczeniami. Zastosowane rozwiązania nie do końca sprostały wszystkim postawionym zadaniom, a wpływ starzejącego się społeczeństwa jest odczuwalny i będzie odczuwalny coraz bardziej. W modelu funkcjonowania ZUS-u na lata 2024-2028 wskazano, że roczne saldo FUS-u pozostanie ujemne przez cały okres prognozy, w 2028 roku deficyt w wariacie pośrodkowej wyniesie 101,2 mld zł, co w porównaniu z 2024 rokiem oznacza wzrost o 30,1 mld zł (ZUS, 2023).

Polski system emerytalny, mimo dużej dywersyfikacji i wielu reform, nadal boryka się z wyzwaniami, które do tej pory pozostają nierozwiązane.

Pierwszym kluczowym zarzutem wobec ZUS-u jest to, że wydatki FUS-u nie są w całości pokrywane ze składek (jest to praktycznie niemożliwe). Rok 2022 był rekordowy i najbardziej korzystny dla FUS-u od 1999 roku, a mimo tego wpływy ze składek i ich pochodnych pokryły 85% wydatków (ZUS, 2023). Dotacja z budżetu państwa w 2022 roku wyniosła 38,7 mld zł (ZUS, 2023). Wraz z pogarszającą się sytuacją demograficzną Polski, dotacja z budżetu państwa będzie musiała stanowić coraz większy udział w przychodach FUS-u. Graniczące z absurdem są dane z KRUS-u, gdzie w 2024 roku składki ubezpieczonych rolników pokryły zaledwie około 7,7% wydatków Funduszu Emerytalno-Rentowego, cała reszta została pokryta przez dotację z budżetu państwa (KRUS, 2024).

ZUS-owi często zarzuca się również niegospodarność oraz wysokie koszty działalności. Niemniej jednak, w 2022 roku koszt działalności ZUS-u wyniósł 1,6% kosztów FUS-u, więc nie jest to niepokojąco niebezpieczna wartość (ZUS, 2023).

Problemem polskiego systemu emerytalnego jest też stosunkowo niska liczba osób korzystających z III filaru emerytalnego, który może być dobrym uzupełnieniem obowiązkowego I filaru. Choć popularność rośnie, głównie dzięki PPK, to nadal większość Polaków nie korzysta z żadnego z tych rozwiązań (KNF, 2024). Grozi to niestety bardzo niskimi emeryturami w przyszłości i wzrostem ubóstwa wśród osób 65+.

Jednym z problemów, który powoli wchodzi do mainstream-u debaty publicznej jest fakt, iż samozatrudnieni, którzy również objęci obowiązkiem odprowadzania składek na ubezpieczenie emerytalne, korzystają z wielu zwolnień oraz ulg składowych, a nie zawsze jest to zasadne (Petelczyc, Lasocki, 2024).

Polska jest jednym z sześciu państw OECD, które zachowują różnicę w wieku emerytalnym, co stanowi zdecydowaną mniejszość, a często to również jest wskazywane jako problem naszego systemu emerytalnego (Jaworska-Martycz, Smółko, 2025).

System zachęt i ulg do późniejszego przechodzenia na emeryturę oraz programy aktywizacji zawodowej seniorów są niewystarczające (Jaworska-Martycz, Smółko, 2025). Obecna świadomość ubezpieczonych dotycząca tego, jak ogromny wpływ na wysokość emerytury ma każdy dodatkowy rok pracy wydaje się bardzo niska (Jaworska-Martycz, Smółko, 2025).

W tym miejscu warto przyjrzeć się systemom emerytalnym innych państw, zwłaszcza tym rozwiązaniom, które uznaje się za najlepsze na świecie. Wśród nich wymienia się m.in. systemy emerytalne państw skandynawskich: Szwecji i Finlandii.

System emerytalny w Szwecji, wprowadzony w 1999 roku, uznaje się za jeden ze wzorcowych, a jego rozwiązania są implementowane przez wiele państw w Europie i nie tylko. Podstawy prawne szwedzkiego systemu emerytalnego to: Socialförsäkringsbalk (2010:110), czyli Kodeks Ubezpieczeń Społecznych, zawierający informacje o emeryturach i świadczeniach gwarancyjnych, Lag (1998:674) om inkomstgrundad ålderspension, czyli Ustawa o Emeryturze Dochodowej, Lag (2000:192) om allmänna pensionsfonder (AP-fonder), czyli Ustawa o Funduszu AP i Lag (1998:710) om statlig ålderspensionsavgift, czyli Ustawa o Państwowej Składce Emerytalnej.

System składa się z dwóch filarów. Głównym filarem zarządza Pensionsmyndigheten, centralna instytucja państwowa odpowiedzialna za system emerytalny w Szwecji, która zajmuje się wypłacaniem emerytur dochodowych (inkomstpension), emerytur składowych (premiepension), emerytur gwarantowanych (garantipension) i wsparcia mieszkaniowego dla osób starszych o niskich dochodach (äldreförsörjningsstöd) (Pensionsmyndigheten, 2025). Emerytury dochodowe opierają się na systemie NDC (Notional Defined Contribution), co oznacza, że osoba zatrudniona odkłada składkę, która w Szwecji wynosi 16% wynagrodzenia brutto. Pieniądze z tej składki są księgowane na wirtualnym koncie, są indeksowane, a następnie przekształcane w świadczenie emerytalne poprzez podzielenie salda konta przez miesiące, które zostały osobie przechodzącej na emeryturę do osiągnięcia oczekiwanej długości życia. Dzięki takiemu rozwiązaniu emerytura

jest proporcjonalna do dochodów, jak również dostosowuje się automatycznie do zmian wzrostu gospodarczego oraz oczekiwanej długości życia (Pensionsmyndigheten, 2025). Emerytury składkowe z kolei opierają się na systemie DC (Defined Contribution) i pozwalają osobie zatrudnionej zainwestować 2,5% miesięcznego wynagrodzenia brutto w wybrane instrumenty finansowe. Jeśli fundusz nie zostanie wybrany, środki zostaną automatycznie przekierowane do funduszu państwowego (Pensionsmyndigheten, 2025). Emerytura gwarantowana jest natomiast emeryturą minimalną, która pomaga utrzymać się ludziom, którzy w swoim życiu generowali niskie lub zerowe dochody (Pensionsmyndigheten, 2025). Osoby starsze, które ukończyły 66 lat, w udokumentowanej trudnej sytuacji finansowej, mogą otrzymać również wsparcie mieszkaniowe (Pensionsmyndigheten, 2025).

Drugim filarem szwedzkiego systemu emerytalnego są fundusze AP-fonder, czyli państwowe fundusze buforowe. Powstały podczas reformy emerytalnej, która wprowadziła fundusze NDC i DC w 1999 roku. Ich zadaniem jest stabilizacja części dochodowej emerytury. Równoważą przepływy między składkami a wypłatami, inwestując nadwyżki na rynkach finansowych. Fundusze AP1-AP4 to duże fundusze buforowe zajmujące się inwestowaniem w różne instrumenty finansowe (Council on Ethics for Swedish National Pension Funds, 2025). Fundusz AP6 zajmuje się w szczególności inwestowaniem w kapitał prywatny (AP6, 2025). AP7 z kolei zajmuje się składkami DC osób, które nie wybierają same konkretnych instrumentów finansowych (AP7, 2025).

System emerytalny w Szwecji finansowany jest z kilku źródeł. Jednym z nich są składki pracodawców, które od 2025 roku wynoszą 31,42% podstawowego wynagrodzenia dla większości pracowników, drugim – składki pracownika, które obecnie wynoszą 7% (Trading Economics, 2025). Budżet państwa nie finansuje emerytury dochodowej ani składkowej, natomiast ma udział w finansowaniu emerytury gwarantowanej.

W tym miejscu warto przedstawić kilka statystyk związanych z systemem emerytalnym w Szwecji. Przeciętna emerytura w 2022 roku dla kobiet wyniosła 13 200 SEK, a dla mężczyzn 15 700 SEK. Wypłacono łącznie 391 miliardów SEK emerytur, z czego 204 miliardy SEK dla mężczyzn i 187 miliardów SEK dla kobiet (Pensionsmyndigheten, 2024). Współczynnik obciążenia demograficznego osobami starszymi dla tego roku wyniósł 32,6% (Trading Economics, 2025). W 2023 roku 1 043 000 osób pobierało emeryturę gwarantowaną (Pensionsmyndigheten, 2024). Około 6,2 miliona osób było uczestnikami programu DC, czyli pracującymi ludźmi, inwestującymi 2,5% wypłaty brutto w instrumenty finansowe (Social Security Administration, 2022). Wskaźnik ubóstwa w Szwecji w 2022 roku wyniósł 8,4%, natomiast wśród osób po 66 roku życia – 9,4%, co wskazuje, że system tylko 9-ciu % populacji emerytów nie zapewnia godnego życia (OECD, 2025).

Szwecja boryka się z problemem nierówności emerytur dla mężczyzn i kobiet, jednakże wynikają one z nierówności dochodowych w okresie zatrudnienia, co nie jest bezpośrednim skutkiem konstrukcji systemu. Kolejnym problemem jest niekorzystna sytuacja demograficzna, która, podobnie jak w innych państwach Europy, wynika ze starzejącej się populacji.

Drugim analizowanym krajem pod kątem struktury i organizacji systemu emerytalnego jest Finlandia. Fiński system jest uważany za jeden z najlepszych na świecie, co potwierdza wysoka pozycja w rankingach międzynarodowych.

System ten regulują Työntekijän eläkelaki 395/2006, czyli Ustawa o Emeryturach Pracowniczych oraz Kansaneläkelaki 568/2007, czyli Ustawa o Emeryturach Krajowych. Można go podzielić na dwa filary, jednak są one zdecentralizowane – nie są one zorganizowane wokół jednej instytucji. Pierwszy filar jest filarem powszechnym, zajmującym się wypłacaniem emerytur zależnych od wysokości zarobków i emerytur państwowych, które uzależnione są od miejsca zamieszkania w Finlandii. Świadczenia wypłacane są w formie emerytur pracowniczych, emerytur gwarantowanych, rent inwalidzkich, pieniężnego świadczenia rehabilitacyjnego i renty rodzinnej (Nordic Co-operation, 2025). Pracownicze emerytury są wypłacane przez kilkadziesiąt różnych instytucji (Kiermacz, 2018). Drugi filar to filar prywatnych ubezpieczeń emerytalnych, które w Finlandii cieszą się dużo mniejszą popularnością. „Średnio niespełna 10% dochodu na starość pochodzi

z dodatkowych źródeł, przy czym takie programy zakładają sobie głównie pracownicy na wysokich, np. menadżerskich stanowiskach” (Kiermacz, 2018).

Do największych i najbardziej znaczących instytucji pierwszego filaru ubezpieczeniowego z pewnością można zaliczyć Kela, czyli fińską instytucję ubezpieczeń społecznych. Jest ona odpowiedzialna za wypłacanie emerytur państwowych i gwarantowanych. Aby otrzymać jedną z tych emerytur należy mieszkać przynajmniej 3 lata w Finlandii po ukończeniu 16. roku życia oraz otrzymywać mniej niż 978,33 euro miesięcznie z pozostałych emerytur. Osoba, która z emerytur składowych otrzymuje więcej niż 978,33 euro miesięcznie, nie będzie kwalifikować się do emerytury państwowej i gwarantowanej. Wysokość emerytury państwowej uzależniona jest od tego, czy dana osoba mieszka sama (783 euro dla osób mieszkających samotnie, 699 euro dla osób mieszkających z kimś). Jeśli kwota mniejsza niż pełna emerytura państwowa uzupełni próg minimalny 978,33 euro, to tylko ta kwota jest wypłacana. Jeżeli natomiast nawet po wypłaceniu całości emerytury państwowej osoba otrzymuje mniej niż 978,33 euro, to wypłacana jest jej emerytura gwarantowana w wysokości kwoty uzupełniającej próg (Eläketurvakeskus, 2025). Emerytury pracowników sektora publicznego (np. samorządów) wypłaca instytucja Keva (Keva, 2024), natomiast instytucją zajmującą się koordynowaniem i nadzorowaniem działania funduszy i instytucji emerytalnych jest Eläketurvakeskus (ETK) (Suomi, 2025). Z kolei minimalnymi socjalnymi emeryturami państwowymi zarządza państwowy zakład ubezpieczeń społecznych (Kela).

Do kluczowych ubezpieczycieli prywatnych drugiego filaru należy zaliczyć Varma Mutual Pension Insurance Company oraz Ilmarinen Mutual Pensions Insurance Company. Obie te firmy w pierwszym kwartale 2024 roku dysponowały aktywami wartymi ok. 60 mld euro (Gray, 2024).

Jednym ze źródeł finansowania emerytur w Finlandii są składki emerytalne, a ich wysokość uzależniona jest od wieku pracowników i ich dochodów. Minimalny wiek przejścia na emeryturę w Finlandii jest stopniowo podnoszony z 65 do 69 lat (prognoza na 2070 r.), podczas gdy w pozostałych krajach OECD wzrosł on średnio do 66,1 (OECD 2023). W 2022 r. wysokość składki zależnej od dochodów dla pracowników w wieku 17-52 lata i 63-67 lat wyniosła 7,15%, a dla osób w wieku 53-62 lata 8,65% (Suvi Ritola, Samuli Tuominen, 2022), natomiast podstawowa składka dla pracowników i pracodawców wyniosła 25,35% dochodów (Varma, 2022). Również z budżetu państwa finansowane są emerytury – państwowe i gwarantowane wypłacane przez Kela (Julkari, 2023).

Przechodząc do kluczowych statystyk, nie można nie wspomnieć o średnich wartościach emerytur. W roku 2022 przeciętna emerytura w Finlandii wynosiła 1845 euro (1658 euro – kobiety, 2070 euro – mężczyźni) (Julkari, 2023). Łącznie fiński system emerytalny wypłacił emerytom 31,4 mld euro, z czego 27,8 mld euro stanowiły emerytury osób starszych i ok. 30 mln euro inne świadczenia emerytalne (Finnish Centre for Pensions, 2023). Wydatki z budżetu państwa na system emerytalny wyniosły 12,8% PKB, czyli o 1,4% więcej niż średnia wartość w UE w roku 2022 (Finnish Centre for Pensions, 2023). Emerytury były wypłacane ok. 1 648 000 osobom, z czego 55% stanowiły kobiety (Julkari, 2023). Wskaźnik ubóstwa w Finlandii w 2022 roku wyniósł 6,7% dla całego społeczeństwa oraz 5,5% dla grupy osób po 66. roku życia. Świadczy to bardzo dobrze o funkcjonowaniu systemu emerytalnego, ponieważ wskaźnik ubóstwa wśród emerytów jest niższy niż wśród całego społeczeństwa (OECD, 2025).

W ocenie Mercer CFA Global Pension Index 2023 fiński system emerytalny zajął 5. miejsce (na 47) i został uznany za najlepszy pod względem integralności i bezpieczeństwa prawnego (Mercer, 2024). Należy go również docenić za jego powszechność. Zapewnia on godne świadczenia nie tylko pracownikom etatowym i samozatrudnionym, ale także artystom i rolnikom. Finansuje także emerytury niepełnosprawnym oraz tym, którzy nigdy nie pracowali – wystarczy, że przez 3 lata mieszkali na terytorium Finlandii. W ujęciu bezwzględnym średnie emerytury są jednymi z najwyższych na świecie (Kiermacz, 2018).

Podsumowując, oba przedstawione systemy skandynawskie funkcjonują efektywnie, mimo różnic w strukturze oraz stopniu złożoności. Świadczenia emerytalne w stosunku do kosztów utrzymania utrzymują się na wysokim poziomie, co zapewnia obywatelom tych państw godziwy standard życia po osiągnięciu wieku emerytalnego.

Dyskusja

Analiza międzynarodowych raportów dotyczących systemów emerytalnych wskazuje na pilną poprawę naszego systemu, gdyż zajmuje on bardzo odległe miejsca w rankingach. Według Mercer polski system emerytalny znajduje się na 28. miejscu na 47, systematycznie, od 2020 roku, osiągając coraz gorszą pozycję: w 2020 pozycja 25., a w 2021 pozycja 27. Doceniony jest on za integralność i bezpieczeństwo prawne systemu, ale w kategorii „długoterminowa wypłacalność” uzyskała tylko 45,4 pkt. na 100. Podobnie, według Allianz Global Pension Report 2025, polski system emerytalny zajął niską lokatę w analizach systemów emerytalnych (66. miejsce na 71 analizowanych systemów). Tak odległe miejsce wynika z niskiej wartości subindeksu zrównoważonego rozwoju, który mierzy reakcję systemów emerytalnych na zmiany demograficzne oraz subindeksu strukturalnego łączącego zmiany demograficzne z sytuacją finansową społeczeństwa (Allianz, 2025; Allianz 2020).

Wskazując słabe strony polskiego systemu emerytalnego należy wymienić takie zjawiska, jak:

- brak wystarczających środków do obliczenia emerytury minimalnej w przyszłości wśród osób prowadzących działalność gospodarczą przez 30-35 lat, które zaczęły aktywność zawodową po 1998 roku (Petelczyc, Lasocki, 2024);
- trudności w uzyskaniu odpowiedniej liczby lat koniecznych do wyliczenia najniższej emerytury wśród osób korzystających ze zwolnień od obowiązkowych ubezpieczeń społecznych i tych stosujących ulgi (Petelczyc, Lasocki, 2024);
- zagrożenie ubóstwem emerytalnym samozatrudnionych kobiety – z powodu średnio o 40% niższych dochodów oraz niższego o 5 lat od mężczyzn wieku emerytalnego (który obniża ich świadczenia o kilkadziesiąt procent) (Petelczyc, Lasocki, 2024). Problem narasta, ponieważ liczba osób samozatrudnionych systematycznie rośnie, w 2023 roku było ich ok. 3,2 mln, w porównaniu z 2,8 mln w roku 2017 (Jaworska-Martycz, Smółko, 2025). W 2022 roku aż 47% tych osób korzystało z możliwości ograniczenia obowiązku składkowego. Nie świadczy to tylko o możliwości wystąpienia problemu z ubóstwem emerytalnym, ale również o niesprawiedliwości w kryterium wkładu do systemu, ponieważ jest on o połowę mniejszy niż wkład przeciętnej osoby zatrudnionej na umowie o pracę. Wprowadzone ulgi dla samozatrudnionych przyczyniają się do zwiększania deficytu Funduszu Ubezpieczeń Społecznych zarówno na etapie gromadzenia składek, jak i przy wypłacie świadczeń, z powodu znaczących dopłat do minimalnej emerytury (Petelczyc, Lasocki, 2024). „Wyciągnięcie osób samozatrudnionych z systemu można próbować uzasadniać domniemaniem, że stoi za tym wyższa odpowiedzialność osób samozatrudnionych za swoje przyszłe emerytury. Niestety, w praktyce brak przymusu odprowadzania składki emerytalnej i brak samodzielnego budowania bezpieczeństwa finansowego na przyszłość, może doprowadzić do sytuacji, w której osoby mniej zamożne, ale pracujące na w pełni oskładkowanych umowach dopłacać będą w podatkach do minimalnych emerytur osób o wyższych, choć nieoskładkowanych, zarobkach” (Jaworska-Martycz, Smółko, 2025, s. 22);
- przywileje emerytalne pewnych grup zawodowych. Szczególne kontrowersje budzi ubezpieczenie emerytalne rolników. Aby prowadzić pozarolniczą działalność gospodarczą i dalej być ubezpieczonym w KRUS-ie wystarczy opłacać ubezpieczenie w KRUS-ie przynajmniej przez 3 lata oraz jednocześnie nadal prowadzić działalność rolniczą lub stale pracować w gospodarstwie rolnym obejmującym obszar powyżej 1 hektara przeliczeniowego, warunkiem jest również nieprzekroczenie kwoty granicznej, która co roku jest waloryzowana, a w roku 2025 wyniosła 59 328 zł rocznie (Ustawa

o ubezpieczeniu społecznym rolników, 1990). Nie są to skomplikowane warunki do spełnienia, a składka na ubezpieczenie w KRUS-ie, w porównaniu ze składkami opłacanymi w ZUS-ie jest symboliczna (KRUS, 2025). Przeciętna emerytura w KRUS-ie jest dużo niższa niż w ZUS-ie, jednak dalej efektywność oszczędzania w KRUS-ie jest ponad sześć razy większa niż w ZUS-ie, co wiąże się z ponad 90% udziałem dotacji budżetowej w wydatkach KRUS-ie (Podstawka, 2019).

Polski system emerytalny mierzy się z wieloma wyzwaniami, które pośrednio wynikają ze starzenia się społeczeństwa. Cechą systemu jest też niestety niski udział prywatnych oszczędności. Partycypacja w IKE, IKZE, PPK, PPE jest niewystarczająca, aby stanowić poważny, znaczący element przyszłych emerytur. W systemie występuje również wiele nierówności wśród osób płacących pełny wymiar składek i osób objętych ogólnymi zasadami oskładkowania. Osoby samozatrudnione nie są oskładkowane w sposób zasadny. Świadczenia emerytalne wypłacane przez KRUS są finansowane nie ze składek, a w ponad 90% z budżetu państwa. Przywileje emerytalne są w Polskim systemie szeroko rozbudowane. Świadomość emerytalna Polaków i ich wiedza na temat systemu jest znacząco ograniczona. Poziom zaufania do instytucji publicznych jest ograniczony. System zachęta do wydłużania aktywności zawodowej oraz oszczędzania jest niewystarczający.

Z pewnością liberalizacja systemu nie będzie dobrym rozwiązaniem. Analiza poziomu uczestnictwa w dobrowolnych formach oszczędzania emerytalnego pokazuje wyraźnie, że Polacy nie skłaniają się ku modelowi opartemu wyłącznie na zachętach i promocji indywidualnego odkładania środków na okres po zakończeniu aktywności zawodowej. Odnosząc sytuację do samozatrudnionych, którzy mają możliwość deklarowania kwot większych niż najniższa podstawa oskładkowania – nawet jeśli ich firmy przynoszą duże dochody, wciąż, bez żadnych już ulg, płacą składki od tej podstawy (Petelczyc, Lasocki, 2024). Obligatoryjne opłacanie składek na ubezpieczenie emerytalne jest w warunkach obecnie obowiązujących konieczne.

Wnioski i rekomendacje

Systemy emerytalne Finlandii oraz Szwecji w rankingach systemów emerytalnych są oceniane zdecydowanie wyżej niż polski system (CFA, 2023). We wszystkich branych pod uwagę przez CFA Institute kategoriach: adekwatność, integralność, długoterminowa stabilność – znacząco przewyższają Polskę. Finlandia znajduje się na 6. pozycji osiągając ocenę B+, natomiast Szwecja – 9. miejsce z oceną B (Polska na miejscu 28. znajduje się w grupie państw przypisanych do kategorii C). Patrząc na oceny fińskiego, szwedzkiego i polskiego systemu można wydedukować, że Polska z pewnością mogłaby zaimplementować kilka rozwiązań wykorzystanych w systemach skandynawskich, mimo że nie są one idealne i również można doszukać się w nich uchybień. Posiadają one jednak wiele korzystnych i potencjalnie możliwych do zastosowania rozwiązań, które pozytywnie wpłynęłyby na poprawę funkcjonowania polskiego systemu.

Najważniejszą reformą, która powinna zostać przeprowadzona w polskim systemie emerytalnym jest zrównanie wieku emerytalnego mężczyzn i kobiet. W krajach skandynawskich wiek emerytalny kobiet i mężczyzn jest równy. Zróżnicowany wiek emerytalny jest dyskryminujący dla obu płci. Krótszy okres składkowy kobiet jest jednym z głównych powodów wysokiego zagrożenia ubóstwem emerytalnym i trwałego wyłączenia z życia społecznego po przejściu na emeryturę.

Kontrowersje budzi również wiek emerytalny, który nie dostosowuje się do panujących realiów – rosnącej średniej oczekiwanej długości życia. W latach 1950-2024 wzrost ten wyniósł ponad 27 lat (z 46,5 roku do 73,7 roku), natomiast prognozy wskazują, że do 2100 roku wartość ta przekroczy 82 lata (Statista, 2025). Przeciętne dalsze trwanie życia osób w wieku 60 lat w Polsce systematycznie rośnie (GUS, 2025). Oczekiwana liczba lat przeżytych w zdrowiu w wieku 60 lat w Polsce również rośnie (GUS, 2024). Czy Polska jest przygotowana na obecne zmiany demograficzne i rosnącą długość życia? Rozwiązaniem mogłoby być powiązanie wysokości wieku emerytalnego ze zmieniającymi się wskaźnikami opisującymi długość życia, podobnie jak funkcjonuje to w Finlandii czy Szwecji. Skutkiem byłoby wyłączenie decyzji politycznych z decydowania o wysokości wieku emerytalnego oraz potencjalna redukcja deficytu emerytalnego. Reforma

powinna zawierać mechanizmy ochronne dla osób, które np. z powodów zdrowotnych nie są w stanie pracować dłużej, aby zagwarantować im minimum socjalne.

W Szwecji każdy pracownik automatycznie uczestniczy w programie PPM, gdzie 2,5% wynagrodzenia brutto trafia na jego indywidualne konto inwestycyjne. Rezygnacja z programu nie jest możliwa, można decydować tylko, w jaki sposób zainwestować środki. Udział w takim programie inwestycyjnym jest nieporównywalnie wyższy niż w przypadku dobrowolności III filaru polskiego systemu emerytalnego. Polscy emeryci na tym tracą, a rezygnują z tego, ponieważ traktują to jako dodatkowy koszt, a nie jako element systemu.

Polska różni się od Szwecji i Finlandii na płaszczyźnie poziomu zaufania do instytucji państwowych. W Polsce to zaufanie jest niskie, szczególnie po reformie OFE z 2014 roku, która została odebrana przez społeczeństwo jako „kradzież prywatnych środków”. Szwedzi i Finowie mają tradycję długoterminowego oszczędzania. Zachęty podatkowe w III filarze polskiego systemu emerytalnego są stosunkowo niewielkie, a same programy często mało zrozumiałe dla przeciętnego Polaka. Konieczny jest większy nacisk na edukację ekonomiczną Polaków – naukę dysponowania budżetem, sposobów oszczędzania, zasad działania systemu emerytalnego oraz przede wszystkim korzyści, jakie płyną z partycypacji w III filarze emerytalnym i jego funkcjonowanie. W następnym etapie reformy powinno się rozważyć wprowadzenie obowiązkowego uczestnictwa w programach inwestycyjnych. Promocja programów inwestycyjnych powinna być dużo bardziej rozbudowana i oparta na zwiększaniu skłonności do oszczędzania oraz inwestowania w długoterminowe instrumenty finansowe, które będą w stanie w zauważalny sposób wspierać przyszłe świadczenia emerytalne.

Udział osób aktywnych zawodowo w wieku 55-64 lat w krajach skandynawskich w 2024 roku był dużo wyższy niż średnia krajów OECD (Trading Economics, 2024). W Polsce ten udział jest znacznie niższy, poniżej średniej OECD (Olejnik, 2017), co skutkuje większymi wydatkami na emerytury. Propagowanie dłuższej aktywności na rynku pracy poprzez wskazywanie korzyści z tego wynikających powinno być przystępne w przekazie i być skierowane do potencjalnych odbiorców, czyli głównie osób starszych.

W Finlandii osoby samozatrudnione opłacają składki emerytalne określone na podstawie dochodu referencyjnego, który realnie określa możliwości zarobkowe, wartość na rynku pracy i faktyczny dochód z działalności gospodarczej, na podstawie danych podatkowych (ETK, 2023). W Polsce składki osób samozatrudnionych są praktycznie całkowicie oderwane od realnego dochodu. Mimo wysokich dochodów samozatrudnieni płacą niskie składki, co w konsekwencji prowadzi do obliczania niskich świadczeń emerytalnych, które mogą być niższe niż minimalna emerytura, a z racji spełnienia warunków przyznania świadczenia minimalnego – państwo będzie zmuszone subsydiować różnicę z budżetu państwa. Reforma systemowa jest konieczna. Składka osób samozatrudnionych powinna być oparta o realne dochody z działalności. Należy stworzyć mechanizm, w którym dochód referencyjny nie jest dowolną deklaracją, ale podlega ocenie instytucji ubezpieczeniowej. Podobną reformę powinno zastosować się w przypadku KRUS, w którym wysokość składek również nie jest ustalana na podstawie dochodów, co powoduje, że składki są niewyobrażalnie niskie, a emerytury muszą być finansowane z budżetu państwa.

Reasumując, polski system emerytalny wymaga kompleksowej reformy, która zrównoważy składki, dostosuje wiek emerytalny do rzeczywistych realiów demograficznych i zdrowotnych, oraz zapewni większe zaangażowanie obywateli w długoterminowe oszczędzanie, co pozwoli na utrzymanie jego stabilności i sprawiedliwości w obliczu rosnących wyzwań społecznych i ekonomicznych.

Bibliografia

- Allianz, 2025-01-30-Pension-Report.pdf.
Allianz, Globalny raport emerytalny Allianz 2020 Srebrny Łabędź.
AP6. (2025). About us, <https://www.ap6.se/en/about-us>.
AP7. (2025). AP7, <https://www.ap7.se/english>.

- Bednarczyk, T. H. (2023). Polski system emerytalny a ubóstwo wśród emerytów. W: I. Kwiecień i P. Kowalczyk-Rólczyńska (red.) *Bezpieczeństwo ekonomiczne osób starszych – wyzwania dla rynku ubezpieczeń w Polsce* (s. 56-84). Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu.
- Birth Gauge. (2025). Data on Births and the Total Fertility Rate (TFR) 2025. <https://x.com/BirthGauge/status/1951748625983484066>.
- Biznes PAP. (2025). IKZE figures, February 2025. <https://www.biznes.pap.pl/>.
- CFA Institute. (2023). Mercer CFA Institute Global Pension Index 2023.
- Council on Ethics for Swedish National Pension Funds. (2025). About the AP Funds. https://etikradet.se/en/about-the-council-on-ethics/the-ap-funds_
- DNB. (2023). Annual report 2022.
- Eläketurvakeskus. (2025). National pension. <https://www.etk.fi/en/finnish-pension-system/pensions/national-pension>.
- Garbiec, R. (2017). Nierówności społeczne w polskim systemie ubezpieczeń społecznych. *Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy*, nr 51 (3/2017). <https://repozytorium.ur.edu.pl/server/api/core/bitstreams/283781db-a222-4856-8247-8076f1f75e70/content>.
- Garbiec R. (2021). Zarys koncepcji zrównoważonego (publicznego) systemu ubezpieczeń społecznych w Polsce. *Zeszyty Naukowe Politechniki Poznańskiej*, nr 24/2021. [garbiec_roman_zarys_84_2021.pdf](https://www.garbiec-roman-zarys_84_2021.pdf).
- Główny Urząd Statystyczny. (2023). Prognoza ludności rezydującej dla Polski na lata 2023-2060. https://stat.gov.pl/files/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5469/12/1/1/prognoza_ludnosci_rezydujacej_dla_polski_na_lata_2023-2060.pdf.
- Główny Urząd Statystyczny. (2025). Rozwój i zmiany w strukturze ludności w latach 1950-2024. <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/ludnosc/ludnosc/struktura-ludnosci,16,1.html>.
- Główny Urząd Statystyczny. (2024). Trwanie życia w zdrowiu w 2023 r. [https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/ludnosc/trwanie-zycia/trwanie-zycia-w-2023-roku%2C5%2C4.html?pdf=1](https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/ludnosc/trwanie-zycia/trwanie-zycia-w-zdrowiu-w-2023-roku%2C5%2C4.html?pdf=1).
- Główny Urząd Statystyczny. (2025). Trwanie życia w 2024 r. <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/ludnosc/trwanie-zycia/trwanie-zycia-w-2024-r-,2,19.html>.
- Jack Gray. (2024). Largest Finnish pension companies' assets continue to rise despite lower returns. <https://www.europeanpensions.net/ep/Largest-Finnish-pension-companies-assets-continue-to-rise-despite-lower-returns.php>.
- Jaworska-Martycz, A. & Smółko, M. (2025). Emerytalna Pułapka. Dlaczego zmierzamy ku głodowym emeryturom i jak to zatrzymać? <https://www.institutemerytalny.pl/wp-content/uploads/2025/03/Raport-Emerytalna-Pulapka-19032025.pdf>.
- Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego. (2024). Plan finansowy Funduszu Emerytalno-Rentowego (FER) na 2024 r. Warszawa: KRUS.
- Kasprowski S. (2022). Nadużycia w polskim systemie ubezpieczeń społecznych – perspektywa ekonomiczna. Rozprawa doktorska napisana pod kierunkiem: dr hab. Roberta Kurka, prof. UEW. Wrocław. [Kasprowski_Naduzycia_w_polskim_systemie_ubezpieczen\(1\).pdf](https://www.kasprowski_naduzycia_w_polskim_systemie_ubezpieczen(1).pdf).
- Kolek, A., Sobolewski, O. (2021) *Polski system emerytalny. Prawne uwarunkowania trzech filarów*. Wolters Kluwer. Warszawa.
- Krus.pl (2025, 31 lipca). Dwa systemy, dwie rzeczywistości – emerytury rolnicze o wiele niższe niż te z ZUS. <https://www.krus.pl/emerytury-renty/dwa-systemy-dwie-rzeczywistosci-emerytury-rolnicze-o-wiele-nizsze-niz-te-z-zus/>.
- Keva. (2024). Am I eligible for pension from Keva? <https://www.keva.fi/en/pensions/information-about-pensions/am-i-eligible-for-pension-from-keva>.
- Kiermacz, W. (2018). Fiński system emerytalny – solidny i godny zaufania [Finnish pension system – solid and trustworthy]. <https://www.analizy.pl/blog-wojciecha-kiermacza/22869/finski-system-emerytalny-solidny-i-godny-zaufania>.
- Komisja Nadzoru Finansowego. (2024). Informacje o rynku IKE według stanu na 31 grudnia 2024 roku. <https://www.knf.gov.pl/>.
- Komisja Nadzoru Finansowego. (2025). Rejestr pracowniczych programów emerytalnych – stan na 31 maja 2025. <https://www.knf.gov.pl/>.
- Mercer. (2023). Mercer CFA Global Pension Index 2023. <https://www.mercer.com/pl-pl/insights/investments/market-outlook-and-trends/mercercfa-global-pension-index-2023>.
- Ministerstwo Finansów. (2023). Dyskusje nad przekształceniem OFE. <https://www.gov.pl/web/finanse/ppk-i-ofe>.
- Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej. (2023). System emerytalny. <https://www.gov.pl/web/rodzina/system-emerytalny>.
- Nordic Co-operation. (2025). The Finnish pension system. <https://www.norden.org/en/info-norden/finnish-pension-system>.

- Olejnik, I. (2017). Structural Determinants of Workforce Participation after Retirement in Poland. *Journal of Population Ageing*.
- Owsiak, K. (2018). The impact of pension reforms on public finance in Poland. W *Eurasian Economic Perspectives*.
- OECD. (2023). Pensions at a Glance 2023: Finland. https://www.oecd.org/en/publications/pensions-at-a-glance-2023-country-notes_080dc9b1-en/finland_f01a9b4c-en.html.
- OECD. (2025). Poverty rate - 66-year-olds or more; total% of population, 2022. <https://www.oecd.org/en/data/indicators/poverty-rate.html>.
- Petelczyc, J., Lasocki, T. (2024). Dobrowolne ubóstwo. O konsekwencjach dobrowolnego ZUS dla samozatrudnionych. *Polska Sieć Ekonomii*. <https://www.zus.pl/documents/10182/24154/Raport+-+Dobrowolne+ub%C3%B3stwo.pdf/7456a747-c715-44ef-9431-d5c082e974cd>.
- Polski Fundusz Rozwoju. (2023). 3,3 mln uczestników PPK – podsumowanie autozapisu 2023 r. <https://www.mojeppk.pl/aktualnosci/podsumowanie-autozapisu-2023.html>.
- Pensionsmyndigheten. (2024). Pensionssystemet i bilder och siffror 2022. <https://www.pensionsmyndigheten.se/statistik-och-rapporter/rapporter/pensionssystemet-i-bilder-och-siffror-2022>.
- Pensionsmyndigheten. (2024). The Swedish pension system. <https://www.pensionsmyndigheten.se/other-languages/english-engelska/english-engelska/pension-system-in-sweden>.
- Pensionsmyndigheten. (2025). Housing supplement and financial support for the elderly. <https://www.pensionsmyndigheten.se/other-languages/english-engelska/english-engelska/housing-supplement-an-aid-to-pay-for-your-accommodation>.
- Sawulski J. Magda I. Lewandowski P. (2019). Czy polski system emerytalny zbankrutuje? IBS Policy Paper. *IBS_Policy_Paper_02_2019.pdf*.
- Shwarz, M. (2006). Pension System Reforms, nr 37431.
- Social Security Administration. (2022). International update, June 2022. https://www.ssa.gov/policy/docs/progdesc/intl_update/2022-06/index.html.
- SpareBank1. (2023). Annual report 2022.
- Staniec I. (2019). Ryzyko emerytalne, a Polski dobrowolny system emerytalny. *Polityki Europejskie, Finanse i Marketing* 21 (70) 2019. Wyd. SGGW. s. 220-233
- Statistics Sweden. (2025). Social protection expenditure and receipts in Sweden and Europe (ESSPROS). <https://www.scb.se/en/finding-statistics/statistics-by-subject-area/national-accounts/national-accounts/social-protection-expenditure-and-receipts-in-sweden-and-europe-esspros>.
- Suomi. (2025). Finnish Centre for Pensions. <https://www.suomi.fi/organization/finnish-centre-for-pensions/69b93f53-50c2-41be-aec0-965c1c93cac8>.
- Trading Economics. (2024). Employment rate of older workers (55-64). <https://tradingeconomics.com/european-union/employment-rate-of-older-workers-age-group-55-64-eurostat-data.html>.
- Trading Economics. (2025). Sweden – old-age-dependency ratio. <https://tradingeconomics.com/sweden/old-age-dependency-ratio-eurostat-data.html>.
- Trading Economics. (2025). Szwecja - Składki Ubezpieczeniowe. 2000-2025 Dane. [Sweden – Insurance Premium. 2000-2025 Data]. <https://pl.tradingeconomics.com/sweden/social-security-rate>.
- Varma. (2022). The Ministry of Social Affairs and Health has confirmed earnings-related pension contributions for 2023. <https://www.varma.fi/en/this-is-varma/current-issues/news-and-articles/news/2022-q4/the-ministry-of-social-affairs-and-health-has-confirmed-earnings-related-pension-contributions-for-2023>.
- Worach, H., Kardas, G. (2001). System repartycyjny i kapitałowy w Polsce. Wrocław: DBC Wrocław. https://www.dbc.wroc.pl/Content/132016/Worach-Kardas_System_repartycyjny_i_kapitalowy.pdf.
- Zakład Ubezpieczeń Społecznych. (2013). Wpływ systemu emerytalnego na finanse publiczne. Warszawa: ZUS. https://zpp.net.pl/upload/omt90z_14.11.2013RaportosytuacjiZUS.pdf.ZPP.
- Zakład Ubezpieczeń Społecznych. (2021). Członkostwo w OFE. <https://www.zus.pl/pracujacy/twoje-konto-w-zus/ofe/czlonkostwo-w-ofe>.
- Zakład Ubezpieczeń Społecznych. (2023). Podsumowanie sytuacji finansowej Funduszu Ubezpieczeń Społecznych w 2022 r. <https://www.zus.pl/documents/10182/2422424/Podsumowanie+sytuacji+finansowej+FUS+w+2023+r.pdf/7a843135-fbd3-dd2b-3599-977112d7d65d>.