

Urszula KŁOSIEWICZ-GÓRECKA*

Regulowanie rozwoju handlu detalicznego w Polsce i krajach Unii Europejskiej

Planowanie rozwoju handlu – doświadczenia zagraniczne

Podstawowy problem planowania przestrzennego sieci handlowej polega na ustaleniu, w jakim stopniu istniejąca sieć detaliczna spełnia powierzone jej funkcje i jakie zmiany (wielkość i struktura sieci handlowej) powinny wystąpić, aby jakość sieci była zgodna z określającymi ją czynnikami. Jakość sieci handlowej współokreślają zarówno funkcjonujące na danym obszarze inne podsystemy infrastruktury społeczno-ekonomicznej, jak i podstawowe czynniki kształtujące popyt na tę sieć.

Procesy urbanizacji w latach 60. i 70., jakie wystąpiły w krajach Europy Zachodniej w połączeniu z głębokimi przemianami w handlu detalicznym, wyrażającymi się dynamicznym rozwojem wielkopowierzchniowych obiektów handlowych oraz centrów handlowych, spowodowały duże zainteresowanie metodami oceny istniejącej sieci handlowej, a także metodami wyznaczania lokalizacji wielkopowierzchniowych obiektów handlowych oraz metodami programowania sieci detalicznej [Drewiński, 1979]. Właśnie w okresie dynamicznego rozwoju w krajach Europy Zachodniej supermarketów i hipermarketów oraz powstawania ośrodków handlowych rozwinięto narzędzia służące do planowania tych obiektów handlowych. Jest oczywiste, że w warunkach gospodarki rynkowej większość tych narzędzi „ukierunkowana” była na ustalenie optymalnych lokalizacji obiektów handlowych, tj. tam, gdzie mogły one liczyć na odpowiednie dla nich zasięg działania i skalę sprzedaży. Nie oznacza to, że nie praktykowano całościowego planowania sieci handlowo-usługowej uwzględniającego duże obiekty handlowe, które miało takie istotne zalety, jak:

- możliwość poczynienia pewnych wyliczeń bilansowych, dostosowujących wzajemnie sieć skoncentrowaną i rozproszoną przestrzennie;
- możliwość nadawania ośrodkom handlowym właściwej rangi i proporcji w całości sieci handlowo-usługowej danego terenu.

Konkurencja rynkowa sprawiała jednak, że przede wszystkim liczyły się korzyści inwestorów i zarządzających wielkopowierzchniowymi obiektami handlowymi/ośrodkami handlowymi.

Właśnie z okresu dynamicznego rozwoju za granicą wielkopowierzchniowych obiektów handlowych/ośrodków handlowych pochodzi dorobek w zakresie narzędzi metodycznych służących określeniu [Olearczyk, 1977]:

* Autorka jest pracownikiem Instytutu Rynku Wewnętrznego i Konsumpcji w Warszawie. Artykuł wpłynął do redakcji w lutym 2003 r.

- zasięgu działania obiektów wielkopowierzchniowych/ośrodków handlowych;
- terenu przyciągania;
- wielkości obiektów handlowych;
- relacji z istniejącą siecią handlową.

Rozwój metod przestrzennych badania i planowania sieci handlowej pozostawał w wyraźnej dysproporcji w stosunku do realnych możliwości ich zastosowania w praktyce. Najbardziej istotną barierę stanowiły trudności w pozyskaniu odpowiednio zdezagregowanych danych i związana z tym pracochłonność oraz wysokie koszty i wydłużający się czas przygotowania zarówno oceny istniejącej sieci handlowej, jak i jej programowania. W efekcie praktyczne zastosowanie znalazły metody najprostsze, a w ograniczonym zakresie matematyczno-statystyczne oraz modele, takie jak np. [Kramer, 1994]:

- metody taksonomiczne (podobieństw i różnic), w założeniach teoretycznych pozwalające ukazać prawidłowości i współzależności rynkowych zjawisk przestrzennych, a przy uwzględnieniu czynnika czasu stwarzające możliwości prognostyczne;
- metody i procedury analizy czynnikowej, w założeniach teoretycznych umożliwiające wykrywanie i formułowanie czynników głównych spośród często bardzo dużej liczby badanych zmiennych.

Dynamiczny rozwój wielkopowierzchniowych obiektów handlowych, a wkrótce nasycenie nimi, jakie wystąpiło w wielu krajach Europy Zachodniej, zrodziło nowe dylematy dla planowania sieci handlowej. Wynikają one z zachwiania proporcji w rozwoju [Kłosiewicz, Słomińska, 2001]:

- handlu skoncentrowanego w postaci super-, hipermarketów i handlu tradycyjnego;
- handlu na obrzeżach miast lub poza ich granicami (na tzw. terenach zielonych) i handlu usytuowanego w centrum miast.

Ostatnie dwudziestolecie w krajach Unii Europejskiej było bowiem czasem gwałtownego zanikania małych, tradycyjnych sklepów i systematycznego przyrostu super- i hipermarketów. W latach 1980-1997 liczba małych sklepów zmalała o połowę. Ich udziały w rynku spadły w poszczególnych krajach do kilku procent, z wyjątkiem takich państw, jak Grecja, Hiszpania, Portugalia, które charakteryzują się jeszcze stosunkowo dużym rozdrobnieniem sieci detalicznej. W 1980 roku w 16 krajach Europy Zachodniej i Południowej wielkopowierzchniowe obiekty handlowe realizowały 25% globalnej sprzedaży detalicznej, a w 1997 roku – już 55% [Altkorn, 2000].

Dynamiczny rozwój super- i hipermarketów na obrzeżach miast doprowadził do zaniku małych i średnich sklepów w centrum miast. W poszczególnych krajach Unii Europejskiej jest to dylemat rozwoju handlu dostrzegany zarówno przez państwo, jak i władze lokalne. Obecnie poszukuje się możliwości aktywizacji handlowo-usługowej śródmieścia miast. W większości krajów Unii Europejskiej celem planowania przestrzennego jest doprowadzenie do równowagi między ośrodkami miejskimi a terenami zielonymi. Równocześnie podejmowane są działania dla poprawienia ogólnych warunków, w jakich przedsiębiorstwa detaliczne, szczególnie małe, prowadzą działalność w ośrodkach miejskich.

W ustawodawstwie Unii Europejskiej nie ma wyodrębnionej całościowej polityki adresowanej do sfery handlu wewnętrznego. Poszczególne państwa członkowskie – w ramach realizowania własnej polityki zmierzającej głównie do tworzenia stabilnych warunków funkcjonowania dla wszystkich uczestników rynku i czuwania nad przestrzeganiem zasad uczciwej konkurencji – mogą ustanawiać narodowe przepisy. Warunkiem jest, że nie będą one ograniczać konkurencji ani też naruszać interesów poszczególnych podmiotów rynkowych [Kłosiewicz, Słomińska, 1998]. Nie znaczy to, że w krajach Unii Europejskiej nie ma żadnych podstaw prawnych regulowania rozwoju handlu na lokalnym rynku. Prawie wszystkie państwa członkowskie Unii Europejskiej mają przepisy w sprawie planowania handlu, w tym dotyczące budowania lub rozbudowywania obiektów wielkopowierzchniowych. Podejmowana działalność handlowa na rynkach lokalnych, w tym inwestycje, musi być przede wszystkim zgodna z terenowymi planami zagospodarowania przestrzennego. Z uwagi na wpływ, jaki handel wielkopowierzchniowy wywiera na istniejące i przyszłe struktury handlowe w poszczególnych krajach Unii Europejskiej, istnieją przepisy odnośnie do usytuowania obiektów wielkopowierzchniowych. Dotyczą one:

- określenia wartości progowej w odniesieniu do wielkości powierzchni sprzedażowej obiektu handlowego, powyżej której mają zastosowanie specjalne przepisy prawne regulujące kwestie usytuowania wielkopowierzchniowych obiektów handlowych;
- kryteriów społeczno-ekonomicznych odnoszących się do ochrony środowiska i infrastruktury, które musi uwzględniać procedura planistyczna;
- organów władzy odpowiedzialnych za stosowanie obowiązującej procedury planistycznej.

W tabelicy 1 zaprezentowano wartości progowe dotyczące powierzchni sprzedażowej, powyżej których włączane są specjalne procedury postępowania odnośnie do usytuowania obiektu wielkopowierzchniowego. Wartości progowe wahają się od 300 do 2500 m² powierzchni sprzedażowej, przy czym w niektórych krajach Unii Europejskiej kryteria te pozostają jeszcze zależne od warunków rynku lokalnego (stopień urbanizacji, istniejąca sieć handlowa). Jest jednak już pewną tendencją obniżanie progów (np. we Francji, w Niemczech). Te dodatkowe – poza przepisami prawa zagospodarowania przestrzennego – regulacje odnośnie do powstawania wielkopowierzchniowych obiektów handlowych powstały zarówno w krajach o dużym już nasyceniu tymi jednostkami handlowymi (Francja, Niemcy), jak i w państwach wkraczających w etap dynamicznego rozwoju handlu i charakteryzujących się niższym poziomem koncentracji technicznej i organizacyjnej handlu (np. Hiszpania, Portugalia).

Odpowiedzialność za ocenę społeczno-ekonomiczną z reguły spoczywa na wyższych organach władzy, takich jak:

- władze regionalne we Włoszech,
- ministerstwo odpowiedzialne za handel w Portugalii i Luksemburgu,
- komisje powoływane na szczeblu regionalnym lub ogólnokrajowym (zależnie od wielkości przedsięwzięcia inwestycyjnego) w Belgii i we Francji.

Tablica 1

Wartości progowe dotyczące powierzchni sprzedażowej, powyżej której obowiązują specjalne uregulowania

Kraje	Wartość progowa w m ²	Specjalne uregulowania prawne
Francja	300	
Austria	300 lub więcej	zależnie od regionu
Luksemburg	400	1000 m ² w gminach powyżej 5 tys. mieszkańców
Włochy	400 lub więcej	zależnie od regionu
Grecja	600	
Niemcy	700	mogą być niższe progi, zależnie od specyfiki rynku lokalnego
Belgia	1000	400 m ² na terenach o niskim poziomie urbanizacji
Dania	1000	3000 m ² dla sklepów convenience store
Portugalia	1000	2000 m ² w gminach powyżej 30 tys. mieszkańców
Hiszpania	2500	mogą być niższe progi
Wielka Brytania	2500	dyskutuje się obniżenie progów dla miast mniejszych i średnich

Źródło: opracowanie własne na podstawie [IRWiK, 1997]

Charakterystyczne dla większości krajów Unii Europejskiej jest to, że tryb udzielania zezwoleń i planowania lokalizacji wielkopowierzchniowych obiektów handlowych istotnie ogranicza możliwości realnego wpływu na inwestycje gmin sąsiadujących, na terenach których odczuwać się będzie oddziaływanie planowanej inwestycji. Tymczasem zdarza się, zwłaszcza w terenie o wysokim poziomie urbanizacji, że wielkopowierzchniowy obiekt handlowy ma tak długi promień oddziaływania, że w istocie inwestycja „obsługuje” kilka sąsiadujących gmin. Jest zatem ważne, aby gminy sąsiadujące współpracowały nad przygotowaniem planów rozwoju handlu detalicznego. Większy jednak nacisk kładzie się na współpracę dobrowolną niż obligatoryjną.

Niektóre kraje Unii Europejskiej rozważają możliwość regulowania rozwoju handlu detalicznego poprzez oddziaływanie na czynniki, które są istotne dla decyzji w sprawie wyboru lokalizacji obiektu handlowego. Propozycje zmiernają w kierunku:

- ograniczenia korzyści dla terenów pozamiejskich jako działek budowlanych;
- zwiększenia atrakcyjności centrum miast jako lokalizacji sklepów.

Obecnie tereny poza miastem są ciągle bardziej atrakcyjne jako miejsca inwestowania w handel niż tereny w centrum miast i dzielnic, gdyż zapewniają lepsze relacje ponoszonych kosztów do uzyskiwanych korzyści. Korzyści te związane są z:

- niższymi cenami gruntów,
- niższymi kosztami logistyki,
- możliwościami swobodnego planowania formy handlu i jego otoczenia,
- zapewnieniem klientom wygodnych dojazdów do obiektu handlowego i bezpłatnych parkingów.

Kraje Unii Europejskiej rozważają możliwości obciążenia wielkopowierzchniowych obiektów handlowych zlokalizowanych poza miastem kosztami zwią-

zanymi z budową dróg dojazdowych i ochroną środowiska. Obecnie zaledwie kilka krajów (Niemcy, Holandia, Szwecja) ma ustawodawstwo, które koszty infrastruktury związanej z funkcjonowaniem obiektów handlowych pozwala przypisać inwestorom. Podkreśla się, że wprowadzenie tego jako zasady obowiązującej mogłoby przyczynić się do zmniejszenia atrakcyjności „zielonych terenów” jako miejsc inwestowania w rozwój handlu. Tym bardziej że w niektórych państwach członkowskich (Austria, Wielka Brytania) istnieje już ustawodawstwo zezwalające np. na wprowadzenie ograniczeń dotyczących dostępnej powierzchni parkingowej.

W niektórych państwach Unii Europejskiej ocenia się, że instrumenty dotyczące lokalizacji wielkopowierzchniowych obiektów handlowych powinny być bardziej zorientowane na rynek niż pełnić funkcje rygorystycznych mechanizmów kontrolnych. To przede wszystkim w planach zagospodarowania przestrzennego powinny znaleźć odzwierciedlenie całościowe wieloletnie plany rozwoju handlu detalicznego, biorące pod uwagę długofalowe cele rozwoju społeczno-gospodarczego danego rynku lokalnego, jak również otaczających go terenów. Gdy plany rozwoju handlu detalicznego staną się częścią planu rozwoju społeczno-gospodarczego rynku lokalnego, będzie można – według wielu krajów Unii Europejskiej – unikać sytuacji, jakie występują obecnie, tj. procedury zatwierdzania indywidualnych planów lokalizacyjnych wielkopowierzchniowych obiektów handlowych. Tymczasem w większości krajów nie ma takich całościowych długofalowych planów rozwoju handlu detalicznego „wpisanych” w rozwój społeczno-gospodarczy danego rynku lokalnego, chociaż są stosowane określone rozwiązania pozwalające powiązać handel detaliczny z gospodarką, edukacją, turystyką, mieszkalnictwem itd. Dużą rolę odgrywa tu marketing regionalny, marketing miasta i śródmieścia. Pomocne stają się:

- precyzyjne określanie celów rozwoju handlu (np. zachowanie odpowiednich proporcji handlu detalicznego w śródmieściu, na osiedlach i na peryferiach miasta; podwyższenie atrakcyjności handlowo-usługowo-turystycznej centrum miasta);
- określenie hierarchii stref miasta pełniących różne funkcje, stanowiących ogólne ramy dla inwestycji, w tym handlowych;
- monitorowanie zmian w sieci handlowej i czynnikach sieciotwórczych.

W większości krajów Unii Europejskiej wyrażany jest pogląd, że gminy powinny być zobowiązane do sporządzania takich całościowych planów. Przy ich tworzeniu gminy powinny współpracować z różnymi organizacjami gospodarczymi i konsumenckimi. Takie wspólne przygotowanie planów stwarza bowiem szansę na ich realizację, bez konfliktów i doraźnych rozstrzygnięć.

Wspieranie rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw handlowych – doświadczenia zagraniczne

W krajach Unii Europejskiej niezależnie od podejmowanych prób regulowania powstawania wielkopowierzchniowych obiektów handlowych, podejmu-

je się wiele działań mających na celu wspieranie rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw handlowych i usługowych.

Interesujące doświadczenia ma Francja [Materiały, 2003]. Podejmowane przez władze publiczne działania są sukcesywnie dostosowywane do nowych problemów pojawiających się w związku z:

- globalizacją gospodarki i nasilaniem się konkurencji,
- pogłębianiem się różnic w rozwoju społeczno-gospodarczym poszczególnych terenów (miasto-wieś; centra miast itp.),
- zanikaniem niektórych sfer działalności gospodarczej (zawody artystyczne).

W trakcie ponad 25-letniej działalności państwa wspierającej rozwój małych przedsiębiorstw handlowych i rzemieślniczych we Francji wypracowano podstawowe zasady interwencji publicznej. Są to:

- partnerstwo,
- powszechność,
- selektywność,
- rozłożenie działań w czasie,
- przestrzeganie zasad konkurencji.

Partnerstwo jest zasadą działania polegającą na dialogu pomiędzy instytucjami publicznymi oraz przedsiębiorcami i ich związkami na każdym poziomie realizowanej polityki wsparcia rozwoju przedsiębiorstw handlowych, a także rzemieślniczych. Jest to partnerstwo, mające na celu opracowanie wspólnej realizacji programu sprzyjającego rozwojowi małych firm, a zarazem będącego stymulatorem rozwoju rynku lokalnego.

Powszechność jest przeciwieństwem podejmowania decyzji indywidualnych, jednostkowych i zmierza do sprostania zapotrzebowaniu mającemu charakter powtarzający się, stały. Wyróżnia się tzw. powszechność zewnętrzną i wewnętrzną. Powszechność zewnętrzna oznacza nakłonienie „małych” przedsiębiorstw handlowych i rzemieślniczych do „wpisania się” w procesy i zjawiska, tak aby w podejmowanych działaniach na rynku lokalnym uczestniczyły i jednocześnie korzystały z nich. Natomiast tzw. powszechność wewnętrzna oznacza uruchomienie mechanizmów, których celem jest zainteresowanie firm podejmowaniem wspólnych działań, przerywających uczucie bezsilności w warunkach nasilającej się konkurencji.

Selektywność polega na tym, że pomoc nie jest udzielana automatycznie po spełnieniu określonych warunków. Podstawę działań wspierających rozwój przedsiębiorstw stanowią konkursy na najlepszy projekt, tj. najbardziej spójny, stanowiący najlepszą odpowiedź na zidentyfikowane i przeanalizowane trudności małych firm. Zasada konkursu występuje zarówno w momencie rozpoczynania działań, jak i podczas całego procesu wdrażania projektu pomocowego, co daje możliwość współpracy wielu podmiotom i instytucjom.

Trwałość oznacza, że podejmowane działania pomocowe są „osadzone” w działaniach w dłuższym okresie. Chodzi bowiem o to, aby wsparcie publiczne nie dotyczyło tylko krótkiego czasu, ale doprowadzało do tworzenia trwałych korzystnych zmian (struktur) warunkujących rozwój małych przedsiębiorstw, będących grupą docelową działań pomocowych.

Podejmowane działania pomocowe nie mogą powodować zaburzeń konkurencji. Zasadę tę uwzględniają obecne przepisy udzielania pomocy publicznej. Są one zgodne z przepisami prawa dotyczącymi ochrony konkurencji oraz zapisami Traktatu Rzymskiego.

Zgodnie z wymienionymi zasadami podejmowane są wszystkie formy interwencji publicznej.

Generalnie można wyróżnić następujące kierunki działania wspierające rozwój małych i średnich przedsiębiorstw w handlowych i rzemieślniczych:

- przywracanie równowagi na danym terytorium (obszary wiejskie; centra miast),
- priorytety tematyczne,
- wspieranie tzw. dobrych praktyk europejskich.

Narzędzia służące przywracaniu równowagi na danym terytorium

We Francji od 1975 roku podejmowane są działania przywracające równowagę na terenach wiejskich i miejskich (centra miast), gdzie dominacja masowej dystrybucji (sieci super- i hipermarketów) doprowadziła do zanikania małych sklepów, a także życia społecznego. Przywracanie handlu na terenach wiejskich rozpoczęły działania, których celem było doprowadzenie do tworzenia wielobranżowych sklepów, zaspokajających zróżnicowane potrzeby konsumentów w zakresie dóbr i usług. Było to głównie udzielanie pomocy inwestycyjnej. Procedura ta z czasem została rozwinięta i rozszerzona, a warunki interwencji stały się bardziej elastyczne. Finansowanie tej pomocy następuje z:

- poziomu krajowego, z ministerstwa z Funduszu Interwencyjnego w zakresie usług, rzemiosła oraz handlu (FISAC), który utworzony został przez art. 4 ustawy nr 89-1008 z 31 grudnia 1989 roku. Jego podstawę stanowią opłaty pobierane od placówek detalicznych wybudowanych po 1 stycznia 1960 roku, których powierzchnia sprzedażowa przekracza 400 m²;
- poziomu regionalnego z europejskich funduszy strukturalnych (EFRR), których celem jest m.in. zachęcanie do rozwoju regionów i wspieranie ich projektów rozwojowych;
- zbiorowości terytorialnych, tj. rad regionalnych oraz rad departamentów.

Na przestrzeni 25 lat z funduszy tych zostało wspartych ponad 3 tys. przedsięwzięć. Ich znaczenie jednak trzeba rozpatrywać nie w wymiarze ilościowym, ale przede wszystkim skutków dla rynków lokalnych.

Od 1994 roku państwo zawiera umowy z niektórymi dużymi instytucjami świadczącymi usługi na poziomie krajowym, aby uruchomiły swoją działalność również w małych gminach wiejskich. Odnosi się to do:

- dystrybucji paliwa oraz gazu,
- sprzedaży korespondencyjnej,
- sprzedaży prasy,
- usług pocztowych i telekomunikacyjnych,
- usług bankowych oraz zainstalowania bankomatów.

Doprowadzenie do rozwoju tych usług na terenach wiejskich jest ważnym elementem „ożywiania” tego obszaru. Ich obecność zachęca do osiedlania się na terenach wiejskich, powoduje wzrost populacji, ale także jest to czynnik korzystnie wpływający na decyzje o zakładaniu mikroprzedsiębiorstw.

Zbiorowe działania miejskie dla rozwoju handlu i rzemiosła

Prowadzenie w wielu krajach Unii Europejskiej miejskiej polityki rozwoju handlu i rzemiosła wynika z:

- potrzeby redynamizacji rozwoju centrum miast, które w związku z dynamicznym rozwojem masowej dystrybucji stały się strefami z zanikającym handlem i usługami;
 - procesów decentralizacji i wzmocnienia roli merów, którzy intensywniej zaczęli dbać o poprawę wizerunku i atrakcyjności miasta.
- Podejmowane działania pomocowe zmierzają do:
- przywrócenia dynamiki sektora małych przedsiębiorstw zlokalizowanych w centrach miast i dzielnic w oparciu o zasadę konkursu projektów;
 - kompleksowych działań restrukturyzacyjnych w odniesieniu do centrów handlowych.

W działaniach tych na uwagę zasługuje połączenie miejskiej polityki rozwoju handlu i rzemiosła z polityką promocji miasta. Przyjmuje się, że wysiłek wspierający rozwój przedsiębiorstw handlowych i rzemiosła powinien być łączony z zapewnieniem rozwoju miasta. Są to zatem działania „nastawione” na uzyskanie efektów wieloletnich, a nie tylko doraźnych.

We Francji rozwijane programy nie mają na celu dostarczenia indywidualnej pomocy przedsiębiorstwom handlowym, co mogłoby naruszać zasady konkurencji, ale zmierzają do poprawy środowiska, w którym funkcjonują małe przedsiębiorstwa handlowe i usługowe. Działania te mają z założenia charakter partnerski, skupiając wokół programu różnych partnerów, tj. miasto, izbę handlowo-przemysłową, izbę rzemieślniczą, zrzeszenie, przedstawicieli handlu i rzemiosła. Podejmowane działania koncentrują się wokół następujących kierunków:

- przygotowanie pogłębionych analiz określających potrzeby i preferencje konsumentów, z których mogą korzystać różne przedsiębiorstwa;
- doradztwo urbanistyczne i architektoniczne, co może wyzwalać przedsiębiorczość;
- audyt oraz doradztwo w zakresie kierunków modernizacji małych przedsiębiorstw;
- szkolenia z zakresu nowoczesnych technik zarządzania, metod sprzedaży, relacji z klientami;
- zbiorowe działania informacyjne i promocyjne;
- przygotowanie powierzchni handlowych do uatrakcyjnienia działalności małych firm (np. modernizacja obiektu i wprowadzenie sklepu dyskontowego ożywiło całe centrum handlowe);
- poprawa dojazdu, parkowania do obiektów handlowych, co stwarza szanse na korzystniejsze warunki funkcjonowania handlu i rzemiosła.

Szczególnie dużo uwagi przywiązuje się do interwencji na rzecz restrukturyzacji centrów handlowych w dzielnicach miast. Wiele bowiem centrów handlowych budowanych w latach 60. utraciło swoją atrakcyjność. Przystąpienie do ich restrukturyzacji jest istotne również z tego względu, że ponad 40% dzielnic miast we Francji znajdujących się w trudnej sytuacji społeczno-gospodarczej jest właśnie pozbawionych handlu.

Priorytety tematyczne

Innego jeszcze rodzaju pomocą udzielaną we Francji jest finansowanie realizowane przez państwo na poziomie regionalnym, przeprowadzane w ramach:

- Umowy Regionalnej Państwo-Region (CPER);
- środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR).

Umowy państwo-region są istotnymi instrumentami rozwoju regionalnego. Wspierane są też z funduszy zbiorowości terytorialnych.

W ramach priorytetów tematycznych stosuje się następujące rodzaje interwencji:

- działania grupowe w zakresie tworzenia i przejmowania mikroprzedsiębiorstw w rzemiośle i handlu;
- rozwój technologiczny mikroprzedsiębiorstw produkcyjnych (innowacje, działania mające na celu podniesienie jakości wyrobów i dostosowanie ich do obowiązujących norm);
- upowszechnienie Nowych Technologii w Informatyce i Telekomunikacji (NTIC);
- program aktywizacji zawodów artystycznych, które zanikają.

We Francji działania interwencyjne władz państwowych na rzecz tworzenia i przejmowania przedsiębiorstw uznane zostały za czynność będącą nośnikiem rozwoju określonych rynków lokalnych. Diagnoza sytuacji danego obszaru, rozwinięcie szkoleń dla szefów nowych firm oraz zachęcanie ich do skorzystania z dofinansowania stałego doradztwa i monitorowania stanu przedsiębiorstwa przez 36 miesięcy spowodowało, że ryzyko niepowodzenia nowej firmy na rynku zmniejszyło się do 50%.

Natomiast podtrzymywanie istnienia mikroprzedsiębiorstw:

- umożliwia utrzymanie potencjału gospodarczego oraz umiejętności ludzkich, zwłaszcza w kontekście „starzejącego się” społeczeństwa;
- jest ważnym środkiem ocalenia zatrudnienia, szczególnie w sytuacji rosnącego bezrobocia;
- jest środkiem podtrzymywania przedsiębiorczości w środowisku lokalnym.

Działania pomocowe państwa w ramach umowy o plan państwo-region dla ocalenia przedsiębiorstw w rzemiośle i handlu są realizowane we Francji przy poparciu izb przemysłowo-handlowych i izb rzemiosła. Mają na celu upowszechnienie informacji o przedsiębiorstwach zgłoszonych do przejścia i obejmują tworzenie serwisu/giełdy informacyjnej; wstępną ocenę firmy przez specjalistę z izby przemysłowo-handlowej, przygotowanie nowego przedsiębiorcy do przejścia firmy itp.

Systematycznie rozwijaną grupą środków pomocowych we Francji jest pomoc doradcza, której celem jest zachęcenie szefów małych i średnich przedsiębiorstw do inwestowania w rozwój intelektualny oraz „przerwanie” izolacji rynkowej, w jakiej się oni często znajdują. Biorąc pod uwagę stosunkowo dużą liczbę przedsiębiorstw handlowych i rzemieślniczych, które mogą podlegać procedurze dopłat do doradztwa, pierwszeństwo w finansowaniu dopłat uzyskują tzw. odpowiedzi zbiorowe dotyczące wspólnej dla wielu przedsiębiorstw problematyki. Są to np.:

- wspólne dla wielu przedsiębiorstw oceny i analizy sytuacji w danym terenie, z których może korzystać wielu przedsiębiorców;
- opinie rzeczoznawców przydatne dla wielu firm.

W przypadku handlu detalicznego celem pomocy jest np. współfinansowanie przygotowania analiz i profesjonalnej oceny punktów sprzedaży w ramach akcji zbiorowych, które mogą stanowić:

- identyfikację słabych i mocnych stron istniejących punktów sprzedaży;
- zalecenia dotyczące kierunków działania, stwarzające firmom podstawy rozwoju średnioterminowego, uwzględniającego zmiany w otoczeniu i nowe preferencje konsumentów. Poszczególne firmy mogą z tych opinii i zaleceń skorzystać dla wzmocnienia swojej atrakcyjności, co przekłada się na przyciągnięcie siły nabywczej i ożywienie działalności gospodarczej.

Wspieranie dobrych praktyk europejskich

Jest to zespół działań mających na celu spopularyzowanie działań dobrze służących:

- podniesieniu rentowności przedsiębiorstw, np. przez redukcję kosztów dostaw towarów. Pomoc mogą otrzymać nawet indywidualne przedsiębiorstwa, które przyczynią się do rozwoju inwestycji służących podnoszeniu rentowności danej grupy firm (np. inwestycje w systemy logistyczne obsługujące wiele firm);
- wspieraniu dobrych praktyk z dziedziny zarządzania oraz rozwoju działalności handlowej przedsiębiorstw. Odnosi się to przykładowo do takich działań, jak: rozwijanie skutecznych form partnerstwa producenci-dystrybutorzy, rozwijanie pomocy doradczej dla detalistów, szkolenia dla kupców w zakresie zachowań konsumentów.

W wielu krajach Unii Europejskiej coraz bardziej wyraziste jest promowanie konkurencyjności poprzez „niewidzialne inwestycje” w kapitał ludzki i doradztwo. Dotyczy to zwłaszcza tworzenia warunków sprzyjających przedsiębiorczości i innowacjom oraz obniżce kosztów, a także rozwojowi różnych form współpracy między przedsiębiorstwami.

Przedstawione przykłady podejmowanych działań za granicą mogą być inspirujące dla doskonalenia w naszym kraju polityki państwa wobec małych przedsiębiorstw handlowych, tym bardziej że wyniki monitorowania przedsiębiorstw handlowych wskazują na niski i nie poprawiający się – zdaniem przedsiębiorców – zakres pomocy publicznej.

Dylematy kreowania rozwoju sieci handlowej w Polsce w latach 90.

Programowanie sieci detalicznej – stanowiące w latach 70. ważny problem badawczy – w zasadzie nie znalazło kontynuacji w latach 80. i 90. Początkowo braki towarowe na rynku nie sprzyjały rozwojowi problematyki planowania sieci handlowej, a początek lat 90. to dynamiczny, żywiolowy rozwój sieci sklepowej, praktycznie bez ingerencji władz centralnych państwa. Natomiast obszar reakcji władz terytorialnych wyznaczały w owym czasie zjawiska i procesy budzące duże emocje społeczne. Były to przede wszystkim sprawy związane z żywiolowym rozwojem handlu ulicznego oraz lokalizacją targowisk [Kłosiewicz, Słomińska, 1998].

W wyniku dynamicznych, a zarazem żywiolowych, przemian związanych z restrukturyzacją i prywatyzacją handlu w Polsce powstała duża liczba przedsiębiorstw handlowych (w 2001 roku było ich 1130,2 tys.), czemu jednak nie towarzyszyła poprawa funkcji handlu pełnionych na rzecz producentów i konsumentów [Raport, 2002]. Przedsiębiorstwa te cechuje bowiem słabość technologiczna i finansowa. Zdolności rozwojowe rodzimych przedsiębiorstw handlowych są bardzo małe, bowiem zyski przedsiębiorstw nie stanowią wystarczającego źródła finansowania inwestycji w nowoczesne obiekty i systemy informatyczne umożliwiające sprawne zarządzanie zapasami i ofertą asortymentową.

Wymienione słabości krajowych przedsiębiorstw handlowych sprawiają, że są one niezwykle podatne na zagrożenia ze strony globalnych firm handlowych, dynamicznie rozwijających się po 1995 roku na polskim rynku. Są one silne ekonomicznie, profesjonalnie zarządzane i zdolne do „wiązania” środków finansowych producentów, co pozwala na stosowanie niskich cen, dodatkowo podnosząc atrakcyjność dla konsumenta obiektów handlowych należących do tych firm.

Wobec pełnej akceptacji przez konsumentów warunków zakupów, jakie kreują zagraniczne sieci handlowe (szeroki wybór towarów „pod jednym dachem”, niskie ceny, atrakcyjne warunki wyboru towarów, sprawność zakupu w przyjemnej atmosferze) oraz niskiej dynamiki wzrostu siły nabywczej ludności stopniowo następuje przesuwanie się zakupów ludności do wielkopowierzchniowych obiektów handlowych. Oznacza to możliwość spadku obrotów w licznym, rozproszonym organizacyjnie handlu rodzimym. Wyniki monitorowania sytuacji przedsiębiorstw handlowych wskazują, że [IRWiK, 2002]:

- prawie 96% firm uznało, że otwarcie na lokalnym rynku super-/hipermarketu miało negatywny wpływ na funkcjonowanie firmy;
- wśród negatywnych skutków otwarcia wielkopowierzchniowego obiektu handlowego znalazły się przede wszystkim: obniżenie zysków (86,1%), utrata klientów (81,0%).

Właśnie jako dylemat rozwoju handlu na rynkach lokalnych postrzegane jest rosnące zagrożenie dla małych i średnich rodzimych przedsiębiorstw, wynikające z dynamicznego przyrostu zagranicznych sieci handlowych, bowiem:

- większość tych sieci zakłada dalszą ekspansję;

- tylko część rodzimych przedsiębiorstw będzie zdolnych do osiągnięcia takiej sprawności działania, która zapewni im konkurencyjność na rynku i stwarzać będzie szanse na dalszy rozwój [Misiąg, 1999].

Budowa wielkopowierzchniowych obiektów handlowych wywołuje też inne zmiany, z których część już obecnie stanowi przedmiot konfliktów społecznych. Należą do nich m.in.:

- zmiany w strukturze przestrzennej zakupów lokalnej społeczności, negatywnie wpływające na obroty w małych sklepach, zlokalizowanych w tradycyjnych miejscach lokalizacji handlu i usług w mieście;
- zmiany w nasileniu ruchu na poszczególnych trasach komunikacyjnych rynku lokalnego, powodujące niekorzystne dla sprawności komunikacyjnej przeciążenia niektórych z nich;
- problemy związane z ochroną środowiska (gospodarka odpadami, zanieczyszczenie powietrza).

Są to nowe problemy i zadania dla samorządu gminnego jako gospodarza danego rynku lokalnego, coraz bardziej istotne z uwagi na wysoką dynamikę procesów globalizacji oraz – jak dotychczas – stosunkowo niską aktywność zarówno centrum, jak i gmin w zakresie kreowania rozwoju handlu. W tej sytuacji ważny staje się zarówno:

- racjonalny rozwój (liczba i rozmieszczenie terytorialne) wielkopowierzchniowych obiektów handlowych na rynkach lokalnych;
- tworzenie małym rodzimym firmom handlowym warunków do zachowania zdolności konkurowania z przedsiębiorstwami globalnymi, poprzez m.in. inicjowanie i wspieranie różnych form integracji i koncentracji drobnego handlu oraz wspieranie powstawania instytucji prowadzących działalność szkoleniową, informacyjną i doradczą.

Dotychczas regulacje tempa rozwoju wielkopowierzchniowych obiektów handlowych były wynikiem dużej uznaniowości gmin odnośnie do lokalizacji obiektów handlowych, szczególnie super- i hipermarketów. Kontrola Najwyższej Izby Kontroli ujawniła bardzo wiele nieprawidłowości, a nawet decyzji lokalizacyjnych sprzecznych z ustaleniami planów miejscowych. W efekcie dążenia różnego rodzaju organizacji samorządu gospodarczego, ale także organów administracji państwowej, doprowadziły do ukazania się nowelizacji ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym [Ustawa, 2000], w której przewidziano specjalne procedury stosowane przy lokalizacji wielkopowierzchniowych obiektów handlowych. W myśl ustawy są nimi:

- obiekty o powierzchni sprzedażowej powyżej 1000 m² w gminach o liczbie mieszkańców do 20 tys.;
- obiekty o powierzchni sprzedażowej powyżej 2000 m² w gminach o liczbie mieszkańców ponad 20 tys.

Przeznaczenie w planie miejscowym terenów pod budowę tych obiektów zostało obwarowane wymogiem sporządzania i dołączenia do wglądu mieszkańców prognozy skutków budowy tych obiektów dla rynku pracy, komunikacji, istniejącej sieci handlowej oraz zaspokojenia potrzeb i interesów konsumentów.

Badanie przeprowadzone przez Instytut Rynku Wewnętrznego i Konsumpcji wśród 451 gmin ujawniło:

- pewne niejasności znowelizowanej ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym;
 - wątpliwości co do możliwości jej wykonalności i skuteczności. Uznano, że niektóre zapisy ustawy są nieprecyzyjne. Wskazywano, że:
 - w ustawie brak jest zdefiniowania obiektu handlowego i powierzchni sprzedażowej, co m.in. rodzi dylematy w przypadku wpłynięcia wniosku o wydanie decyzji związanej z rozbudową obiektu handlowego, która powoduje wzrost powierzchni sprzedażowej powyżej wielkości przewidzianych w ustawie czy dotyczy obiektów sąsiadujących, których dopiero łączna powierzchnia przekracza podane w ustawie;
 - ustawa nie określa trybu postępowania, wówczas gdy przyrost powierzchni sprzedażowej planuje się dla długich okresów, kiedy trudno uzyskać rzetelne podstawy informacyjne prognozy skutków inwestycji;
 - ustawa nie precyzuje, kto jest zobowiązany wykonać i pokrywać koszty prognozy (zarząd gminy czy inwestor);
 - w ustawie brak ustaleń dotyczących zawartości merytorycznej prognozy. Respondenci zgłosili także szereg uwag odnośnie do wykonalności i skuteczności ustawy. Są nimi:
 - ograniczony zakres danych ze statystyki oficjalnej niezbędny dla przeprowadzenia analizy stanu zaplecza ludnościowego i rynkowego (dochody i wydatki ludności oraz ich struktura), rynku pracy, sieci handlowej w przypuszczalnym obszarze oddziaływania proponowanej inwestycji handlowej; problemem jest uzyskanie danych według potrzebnych przekrojów terytorialnych (np. śródmieście, peryferie miasta);
 - brak danych wskazujących na wzajemne oddziaływanie (ciążenie) obszarów; szczególnie odnosi się to do rynku pracy, przepływu siły nabywczej ludności;
 - brak wystarczających podstaw informacyjnych dla oszacowania strefy oddziaływania planowanego wielkopowierzchniowego obiektu handlowego (główna strefa przyciągania, skąd przybywa większość klienteli; strefa przyległa, skąd pochodzi nieliczna klientela; strefa graniczna, wyznaczająca teren przyciągania), gdyż ekspertyza często jest przygotowywana, gdy nie jest ostatecznie znany program asortymentowo-usługowy i skala zakładanych obrotów. Występuje też niepewność co do kształtowania się w przyszłości czynników mających wpływ na strefę oddziaływania obiektu handlowego, a jej określeniu służą stosunkowo kosztowne badania pierwotne ze specjalistycznymi metodami analizy danych (metoda izochron, granic, formuła Reillego);
 - brak informacji o skutkach dla istniejącej sieci sklepowej, rynku pracy, lokalnej topografii miejsc zakupów ludności itp. funkcjonujących już wielkopowierzchniowych obiektów handlowych, które mogłyby stanowić punkt odniesienia/porównania dla konkretnego analizowanego przypadku.
- Słabość podstaw informacyjnych przy braku środków finansowych na uruchomienie badań pierwotnych, które dostarczyłyby uzupełniających danych

(przynajmniej w niektórych kwestiach) rodzi konsekwencje dla wykorzystywanych narzędzi zarówno w przypadku analizy bieżącej sytuacji w zakresie sieci handlowej i pełnionych przez nią funkcji, jak i wykorzystywanych metod szacowania skutków lokalizacji wielkopowierzchniowego obiektu handlowego. Wykonane dotychczas ekspertyzy to najczęściej analizy stanu sieci sklepowej sprowadzone do wyliczania najprostszycy wskaźników, uzupełnionych niekiedy opiniami respondentów (konsumentów, handlowców, producentów) z badań sondażowych. Przewidywanie skutków lokalizacji wielkopowierzchniowego obiektu handlowego jest często wynikiem zastosowania uproszczonej metody ekspertów, a rzadko metody bilansowania czy wzorców.

Uwagi końcowe

Przedstawione zatem przykłady podejmowanych działań w krajach Unii Europejskiej dotyczących zarówno regulowania powstawania wielkopowierzchniowych obiektów handlowych, jak i wspierania rozwoju małych firm handlowych i rzemieślniczych mogą być inspirujące dla doskonalenia w naszym kraju polityki państwa wobec sieci handlu wewnętrznego. Być może też nowe możliwości w tym zakresie niesie ustawa z dnia 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (czeka na podpis prezydenta), w której dużą rolę przypisuje się studium, w którym w myśl ustawy określa się „obszary, dla których obowiązkowe jest sporządzanie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na podstawie przepisów odrębnych, w tym także obszary rozmieszczenia obiektów handlowych o powierzchni sprzedażowej powyżej 2000 m² oraz obszary przestrzeni publicznej”.

Biorąc pod uwagę skromny zakres informacji i uproszczone narzędzia dotychczas wykorzystywane dla analizy stanu i przewidywania skutków lokalizacji wielkopowierzchniowych obiektów handlowych dostrzega się potrzebę badań, których podstawowym celem byłoby wzbogacenie wiedzy o stanie sieci handlowej w miastach oraz funkcjonowaniu wielkopowierzchniowych obiektów handlowych i skutkach, jakie niosą dla miejsc zakupu ludności, istniejącej sieci, rynku pracy. Postuluje się rozpoczęcie:

- monitorowania stanu sieci sklepowej w wybranych miastach różnej wielkości (wielkie aglomeracje, duże miasta, średniej wielkości miasta), realizowanego jako badanie powtarzane co 3 do 5 lat;
- monitorowania poszczególnych grup wielkopowierzchniowych obiektów handlowych oraz centrów handlowych, realizowanego również jako badanie powtarzalne co około 3 do 5 lat.

Przedmiotem monitorowania sieci sklepowej w wybranych miastach byłaby:

- liczba sklepów, w tym w centrum miasta;
- powierzchnia sprzedażowa sklepów w m², w tym w centrum miasta;
- struktura sklepów według wielkości;
- struktura sklepów według branż;

- liczba i struktura wielkopowierzchniowych obiektów handlowych, w tym centrów handlowych, według lokalizacji w mieście;
- pracujący w handlu;
- przeciętna roczna sprzedaż według grup wielkościowych sklepów.

Pogłębienie badań sieci mogłyby stanowić badania wśród konsumentów i przedstawicieli przedsiębiorstw handlowych, pozwalające na poznanie preferencji odnośnie do miejsc zakupu i społeczną ocenę istniejącej sieci handlowej.

Natomiast przedmiotem monitorowania wielkopowierzchniowych obiektów handlowych byłaby:

- wielkość obiektu handlowego w m²;
- ich lokalizacja w mieście;
- strefa przyciągania obiektu w km;
- oferta asortymentowo-usługowa;
- liczba pracujących;
- liczba stanowisk kasowych;
- roczna sprzedaż w tys. zł;
- liczba miejsc parkingowych.

Z połączenia wyników obu proponowanych badań można oczekiwać efektu synergii, zapewniającego dodatkowe informacje, a zatem i możliwości pogłębionej analizy zjawisk i procesów zachodzących w sieci handlowej.

Już nawet skromne doświadczenia niemieckie wskazują, że analiza sieci sklepowej w wybranych miastach, wsparta wynikami badań pierwotnych (wśród konsumentów, handlowców), dostarcza materiałów charakteryzujących sieć z jej zróżnicowaniem strefowym, pozwala ujawnić niepokojące zjawiska i procesy. Efektem takich analiz podjętych w Niemczech czy we Francji są szczegółowe wskazania odnośnie do ożywienia centrum miast poprzez rozwój w śródmieściu nowoczesnych centrów handlowych, a także przystosowanie istniejących już budynków do nowych oczekiwań mieszkańców i przyjezdnych (w tym turystów).

W warunkach polskich oba badania nad siecią sklepową w miastach byłyby dobrym uzupełnieniem i pogłębieniem – realizowanego już na potrzeby Ministerstwa Gospodarki (obecnie Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej) – monitorowania przedsiębiorstw handlowych.

Stosunkowo szeroki, a jednocześnie pogłębiony zakres badania sieci sklepowej w miastach pozwala przypuszczać, że wysoka byłaby ich wartość poznawcza oraz użyteczna dla:

- centralnych organów realizujących politykę wobec handlu;
- władz lokalnych zobowiązanych do zapewnienia zrównoważonego rozwoju rynków lokalnych, w tym kreowania rozwoju handlu i usług jako istotnego czynnika ożywiania rynku lokalnego;
- ekspertów, przygotowujących oceny sieci sklepowej i skutków lokalizacji wielkopowierzchniowych obiektów handlowych.

Bibliografia

- Altkorn J., [2000], *Procesy koncentracji w handlu europejskim*, [w:] Marketing. Przełom wieków – Paradygmaty. Zastosowania, tom I. Materiały Kongresowe, Jelenia Góra, 24-27 września 2000, Instytut Marketingu Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Wrocław.
- Badania rynkowe i marketingowe*, [1994], praca zbiorowa pod redakcją J. Kramer, PWE, Warszawa.
- Drewniński M., [1979], *Programowanie sieci detalicznej. Metody ilościowe*, Biblioteka Instytutu Handlu Wewnętrznego i Usług nr 183, Warszawa.
- Europejskie fakty i doświadczenia*, [1999], Streszczenie studium przeprowadzone przez Deutscher Verband für Wirtungswesen Städtebau und Raumordnung, współfinansowanego przez Komisję Europejską, DGXXIII, Bonn, październik 1997, Instytut Rynku Wewnętrznego i Konsumpcji, Warszawa.
- Fic D., Wenzel K., [2000], *Handel detaliczny a rozwój miasta i regionu*, temat opracowany w ramach programu PHARE Unii Europejskiej, Wyd. ORGANON, Zielona Góra.
- Kłosiewicz U., Słomińska B., [1998], *Rola samorządu terytorialnego w kształtowaniu sieci handlowej*, Instytut Rynku Wewnętrznego i Konsumpcji, Warszawa.
- Kłosiewicz U., Słomińska B., [1998], *Rola samorządu terytorialnego w kształtowaniu sieci handlowej*, Instytut Rynku Wewnętrznego i Konsumpcji, Warszawa.
- Kłosiewicz U., Słomińska B., [2001], *Samorząd terytorialny a rozwój nowoczesnego handlu*, Wydawnictwo Difin, Warszawa.
- Materiały przygotowane przez Dyрекcję ds. Handlu, Rzemiosła i Usług Ministerstwa Gospodarki, Finansów i Przemysłu we Francji na seminarium dotyczące środków wspierających rozwój handlu i rzemiosła we Francji, zorganizowane przez Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej w Warszawie w dniu 13 marca 2003 roku.
- Misiąg F., [1990], *Wpływ wielkopowierzchniowych form handlu na małe i średnie firmy*, Ekspertyza, Instytut Rynku Wewnętrznego i Konsumpcji, Warszawa.
- Monitoring przedsiębiorstw handlowych*, [2002], Wyniki badania z 2002 roku, opracowanie zrealizowane przez Instytut Rynku Wewnętrznego i Konsumpcji na zlecenie Ministerstwa Gospodarki, Warszawa.
- Olearczyk A., [1977], *Planowanie ośrodków handlowych. Wielkość i lokalizacja*, Biblioteka Instytutu Handlu Wewnętrznego i Usług nr 136, Warszawa.
- Raport o stanie handlu wewnętrznego, Polska 2002*, [2002], Ministerstwo Gospodarki, Warszawa.
- Ustawa z dnia 13 lipca 2000 r. o zmianie ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. 01, nr 14, poz. 124).

REGULATION OF RETAIL TRADE DEVELOPMENT IN POLAND AND IN THE EUROPEAN UNION COUNTRIES

Summary

The article presents dilemmas which currently occur in the field of planning of retail chain development in the cities of Poland and of the European Union Member States. These dilemmas are different. Activities taken up abroad towards „commercial revival” of city centres and towards reinvigorating trade and handicraft in rural areas have been examined. Besides, the nature and areas for dissemination of the so-called best European practices have been presented. Against this background, present-day

problems associated with attempts to regulate the development of super- and hypermarkets in Poland have been demonstrated. Proposals to strengthen the information basis for analyzing the retail chain and for evaluation of consequences of large-area stores location have been given.