

**TEORIA EKONOMII
WOBEC PRZEOBRAŻEŃ
STRUKTURALNYCH**

„Studia Ekonomiczne”

**ZESZYTY NAUKOWE
WYDZIAŁOWE
UNIWERSYTETU EKONOMICZNEGO
W KATOWICACH**

TEORIA EKONOMII WOBEC PRZEobrażeń STRUKTURALNYCH

**Redaktor naukowy
Jacek Pietrucha**



Katowice 2011

Komitet Redakcyjny

Krystyna Lisiecka (przewodnicząca), Anna Lebda-Wyborna (sekretarz),
Halina Henzel, Anna Kostur, Maria Michałowska, Grażyna Musiał, Irena Pyka,
Stanisław Stanek, Stanisław Swadźba, Janusz Wywiół, Teresa Żabińska

Komitet Redakcyjny Wydziału Ekonomii

Stanisław Swadźba (redaktor naczelny), Magdalena Tusińska (sekretarz),
Teresa Kraśnicka, Maria Michałowska, Celina M. Olszak

Rada Programowa

Lorenzo Fattorini, Mario Glowik, Miloš Král, Bronisław Micherda,
Zdeněk Mikoláš, Marian Noga, Gwo-Hsiung Tzenga

Redaktor

Jadwiga Popławska-Mszycza

© Copyright by Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach 2011

ISBN 978-83-7246-694-5

ISSN 2083-8611

Wersją pierwotną „Studiów Ekonomicznych” jest wersja papierowa

Wszelkie prawa zastrzeżone. Każda reprodukcja lub adaptacja całości
bądź części niniejszej publikacji, niezależnie od zastosowanej
techniki reprodukcji, wymaga pisemnej zgody Wydawcy

WYDAWNICTWO UNIWERSYTETU EKONOMICZNEGO W KATOWICACH

ul. 1 Maja 50, 40-287 Katowice, tel. 32 257-76-30, fax 32 257-76-43
www.wydawnictwo.ue.katowice.pl, e-mail: wydawnictwo@ue.katowice.pl

SPIS TREŚCI

WSTĘP	9
CZĘŚĆ I. ROLA INNOWACJI W ZMIANACH STRUKTURALNYCH	
Tomasz Grzegorz Grosse: LOGIKA ROZWOJU EUROPEJSKIEJ PRZESTRZENI BADAWCZEJ A WYZWANIA STRATEGII GOSPODARCZEJ POLSKI	13
Summary	21
Łukasz Wściubiak: UWARUNKOWANIA I BARIERY WSPÓŁPRACY POMIĘDZY ŚROKOWISKAMI NAUKI I BIZNESU W POLSCE	23
Summary	30
Magdalena A. Kolka: STAN I PERSPEKTYWY INNOWACYJNOŚCI W POLSCE	31
Summary	40
Anna Lis, Adrian Lis: KLASTRY I INICJATYWY KLASTROWE W GOSPODARCE	41
Summary	49
Tomasz Tylec: ROLA INNOWACJI W PROCESIE ROZWOJU TECHNOLOGII ENERGETYCZNYCH	51
Summary	60
Maciej Zmysłowski: INNOWACJE JAKO CZYNNIK ROZWOJU SPOŁECZNEGO. ANALIZA WYBRANYCH PROJEKTÓW INNOWACYJNYCH REALIZOWANYCH W RAMACH EUROPEJSKIEGO FUNDUSZU SPOŁECZNEGO	61
Summary	70

CZEŚĆ II. ZMIANY STRUKTURALNE Z PERSPEKTYWY BADAWCZEJ NOWEGO INSTYTUCJONALIZMU

Dorota Kuder: INSTYTUCJONALIZM WOBEC GŁÓWNEGO NURTU EKONOMII	73
Summary	81
Marcin Broł: ODDZIAŁYWANIE SFERY INSTYTUCJONALNEJ NA FUNCJONOWANIE I EFEKTYWNOŚĆ SEKTORA PUBLICZNEGO	83
Summary	91
Anita Modrzejewska: KONSEKWENCJE ASYMETRYCZNIE KSZTAŁTOWANEJ STRATEGII ROZWOJU UE DLA GOSPODARKI KRAJU PERYFERYJNEGO	93
Summary	101
Grażyna Wrzeszcz-Kamińska: INSTYTUCJONALNE ASPEKTY PODEJMOWANIA DZIAŁAŃ ZBIOROWYCH I REPREZENTACJI INTERESÓW	103
Summary	111
Anna Grześ: OUTSOURCING W ŚWIETLE EKONOMII KOSZTÓW TRANSAKCYJNYCH	113
Summary	122
Katarzyna Kopczewska: ROLA RENTY INSTYTUCJONALNEJ W ROZWOJU PRZESTRZENNYM	123
Summary	133
Andrzej Kacprzyk: INSTYTUCJONALNE DETERMINANTY WZROSTU GOSPODARCZEGO	135
Summary	145
Łukasz Goczek: CZYNNIKI WZROSTU PKB W KRAJACH POSTKOMUNISTYCZNYCH	147
Summary	157

CZEŚĆ III. SYSTEM FINANSOWY WOBEC ZMIAN STRUKTURALNYCH

Paweł Alberciak: OSZCZĘDNOŚCI I MAJĄTEK W GOSPODARCE . . .	161
Summary	168
Ryszard Kata, Lech Zaręba: WIELOCZYNNIKOWA ANALIZA ROZWOJU RYNKU BANKOWOŚCI DETALICZNEJ W EUROPIE ŚRODKOWEJ I WSCHODNIEJ	169
Summary	178
Grzegorz Górniewicz: DŁUG PUBLICZNY. PRZYPADEK POLSKI . . .	179
Summary	186
Adam Wyszowski: ULGI W PODATKU DOCHODOWYM OD OSÓB FIZYCZNYCH W KONTEKŚCIE ANALIZY TAX EXPENDITURES	187
Summary	197
Magdalena Ślebocka, Aneta Tylman: ZNACZENIE UDZIAŁÓW W PODATKU DOCHODOWYM OD OSÓB PRAWNYCH W DOCHODACH WŁASNYCH GMIN	199
Summary	208
Alicja Sekuła: POLITYKA PODATKOWA GDAŃSKA	209
Summary	218

WSTĘP

Tematyka artykułów, zamieszczonych w oddawanych do rąk czytelników w tym numerze Studiów Ekonomicznych, koncentruje się wokół zmian strukturalnych oraz polityki strukturalnej. Zgodnie z obecnie szeroko akceptowanym poglądem, znaczenie czynników strukturalnych oraz instytucjonalnych dla wzrostu gospodarczego oraz stabilności makroekonomicznej uznawane jest za fundamentalne. Charakter tych relacji oraz zwłaszcza właściwe rozwiązania z zakresu polityki strukturalnej są jednak przedmiotem licznych badań oraz dyskusji.

Problematyka zmian strukturalnych stała się niezwykle aktualna w związku z konsekwencjami Globalnego Kryzysu Finansowego, zarówno w sferze realnej gospodarki, jak i dla finansów publicznych. Problemy strukturalne i niedostateczne zmiany instytucjonalne stanowią także konkluzję analiz przyczyn relatywnie wolnego wzrostu gospodarczego w krajach Unii Europejskiej, co skutkuje zaleceniami w ramach Strategii 2020, a także podnoszone jest w „Rocznej wizji wzrostu gospodarczego” w UE¹. W tym ostatnim dokumencie, wśród najważniejszych zmian strukturalnych na poziomie unijnym, wymienia się między innymi konsolidację finansów publicznych, reformy rynku pracy, restrukturalizację sektora bankowego, reformę systemów emerytalnych oraz wyważenie bezpieczeństwa i elastyczności na rynku pracy.

Artykuły zamieszczone w części pierwszej niniejszych Studiów Ekonomicznych omawiają relacje między zmianami strukturalnymi a innowacjami i transferem technologii z nauki do biznesu. Autorzy artykułów zamieszczonych w części drugiej podjęli temat zmian strukturalnych widzianych z perspektywy badawczej nowego instytucjonalizmu. Część trzecia poświęcona jest zmianom strukturalnym w systemie finansowym. Autorzy artykułów reprezentują wiodące polskie ośrodki naukowe, w tym między innymi Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu, Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu, Uniwersytet Szczeciński, Uniwersytet Warszawski, Szkołę Główną Handlową.

¹ Komisja Europejska, Roczna wizja wzrostu gospodarczego: wsparcie całościowej odpowiedzi UE na kryzys. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. KOM(2011) 11, Bruksela, 2011.

Oddając niniejszy numer Studiów Ekonomiczny do rąk czytelników mamy nadzieję, że spotka się on z życzliwym przyjęciem zarówno środowisk akademickich, jak i osób odpowiedzialnych za definiowanie i realizację polityki strukturalnej.

Jacek Pietrucha

CZĘŚĆ I
ROLA INNOWACJI
W ZMIANACH
STRUKTURALNYCH

Tomasz Grzegorz Grosse*

LOGIKA ROZWOJU EUROPEJSKIEJ PRZESTRZENI BADAWCZEJ A WYZWANIA STRATEGII GOSPODARCZEJ POLSKI

Wprowadzenie

Podstawowym wyzwaniem strategii gospodarczej Polski jest utrzymanie wysokiego tempa wzrostu i zbudowanie konkurencyjnej oraz innowacyjnej gospodarki. Dla tego celu pierwszoplanowe znaczenie mają działania polityki naukowo-badawczej (lub innowacyjnej) budujące potencjał dla rozwoju gospodarki opartej na wiedzy. W Polsce nie ma odpowiednich działań w omawianym kierunku, co wynika między innymi z niewystarczających zasobów budżetu państwa kierowanych na naukę oraz sferę badań i rozwoju (B&R). Nie ma odpowiednich instytucji narodowego i regionalnych systemów innowacji¹. Pewną szansą dla rozwoju polskiej gospodarki jest w tej sytuacji udział w Europejskiej Przestrzeni Badawczej (EPB) oraz programach unijnej polityki innowacyjnej (określanej także jako naukowo-badawcza).

Wykorzystanie tej szansy nie jest zadaniem łatwym. Choć w ostatnich latach działania Unii w tym wymiarze nabierają rozpędu, to jednak są ukierunkowane w stronę, która utrudnia ich wykorzystanie przez polskie podmioty. Logika rozwoju EPB i polityki innowacyjnej UE opiera się na wspieraniu rynkowych mechanizmów rozwoju, co jest korzystne przede wszystkim dla państw o wysoko konkurencyjnych sektorach naukowo-badawczych i przemysłach wykorzystujących najbardziej zaawansowane technologie. Nie ma tutaj instrumentów wsparcia dla słabiej rozwijających się państw członkowskich, które dopiero budują narodowe systemy innowacji.

* Instytut Studiów Politycznych PAN.

¹ T.G. Grosse: Innowacyjna gospodarka na peryferiach? Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2007.

Wspomniane procesy są również widoczne w strategii gospodarczej „Europa 2020”². Uwaga decydentów europejskich skupia się w coraz większym stopniu na kłopotach największych państw oraz wewnętrznych trudnościach strefy euro. Problemy pozostałych członków Unii, w tym tych ostatnio przyjętych do Wspólnoty, stają się wyraźnie drugoplanowe³. Zarówno w Strategii „Europa 2020”, jak EPB, uwidacznia się coraz silniej tendencja do wykorzystywania instrumentów UE przez największe państwa do wzmacniania konkurencyjności narodowych gospodarek. Innowacja i nowoczesne technologie są przy tym traktowane jako ważny zasób krajowej gospodarki, który zapewnia przewagę konkurencyjne zarówno w rywalizacji globalnej, jak i na wspólnym rynku. Są one również uznawane za strategiczny zasób w polityce międzynarodowej, co oznacza, że siła narodowych gospodarek staje się podstawą dla wpływów politycznych w UE i na świecie.

W *Zielonej Księdze* ws. Europejskiej Przestrzeni Badawczej Komisja Europejska przedstawiła najważniejsze wyzwania i problemy dotyczące EPB⁴. Wśród nich na pierwszym miejscu wymienia rozwój nowych potęg naukowo-technicznych: Chin, Indii i innych wschodzących gospodarek. Stawia także pytanie o zdolność Europy do utrzymania przewagi konkurencyjnej w dziedzinie wiedzy i innowacji, która stanowi trzon Strategii „Europa 2020”. Innym wyzwaniem związanym z realizacją wymienionej strategii jest osiągnięcie w Unii Europejskiej poziomu nakładów na B&R na poziomie 3% PKB (wliczając w to wszystkie wydatki, zarówno publiczne, jak i prywatne na ten cel). Pierwotnym terminem dla tego zadania był 2010 rok. Być może uda się to osiągnąć do 2020 roku, choć nie będzie to łatwe. Od pewnego czasu widoczna jest bowiem stagnacja tych wydatków około poziomu 1.9% PKB, a nawet spadek niektórych parametrów inwestycyjnych w skali UE. Co gorsze, w okresie kryzysu gospodarczego (2008-2010) nastąpiło przesunięcie wydatków w ramach budżetów państwowych z celów inwestycyjnych na cele socjalne, a także ograniczenia inwestycji B&R sektora prywatnego.

Kolejnym wyzwaniem jest poprawa koordynacji polityki innowacyjnej między państwami członkowskimi, a także jej integracja z polityką innowacyjną UE, również z innymi rodzajami polityki europejskiej i krajowej. Dotych-

² Idem: Doświadczenia Strategii lizbońskiej – perspektywy Strategii „Europa 2020”: o kontynuacji i zmianach w polityce UE. Zarządzanie Publiczne (w druku).

³ Podobny proces zauważa również: I. Begg: Cohesion or Confusion: A Policy Searching for Objectives. „Journal of European Integration” 2010, Vol. 32, No. 1, s. 77-96.

⁴ Zielona księga: Europejska przestrzeń badawcza – nowe perspektywy. Komisja Europejska, COM(2007) 161, Bruksela 4.04.2007.

czasowe instrumenty, poza stosunkowo nielicznymi inicjatywami finansowanymi z budżetu UE, opierają się na otwartej metodzie koordynacji, a więc programowaniu wspólnych celów na szczeblu unijnym finansowanych następnie z budżetów narodowych. Nie jest to jednak metoda skuteczna, na co wskazuje sama Komisja podkreślając⁵, że nadal istnieje zbyt duże rozproszenie działań naukowo-badawczych, nieskoordynowanie poszczególnych rodzajów polityki w krajach członkowskich, polityki między tymi krajami, a także między nimi a polityką unijną. Powoduje to rozpraszenie zasobów, dublowanie prac naukowo-badawczych. Przyczynia się do zmniejszenia atrakcyjności Europy, jako lokalizacji inwestycji badawczo-rozwojowych przez przedsiębiorstwa (zresztą nie tylko zagranicznych, ale również europejskich).

Opisane wyżej trudności wynikają przede wszystkim ze słabości unijnych regulacji, ale są także związane z ograniczonym budżetem UE na cele badawcze i wspieranie innowacyjności. Propozycje Komisji Europejskiej zmierzają jak dotąd jedynie do usprawnienia dotychczasowego systemu, a nie radykalną poprawę trzech głównych parametrów niezbędnych do dynamicznego rozwoju Europejskiej Przestrzeni Badawczej. Chodzi o 1) wprowadzenie nowych (lub od dawna oczekiwanych) dyrektyw europejskich 2) wzrost wydatków unijnego budżetu na politykę innowacyjną oraz 3) usprawnienie metod zarządzania na szczeblu unijnym. Zamiast tego Komisja zdaje się szukać rezerw w ramach obecnego systemu, poprawiając wydajność wykorzystania środków finansowych i efektywność instytucji realizujących politykę innowacyjną w zjednoczonej Europie. Zmierza również w stronę silniejszego urynkowania badań naukowych.

Przepływ wykwalifikowanej kadry naukowej

Rozwój zasobów ludzkich w sektorze nauki zależy w głównej mierze od jakości szkolnictwa wyższego oraz systematycznego zwiększania kwalifikacji, między innymi poprzez różnorodne szkolenia, pozyskiwanie nowych umiejętności i poszerzanie zakresu wiedzy (w tym o inne dyscypliny niż własna specjalizacja naukowa). Tymczasem Komisja Europejska w niewielkim stopniu zajmuje się wymienionymi zagadnieniami. Koncentruje się natomiast na kwestiach związanych z poprawą mobilności naukowców w skali transgranicznej. Można przy tym odnieść wrażenie, że w mniejszym stopniu akcentuje kwestie związa-

⁵ Ibid., s. 7.

ne ze wzbogacaniem wiedzy i doświadczeń kadry naukowej wynikające z takiej mobilności, a bardziej skupia się na „zrównoważeniu popytu i podaży naukowców”. Podejście Komisji podyktowane jest przede wszystkim dążeniem do stworzenia wolnego rynku badań naukowych w Europie. Zgodnie z nim, Komisja proponuje obok zwiększania mobilności terytorialnej (zwłaszcza ponad granicami państw) także większe przepływy wykwalifikowanej kadry między sferą nauki a sektorem gospodarki.

Takie podejście należy uznać za zbyt jednostronne. Poprawa mobilności może wprawdzie poprawić stan kadry naukowej, zwłaszcza w najlepszych ośrodkach, ale nie gwarantuje rozwiązania problemów dotyczących poprawy jakości kapitału ludzkiego w Europejskiej Przestrzeni Badawczej. Pożądane byłyby więc bardziej systematyczne prace wzmacniające systemy oświatowe, akademickie i badawcze, w tym zapewniające powszechny dostęp do kariery naukowej, wzmacniające systemy motywacyjne dla naukowców (w tym zachęty finansowe), obniżające koszty kształcenia i poszerzania wiedzy zawodowej (np. dostęp do publikacji naukowych, najnowszych osiągnięć naukowych itp.).

Problemem niezauważonym przez Komisję jest to, że swobodny „przepływ mózgów”, zwłaszcza do najlepszych ośrodków naukowych, sprzyja pogłębianiu się „drenażu mózgów” w słabszych lub mniej zasobnych krajach i ośrodkach naukowych. Komisja Europejska nie przedstawia żadnych propozycji mających przeciwdziałać temu zjawisku. W *Zielonej Księdze* na temat Europejskiej Przestrzeni Badawczej nie ma więc instrumentów wzmacniających ośrodki naukowe w słabiej rozwijających się krajach lub mających znacząco mniejszy potencjał do rozwoju badań konkurencyjnych w skali międzynarodowej. Nie ma np. działań, które zapewniłyby dostęp do najwyższej klasy naukowców w takich ośrodkach, co bez wątplenia mogłoby podnieść ich poziom rozwoju, a jednocześnie poprawiałoby mobilność kadry naukowej w skali europejskiej. Jak się wydaje, omawiane braki *Zielonej Księgi* są szczególnie istotne z polskiej perspektywy, a także innych nowych krajów członkowskich z Europy Środkowej. Jest to zresztą szerszy problem dotyczący europejskiej polityki innowacyjnej, związany z silnym wspieraniem najwyższej jakości badań naukowych, ale bez wystarczającego uwzględnienia tendencji do koncentracji tych badań w najwyższej rozwiniętych krajach i regionach. Skutkuje to rosnącym dystansem między państwami i ośrodkami naukowymi najwyższej rozwiniętością a tymi najsłabszymi, w dużej części usytuowanymi w regionie Europy Środkowej. Warto przypomnieć, że w Unii istnieje bardzo wyraźny i utrzymujący

się od wielu lat podział między krajami z północno-zachodniej a krajami z południowej i wschodniej części kontynentu w zakresie innowacyjnej gospodarki i skali inwestycji w badania rozwojowe⁶.

Zachowawcze podejście Komisji jest zapewne związane ze świadomością ogromnych trudności politycznych towarzyszących wprowadzaniu harmonizacji między silnie zróżnicowanymi systemami świadczeń społecznych. Podobne trudności napotykają próby koordynacji między narodowymi systemami naukowymi i badawczo-rozwojowymi w państwach członkowskich. Zdaniem specjalistów, polityka innowacyjna, zarówno w krajach członkowskich, jak również na poziomie unijnym, jest obszarem silnej rywalizacji między krajami członkowskimi, a także między poszczególnymi koncernami⁷. Współzawodnictwo między interesami poszczególnych państw powoduje, że rządy są generalnie niechętne wobec pomysłów wzmocnienia koordynacji ze strony instytucji unijnych nad narodowymi systemami innowacyjnymi, w tym zmierzających do większego skupienia wydatków z budżetów krajowych przeznaczanych na badania rozwojowe na wspólne projekty europejskie⁸. Dlatego KE zamiast inicjowania bardziej zdecydowanych działań regulacyjnych proponuje „miękkie” metody działania, np. związane z upowszechnianiem dobrych praktyk, w tym Europejskiej Karty Naukowca oraz kodeksu postępowania przy rekrutacji pracowników naukowych⁹.

Wzmocnienie instytucji naukowo-badawczych

Podstawowym mechanizmem wzmocniania instytucji naukowo-badawczych w Europie jest według propozycji Komisji Europejskiej przede wszystkim wprowadzanie mechanizmów rynkowych do badań rozwojowych. Chodzi między innymi o większą rolę zasad konkurencji między ośrodkami naukowymi, silniejszą koncentrację zasobów i specjalizację w celu powstania

⁶ P.C. Padoan, F. Mariani: Growth and Finance, European Integration and the Lisbon Strategy. „Journal of Common Market Studies” 2006, Vol. 44, No. 1, s. 77-112; S. Borrás: The Innovation Policy of the European Union. From Government to Governance. Edward Elgar, Cheltenham, Northampton 2003, s. 61; H. Prange, R. Kaiser: Missing the Lisbon Target? Multi-Level Innovation and EU Policy Coordination. „Journal of Public Policy” 2005, Vol. 25, No. 2, s. 241-263; R. Cappellin: International Knowledge and Innovation Networks for European Integration, Cohesion, and Enlargement. „International Social Science Journal” 2004, No. 180, s. 207-225.

⁷ H. Prange, R. Kaiser: Op. cit.

⁸ T. Banchoff: Institutions, Inertia and European Research Policy. „Journal of Common Market Studies” 2002, Vol. 40, No. 1, s. 1-21.

⁹ Zielona księga..., op. cit., s. 12.

najlepszych w skali europejskiej ośrodków naukowo-badawczych. Ponadto, Komisja zaleca zwiększenie komercjalizacji sfery badań zarówno poprzez większe zaangażowanie środków prywatnych, jak również nowe formy organizacyjne: spółki i przedsięwzięcia publiczno-prywatne. Proponuje również zwiększenie autonomii instytucji naukowo-badawczych i wzrost profesjonalizmu zarządzania, zwłaszcza w zakresie realizowania projektów komercyjnych przy udziale funduszy firm prywatnych. Komisja zaleca między innymi wprowadzanie w badaniach wskaźników wydajności, w tym dotyczących aplikacji badań w gospodarce.

Warto zauważyć, że Komisja Europejska w stosunkowo niewielkim stopniu dostrzega rolę funduszy unijnych w procesie wzmocnienia najwyższej klasy ośrodków naukowych, choć wspomina o roli grantów Europejskiej Rady ds. Badań Naukowych przeznaczonych na finansowanie badań przez najlepsze europejskie zespoły badawcze. Takie podejście jest zapewne związane z poszukiwaniem dodatkowych środków finansowych poza dotychczasowymi funduszami unijnymi, a także poszukiwaniu rezerw w obecnym systemie „nie ponosząc nadmiernych kosztów”¹⁰. Komisja akcentuje potrzebę rozwoju infrastruktury informatycznej i tworzenia „wirtualnych społeczności naukowych”. Ma to na celu przede wszystkim tworzenie masy krytycznej dla dokonywania najwyższej jakości badań i koncentracji dostępnych zasobów w najlepszych ośrodkach. Tego typu politykę ma również wspierać Europejski Instytut Technologiczny.

Plany Komisji Europejskiej wywołują przynajmniej dwa komentarze. Po pierwsze, wprowadzenie mechanizmów rynkowych do sfery nauki może poprawić efektywność zarządzania, ale stanowi tylko jeden z potencjalnych instrumentów wzmocnienia instytucji naukowo-badawczych. Do zrealizowania takiego celu niezbędne wydają się również środki publiczne, w tym nie tylko europejskie programy badawcze, ale również programy wzmacniające rozwój zasobów ludzkich i infrastruktury naukowej. Ponadto, zbyt silna komercjalizacja badań może również stanowić problem zarówno dla podejmowania badań podstawowych, jak również istotnych społecznie tematów, które jednak niekoniecznie mogą mieć znaczenie w działalności rynkowej. Po drugie, rozwój wolnego rynku badań w połączeniu z dominacją zasady konkurencji prowadzi do koncentracji prac w najwyższej rozwijających się krajach i regionach, a więc zwiększa dysproporcje w zakresie rozwoju nauki i innowacji w Europie. W *Zielonej Księdze* po raz kolejny brakuje refleksji na temat tego zagrożenia, a także propozycji przeciwdziałania takim tendencjom. Nie powinno to prowadzić do rezygnacji z postulatu wzmocnienia najwyższej klasy ośrodków naukowo-

¹⁰ Ibid., s. 18.

-badawczych. Chodzi raczej o uzupełnienie tych propozycji przez inne, mające na celu powiązanie najlepszych ośrodków ze słabiej rozwijającymi się, zapewnienie możliwości transferu wiedzy i umiejętności między nimi, a także wspierania rozwoju instytucji naukowo-badawczych w gorzej rozwijających się krajach i regionach.

Logika działań rozwojowych EPB

Słabość unijnej polityki innowacyjnej i trudności rozwoju Europejskiej Przestrzeni Badawczej wynikają przede wszystkim ze słabości unijnych regulacji oraz ograniczonych możliwości budżetu UE na cele badawcze i wspieranie innowacyjności. Są także związane ze słabością instytucji i niektórych metod zarządzania wprowadzanych na poziomie unijnym, między innymi otwartej metody koordynacji. Komisja Europejska proponuje jak dotąd jedynie usprawnienia dotychczasowego systemu, a nie radykalną poprawę. Zdaje się szukać rezerw wewnętrznych w ramach obecnego systemu, sięgając w większym stopniu do środków budżetów narodowych i firm prywatnych.

Podstawową logiką rozwoju EPB jest według propozycji Komisji Europejskiej przede wszystkim wprowadzanie mechanizmów rynkowych do badań rozwojowych. Chodzi między innymi o większą rolę zasad konkurencji między ośrodkami naukowymi, silniejszą koncentrację zasobów i specjalizację w celu powstania najlepszych w skali europejskiej ośrodków naukowo-badawczych. Ponadto, Komisja zaleca zwiększenie komercjalizacji sfery badań zarówno poprzez większe zaangażowanie środków prywatnych, jak również nowe formy organizacyjne: spółki i przedsięwzięcia publiczno-prywatne. Jednak zbyt silna komercjalizacja badań może również stanowić problem. Zarówno dla podejmowania badań podstawowych, jak również istotnych społecznie tematów, które niekoniecznie mogą mieć znaczenie w działalności rynkowej.

Pojawia się również poważny dylemat między wzmocnieniem sił rynkowych a pomocą publiczną dla najsłabszych podmiotów. Przykładem mogą być trudności z pogodzeniem z jednej strony ochrony patentowej i tajemnicy gospodarczej (mającej istotne znaczenie dla osiągnięcia przewagi konkurencyjnej na wolnym rynku), a z drugiej zwiększaniem otwartości dostępu do wiedzy i innowacji. W tym drugim przypadku interwencja publiczna ma ogromne znaczenie dla poprawy przepływu wiedzy między ośrodkami naukowymi w Europie, obniżenia kosztów zdobywania wiedzy przez instytucje słabsze finansowo, a także jest formą pomocy dla rozwoju słabiej rozwijających się krajów i regionów.

Ważną cechą propozycji Komisji Europejskiej w zakresie zarządzania polityką innowacyjną jest aproba dla zasady „zmiennej geometrii” udziału w poszczególnych programach europejskich, w zależności „[...] od priorytetów, kompetencji i typu zaangażowania zainteresowanych stron i państw członkowskich”¹¹. Tego typu polityka sprzyja większej aktywności poszczególnych podmiotów, a zdaniem Komisji także zwiększa integrację krajowych lub regionalnych działań badawczo-rozwojowych z programami europejskimi. Warto jednak zauważyć, że zasada „zmiennej geometrii” omawianej polityki w dużym stopniu uzależnia jej realizację od potencjału badawczego i naukowego oraz zasobów finansowych uczestników. Ponieważ takie zasoby są przede wszystkim udziałem najsilniejszych państw członkowskich lub ośrodków badawczych, to one będą nadawać główny kierunek podejmowanym działaniom. Może to powodować, że będzie to coraz bardziej polityka dla bogatych i mających najsilniejsze zespoły naukowe.

Rozwój wolnego rynku badań rozwojowych w Europie w połączeniu z dominacją zasady konkurencji i „zmiennej geometrii” w polityce innowacyjnej UE prowadzi do koncentracji prac w najwyżej rozwijających się krajach i regionach. Tym samym, zwiększa dysproporcje w zakresie rozwoju nauki i innowacji w Europie. Postulowany przez Komisję Europejską swobodny „przepływy mózgow”, zwłaszcza do najlepszych ośrodków naukowych sprzyja pogłębianiu się „drenażu mózgow” w słabszych lub mniej zasobnych krajach i ośrodkach naukowych. Komisja Europejska nie przedstawia żadnych propozycji mających przeciwdziałać temu zjawisku.

Jednym z najważniejszych zagrożeń dla przyszłości EPB jest zwiększanie dysproporcji w zakresie potencjału naukowo-badawczego w Unii Europejskiej. W dalszych pracach nad EPB należałoby więc silniej akcentować włączenie tego aspektu do dyskusji, a co się z tym wiąże wprowadzać odpowiednie instrumenty działania do europejskiej polityki innowacyjnej, które będą bardziej skutecznie przeciwdziałać temu problemowi. Szczególnie duże znaczenie ma także odpowiednia koordynacja polityki innowacyjnej z działaniami podejmowanymi w ramach polityki spójności UE¹².

Podsumowanie

Podsumowując dotychczasowe rozważania należy stwierdzić, że opisywana logika rozwoju EPB jest szczególnie korzystna dla krajów dysponujących silnymi narodowymi systemami B&R oraz wysokim potencjałem naukowym. Jest to podejście nawiązujące do traktowania systemów innowacyjnych

¹¹ Ibid., s. 23.

¹² T.G. Grosse: Nowa polityka spójności: wybrane nurty debaty europejskiej. Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2008.

w państwach członkowskich jako zasobu zapewniającego przewagi konkurencyjne na wspólnym rynku i rynkach globalnych. Pozwala również na wykorzystanie tych przewag w polityce europejskiej i w relacjach zewnętrznoeuropejskich. Z punktu widzenia strategii rozwoju Polski, kluczowe znaczenie ma w związku z tym skupienie się na budowie narodowego systemu innowacji i silnej polityki naukowej. Od tego zależą możliwości jak najkorzystniejszego włączenia się do EPB i wykorzystywania dostępnych instrumentów polityki europejskiej. Ponadto, zasadniczej wagi nabiera strategia działań politycznych na arenie unijnej. Chodzi o to, aby polskie władze wspierały powstawanie takich instrumentów UE, które będą w większym stopniu stymulowały rozwój innowacyjnej gospodarki i narodowych systemów badawczo-rozwojowych w słabiej rozwijających się członkach Wspólnoty.

DEVELOPMENTAL LOGIC OF EUROPEAN RESEARCH AREA AND CHALLENGES OF THE ECONOMIC STRATEGY OF POLAND

Summary

The article presents the leading logic of European Research Area. It is most appropriate for strongest national innovation systems and the main research institutions. Such logic is a major challenge for Polish economic strategy. Consequently, Polish strategy should focus on building strong national innovation system and well-designed science public policy. In addition, it should sustain on EU level such instruments which could support innovation and research institutions in less developed Member Countries.

Łukasz Wściubiak*

UWARUNKOWANIA I BARIERY WSPÓŁPRACY POMIĘDZY ŚROKOWISKAMI NAUKI I BIZNESU W POLSCE

Wprowadzenie

Efektywna współpraca pomiędzy jednostkami naukowo-badawczymi oraz sektorem przedsiębiorstw uważana jest obecnie za jeden z najważniejszych elementów każdej nowoczesnej gospodarki. Transfer najnowszych osiągnięć naukowych do praktyki gospodarczej służy bowiem podnoszeniu innowacyjności (a tym samym – również konkurencyjności), zarówno na poziomie pojedynczych przedsiębiorstw, poszczególnych regionów, jak i gospodarki narodowej.

W tym kontekście stan powiązań pomiędzy przedsiębiorstwami oraz sferą naukowo-badawczą w Polsce musi napawać szczególnym niepokojem. Tylko nieliczne podmioty gospodarcze (zwłaszcza w przypadku sektora MŚP) angażują się w jakąkolwiek współpracę z uczelniami lub innymi instytucjami naukowymi. Dalsze utrzymywanie istniejącego w tym względzie status quo może stanowić poważne zagrożenie dla dalszego rozwoju gospodarczego, niezbędnych działań modernizacyjnych oraz awansu cywilizacyjnego Polski.

Celem niniejszego opracowania jest przedstawienie wybranych aspektów procesu transferu wyników badań naukowych do zastosowań praktycznych oraz identyfikacja czynników ograniczających możliwości zacieśniania współpracy pomiędzy środowiskami nauki i biznesu w Polsce. Zaprezentowane rozważania oparto na krajowej i zagranicznej literaturze przedmiotu, dostępnych materiałach statystycznych oraz doświadczeniach wyniesionych z obserwacji praktyki gospodarczej.

* Katedra Ekonomiki Produkcji, Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu.

Wybrane aspekty współpracy nauki i biznesu w literaturze przedmiotu

Dążenie do praktycznego wykorzystywania najnowszych osiągnięć naukowych w sferze realnej gospodarki jest zjawiskiem stosunkowo nowym, obserwowanym na szeroką skalę w krajach wysoko rozwiniętych dopiero od kilku dziesięcioleci. Powszechnie uważa się, że jedną z głównych przyczyn gwałtownego wzrostu liczby patentów pochodzących z uczelni oraz ożywienia transferu technologii z instytucji naukowych do gospodarki było przyjęcie w 1980 roku przez Kongres Stanów Zjednoczonych ustawy (znanej pod nazwą Bayh-Dole Act) przyznającej uczelniom prawo do patentowania i licencjonowania wynalazków powstałych w wyniku badań finansowanych ze środków publicznych¹.

W rozważaniach dotyczących środowiska akademickiego w krajach wysoko rozwiniętych wskazuje się niekiedy także na potencjalne, negatywne skutki nadmiernego zaangażowania placówek naukowych w działania związane z komercjalizacją wyników prowadzonych badań. W takiej sytuacji istnieje bowiem niebezpieczeństwo zaniedbywania innych ważnych obszarów aktywności, takich jak prowadzenie badań podstawowych czy działalność dydaktyczna². Z kolei Sheldon Krinsky, na przykładzie nauk biomedycznych, ukazuje negatywne następstwa współfinansowania badań podstawowych przez przemysł farmaceutyczny. Taka sytuacja może rodzić liczne konflikty interesów, ograniczać wolność prowadzenia badań naukowych, a przede wszystkim wpływać na ich obiektywizm³.

Transfer technologii pomiędzy środowiskami nauki i biznesu może dokonywać się za pośrednictwem wielu różnych kanałów. Najbardziej spektakularny z nich związany jest z procesem powstawania akademickich przedsiębiorstw odpryskowych typu spin-off⁴. Fenomen ten wzbudza olbrzymie za-

¹ Zdaniem niektórych autorów, obserwowany po 1980 roku wzrost liczby patentów spowodowany był także innymi czynnikami, takimi jak rozwój nauk biomedycznych oraz liberalizacja przepisów prawa patentowego. Zob. D. Mowery, R. Nelson, B. Sampat, A. Ziedonis: The Growth of Patenting and Licensing by US Universities: An Assessment of the Effects of the Bayh-Dole Act of 1980. „Research Policy” 2001, Vol. 30, No. 1, s. 116.

² S. Arvanitis, U. Kubli, M. Woerter: University-industry Knowledge and Technology Transfer in Switzerland: What University Scientists think About Co-operation with Private Enterprises. „Research Policy” 2008, Vol. 37, No. 10, s. 1865-1866.

³ S. Krinsky: Nauka skorumpowana? PIW, Warszawa 2006, s. 331-337.

⁴ Najkrócej rzecz ujmując, są to przedsiębiorstwa tworzone w celu komercyjnego wykorzystania wiedzy, technologii lub wyników badań powstających w instytucjach naukowych. Zob. F. Pimay, B. Surlemont, F. Nlemvo: Toward a Typology of University Spin-offs. „Small Business Economics” 2003, Vol. 21, No. 4, s. 356.

interesowanie wśród decydentów politycznych odpowiedzialnych za kształtowanie polityki innowacyjnej, równocześnie stając się także przedmiotem licznych dociekań badawczych⁵.

W literaturze przedmiotu wymienia się ponadto takie kanały, jak publikacje naukowe, działalność konsultingowa, obrót licencyjny, badania kontraktowe, wymiana personelu oraz kontakty nieformalne⁶. Coraz częściej pojawiają się głosy wskazujące właśnie na szczególną rolę kontaktów o charakterze nieformalnym. Stanowią one bowiem nie tylko efektywny kanał wymiany informacji, ale także mogą stymulować powstawanie bardziej zinstytucjonalizowanych relacji pomiędzy ośrodkami naukowymi i środowiskiem biznesu⁷.

Odnosząc się do problemów związanych z praktyczną realizacją omawianych działań należy przede wszystkim wskazać na kwestię różnic kulturowych pomiędzy środowiskami zaangażowanymi w proces transferu⁸ oraz występującą asymetrię informacji: przedstawiciele biznesu nie są w stanie ocenić ex ante przydatności oferowanego rozwiązania, natomiast naukowcy mogą mieć problem z oszacowaniem jego potencjału komercyjnego⁹. Powodzenie całego przedsięwzięcia wymaga zaangażowania twórców transferowanego rozwiązania – stąd konieczność stworzenia motywacyjnego wynagradzania pracowników naukowych¹⁰. Należy także podkreślić, że transfer technologii może być dla placówki naukowej przedsięwzięciem nieopłacalnym. W wielu przypadkach koszty związane z zapewnieniem odpowiedniej ochrony patentowej oraz funkcjonowaniem komórek transferu technologii przewyższają bowiem dochody uzyskiwane z tytułu sprzedaży licencji¹¹.

⁵ P. Mustar, M. Renault, M.G. Colombo, E. Piva, M. Fontes, A. Lockett, M. Wright, B. Clarysse, N. Moray: Conceptualising the Heterogeneity of Research-based Spin-offs: A Multi-dimensional Taxonomy. „Research Policy” 2006, Vol. 35, No. 2, s. 297-300.

⁶ A. Agrawal: Iniversity-to-industry Knowledge Transfer: Literature Review and Unanswered Questions. „International Journal of Mangement Reviews” 2001, Vol. 3, No. 4, s. 267-269.

⁷ B. Ponomariov, C. Boardman: The Effect of Informal Industry Contacts on the Time University Scientists Allocate to Collaborative Research with Industry. „The Journal of Technology Transfer” 2008, Vol. 33, No. 3, s. 311-312.

⁸ D. Siegel, D. Waldam, A. Link: Assessing the Impact of Organizational Practices on the Relative Productivity of University Transfer Offices: An Exploratory Case. „Research Policy” 2003, Vol. 32, No. 1, s. 42.

⁹ I. Macho-Stadler, D. Pérez-Castrillo, R. Veugelers: Licensing of University Inventions: The Role of a Technology Transfer Office. „International Journal of Industrial Organization” 2007, Vol. 25, No. 3, s. 485.

¹⁰ Badania empiryczne wskazują na pozytywną zależność pomiędzy wysokością honorariów dla twórców transferowanych rozwiązań a uzyskiwanymi przez placówkę naukową dochodami z tytułu licencji. Zob. S. Lach, M. Schankerman: Royalty Sharing and Technology Licensing in Universities. „Journal of the European Economic Association” 2004, Vol. 2, No. 2-3, s. 263.

¹¹ R. Nelson: Observations on the Post-Bayh-Dole Rise in Patenting at American Universities. „Journal of Technology Transfer” 2001, Vol. 26, No. 1-2, s. 17.

Z kolei proces powstawania przedsiębiorstw odpryskowych typu spin-off napotyka na trudności związane z dostępem do zewnętrznych źródeł finansowania, co wynika z ponadprzeciętnego ryzyka działalności tych podmiotów (wiele przedsięwzięć wymaga intensywnego finansowania już w fazie przedprodukcyjnej, gdy nie ma pewności co do ostatecznego rezultatu prowadzonych prac)¹². Kluczowym wyzwaniem wydaje się jednak przyjęcie właściwej strategii działania oraz znalezienie modelu biznesowego, umożliwiającego przekształcenie nowatorskiego rozwiązania w sukces rynkowy. Tymczasem klasyczną wręcz przypadłością wielu przedsiębiorców akademickich jest przywiązywanie nadmiernej wagi do technicznej strony realizowanych przedsięwzięć, przy jednoczesnym zaniedbywaniu ich aspektów ekonomicznych¹³.

Wspomnieć wreszcie należy o roli, jaką w stymulowaniu kontaktów pomiędzy środowiskami nauki i biznesu odgrywają wyspecjalizowane jednostki pośredniczące, takie jak centra transferu technologii oraz parki naukowo-technologiczne. Działające w ramach struktur uniwersyteckich centra transferu technologii dostarczają usług w zakresie między innymi oceny jakości wynalazków zgłaszanych przez naukowców, doradztwa patentowego, negocjowania umów licencyjnych, kojarzenia ofert współpracy oraz pomocy przy tworzeniu przez naukowców firm odpryskowych typu spin-off¹⁴. Misją parków naukowo-technologicznych jest natomiast zapewnienie odpowiedniej infrastruktury oraz tworzenie klimatu sprzyjającego nawiązywaniu i zacieśnianiu współpracy na linii nauka-biznes (w szczególności zaś rozwojowi małych firm o profilu technologicznym). Skuteczność tego instrumentu polityki innowacyjnej potwierdzają wyniki wielu badań empirycznych¹⁵.

Bariery transferu technologii z instytucji naukowo-badawczych do przedsiębiorstw – przykład Polski

Nie ulega wątpliwości, że jak do tej pory nie udało się w Polsce wypracować odpowiednich mechanizmów współdziałania środowisk nauki i biznesu, które umożliwiałyby skuteczną transmisję osiągnięć jednostek naukowych do przedsiębiorstw.

¹² H. Sjogren, M. Zarickson: The Search for Competent Capital: Financing of High Technology Small Firms in Sweden and USA. „Venture Capital” 2005, Vol. 7, No. 1, s. 76.

¹³ Zob. np. K. Klincewicz: Zarządzanie technologiami. Przypadek niebieskiego lasera. WZ UW, Warszawa 2010, s. 174-176.

¹⁴ A. Caldera, O. Debande: Performance of Spanish Universities in Technology Transfer. An Empirical Analysis. „Research Policy” 2010, Vol. 39, s. 1161-1162.

¹⁵ H. Lofsten, P. Lindelof: Science Parks and the Growth of New Technology-based Firms – Academic-industry Links, Innovation and Markets. „Research Policy” 2002, Vol. 31, No. 6, s. 870-871 oraz N. Fukugawa: Science Parks in Japan and Their Value-added Contributions to New Technology-based Firms. „International Journal of Industrial Organization” 2006, Vol. 24, No. 2, s. 393-397.

Można wskazać wiele przyczyn istniejącego stanu rzeczy. Z uwagi na ograniczoną objętość niniejszego opracowania, dalsze rozważania ograniczone zostaną wyłącznie do niektórych z nich. Nieprzypadkowo najczęściej uwag zgłaszanych jest pod adresem instytucji naukowo-badawczych. Panuje bowiem dość powszechna opinia, że obecny kształt sfery B+R w Polsce nie służy ani prowadzeniu badań naukowych na najwyższym poziomie, ani zacieśnianiu współpracy pomiędzy środowiskami nauki i biznesu. W okresie transformacji ustrojowej nie przeprowadzono niestety kompleksowych reform, które umożliwiłyby dostosowanie sfery nauki do funkcjonowania w nowych realiach społeczno-gospodarczych¹⁶.

Niewielkie zainteresowanie środowiska naukowego prowadzeniem prac badawczych o charakterze aplikacyjnym oraz ogólnie pojęte nieprzygotowanie do współpracy z sektorem przedsiębiorstw wynika z następujących przesłanek¹⁷:

- istniejące dotychczas kryteria oceny, zarówno w odniesieniu do indywidualnych pracowników, jak i całych jednostek naukowych, w niewielkim stopniu motywują do podejmowania „niewdzięcznych” prac na rzecz praktyki gospodarczej (wymagają one znacznie większego zaangażowania ze strony badaczy, nie dostarczając jednocześnie zbyt wielu nowych publikacji naukowych),
- dopiero od niedawna dostrzega się na polskich uczelniach potrzebę uporządkowania kwestii prawnych dotyczących sposobu postępowania w odniesieniu do własności intelektualnej powstającej w ramach uczelni – tymczasem regulaminy określające zasady wykorzystania uczelnianego know-how, tworzenia spółek spin-off oraz wynagradzania twórców transferowanych rozwiązań stanowią absolutną podstawę kształtowania zdrowych relacji ze środowiskiem biznesu,
- w dalszym ciągu brak jest systemu umożliwiającego efektywne zarządzanie własnością intelektualną uczelni i innych jednostek naukowo-badawczych: z jednej strony konieczna jest selekcja rozwiązań zgłaszanych przez naukowców oraz wybór odpowiednich ścieżek ich komercjalizacji, z drugiej zaś – likwidacja wszechobecnych barier natury administracyjnej oraz zapewnienie sprawnych mechanizmów decyzyjnych,

¹⁶ Szerzej na ten temat pisze między innymi A.H. Jasiński: *Innowacje i transfer technologii w procesie transformacji*. Difin, Warszawa 2006, s. 77-87.

¹⁷ Zob. M. Dzierżanowski, M. Ryżejno, S. Szultka, D. Trzmielak: *Przedsiębiorczość akademicka i transfer technologii – warunki sukcesu*. Regionalne Studia Innowacyjności i Konkurencyjności Gospodarki. IBnGR, Gdańsk 2008, s. 27-36.

- problemem jest także niezadowolająca organizacja działań uczelni w zakresie transferu technologii: dotyczy to zarówno kwestii wsparcia naukowców podejmujących współpracę ze środowiskiem biznesu (brak profesjonalnych usług doradczych lub chociażby odciążenia od najbardziej absorbujących czynności o charakterze administracyjnym), jak i szeroko rozumianego „marketingu badań naukowych”¹⁸.

Wiele zarzutów kierowanych jest pod adresem istniejącego modelu finansowania projektów badawczych ze środków publicznych. Przewlekłość procedur konkursowych może w niektórych przypadkach prowadzić do absurdalnych sytuacji, w których już w momencie oficjalnego rozpoczęcia projektu realizowana tematyka badawcza jest przestarzała (a tym samym – nieatrakcyjna dla biznesu). Poważnym utrudnieniem jest także konieczność dokładnego planowania wydatków z dużym wyprzedzeniem oraz obowiązek respektowania ograniczeń wynikających z ustawy o zamówieniach publicznych¹⁹.

Warto w tym miejscu odnieść się także do kwestii „szarej strefy” przedsiębiorczości akademickiej, która przez wielu autorów²⁰ uważana jest za jedną z poważniejszych barier w transferze technologii z placówek naukowych do przedsiębiorstw. Jakkolwiek proceder wykorzystywania zasobów uczelni do realizacji prywatnych zleceń jest zjawiskiem bezsprzecznie nagannym, to jednak – obiektywnie rzecz ujmując – obserwowaną sytuację należy raczej uznać za następstwo braku efektywnego modelu współpracy nauki i biznesu, a nie jego przyczynę.

Bariery ograniczające możliwości współpracy nauki i biznesu leżą także po stronie samych przedsiębiorstw. Podstawowe problemy to: niski poziom innowacyjności polskich przedsiębiorstw, brak przeświadczenia o potrzebie takiej współpracy oraz ogólna niechęć praktyków biznesu do środowiska naukowego (wynikające chociażby ze stereotypu naukowca-dziwaka, zafascynowanego nikomu niepotrzebnymi wynalazkami)²¹.

¹⁸ Przykładowo, z obserwacji poczynionych wynika, że na stronach internetowych wielu polskich uczelni brak jakichkolwiek informacji dotyczących oferty dla środowiska biznesu. Na szczęście sytuacja ta powoli zaczyna ulegać zmianie.

¹⁹ Z. Krzemiński: Wdrażanie innowacyjnych rozwiązań w przedsiębiorstwie akademickim. W: Warunki skutecznej współpracy pomiędzy nauką a przedsiębiorstwami. Red. M. Bąk i P. Kulawczuk. IBnDiPP, Warszawa 2009, s. 117-118.

²⁰ Zob. np. R. Drozdowski: Potencjał regionów w zakresie rozwoju przedsiębiorczości akademickiej. W: Ekspertyzy i analizy dotyczące zagadnień transformacji wiedzy, konkurencyjności i innowacyjności gospodarki. PARP, Warszawa 2008, s. 89-90.

²¹ Wydaje się jednak, że sytuacja ta powoli ulega zmianie. Może na to wskazywać rosnące zainteresowanie realizowanym przez PARP programem „Bon na innowacje”, adresowanym do mikro i małych przedsiębiorców, którzy w okresie ostatnich 3 lat nie korzystali z usług jednostek naukowych w dziedzinie prac B+R. Witryna internetowa Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości. www.parp.gov.pl

Istotną rolę odgrywają także bariery o charakterze strukturalnym. Wśród polskich przedsiębiorstw dominują bowiem podmioty sektora MŚP, które z jednej strony mogą napotykać na ograniczenia natury finansowej, z drugiej zaś – niekoniecznie muszą być dla placówek naukowo-badawczych wymarzoną partnerem do współpracy²². Znacznie poważniejszym problemem wydaje się jednak anachroniczna struktura polskiego przemysłu, w znacznej mierze opierająca się na branżach określanych w nomenklaturze OECD jako średnio-niska bądź niska technika²³. Taka sytuacja z całą pewnością nie służy zacieśnianiu współpracy ze środowiskiem naukowym, gdyż, jak pokazują wyniki badań prowadzonych w krajach wysoko rozwiniętych, przedsiębiorstwa działające w branżach o wyższym stopniu zaawansowania technologicznego znacznie częściej wykorzystują placówki naukowe jako źródło wiedzy i innowacji²⁴.

Pewne zastrzeżenia sformułować można wreszcie pod adresem instytucji pośredniczących w kontaktach pomiędzy środowiskami nauki i biznesu. Jakkolwiek liczba tego rodzaju jednostek prezentuje się niezwykle imponująco, to jednak ich osiągnięcia w dziedzinie transferu technologii muszą pozostawiać wyraźny niedosyt.

Jak pokazują dane Stowarzyszenia Organizatorów Ośrodków Innowacji i Przedsiębiorczości w Polsce, w połowie 2009 roku zidentyfikowano w Polsce: 46 parków technologicznych (w tej liczbie: 23 parki prowadzące działalność statutową w pełnym zakresie i 23 inicjatywy parkowe w fazie organizacyjnej) oraz 87 centrów transferu technologii²⁵. Podmioty te tworzą bardzo niejednorodną grupę. Obok prężnie działających animatorów transferu technologii spotkać można także dość liczne przykłady ośrodków tworzonych w regionach peryferyjnych, pozbawionych zaplecza naukowo-badawczego²⁶. W pewnym sensie przypominają one raczej parki przemysłowe, ośrodki szkoleniowo-doradcze bądź też centra promocji przedsiębiorczości. Ich działalność jest bez wątpienia potrzebna i pożyteczna (zwłaszcza z perspektywy społeczności lokalnej), tym niemniej jednak najczęściej ma niewiele wspólnego ze stymulowaniem współpracy nauki i biznesu.

²² Można jednak wskazać przykłady instytucji naukowych, które próbują dostosować swoją ofertę do potrzeb i możliwości małych i średnich przedsiębiorstw. Zob. M. Daszkiewicz: Jednostki badawczo-rozwojowe jako źródło innowacyjności w gospodarce i pomoc dla małych i średnich przedsiębiorstw. PARP, Warszawa 2008, s. 58-60.

²³ Nauka i technika w Polsce w 2008 roku. GUS, Warszawa 2010, s. 266.

²⁴ K. Laursen, A. Salter: Searching High and Low: What Types of Firms use Universities as a Source of Innovation. „Research Policy” 2004, Vol. 33, No. 8, s. 1207.

²⁵ Ośrodki innowacji i przedsiębiorczości w Polsce. Raport 2009. Red. K.B. Matusiak. PARP, Warszawa-Lódź 2009, s. 23.

²⁶ Pewne wątpliwości budzi też praktyka polegająca na mnożeniu w jednym mieście instytucji o podobnym profilu działalności. Przykładowo, największą liczbę centrów transferu technologii zidentyfikowano w: Krakowie – 9, Warszawie – 8, Poznaniu – 7 oraz Lublinie – 5. Być może w takim przypadku bardziej racjonalne jest zorganizowanie jednej, silnej placówki o zasięgu regionalnym, świadczącej usługi na rzecz wszystkich zainteresowanych instytucji naukowych.

Powyższe spostrzeżenia znajdują potwierdzenie w wynikach ewaluacji parków technologicznych, przeprowadzonej na zlecenie PARP. Pomijając nieliczne wyjątki, większość jednostek uzyskała bowiem dość niskie oceny w odniesieniu do dwóch kluczowych obszarów działalności: transferu i komercjalizacji technologii oraz lokatorów parku²⁷. Szczególnym niepokojem napawać musi niewielka obecność w parkach firm o profilu technologicznym. Według danych za 2009 rok, spośród 538 przedsiębiorstw zlokalizowanych na terenie polskich parków technologicznych zaledwie 95 firm (17,7%) zaliczało się do grona małych firm technologicznych²⁸.

Podsumowanie

Z przedstawionych wyżej rozważań wyłania się ogrom zmian, których wprowadzenie jest niezbędne do zacieśnienia współpracy pomiędzy środowiskami nauki i biznesu. Bez wątplenia jednak największym wyzwaniem jest zmiana mentalności oraz sposobu myślenia o relacjach nauka-biznes przez wszystkich aktorów polskiej sceny innowacyjnej.

Zasadne wydaje się również nieuleganie pewnym modom oraz zachowanie nieco większego dystansu wobec rozwiązań sprawdzonych w krajach wysoko rozwiniętych, które bezkrytycznie przeszczepiane na polski grunt – bez uwzględniania specyficznych uwarunkowań oraz rzeczywistych potrzeb – mogą nie przynieść spodziewanych rezultatów.

Trudno wreszcie nie wspomnieć o konieczności zapewnienia odpowiedniego poziomu finansowania sfery B+R w Polsce. Nie kwestionując bowiem potrzeby wypracowania bardziej efektywnego mechanizmu finansowania badań naukowych oraz zmian o charakterze strukturalnym, należy wyraźnie podkreślić, że biedna nauka nigdy nie będzie atrakcyjnym partnerem dla biznesu.

CONDITIONS AND BARRIERS OF COOPERATION BETWEEN SCIENCE AND BUSINESS ENVIRONMENTS IN POLAND

Summary

This paper presents some aspects related to the process of technology transfer from research institutes to the business sector. There has also been the identification of factors that are limited prospects for enhancing cooperation between the environments of science and business in Poland. The barriers identified are both to the research institutions, intermediaries in the transfer of technology and the enterprises themselves.

²⁷ Benchmarking parków technologicznych w Polsce. Red. M. Mackiewicz. PARP, Warszawa 2008, s. 158-168.

²⁸ Ośrodki innowacji..., op. cit., s. 34.

Magdalena A. Kolka*

STAN I PERSPEKTYWY INNOWACYJNOŚCI W POLSCE

Wprowadzenie

Gospodarka światowa podnosi się z głębokiej recesji. Równocześnie poszczególne kraje implementują strategie, które mają umożliwić im osiągnięcie stabilnego wzrostu gospodarczego, a za najważniejszy czynnik warunkujący konkurencyjność gospodarek nadal uważa się innowacyjność. Z tego powodu podjęto próbę oceny innowacyjności polskiej gospodarki na początkowym etapie realizacji strategii Europa 2020. W artykule przyjęto tezę, iż innowacyjność Polski jest niezadowolająca i wymaga dużych nakładów finansowych. Do zrealizowania celu artykułu posłużono się analizą danych makroekonomicznych i analizą przyczynowo-skutkową.

Innowacyjność w strategiach UE

Rolę innowacji podkreśla się od lat, a w ostatnim dziesięcioleciu XX wieku stały się one i nadal pozostają podstawą długookresowego rozwoju gospodarki światowej. Także kraje UE traktują innowacyjność jako podstawowy warunek dynamicznego rozwoju gospodarki. Już w 2000 roku dla UE wyznaczono cel, w ramach Strategii Lizbońskiej, zgodnie z którym w ciągu 10 lat miała ona przekształcić się w najbardziej konkurencyjną i dynamiczną gospodarkę opartą na wiedzy, zdolną do trwałego rozwoju, z większą liczbą lepszych miejsc pracy i spójnością społeczną. Głównym filarem, na którym budowano konkurencyjną gospodarkę były innowacje oraz rozwój nauki i badań, generujące wzrost gospodarki i zatrudnienia. Jednym z warunków powodzenia Strategii było zwiększenie wydatków na B+R do 3% PKB UE¹. Pomimo starań, nie zrealizowano Strategii Lizbońskiej, dlatego przyjęto w 2010 roku strategię Europa

* 2000 Plus-Consulting M. Kolka, H. Kolka.

¹ Lisbon Strategy evaluation document. Commission Staff Working Document. European Commission, Brussels 2.02.2010, s. 2-3.

2020. Jednym z jej wiodących projektów będzie Unia innowacji, której realizacja ma przyczynić się do zredukowania, a docelowo zlikwidowania barier w rozwoju innowacyjności. Ma on obejmować między innymi:

- ułatwienie dostępu do środków finansowych w formie transgranicznych kapitałów venture z przeznaczeniem na innowacje,
- uproszczenie mobilności naukowców,
- aktualizację ustawodawstwa dot. własności intelektualnej i wprowadzenie patentu unijnego².

Wśród założeń Europy 2020 jest zwiększenie wydatków na B+R do 3% PKB UE oraz zmniejszenie poniżej 10% liczby osób przedwcześnie kończących naukę szkolną i zwiększenie do przynajmniej 40% osób w wieku 30-34 lat z wyższym wykształceniem. Według badań, realizacja celu inwestycyjnego 3% PKB pozwoli do 2025 roku zwiększyć PKB o 795 mld EUR i utworzyć 3,7 mln nowych miejsc pracy³.

Postępem w realizacji strategii, także bazujących na innowacjach, zajmuje się Światowe Forum Ekonomiczne. W raporcie *Global Competitiveness Report 2010-2011* na czele rankingu obejmującego najbardziej konkurencyjne na świecie kraje obok Szwajcarii, Singapuru i USA, z UE są między innymi Szwecja, Niemcy, Finlandia, Holandia i Dania⁴. To w nich dokonano istotnych zmian w strukturze gospodarki i skoncentrowano się na obszarze edukacji i nauki, szkoleń zasobów ludzkich, a także na technologiach oraz innowacjach. Te kraje efektywnie budują gospodarki oparte na wiedzy. W nich zauważa się połączenie funkcjonowania transparentnych instytucji, efektywnego zarządzania wydatkami państwa, wspierania sektorów nauki i edukacji oraz rozwoju nowych technologii. Te elementy pozwoliły na poprawę konkurencyjności ich gospodarek.

Polska jest na 39 miejscu (14 dla UE) w ostatnim rankingu konkurencyjności WEF. Ogólnie w obszarze innowacyjności sklasyfikowano ją na 54 pozycji, a następnie na pozycjach: 64 – w ocenie kooperacji pomiędzy sektorem nauki a przedsiębiorstwami w B+R, 61 – dla poziomu wydatków przedsiębiorstw na B+R i dla nabywania przez rząd zaawansowanych technologicznie produktów, 60 – dla dostępności naukowców i inżynierów, 54 – dla obszaru tworzenia patentów użytkowych na 1 mln ludności, 50 – dla zdolności do innowacji oraz 47 – dla jakości naukowych instytucji badawczych⁵. Są to dalekie pozycje w stosunku do polskich możliwości i ambicji.

² „Unia innowacji” – przekształcanie pomysłów w miejsca pracy, rozwój ekologiczny i społeczny. Press release IP/10/1288, Bruksela 06.10.2010 r.

³ P. Zagamé: The Costs of a Non-innovative Europe: What Can we Learn and what Can we Expect from the Simulation Works. DEMETER project, 27.09.2010, s. 7.

⁴ The Global Competitiveness Report 2010-2011. WEF, Geneva 2010, s. 15.

⁵ Ibid., s. 276-277.

Innowacyjność polskiej gospodarki

Dynamika procesów innowacyjnych jest uzależniona od relacji zachodzących tak między podmiotami, tworzącymi system wspierający innowacyjność, jak i jakości powiązań między twórcami a realną gospodarką. Polski system tworzą 3 sektory: państwo (i związane z nim instytucje), przedsiębiorstwa oraz podmioty nauki i edukacji. Państwo odpowiada za poziom innowacyjności całej gospodarki. Jego zadaniem jest kreowanie i realizacja polityki innowacyjnej. Drugą grupą podmiotów budujących innowacyjność gospodarki i będących źródłem innowacyjnych dóbr, usług, technologii oraz zmian organizacyjnych są przedsiębiorstwa. To one finansują tworzenie rozwiązań innowacyjnych, odpowiadają za ich implementację i komercjalizację. Oprócz aktywności państwa i przedsiębiorstw, w system wspierający innowacyjność zaangażowany jest sektor nauki i edukacji, w skład którego wchodzi: szkoły wyższe, szkoły edukujące na niższym szczeblu, jednostki badawcze, w tym między innymi jednostki badawczo-rozwojowe⁶.

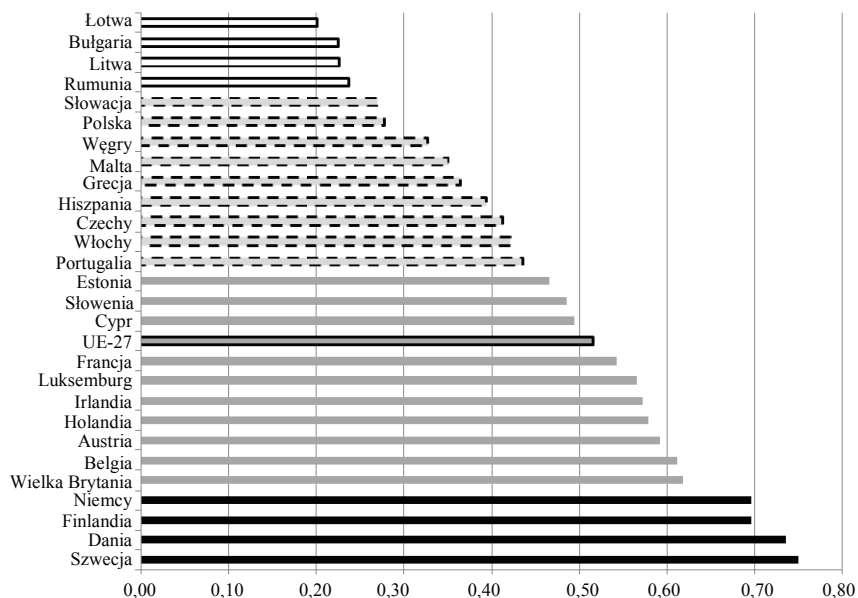
Dodatkowo, do wymienionych grup podmiotów kształtujących innowacyjność dołącza się ośrodki innowacji i przedsiębiorczości. Ich zasadniczą cechą jest niekomercyjny charakter – czyli nie są nastawione na maksymalizację zysku, a na wspieranie zachowań przedsiębiorczych, innowacyjnych i podnoszenie jakości zasobów ludzkich. Okres pionierski dla rozwoju tych podmiotów przypadła na lata 1990-1993, kiedy liczba ich wzrosła z 27 do 98, natomiast w 2010 roku istniało już 735 takich ośrodków. Należą do nich: ośrodki szkoleniowo-doradcze i informacji (317), centra transferu technologii (90), regionalne i lokalne fundusze pożyczkowe (82), fundusze poręczeń kredytowych (54), akademickie inkubatory i preinkubatory przedsiębiorczości (62), inkubatory przedsiębiorczości (45), parki technologiczne (24), inicjatywy parkowe (21), inkubatory technologiczne (20), fundusze kapitału zaangażowanego (12), sieci aniołów biznesu (8)⁷.

Wymienione podmioty: państwo, przedsiębiorstwa, sektor nauki i edukacji oraz ośrodki innowacji i przedsiębiorczości kształtują i realizują politykę innowacyjną, wpływając na rzecz zwiększania innowacyjności gospodarki. Skutecznie realizowana polityka powinna prowadzić do wyższego poziomu innowacyjności i konkurencyjności gospodarki. W celu oceny tego poziomu

⁶ M. Szajt: Narodowy System Innowacji w Polsce na tle innych działających w Europie, s. 2-3, <http://www.institut.info/Vkonf>

⁷ Ośrodki innowacji i przedsiębiorczości w Polsce. Raport 2010. Red. K.B. Matusiak. PARP, Warszawa 2010, s. 18, 21-22, 27.

w UE stworzono narzędzie – sumaryczny indeks innowacyjności (SII). Według niego Polska jest na 22 pozycji wśród państw UE. Rysunek 1 przedstawia Polskę na tle UE.



Rys. 1. Indeks innowacyjności

Źródło: Innovation Union Scoreboard 2010. The Innovation Union's performance scoreboard for Research and Innovation. European Commission, PRO INNO EUROPE, 1 February 2011, s. 71.

Według raportu *Innovation Union Scoreboard* 11 krajów osiągnęło wyższy niż średnia UE poziom innowacyjności. Wśród nich liderami są między innymi Szwecja, Dania i Finlandia. Natomiast z grupy państw przyjętych do UE w dwóch ostatnich rozszerzeniach najlepsze wyniki osiągnęły między innymi Słowenia i Cypr. Na podstawie indeksu SII dokonano podziału krajów na 4 grupy:

- liderów innowacji: Szwecja, Dania, Finlandia, Niemcy,
- podążających za liderami: Wielka Brytania, Belgia, Austria, Holandia, Irlandia, Luksemburg, Francja, Cypr, Słowenia, Estonia,
- umiarkowanych innowatorów: Portugalia, Włochy, Czechy, Hiszpania, Grecja, Malta, Węgry, Polska, Słowacja,
- innowatorów o skromnych wynikach: Rumunia, Litwa, Bułgaria, Łotwa.

Tak więc ocena poziomu innowacyjności według SII potwierdza bardzo odległą pozycję Polski za większością krajów UE.

Do analizy innowacyjności Polski wybrano wskaźniki, które pozwalają na ocenę gospodarki pod względem źródeł innowacyjności – czyli wskaźniki odnoszące się do sektora nauki i edukacji, wielkości nakładów na B+R oraz efektów innowacyjności (tabela 1).

Tabela 1

Wskaźniki innowacyjności

Wskaźnik	Średnia UE-27	Lider UE-27	Polska
Absolwenci studiów wyższych (I stopień) kierunków ścisłych, inżynierskich, społecznych i humanistycznych na 1000 osób w wieku 20-29 lat*	40,5	59,8 Litwa	56,5
Absolwenci studiów doktoranckich na 1000 osób w wieku 25-34 lat	1,4	3,2 Szwecja	0,9
Doktoranci kierunków ścisłych i technicznych (% populacji w wieku 20-29 lat)*	0,3	1,4 Finlandia	0,2
Osoby z wykształceniem wyższym na 100 osób w wieku 25-64 lat*	24,3	36,6 Finlandia	19,6
Osoby z wykształceniem wyższym w wieku 30-34 lat (% populacji)	32,3	49,0 Irlandia	32,8
Uczestnictwo w kształceniu ustawicznym na 100 osób w wieku 25-64 lat*	9,1	32,8 Dania	5,3
Osoby w wieku 20-24 lat, które uzyskały wiedzę przynajmniej na poziomie średnim II stopnia (% populacji)	78,6	93,3 Słowacja	91,3
Wydatki publiczne na B+R (% PKB)	0,8	1,1 Finlandia	0,4
Inwestycje venture capital (% PKB)	0,110	0,493 Luksemburg	0,043
Wydatki przedsiębiorstw na B+R (% PKB)	1,3	2,8 Finlandia	0,2
Zgłoszenia patentowe w Europejskim Urzędzie Patentowym na 1 mln ludności*	119,5	318,9 Szwecja	5,9
Nowe wspólnotowe znaki towarowe na 1 mld PKB (wg parytetu siły nabywczej EUR)	5,4	23,4 Luksemburg	2,8
Nowe wzory przemysłowe na 1 mld PKB (wg parytetu siły nabywczej EUR)	4,8	9,2 Austria	4,7
Bilans płatniczy w zakresie technologii (% PKB)	–	10,9 Irlandia	0,4

*Te wskaźniki nie były brane pod uwagę przy obliczaniu SII.

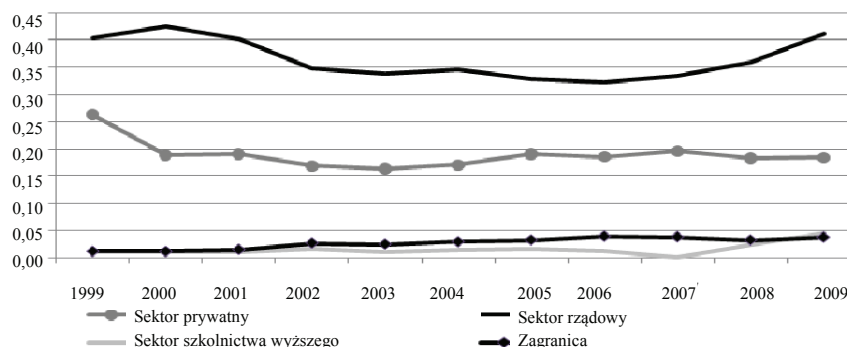
Źródło: Witryna internetowa PRO INNO EUROPE. <http://www.proinno-europe.eu>; witryna internetowa Eurostat. <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>

Wskaźniki zaprezentowane w tabeli 1 potwierdzają niski poziom innowacyjności polskiej gospodarki.

W pierwszej kolejności uznano za celowe przeanalizowanie wyników odnoszących się do kapitału ludzkiego. W ciągu ostatnich lat zanotowano poprawę jakości wyedukowania polskiego społeczeństwa. Dowodem są zadowalające na tle UE wskaźniki: liczba absolwentów studiów wyższych w wieku 30-34 lat i absolwentów kierunków ścisłych, inżynieryjnych, społecznych i humanistycznych, a także osób w wieku 20-24 lat, które ukończyły przynajmniej edukację na poziomie średnim (II stopień). Efektem tych zmian jest niewielki udział w społeczeństwie osób wcześniej kończących edukację. Biorąc pod uwagę wyżej wymienione wskaźniki, gospodarka prezentuje się pozytywnie, sugerując istnienie potencjału do zapewnienia wysoko wyedukowanych osób. Natomiast następne 3 wskaźniki, tj. liczba absolwentów studiów doktoranckich, osób z wyższym wykształceniem w wieku 25-64 lat oraz uczestnictwo w kształceniu ustawicznym, sygnalizują, iż wyniki Polski w tym zakresie w porównaniu do innych państw UE są słabe. To wskazuje, iż w przyszłości gospodarka może mieć niedobór wysoko wykwalifikowanych zasobów ludzkich, także ze względu na brak uaktualniania i rozszerzania kwalifikacji zawodowych. Szczególnie niezadowalająca jest liczba osób na studiach doktoranckich na kierunkach ścisłych i technicznych, mając na uwadze perspektywę budowania gospodarki opartej na wiedzy, konieczność zwiększania wydatków na B+R i rosnące potrzeby przemysłu.

Poważne problemy pojawiają się w grupie wskaźników związanych z finansowaniem działań innowacyjnych. Zarówno publiczne (sektor rządowy i szkolnictwa wyższego), jak i prywatne środki przeznaczane na B+R są poniżej poziomu większości państw UE: w 2009 roku udział wydatków publicznych na B+R w PKB wyniósł jedynie 0,4% (UE – 0,8%), a w sektorze prywatnym – 0,2% (UE – 1,3%). Te wydatki są tylko powyżej nakładów przeznaczanych przez najmniej innowacyjne kraje między innymi Łotwę i Bułgarię.

Struktura finansowania innowacji w Polsce w latach 1999-2009 nie zmieniła się znacząco – przedstawia ją rys. 2.



Rys. 2. Wydatki brutto na B+R (% PKB)

Źródło: Witryna internetowa Eurostat. <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>

Z rys. 2 wynika, że znaczna część środków skierowanych na działania B+R pochodziła z sektora rządowego, którego udział w całkowitych wydatkach spadł w latach 1999-2002 i w następnych latach był relatywnie stabilny. Tak wysoki udział państwa w B+R jest charakterystyczny dla gospodarek słabiej rozwiniętych. Bardzo niskie – poniżej 0,05% PKB wydatki na B+R ponosi szkolnictwo wyższe. Środki, które otrzymuje ten sektor są dzielone na granty o niewielkiej wartości, rzadko przekraczającej 140 tys. EUR⁸ i w rezultacie znacznego ich rozproszenia efektywność wykorzystania jest jeszcze mniejsza. Symbolem nadal niskiej kultury innowacyjnej polskich przedsiębiorstw jest niewielki poziom zaangażowania środków na B+R. W UE większa w porównaniu do Polski aktywność innowacyjna przedsiębiorstw jest rezultatem między innymi ścisłej współpracy sektora nauki i biznesu. Natomiast w Polsce jeszcze nie ma tradycji i dokładnie sprecyzowanych zasad współpracy pomiędzy tymi dwoma sektorami. Dopiero tworzy się warunki do rozwoju przedsiębiorczości akademickiej, prowadzącej także do komercjalizacji wiedzy poprzez firmy spin-out – tworzone przez naukowców i wykorzystujące środki organizacji macierzystej⁹. Jednak nadal istnieją bariery rozwoju na poziomie krajowym – niespójność ustaw i akademickim – niejasne wewnętrzne regulacje. Potwierdza to wynik: tylko 19,6% firm w latach 2006-2008 współpracowało z instytucjami lub innymi przedsiębiorstwami – o 1,4 pkt proc. mniej niż w okresie 2005-2007¹⁰.

⁸ Policy Mix for Innovation In Poland. Key Issues and Recommendations. OECD, Warsaw 2007, s. 15.

⁹ G. Banerski et. al.: Przedsiębiorczość akademicka (rozwój firm spin-off, spin-out) – zapotrzebowanie na szkolenia służące jej rozwojowi. Raport z badania. PARP, Warszawa 2009, s. 38.

¹⁰ Przedsiębiorczość w Polsce. Ministerstwo Gospodarki, Warszawa 2010, s. 43.

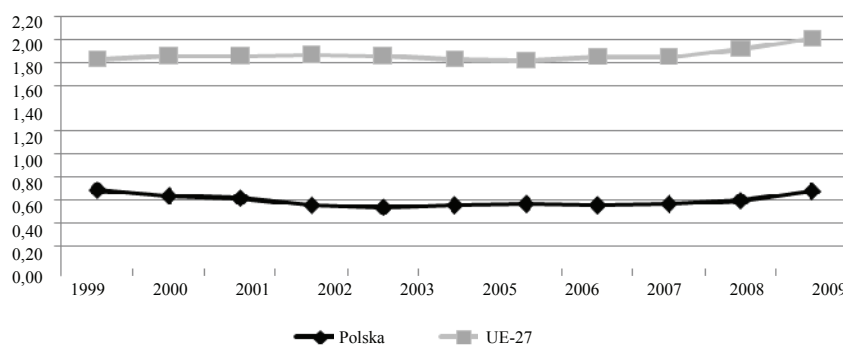
Należy podkreślić, iż w 2011 roku podjęto próbę wzmocnienia systemu wspierającego finansowo przedsiębiorców poprzez znowelizowanie Ustawy o niektórych formach wspierania działalności innowacyjnej. Jednym z instrumentów ustawy jest kredyt technologiczny na nowe technologie, częściowo zwracany inwestorom ze środków publicznych w formie premii technologicznej. Od startu pierwotnego programu w lipcu 2009 roku ze względu na wysokie wymagania postawione przed firmami tylko 176 podmiotów złożyło wnioski o uzyskanie premii o wartości 287,5 mln PLN. Nowelizacja pozwoli na podniesienie efektywności wykorzystania kredytu technologicznego poprzez możliwość uzyskania wsparcia w odniesieniu do rzeczywistej wartości inwestycji (70%), a nie jak wcześniej do wartości kredytu. Dodatkowo, od 2006 roku istnieje jeszcze rzadko wykorzystywane rozwiązanie podatkowe mające zachęcać do inwestowania w nowe technologie w postaci ulgi podatkowej na inwestycje. W 2009 roku skorzystało z niej tylko 15 podatników PIT i 25 podatników CIT, a wynika to z restrykcyjności warunków jej odliczenia. Wśród pozytywnych zmian można wyróżnić wprowadzenie krótszego okresu amortyzacji zakończonych prac badawczo-rozwojowych – zredukowano go z 36 do 12 miesięcy oraz wprowadzono 22% VAT (obecnie 23%) na usługi naukowo-badawcze, co pozwala na współpracę pomiędzy jednostkami naukowymi a przedsiębiorstwami – wcześniej brak stawki uniemożliwiał jej odliczenie¹¹.

Również nie należy zapominać o największej pomocy dla przedsiębiorstw udzielanej w ramach unijnego *Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka 2007-2013*. 8 priorytetów tematycznych skoncentrowanych jest na wspieraniu działań B+R i budowaniu gospodarki opartej na wiedzy. Wartość *Programu* wynosi 9,7 mld EUR. Do czerwca 2011 roku zatwierdzono 7666 projektów na kwotę 31,3 mld PLN.

Poddając analizie źródła finansowania innowacyjnych działań należy zauważyć, iż jeszcze przed światowym kryzysem gospodarczym w latach 2008-2009 instytucje finansowe niechętnie udzielały kredytów na tego rodzaju działania, oceniając je jako wysoko ryzykowne i z tego powodu bardzo kosztowne, co ograniczało dostępność środków. Również w Polsce nie wykorzystuje się w takim samym stopniu jak zagranicą venture capital, mogących częściowo pokryć zapotrzebowanie firm na fundusze (tabela 1).

Porównanie poziomu wydatków krajowych brutto na B+R w Polsce i UE unaocznia przepaść dzielącą obie gospodarki (rys. 3).

¹¹ G. Veltri, A. Grablowitz, F. Mulatero: Trends in R&D Policies for a European Knowledge-based Economy. European Communities, Luxembourg 2009, s. 42-43.



Rys. 3. Wydatki brutto na B+R (% PKB)

Źródło: Ibid.

Z rys. 3 wynika, że w okresie 1999-2009 inwestycje na B+R były na stabilnym poziomie 0,54-0,69% PKB – znacznie poniżej inwestycji UE. Równocześnie w Polsce istnieje świadomość, że bez zmian strukturalnych, instytucjonalnych i wielkich nakładów finansowych nie będzie możliwości utworzenia przyjaznego środowiska dla rozwoju innowacji i gospodarki opartej na wiedzy.

W rezultacie relatywnie niskich wyników dla wskaźników opisujących jakość zasobów ludzkich i niewielkiego poziomu środków na B+R, słabą stroną polskiej gospodarki jest zdolność do tworzenia własności intelektualnej (tabela 1). Przejawia się ona w małej ilości patentów, nowych wspólnotowych znaków towarowych i wzorów przemysłowych. Wskaźnik określający liczbę patentów jest poniżej średniej UE i gorsze wyniki mają jedynie Bułgaria, Litwa i Rumunia. Podobnie niekorzystne wyniki są widoczne dla: wspólnotowych znaków towarowych – 2,8 na 1 mld PKB (UE – 5,4) i wzorów przemysłowych – 4,7 na 1 mld PKB (UE – 4,8).

Obok już zaprezentowanych mierników wskaźnikiem bezpośrednio określającym międzynarodowy transfer technologii jest bilans płatniczy w zakresie technologii jako % PKB (tabela 1). Ma on za zadanie mierzyć między innymi przepływ know-how i własności przemysłowej. Pozwala na dokonywanie międzynarodowych porównań w zakresie dyfuzji i transferu myśli technologicznej (niematerialnej)¹². Dla Polski wynosi on 0,4% PKB, znacznie mniej niż dla bardziej innowacyjnych krajów: Irlandii, Szwecji i Niemiec.

¹² J. Kozłowski: Statystyka nauki, techniki i innowacji w krajach UE i OECD. Stan i problemy rozwoju. Departament Strategii MNiSW, Warszawa 2010, s. 132.

Podsumowanie

Innowacyjność jest jednym z głównych czynników odpowiadających za rozwój gospodarki, a Polska należy do grupy najmniej innowacyjnych krajów UE. Pomimo dostrzegalnej poprawy wyników w ostatnich latach, działania rządu powinny być zintensyfikowane, aby luka rozwojowa między Polską a gospodarkami UE nie powiększała się. Z tego powodu do najistotniejszych wyzwań jakie stoją przed krajową gospodarką należą:

- efektywne zreformowanie systemu edukacyjnego, mające na celu zwiększenie liczby absolwentów studiów wyższych w wieku 25-64 lat i doktorantów kierunków ścisłych i technicznych,
- rozszerzenie liczby zachęt do uczestnictwa w kształceniu ustawicznym,
- zwiększenie transferu wiedzy z sektora nauki do biznesu (zacieśnienie współpracy) oraz prywatnych i publicznych wydatków na B+R.

INNOVATIONS IN POLAND: CONDITIONS AND PERSPECTIVES

Summary

The article is focused on innovation – a contemporary factor that determines the creation of the competitive economy. In the first part the EU's attitude to the problem of building greater competitiveness is presented. In the second part the innovation performance of the Polish economy is shown, analysing structure of the system supporting innovations and evaluating Polish position in view of the EU.

Anna Lis^{*} / Adrian Lis^{**}

KLASTRY I INICJATYWY KLASTROWE W GOSPODARCE

Wprowadzenie

Klaster regionalny, stanowiący kontynuację starszych koncepcji, takich jak marshallowski dystrykt przemysłowy¹, aglomeracja przemysłowa czy lokalny system produkcji, stały się tematem wielu badań naukowych oraz przedmiotem dyskusji politycznych. Literatura dostarcza różnorodnych ujęć zjawiska klasteringu, jednakże koncepcja klastra wymaga dopracowania teoretycznego, a przede wszystkim jednoznacznego określenia terminu „klaster”. Ze względu na brak precyzyjnej definicji i jasnych granic geograficznych gron, liczni naukowcy i politycy podczas realizacji badań i przy projektowaniu polityki klastrowej stosują własne, różniące się między sobą definicje.

Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie najważniejszych podejść teoretycznych dotyczących klastrów (spośród wielu proponowanych w literaturze przedmiotu), ich przegląd i próbę strukturyzacji oraz ustalenie jednoznacznych granic i warunków poprawnej używalności pojęć „klaster” i „inicjatywa klastrowa”.

Problemy definicyjne klastrów

W literaturze funkcjonuje wiele, zdawałoby się zbliżonych do siebie, definicji klastra, ale wnikliwa analiza wykazuje wiele rozbieżności i niejednoznaczności w ujęciu tego samego terminu. W tabeli 1 przedstawiono wybrane definicje struktur klastrowych, począwszy od najczęściej cytowanej – definicji Portera.

^{*} Katedra Inżynierii Zarządzania Operacyjnego, Wydział Zarządzania i Ekonomii, Politechnika Gdańska.

^{**} Instytut Filozofii, Socjologii i Dziennikarstwa, Wydział Nauk Społecznych, Uniwersytet Gdański.

¹ A. Marshall: Zasady ekonomiki. M. Arct, Warszawa 1925.

Porter definiuje klastr bardzo szeroko. Według niego do klastra należy cała rzesza różnorodnych podmiotów (w tym również jednostki tworzące wyspecjalizowaną infrastrukturę, jednostki naukowe, instytucje finansowe, jednostki szkolenia zawodowego, agencje normalizacyjne, stowarzyszenia branżowe), a głównym warunkiem uczestnictwa w klastrze jest bliskość lokalizacyjna, przynależność branżowa oraz powiązania występujące między tymi podmiotami. Warto podkreślić tu pewną niekonsekwencję w definiowaniu klastra przez samego Portera, który twierdzi również, iż klastry mogą mieć różny zasięg geograficzny – mogą obejmować jedno miasto, region, kilka regionów, a nawet cały kraj lub grupę sąsiednich krajów². Przeczy to podstawowemu wyznacznikowi klastra, jakim ma być koncentracja i bliskość lokalizacyjna.

Tabela 1

Wybrane definicje klastra

Autor	Definicja
1	2
Porter	„Geograficzne skupisko wzajemnie powiązanych firm, wyspecjalizowanych dostawców, jednostek świadczących usługi, firm działających w pokrewnych sektorach i związanych z nimi instytucji w poszczególnych dziedzinach, konkurujących między sobą, ale również współpracujących”.
Rabelotti	„Geograficzne skupisko wyspecjalizowanych firm (głównie małych i średnich) działających w pokrewnych sektorach, powiązane z siecią publicznych i prywatnych instytucji wspierających ich aktywność. Pomiędzy przedsiębiorstwami występują powiązania rynkowe i pozarynkowe wynikające z wymiany dóbr i informacji. Zachowania poszczególnych firm są determinowane przez poczucie więzi i wspólnoty z innymi firmami z pokrewnych sektorów, działającymi w tej lokalizacji”.
Rosenfeld	„Geograficzne skupisko firm działających w pokrewnych sektorach, powiązanych ze sobą lub świadczących komplementarne usługi, kooperujących ze sobą, korzystających z tej samej infrastruktury oraz usług wyspecjalizowanych dostawców, działających na tym samym rynku pracy oraz stawianych w obliczu podobnych szans i zagrożeń”.
Boosting Innovation	„Sektorowe i geograficzne skupisko firm, które dzięki powiązaniom z wyspecjalizowanymi dostawcami, dostępowi do surowców i komponentów oraz lokalnego rynku pracy osiągają korzyści aglomeracyjne. Przedsiębiorstwa w klastrze są aktywnie wspierane przez sieć instytucji z sektora publicznego i prywatnego, które promują kolektywne uczenie się i procesy dyfuzji innowacji”.
Enright	„Zbiór powiązanych ze sobą przedsiębiorstw, reprezentujących ten sam lub zbliżony sektor przemysłu lub usług, położonych na tym samym obszarze (w geograficznej bliskości)”.

² M.E. Porter: Porter o konkurencji. PWE, Warszawa 2001, s. 248.

cd. tabeli 1

1	2
Padmore, Gibson	„Koncentracja przedsiębiorstw na określonym terenie, których sukces gospodarczy jest determinowany przez interakcje zachodzące między nimi, ułatwione geograficzną bliskością”.
OECD	„Skupienie na danym obszarze powiązanych ze sobą (pionowo i/lub poziomo) przedsiębiorstw działających w tym samym sektorze (przemysłu lub usług) wraz z powiązanymi z nimi instytucjami”.
Cooke	„Geograficzne skupisko firm, pomiędzy którymi występują powiązania poziome i pionowe, firmy te współpracują i konkurują ze sobą w ramach określonego segmentu rynku, korzystają ze wspólnej lokalnej „infrastruktury i utożsamiają się z tą samą wizją rozwoju branży i regionu”.
van Dijk, Sverissson	„Gęste sieci przedsiębiorstw i organizacji, których łańcuchy wartości są powiązane i powiązania te nie zawsze wynikają z zawieranych transakcji”.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: M.E. Porter: Porter o konkurencji. PWE, Warszawa 2001, s. 246; R. Rabelotti: Is There an „Industrial District Model”? Footwear Districts in Italy and Mexico Compared. „World Development” 1995, Vol. 23 No. 1, s. 29-41; S.A. Rosenfeld: Bringing Business Clusters Into Mainstream of Economic Development. „European Planning Studies” 1997, Vol. 5, No. 1, s. 3-23; Boosting Innovation: The Cluster Approach. Eds. T.J.A. Roelandt, P. den Hertog. OECD, Paris 1999; M.J. Enright: Why Local Clusters Are the Way to Win the Game. WorldLink July/August 1992, s. 24-25; T. Padmore, H. Gibson: Modeling Regional Innovation and Competitiveness. In: Local and Regional Systems of Innovation. Eds. J. de la Mothe, G. Paquet. Kluwer Academic Publishers, Boston/Dordrecht/London 1998, s. 57; Clusters in Transition Economies, LEED Directing Committee. OECD, Paris 2002; P. Cooke: Knowledge Economics. Clusters. Learning and Cooperative Advantage. Routledge, London 2002; M.P. van Dijk, Á. Sverissson: Enterprise Clusters in Developing Countries: Mechanism of Transition and Stagnation. „Entrepreneurship & Regional Development” 2003, Vol. 15, No. 3, s. 183-206.

Na podobne elementy w klastrze zwracają uwagę specjaliści z Cluster Navigators Ltd. Wśród składowych klastra wymieniają:

- jądro klastra – sektor przemysłu lub usług dominujący w klastrze, firmy tego sektora są kluczowymi uczestnikami grona między innymi pod względem obrotów, przychodów, długości łańcucha wartości, wielkości eksportu,
- branże wspierające – sektory obsługujące branżę tworzącą jądro klastra, między innymi wyspecjalizowani dostawcy (maszyn, materiałów, podzespołów),
- infrastrukturę miękką – infrastruktura instytucjonalna, na którą składają się m.in. instytucje sektora B+R (szkoły wyższe, instytuty naukowe, laboratoria), instytucje okołobiznesowe, instytucje finansowe, agencje rozwoju gospodarczego,
- infrastrukturę twardą – infrastruktura fizyczna, na która składają się między innymi drogi, porty, lotniska, linie połączeń telekomunikacyjnych³.

³ www.clusternavigators.com

Szerokie ujęcie prezentuje również OECD, zaliczając do klastra przedsiębiorstwa (powiązane pionowo i/lub poziomo) i powiązane z nimi instytucje, oraz van Dijk i Sverissson, zaliczając do gron przedsiębiorstwa i inne organizacje, pozostające ze sobą w licznych, nie tylko handlowych, relacjach. Ta ostatnia definicja powinna być, zdaniem autorów, uzupełniona o czynnik wspólnej lokalizacji przestrzennej podmiotów składających się na klastr, co jest jednym z głównych atrybutów struktury klastrowej.

Odmienne, wąskie podejście przedstawiają Enright oraz Padmore i Gibson: postrzegają oni klastr jedynie przez pryzmat funkcjonujących w nim przedsiębiorstw (zlokalizowanych w bliskości geograficznej, reprezentujących ten sam lub zbliżony sektor gospodarki) i występujących między nimi powiązań-interakcji.

Pozostałe definicje klastrów prezentowane przez Rabelotti, Rosenfeld, Boosting Innovation i Cooke są niejednoznaczne w kontekście dociekań na temat „zawartości” klastra i sugerują, iż desygnatem pojęcia klastr są przedsiębiorstwa w pokrewnych sektorach, powiązane zależnościami handlowymi i nie-handlowymi. Kwestia innych podmiotów w klastrze (np. instytucje sektora B+R, instytucje otoczenia biznesu) schodzi na dalszy plan, bez wyjaśnienia, czy są one składnikami struktury klastrowej.

W ramach omawianego wąskiego podejścia do rozumienia klastrów wyróżnić można również tę grupę definicji, w której podkreśla się sieciowy charakter klastrów. Zgodnie z tzw. podejściem sieciowym, sieć można opisać jako zbiór jednostek połączonych ze sobą systemem różnorodnych powiązań⁴. DeBresson w swej definicji wyraźnie podkreśla, iż „[...] klastry nie są zwykłym skupiskiem, koncentracją niezależnych podmiotów gospodarczych, ale funkcjonującymi na poziomie branż sieciami powiązanych ze sobą, kooperujących firm”⁵. Tak więc i to, wyżej zaprezentowane, rozumienie terminu „klastr” silnie wpisuje się w nurt definiujący struktury klastrowe przede wszystkim jako zbiór przedsiębiorstw. Należy przy tym zaznaczyć, iż klastr ze względu na atrybut wspólnej lokalizacji (tzw. kolokalizacji) nie może być utożsamiany z siecią. Podobnego zdania jest Rosenfeld, który rozgranicza oba te pojęcia⁶.

⁴ Industrial Networks. A New View of Reality. Eds. B. Axelsson, G. Easton. Routledge, London and New York 1992, s. 3-25.

⁵ Economic Interdependence and Innovative Activity: An Input/Output Analysis. Ed. C. DeBresson. Edward Elgar, Cheltenham 1996, s. 161.

⁶ S.A. Rosenfeld: Bringing Business Clusters Into Mainstream of Economic Development. „European Planning Studies” 1997, Vol. 5, No. 1.

Główne atrybuty struktur klastrowych

Na podstawie przytoczonych oraz innych funkcjonujących w literaturze definicji klastrów wskazuje się tu na kluczowe atrybuty struktury klastrowej, do których można zaliczyć:

- koncentrację geograficzną – bliskość lokalizacyjną podmiotów wchodzących w skład klastra,
- koncentrację sektorową – przedsiębiorstwa w gronie reprezentują zazwyczaj jeden lub kilka pokrewnych sektorów,
- konkurencję i współpracę jednocześnie, tzw. co-opetition,
- system powiązań – trwałe i silne interakcje między podmiotami w klastrze, silniejsze powiązania wewnątrz klastra niż z podmiotami spoza niego,
- specjalizację – podział pracy i kluczowych kompetencji, wymiana komplementarnych zasobów,
- sieć publicznych i prywatnych instytucji wspierających klaster, korzystanie z tej samej infrastruktury, dostęp do usług handlowych i niehandlowych,
- rynek pracy – przedsiębiorstwa w klastrze funkcjonują na tym samym rynku pracy, otwartość na mobilność pracowników wewnątrz klastra,
- wspólne normy, poczucie więzi i wspólnoty kulturowej, zaufanie,
- wspólną trajektorię rozwoju – ta sama wizja rozwoju branży i regionu, podobne szanse i zagrożenia,
- przepływ wiedzy cichej – efekt „rozlewania się” wiedzy, wiedza „lepka”, trudna do transferu na duże odległości, oparta na wymianie w kontaktach bezpośrednich.

Ważną cechą klastrów jest możliwość osiągnięcia określonych korzyści wynikających ze zgrupowania i współpracy – przedsiębiorstwa w klastrze w wyniku kooperacji mogą wymieniać komplementarne zasoby, przez co są w stanie osiągnąć wyższe wyniki (efekt synergii), co w konsekwencji przekłada się na szybszą dyfuzję innowacji w obrębie branży oraz podniesienie konkurencyjności regionu, w którym rozwija się dane grono. Ważnym nurtem literatury w tym zakresie jest teoria kosztów transakcji, teoria uzupełniających aktywów rozwinięta przez Teece⁷ oraz podejście zbiorowej wydajności. W przypadku klastrów można mówić o korzyściach aglomeracji, na które składają się korzyści skali (obniżanie się przeciętnych kosztów produkcji lub usług wraz ze wzrostem ich skali), lokalizacji (lokalizacja w sąsiedztwie przedsiębiorstw pro-

⁷ D.J. Teece: Profiting from Technological Innovation: Implication for Integration, Collaboration, Licensing and Public Policy. „Research Policy” 1986, No. 15.

wadzących tę samą lub podobną działalność) i urbanizacji (lokalizacja w sąsiedztwie przedsiębiorstw i instytucji prowadzących inne rodzaje działalności, między innymi przedsiębiorstwa komunalne, transportowe, handlowe i usługowe, rynek pracy itd.)⁸. Ohlin dodaje czwartą korzyść, jaką tworzą powiązania między branżami związane z wymianą dóbr oraz bliskość dostawców komponentów, która redukuje ceny tychże zasobów⁹.

Istnieją również wady klasteringu coraz częściej wymieniane przez naukowców – klastry mogą wpaść w pułapkę „sztywnej specjalizacji”¹⁰ oraz „zamknięcia”¹¹ towarzyszącego sieci, które może zmniejszyć zdolność organizacji do adaptacji/dostosowania. Ponadto, efekty zewnętrzne „przeciążenia”, zarówno po stronie popytu, jak i podaży, mogą na określonym etapie cyklu życia klastra wziąć górę nad zaletami klastra¹².

Inicjatywy klastrowe a klastry – rozróżnienie pojęć

W literaturze oraz praktyce gospodarczej coraz częściej używa się terminu inicjatywa klastrowa, a w wielu przypadkach termin ten stosowany jest zamiennie ze słowem „klastery”. Bardzo ważne jest rozróżnienie obu tych pojęć: desygnatem pojęcia klastra jest geograficzna koncentracja przedsiębiorstw, powiązanych zależnościami handlowymi i niehandlowymi, podczas gdy inicjatywa klastrowa odnosi się do zorganizowanych działań wspierających rozwój danego klastra.

W literaturze inicjatywy klastrowe IK definiuje się jako „[...] zorganizowane działania mające na celu przyspieszenie rozwoju oraz wzrostu konkurencyjności klastrów w regionie, obejmujące firmy funkcjonujące w ramach klastra, rząd oraz/lub środowisko badawcze. W ciągu ostatniego dziesięciolecia IK stały się kluczowym elementem polityki mikroekonomicznej, obejmując

⁸ J.O. Wheeler, P.O. Muller, G.I. Thrall, T.J. Fik: *Economic Geography*. Wiley and Sons, New York 1998, cyt. za R. Domański: *Geografia ekonomiczna. Ujęcie dynamiczne*. PWN, Warszawa 2005, s. 22.

⁹ B. Ohlin: *Inter-regional and International Trade*. Harvard University Press, Cambridge, MA 1933.

¹⁰ G. Grabher: *The Weakness of Strong Ties. The Lock-in of Regional Development in the Ruhr Area*, In: *The Embedded Firm. On the Socio-economics of Industrial Networks*. Ed. G. Grabher. Routledge, London and New York 1993, s. 255-277, cyt. za *Regional Clusters in Europe*, European Commission, Observatory of European SMEs 2002, No. 3, s. 15.

¹¹ B. Uzzi: *Social Structure and Competition in Interfirm Networks the Paradox of Embeddedness*. „Administrative Science Quarterly” 1997, No. 42, s. 57, cyt. za S. He: *Clusters, Structural Embeddedness, and Knowledge: A Structural Embeddedness Model of Clusters*. Paper to be presented at the DRUID-DIME Winter PhD Conference, Skoerping, Denmark, 26th-28th January, 2006, s. 12.

¹² G.M.P. Swann: *Towards a Model of Clustering in High Technology Industries*, In: *The Dynamics of Industrial Clusters: International Comparisons in Computing and Biotechnology*. Eds. G.M.S. Swann, M. Prevezer and D. Stout. Oxford University Press, Oxford 1998, s. 52-76.

swym zakresie polityki przemysłowe, regionalne, sektora MŚP, bezpośrednie inwestycje zagraniczne, a także polityki na rzecz badań i innowacji”¹³. Inicjatywa klastrowa nie może być zatem utożsamiana z konsorcjum badawczym czy stowarzyszeniem branżowym – u podstaw funkcjonowania IK leży aktywne uczestnictwo poszczególnych elementów struktury Triple Helix (przemysł-rząd-universytet).

Głównym celem funkcjonowania inicjatyw klastrowych jest szeroko rozumiane wsparcie rozwoju grona – IK tworzy zaplecze organizacyjne klastra i pełni funkcje reprezentatywne.

Inicjatywy klastrowe mogą rozwinać się na różnym podłożu, występują w krajach rozwiniętych, w fazie transformacji i krajach rozwijających się, pojawiają się przede wszystkim w klastrach o znaczeniu regionalnym. Trudno jest zdefiniować typową ścieżkę rozwoju IK – inicjatywy klastrowe mają własne cykle życia, niezależne od cykli życia klastrów; można je zainicjować we wczesnym stadium rozwoju klastra lub jako „turboładowarkę” na późniejszych etapach. IK mogą być utworzone przez rząd (przede wszystkim władze regionalne i lokalne), przemysł (np. wiodący przedsiębiorca w klastrze) lub opierając się na współpracy obu stron. Z badań przeprowadzonych przez Sölvell, Lindqvist i Ketels wynika jednak, iż w większości przypadków głównym inicjatorem bądź też współinicjatorem (wspólnie z przemysłem) inicjatywy klastrowej jest strona rządowa. Podobnie jest z finansowaniem inicjatywy klastrowej, gdzie w początkowej fazie rozwoju finansowanie zapewnione jest przede wszystkim przez rząd. W późniejszych fazach rozwoju IK rządowe środki finansowe zmniejszają się i zostają zastąpione zazwyczaj przez opłaty członkowskie, stąd też funkcjonujące IK mogą przekształcić się z organizacji opartej na projekcie w organizację opartą na członkostwie – formalną instytucję na rzecz współpracy opartej na klastrze, w której zarządzanie przejmuje zatrudniony animator. Z danych przedstawionych przez autorów *Zielonej Księgi* wynika, iż w większości przypadków inicjatywy klastrowe tworzą niezależne, formalne organizacje typu non-profit, liczące co najmniej dziesięciu aktywnie działających członków i prawie wszystkie posiadają swego animatora – inicjatora.

Warto odnieść się w tym miejscu do typologii klastrów Rosenfeld, rozwiniętej na podstawie klasyfikacji Enright¹⁴, w której za kryterium podziału obrano stadium rozwoju klastra ze względu na stopień samoświadomości i samo odnawialności. Zgodnie z tym podziałem wyróżniamy:

¹³ Ö. Sölvell, G. Lindqvist, C. Ketels: *Zielona Księga Inicjatyw Klastrowych*. Inicjatywy Klastrowe w gospodarkach rozwijających się i w fazie transformacji. PARP, Warszawa 2008, s. 17.

¹⁴ M.J. Enright: *Regional Clusters and Economic Development: A Research Agenda*. In: *Business Networks: Prospects for Regional Development*. Eds. U. Staber, N. Schaefer, B. Sharma. Walter de Gruyter, Berlin 1996, s. 190-214.

- klastry potencjalne (potential) – które mogłyby zaistnieć, ale brakuje w nich masy krytycznej, kluczowych atrybutów lub nakładów,
- klastry ukryte (latent) – w których istnieją odpowiednie warunki, ale nie są one wystarczająco wykorzystywane i nie osiągnięty jest jeszcze efekt synergii,
- klastry działające (working) – które są samoświadome i zdolne do pełnego wykorzystania swego potencjału i osiągnięcia efektów synergii¹⁵.

Czym zatem różni się klaster działający – samoświadomy od inicjatywy klastrowej? W artykule odwołano się do „zawartości” oraz celów realizowanych przez klaster i inicjatywę klastrową. Klaster tworzą przedsiębiorstwa, których głównym celem jest uzyskanie określonych korzyści ze wspólnej lokalizacji, natomiast w inicjatywie klastrowej mogą występować różne grupy podmiotów – między innymi przedsiębiorcy, instytucje otoczenia biznesu, jednostki naukowe, władze publiczne, agencje rozwoju regionalnego działające wspólnie na rzecz rozwoju określonego klastra w regionie.

Podsumowanie

Jedną z najistotniejszych kwestii, jaką należy poruszyć w podsumowaniu – stanowiącym przecież zarówno element kończący pewną fazę refleksji naukowej w postaci artykułu, jak i punkt wyjścia dalszych rozważań, podejmowanych na kolejnym etapie pracy naukowej – jest kwestia istoty analizowanych w niniejszym artykule pojęć („klaster” oraz „inicjatywa klastrowa”). Wszystkie wskazane tu rozumienia tych dwu terminów skażone są bowiem istotną cechą negatywną, a mianowicie definicyjną nieostrością.

„Otóż jakiś termin T ma zakres nieostry, jeżeli nie o każdym napotkanym przedmiocie możemy rozstrzygnąć, czy należy on do zakresu tego terminu czy nie”¹⁶. Z pewnością termin „inicjatywa klastrowa”, czy szczególnie termin „klaster”, obciążone są tą istotną wadą. Nie tyle wynika ona jednak z winy naukowców zajmujących się tą problematyką, co z istoty samych omawianych przedmiotów refleksji, ich specyfiki. Tak pojęcie „klastra”, jak i „inicjatywy klastrowej” wyróżnia ich desygnaty ze względu na określony, specyficzny charakter prezentowanych przez nie cech. Cechy te mają charakter stopniowalny, a więc „[...] przejście od stanu występowania danej cechy do jej nieobecności ma charakter ciągły. Oznacza to, iż nie można przeprowadzić ostrej granicy między tymi dwoma stanami”¹⁷. Nieprzypadkowa jest więc ogromna trudność,

¹⁵ S.A. Rosenfeld: Op. cit.

¹⁶ T. Pawłowski: Tworzenie pojęć i definiowanie w naukach humanistycznych. PWN, Warszawa 1978, s. 71.

¹⁷ Ibid., s. 72.

z jaką przychodzi tak naukowcom, jak i rynkowym praktykom trafne i jednoznaczne przyporządkowanie określonej, realnej struktury do zbioru desygnatów jednego z tych dwu omawianych pojęć.

W obliczu tych faktów oraz tak różnorodnych, zaprezentowanych na początku artykułu podejść terminologia używana w odniesieniu do klastrów, a przede wszystkim określenie samego pojęcia klastr, powinno zostać poddane gruntownej obróbce i doprecyzowane. Autorzy opowiadają się jednocześnie za stosowaniem wąskiej i precyzyjnej definicji klastra z wykorzystaniem koncepcji regionalnego systemu innowacji¹⁸, obejmującego klastr firm oraz infrastrukturę instytucjonalną, dostosowaną do specyficznych potrzeb regionu.

Bardzo ważną kwestią definicyjną jest także rozróżnienie pojęć „klastra” od „inicjatywy klastrowej”. Inicjatywę klastrową należy rozumieć jako działania na rzecz rozwoju klastra realizowane we współpracy różnych grup podmiotów. Mylna nazwa „inicjatywa” sugeruje bowiem, że powyższe działania odnoszą się do klastrów załączkowych, a tymczasem można je podejmować we wszystkich fazach rozwoju grona.

CLUSTERS AND CLUSTER INITIATIVES IN THE ECONOMY

Summary

This article is an academic reflection on the clarification of basic concepts of clustering. The authors review and try to structure the main theoretical approaches of clusters, and propose to establish clear boundaries and basic conditions proper applying of the terms „cluster” and „cluster initiative”. According to the authors, cluster concept needs to be developed theoretical, and above all, it requires clear definition of the term „cluster”.

¹⁸ National Innovation Systems. OECD, Paris 1997, s. 10. Przegląd definicji systemu innowacji zawiera: National Innovation Systems. OECD, Paris 1997, s. 9-10; E. Okoń-Horodyńska: Narodowy System Innowacji w Polsce. Akademia Ekonomiczna, Katowice 1998, s. 75-77.

Tomasz Tylec*

ROLA INNOWACJI W PROCESIE ROZWOJU TECHNOLOGII ENERGETYCZNYCH

Wprowadzenie

Przeciwdziałanie negatywnym tendencjom w zakresie zmian klimatycznych oraz konieczność zwiększania bezpieczeństwa energetycznego w warunkach rosnącego zapotrzebowania na energię w skali globalnej wymaga kompleksowych i wielopłaszczyznowych działań w ramach każdej gospodarki i głównych jej sektorów. Z funkcjonowaniem sektora elektroenergetycznego związane są powyższe dwa zjawiska¹.

Celem artykułu jest przedstawienie możliwości wykorzystania analizy opartej na krzywej uczenia do oceny zasadności wsparcia tych rozwiązań zarówno na poziomie badań i rozwoju, jak i wdrożeń poprzedzających etap komercjalizacji, a także znaczenia tych instrumentów dla całego łańcucha powstawania innowacji.

Proces innowacji

Jedną z głównych determinant współczesnej polityki energetycznej oraz badań naukowych jest kwestia zmian klimatycznych. Analiza tych zmian skłania do podjęcia natychmiastowych działań w zakresie redukcji emisji gazów cieplarnianych. Jednym z głównych źródeł emisji jest spalanie paliw kopalnych w procesie wytwarzania energii elektrycznej. To z kolei determinuje działania

* Katedra Mikroekonomii, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie.

¹ Koszty emisji dwutlenku węgla pochodzącej ze strony sektora elektroenergetycznego poddane zostają internalizacji za pomocą systemu pozwoleń emisji zanieczyszczeń oraz w niektórych przypadkach przez pośrednie i bezpośrednie dotowanie określonych technologii. Podobnie technologie konwencjonalne wydają się w ograniczonym stopniu spełniać postulat zwiększania bezpieczeństwa. Tym samym, rozwój alternatywnych rozwiązań technicznych w zakresie pozyskiwania energii elektrycznej wydaje się dostarczać, mimo wyższych kosztów, wiele korzyści uzasadniając konieczność stosowania różnorodnych instrumentów wsparcia i realizacji określonej polityki energetycznej.

ukierunkowane na rozwój technologii niskoemisyjnych umożliwiających redukcję emisji tych gazów. Podstawowym problemem towarzyszącym wykorzystaniu innych źródeł energii niż tych opartych na spalaniu paliw kopalnych jest wyższy ich koszt, co związane jest w znacznym zakresie ze wstępną fazą ich rozwoju.

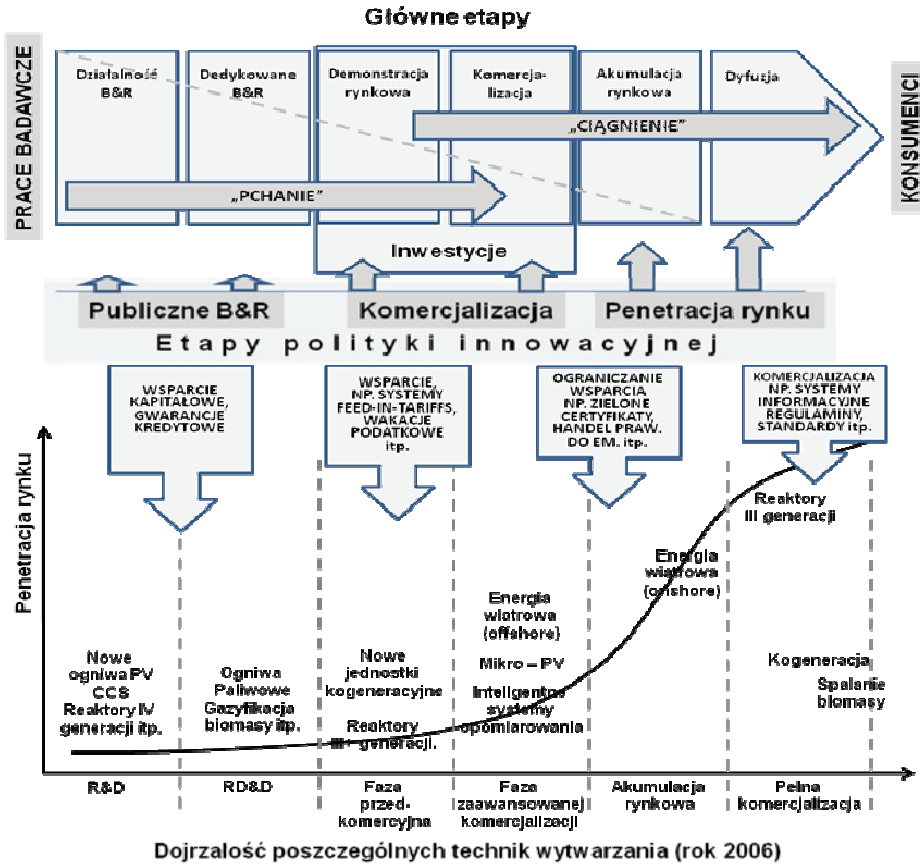
Zmiana techniczna jest stopniowym i ewolucyjnym procesem. Jednym z podstawowych ujęć tego procesu jest paradygmat J. Schumpetera: „wynalazek (invention) – innowacja (innovation) – rozpowszechnienie (diffusion)”². Etap powstawania „wynalazku” odnosi się do stworzenia nowej wiedzy lub/i idei. Wiedza ta na kolejnym etapie („innowacji”) jest dalej rozwijana i przekształcana w nowy produkt. Z kolei „rozpowszechnianie” jest zastosowaniem nowego produktu na skalę masową.

Nieco bardziej rozwinięty model rozwoju innowacji obejmuje sześć różnych etapów powstawania innowacji technicznych w gospodarce rynkowej (rys. 1)³. Należą do nich:

1. Podstawowe badania naukowe (basic R&D).
2. Badania ukierunkowane na rozwijanie danej technologii oraz instalacje demonstracyjne (research, development and demonstration – RD&D),
3. Prezentacja rynkowa i selekcja technologii – potencjalni nabywcy i użytkownicy (tzw. „rynek”) dokonują ocen tych rozwiązań i wyboru najbardziej optymalnych,
4. Komercjalizacja – przyjmowanie technologii przez dotychczasowe firmy lub tworzenie nowych przedsiębiorstw zorientowanych na jej wykorzystanie,
5. Akumulacja rynkowa – wykorzystanie technologii na coraz większą skalę, często przez zajmowanie nisz rynkowych rynków poddanych ochronie lub dotowanych,
6. Dyfuzja na wielką skalę.

² J. A. Schumpeter: *Kapitalizm, socjalizm, demokracja*. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1995.

³ M. Grubb, N. Haj-Hasan, D. Newbery: *Accelerating Innovation and Strategic Deployment in UK Electricity: Applications to Renewable Energy*. In: *Delivering a Low-Carbon Electricity System. Technologies, Economics and Policy*. Eds. M. Grubb, T. Jamasb, M.G. Pollitt. Cambridge University Press, Cambridge 2008, s. 334.



Rys. 1. Główne etapy łańcucha tworzenia innowacji oraz etapy polityki innowacyjnej

Źródło: M. Grubb, N. Haj-Hasan, D. Newbery: Accelerating Innovation and Strategic Deployment in UK Electricity: Applications to Renewable Energy. In: Delivering a Low-Carbon Electricity System. Technologies, Economics and Policy. Eds. M. Grubb, T. Jamasb, M.G. Pollitt. Cambridge University Press, Cambridge 2008, s. 335; T. Jamasb, W.J. Nuttall, M. G. Pollitt, A. Maratou: Technologies for a Low-carbon Electricity System: an Assessment of the UK's Issues and Options. In: Delivering..., op. cit., s. 67; Energy Technology Perspectives. Scenarios & Strategies to 2050. OECD/IEA, Paris 2010, s. 51.

Każdy etap obejmuje usprawnienie technologii i redukcje kosztów, przy czym na każdym etapie występują inne bariery i siły wywołujące zmiany. Proces innowacji w rzeczywistości wiąże siły „pchające” i „ciągnące”. Czynniki determinujące tzw. techniczne pchnięcie (technology push) dominują na wcześniejszym etapie badań, podczas gdy tzw. ciągnięcie rynku (market pull) pojawia się i staje się coraz istotniejsze wraz z ewolucją technologii wzdłuż łańcucha innowacji⁴. Z tego punktu widzenia wyróżnia się odmienne narzędzia wykorzystywane w ramach realizowanej polityki energetycznej w obszarze „pchnięcia” i „ciągnięcia”. Rozróżnienie to jest użyteczne przy tworzeniu odpowiedniej polityki wsparcia.

Krzywa uczenia się

Większość nowych technologii, łącznie z technologiami w zakresie pozyskiwania energii, początkowo charakteryzuje się wyższymi kosztami niż technologie stosowane. Jednak koszty nowych technologii mogą się obniżać zgodnie z krzywą uczenia (learning curve). Tempo zamiany starszych technologii na nowsze zależy zarówno od relacji kosztowych, jak i od wyceny długookresowych korzyści towarzyszących stosowaniu nowych rozwiązań (często dokonywanych przy znacznym poziomie niepewności). Perspektywa tego, że dana technologia będzie „produkowana” i „sprzedawana” na rynku może stymulować większe zaangażowanie kapitału prywatnego do podejmowania działań B&R (learning by researching) oraz usprawniania procesów produkcyjnych (learning by doing). Sygnały zwrotne pochodzące z rynku mogą ujawniać możliwości i kierunki usprawniania i rozwijania technologii, pozwalając na redukcję kosztów oraz dopasowanie technologii do potrzeb odbiorców (learning by using). Ponieważ tego typu korzyści mogą być osiągnięte tylko gdy technologia pojawi się na rynku, szybkość ulepszenia technologii jest zwykle funkcją tempa jej wdrażania. Uczenie się technologii (technology learning) jest ważnym czynnikiem procesów badawczo-rozwojowych i decyzji inwestycyjnych w zakresie nowych rozwiązań⁵.

Głębsze zrozumienie procesu powstawania innowacji i potencjalnej roli jaką ma do odegrania państwo staje się kluczowe w tym procesie⁶. Z perspektywy finansowania i realizowanej polityki publicznej wydaje się przydatny podział łańcucha powstawania innowacji na trzy główne części (środkowa część rys. 1). Na jednym końcu znajduje się obszar badań naukowych i wsparcia, gdzie głównym problemem jest finansowanie i zarządzanie finansowanych ze środków publicznych określonych przedsięwzięć innowacyjnych. Na drugim

⁴ Ibid.

⁵ Energy Technology Perspectives. Scenarios & Strategies to 2050. OECD/IEA, Paris 2008, s. 203.

⁶ M. Grubb, N. Haj-Hasan, D. Newbery: Op. cit., s. 334.

końcu, tym co odgrywa podstawową rolę jest realizowana polityka i struktura rynku, co wpływa na stopę zwrotu inwestorów prywatnych. W środkowej części łańcucha innowacji wyzwaniem zasadniczym jest przejście z finansowania publicznego na prywatne⁷.

W kontekście mikroekonomicznym wspomniana krzywa uczenia pojawia się jako empiryczna metoda analizy wpływu uczenia się na koszty w procesie zmian technicznych. Uczenie się jako wyraźne źródło zmiany technicznej zostało zaprezentowane przez T.P. Wrighta (1936), W.Z. Hirsha (1952) i K.J. Arrowa (1962) i często jest określane mianem „learning by doing”⁸. Wpływ procesu uczenia się jest mierzony przez wielkość redukcji jednostkowego kosztu (lub ceny) produktu jako funkcji doświadczenia zdobywanego w ramach wzrostu skumulowanego potencjału produkcyjnego lub wielkości produkcji.

W odniesieniu do sektora elektroenergetycznego najbardziej powszechne formy krzywych uczenia mierzą redukcję kosztów wykorzystania danej techniki wytwórczej jako funkcję skumulowanej mocy zainstalowanej lub skumulowanej produkcji⁹. Opisuje je równanie

$$c = \alpha * Cap^\varepsilon$$

gdzie: c – koszt jednostkowy (zł/kW lub zł/kWh), Cap – skumulowana moc zainstalowana lub skumulowana produkcja, ε – elastyczność uczenia się.

Wpływ uczenia się na poziom kosztów wynikający z powiększania skumulowanej mocy lub wielkości produkcji jest wyrażany jako stopa uczenia się mierzona w poprzez procentową redukcję kosztów dla każdego podwojenia skumulowanej mocy wytwórczej lub produkcji¹⁰. Opisuje ją formuła

$$LR = 1 - 2^{-\varepsilon}$$

gdzie: LR to stopa uczenia się (learning rate).

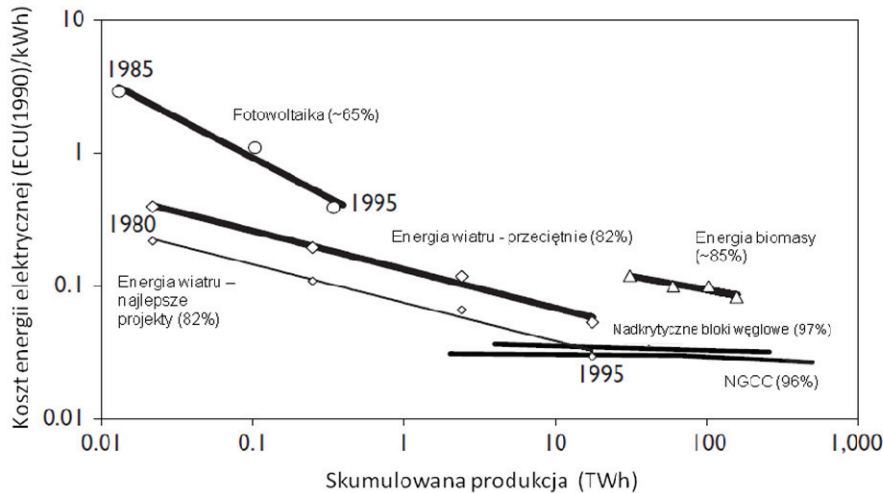
⁷ Ibid., s. 335.

⁸ T.P. Wright: Factors Affecting the Cost of Airplanes. „Journal of Aeronautical Science” 1939, Vol. 3, No. 4, s. 122-128. Cyt. za: T. Jamasb, J. Koehler: Learning Curves for Energy Technologies: A Critical Assessment. In: Delivering..., op. cit., s. 315; W.Z. Hirsh: Manufacturing Progress Functions. „Review of Economics and Statistics” 1952, No. 34, s. 143-155. Cyt. za: T. Jamasb, J. Koehler: Op. cit., s. 315; K.J. Arrowa: The Economic Implications of Learning by Doing. „Review of Economic Studies” 1962, No. 29, s. 155-173. Koncepcja rozpowszechniona została również w obszarze nauk zarządzania, szerzej zob. Perspectives on Experience. Boston Consulting Group, Boston, MA 1970.

⁹ T. Jamasb, J. Koehler: Op. cit., s. 315. Zob. też: Experience Curves for Energy Technology Policy. OECD/IEA, Paris 2000, s. 10.

¹⁰ Technologiczna stopa uczenia się używana jest coraz powszechniej w oficjalnych dokumentach krajowych i międzynarodowych oraz licznych opracowaniach naukowych. Szerzej zob. np. Experience Curves for Energy Technology Policy. OECD/IEA, Paris 2000, a także: Stern Review on the Economics of Climate Change. HM Treasury, 2006.

Stosunkowo prosta zależność znajduje coraz większe zastosowanie w analizie tendencji występujących w elektroenergetyce w zakresie rozwoju nowych technologii w warunkach presji rosnących wymagań ekologicznych.



Rys. 2. Technologie elektroenergetyczne w UE (1980-1995)

Źródło: Experience Curves for Energy Technology Policy. OECD/IEA, Paris 2000, s. 21.

Z jednej strony analiza krzywej uczenia i efekt learning by doing staje się wyznacznikiem możliwości w zakresie rozwoju nowych technologii poprzez obniżkę kosztów (rys. 2), z drugiej jednak, jak zauważa K. Neuhoff i P. Twomey, staje się szczególnie istotnym źródłem ograniczenia dostępu dla nowych technologii¹¹ tworząc bardziej sprzyjające warunki działania dla rozwiązań zasiedziały kosztom tych dopiero rozwijanych.

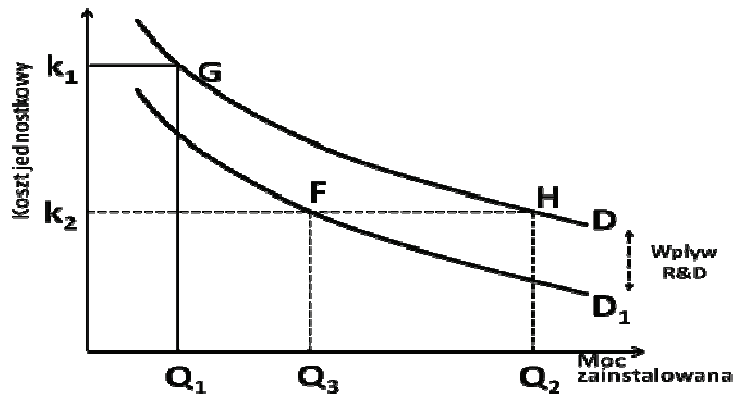
Dwuczynnikowy model krzywej uczenia się

Rozwinięciem dotychczasowej analizy jest konstrukcja modelu dwuczynnikowego. Oznacza to ujęcie w modelu efektu learning by doing oraz efektu learning by researching (rys. 3).

Efekt learning by doing towarzyszący zwiększaniu się skumulowanej mocy zainstalowanej jest przedstawiony za pomocą opadającej krzywej D obrazującej efekt ilościowy. Efekt learning by researching pojawia się w wy-

¹¹ K. Neuhoff, P. Twomey: Will the Market Choose the Right Technologies? In: Delivering..., op. cit., s. 271.

niku technicznych usprawnień i powoduje przesunięcie trajektorii technologicznej krzywej uczenia się do położenia D_1 . Oznacza to, że redukcja kosztów danej technologii z punktu k_1 do k_2 jest możliwa albo przez zwiększenie skumulowanej mocy zainstalowanej do Q_2 lub też przez wpływ nakładów B&R oraz zwiększenie mocy do Q_3 , co przedstawione zostało przez zmianę położenia krzywej uczenia do położenia D_1 .



Rys. 3. Krzywa uczenia się: efekt learning by doing oraz learning by researching

Źródło: T. Jamasb: *Technical Change Theory and Learning Curves: Patterns of Progress in Energy Technologies*. University of Cambridge, March 2006, s. 6.

Analiza modelu ujawnia znaczną korzyść w zakresie potencjalnej obniżki kosztów. Z punktu widzenia polityki wspierania danych technologii, tworzy to podstawę dla bardziej efektywnej alokacji rzadkich zasobów w zakresie wsparcia określonych technik wytwarzania. Dlatego też niezbędna jest aktywna rola państwa oraz skuteczna polityka wsparcia nowych technologii na etapie badań i rozwoju.

Ponadto, T. Jamasb dowodzi, że jednoczynnikowa krzywa uczenia przeszacowuje wpływ learning by doing, przy czym szczególnie dotyczy to nowych i rozwijających się technologii (tabela 1)¹². Argumentuje ponadto, że skala redukcji kosztów, determinowana wielkością nakładów B&R, różni się w zależności od etapu rozwoju danej technologii. Ostatecznie wskazuje także na niską możliwość substytucji pomiędzy B&R i skumulowaną moc zainstalowaną z punktu widzenia możliwości wsparcia określonych technologii.

¹² T. Jamasb: *Technical Change Theory and Learning Curves: Patterns of Progress in Energy Technologies*. „Energy Journal” 2007, Vol. 28, s. 45-65.

Tabela 1

Stopa uczenia się – model jedno i dwuczynnikowy

Technologia wytwarzania	Stopa uczenia się (learning by doing) w modelu dwuczynnikowym	Stopa uczenia się (learning by doing) w modelu jednoczynnikowym
Spalania węgla – parametry nadkrytyczne	3,75%	4,8%
Spalanie węgla – technologie konwencjonalne	13,39%	15,1%
Węgiel brunatny – technologie konwencjonalne	5,97%	7,8%
Turbiny gazowe o cyklu kombinowanym (1980-1989)	2,20%	2,8%
Turbiny gazowe o cyklu kombinowanym (1990-1998)	0,65%	3,3%
Wielkie elektrownie wodne	1,96%	2,9%
Kogeneracja	0,23%	2,1%
Niewielkie elektrownie wodne	0,48%	2,8%
Energia z odpadów	41,5%	57,9%
Reaktory jądrowe lekkowodne (nuclear light water reactor)	37,6%	53,2%
Energia wiatru (onshore wind)	13,1%	15,7%
Energia solarna (thermal power)	2,2%	22,5%
Energia wiatru (offshore wind)	1,0%	8,3%

Źródło: T. Jamasb, J. Koehler: Learning Curves for Energy Technologies: a Critical Assessment. In: Delivering..., op. cit., s. 324; T. Jamasb: Technical Change Theory and Learning Curves: Patterns of Progress in Energy Technologies. „Energy Journal” 2007, Vol. 28, s. 45-65.

Rozwijany w ostatnim czasie dwuczynnikowy model krzywej uczenia objaśnia możliwy wpływ na poziom kosztów zarówno ze względu na proces uczenia wynikający ze wzrastającej skumulowanej mocy zainstalowanej, jak i nakładów na badania i rozwój na początkowym etapie powstawania innowacji. Oznacza to konieczność rozszerzenia analizy postępu technicznego o zakres działań ukierunkowanych na wystąpienie efektów learning by researching¹³.

Znaczenie modelu rośnie ze względu na fakt, że wykorzystanie zmiennej w postaci wydatków na badania i rozwój rozszerza pole analizy o wywołany tym efekt dyfuzji technologii, skutkującej dalszą obniżką kosztów oraz, indukowanym tym ostatnim, rozwojem wsparcia w zakresie wykorzystywania tych technologii oraz ich rynkowej absorpcji¹⁴. Pomimo relatywnej przewagi w za-

¹³ C. Kettner, A. Köppl, S. Schleicher: Technological Change and Learning Curves in the Context of the TranSust.Scan Modeling Network. Austrian Institute of Economic Research, Vienna, February 2008, s. 4.

¹⁴ T. Jamasb, J. Koehler: Op. cit., s. 328.

kresie zdolności objaśniającej, brak jest większej liczby przykładów zastosowania modelu dwuczynnikowej krzywej uczenia w analizie technologii, co wynikać może z braku odpowiednich danych.

W ogólnym ujęciu, technologie niskoemisyjne znajdujące się na wczesnym etapie rozwoju powinny być analizowane z wykorzystaniem właściwych modeli uczenia się odzwierciedlających główne determinanty ich rozwoju. Zmiany technologiczne mogą być wspierane przez kombinację dwóch zmiennych: zwiększanie skumulowanej mocy (w tym poprzez instalacje demonstracyjne) oraz nakłady na B&R, zgodnie z ich względną efektywnością oddziaływania na danym etapie rozwoju.

Kluczowym wnioskiem płynącym z analizy krzywej uczenia, z punktu widzenia realizowanej polityki, jest fakt, że mimo obecnie wyższych kosztów związanych z inwestycjami w niskowęglowe technologie, ich koszty mogą zmniejszać się o wiele szybciej niż miało to miejsce w przypadku dotychczas wykorzystywanych technologii. Ponadto, jak zauważa T. Jamasb i J. Koehler, analiza literatury przedmiotu wskazuje, że zastosowanie krzywej uczenia sprowadza się przede wszystkim do analizy alternatywnych źródeł wytwarzania energii elektrycznej¹⁵. W opinii przytoczonych autorów wydaje się zasadne, by wykorzystać model do innych ważnych technologii stosowanych w obrębie funkcjonowania sieci elektroenergetycznych, magazynowania energii oraz szeroko rozumianego obszaru dostawy, użytkowania itp. Postęp techniczny w tym obszarze może mieć znaczące implikacje kosztowe i jakościowe dla konwencjonalnych technologii wytwarzania. Wreszcie, odwracając sposób rozumowania, można się zastanawiać, jak duży wzrost tych zmiennych (zainstalowanej mocy i nakładów na B&R) umożliwi osiągnięcie danego poziomu redukcji kosztów oraz jak długo to potrwa. Operacjonalizacja tego typu przewidywań umożliwić może bardziej precyzyjne zastosowanie odpowiednich środków wsparcia ukierunkowanych na osiągnięcie założonego ograniczenia kosztów w ramach różnych technologii.

Podsumowanie

Zmniejszenie emisji gazów cieplarnianych oraz zwiększenie poziomu bezpieczeństwa energetycznego jest uzależnione od ograniczenia oraz efektywności wykorzystania paliw kopalnych. Ze względu na fakt, że sektor elektroenergetyczny odpowiada za znaczący udział globalnej emisji dwutlenku węgla,

¹⁵ Ibid., s. 327-328.

osiągnięcie tych celów jest ściśle uzależnione od znaczącej redukcji emisji w tym sektorze. To z kolei jest możliwe tylko poprzez innowacje i rozwijanie nowych rozwiązań technicznych.

Krzywa uczenia zwraca uwagę na istotną zależność. Nie tylko learning by doing przyspiesza efektywność wykorzystania danej technologii. Proces ten zostaje znacznie wzmocniony przez learning by researching, szczególnie na początkowym etapie rozwoju technologii. Ponadto, tworzy podstawy polityki innowacyjnej w zakresie rozwoju nowych technologii energetycznych, zwracając uwagę na konieczność tworzenia równoprawnych warunków działania wszystkich rozwiązań i technologii, szczególnie w zakresie internalizacji efektów zewnętrznych związanych z wykorzystaniem technologii „zasiedziały” oraz tych tworzonych w ramach rozwiązań alternatywnych. Przyspieszenie procesu rozwoju i komercjalizacji technologii niskoemisyjnych umożliwia z kolei skuteczne przeciwdziałanie zmianom klimatycznym oraz zwiększenie poziomu bezpieczeństwa w zakresie dostaw energii.

ROLE OF THE INNOVATION DEVELOPMENT OF ENERGY TECHNOLOGIES

Summary

The main drivers of the transformation the electricity into low carbon technologies system are the climate change and security of supply with the growing global energy demand issues. Hence the creation innovation process and technical change are at the centre of the climate change and energy policy controversy. Innovation process analysis help to formulate conclusions about activities and possibilities to accelerate development low carbon technologies in energy sector.

The main goal the paper is to present the technology progress and innovation creation issue and try show what kind of policy allow to get rapid change. The learning curve model is used to get the answer.

Maciej Zmysłowski*

INNOWACJE JAKO CZYNNIK ROZWOJU SPOŁECZNEGO. ANALIZA WYBRANYCH PROJEKTÓW INNOWACYJNYCH REALIZOWANYCH W RAMACH EUROPEJSKIEGO FUNDUSZU SPOŁECZNEGO

Wprowadzenie

Pojęcie innowacji stworzył J.A. Schumpeter na początku XX wieku. Obecnie, w obliczu integracji gospodarek i globalizacji rynków, innowacja jest koniecznym czynnikiem rozwoju społeczno-gospodarczego. Polska jako członek Unii Europejskiej jest włączona w główny nurt polityki unijnej. Jedną z horyzontalnych jest tworzenie i upowszechnianie innowacji, przy wykorzystaniu środków strukturalnych. Celem pracy jest analiza środowisk, które tworzą i wdrażają innowacyjne projekty społeczne. Główną hipotezą pracy jest pytanie, czy projekty innowacyjne są dorobkiem środowisk innowacyjnych w rozumieniu modelu Groupe Recherche Europeen sur les Milieux Innovateurs (GREMI). Badaniem objęto projekty innowacyjne realizowane w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego. Użyto metody badania ankietowego. Badanie zostało zamierzone jako pilotaż, który ma sprawdzić poprawność stawianej hipotezy oraz użyteczność stosowanego narzędzia. W związku z tym, wyników nie można na razie traktować jako miarodajnych. W przyszłości jest planowane większe badanie porównawcze, na reprezentatywnej grupie podmiotów.

Definicja innowacyjności i środowiska innowacyjnego

Krajowe i regionalne różnice w rozwoju gospodarczym i społecznym są coraz częściej tłumaczone różnicami w środowisku społeczno-ekonomicznym, którego najbardziej pożądanym typem jest tzw. środowisko innowacyjne. Takie podejście stawia nam następujące pytania: jaka jest definicja środowiska innowacyjnego, jakie czynniki określają takie środowisko?

* Centrum Projektów Europejskich, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego.

Twórcą pojęcia innowacji jest austriacki uczyony J.A. Schumpeter. Według niego, innowację należy wiązać z:

1. Wprowadzeniem nowego towaru, z jakim konsumenci nie mieli jeszcze do czynienia lub nowego gatunku jakiegoś towaru.
2. Wprowadzeniem nowej metody produkcji, jeszcze praktycznie nie-wypróbowanej w danej dziedzinie przemysłu.
3. Otwarcie nowego rynku, czyli takiego, na którym dany rodzaj krajowego przemysłu uprzednio nie działał i to bez względu na to, czy rynek ten istniał wcześniej czy też nie.
4. Zdobyciem nowego źródła surowców lub półfabrykatów i to niezależnie od tego, czy źródło już istniało czy też musiało być dopiero stworzone.
5. Wprowadzeniem nowej organizacji jakiegoś przemysłu, np. stworzenie monopolu bądź jego złamanie¹.

Analizując teorię J.A. Schumpetera należy zauważyć, że postrzegał on innowacje jako zjawisko liniowe, które jest efektem aktywności pojedynczego podmiotu. Uważał on, że tylko duże przedsiębiorstwa o pozycji monopolistycznej są zdolne do prowadzenia badań i wprowadzania innowacji². Przez ostatnie sto lat wielu badaczy zajmowało się kwestią innowacji i ich wpływu na rozwój krajów i regionów. Co najmniej trzy różne szkoły ekonomiczne wniosły znaczący wkład do teorii oceny systemów innowacji regionalnych, są to: marshallowska szkoła dystryktów przemysłowych (której przedstawicielem był J.A. Schumpeter), szkoła nowych dystryktów przemysłowych czerpiąca inspiracje z prac noblistów R. Coase i O. Williamsona, a przede wszystkim szkoła GREMI (Groupe Recherche Europeen sur les Milieux Innovateurs), która stworzyła model milieu innovateur (środowiska innowacyjnego)³.

Już A. Marshall, twórca modelu dystryktów przemysłowych, uważał że pomysły są czymś „co unosi się w powietrzu”, a więc czymś co należy do społeczności, do środowiska, a nie jest przypisane jednemu podmiotowi⁴. Dystrykt marshallowski oparty jest na małych, lokalnych przedsiębiorstwach i charakteryzuje się pozarynkowymi kontaktami przedsiębiorców między sobą i ze

¹ J.A. Schumpeter: Teoria rozwoju gospodarczego. PWN, Warszawa 1960, s. 104.

² K. Stackelberg, U. Hahane: Teorie rozwoju regionalnego. „Rozwój ekonomiczny regionów. Rynek pracy. Procesy migracyjne, Polska, Czechy, Węgry”. IPiSS, Warszawa 1998, s. 69-70.

³ V. Harmaakorpi: Building a Competitive Regional Innovation Environment – The Regional Development Platform Method as a Tool for Regional Innovation Policy. Helsinki University, doctoral dissertation, Espoo 2004, s. 66 i I. Pietrzyk: Polityka regionalna Unii Europejskiej i regiony w państwach członkowskich. PWN, Warszawa 2000, s. 43.

⁴ Trevor J. Barnes i Meric S. Gertler: The New Industrial Geography, Regions, Regulations and Institutions. Routledge, Londyn 1999, s. 35.

społecznością lokalną. Powoduje to koordynację działań i wzajemność w świadczeniu usług. Tak bliskie związki ułatwiają wymianę informacji, opinii, pomysłów, wzajemne uczenie się przedsiębiorców i pracowników. Dzięki temu rynek pracy jest bardzo elastyczny, ponieważ podmioty gospodarcze stosują podobne rozwiązania organizacyjne i technologiczne. Pracownicy są mobilni na określonym, ograniczonym geograficznie rynku lokalnym, ponieważ ich wiedza i umiejętności mogą być łatwo wykorzystane przez różne podmioty lokalizowane na danym obszarze. Przykładem takiego dystryktu była tzw. Trzecia Italia. Nazwą tą określono ponadprzeciętny rozwój peryferyjnych regionów północno-wschodnich Włoch. Rozkwit ten dokonywał się w czasie kryzysu paliwowego na świecie, w latach siedemdziesiątych XX wieku, poza centrami wzrostu, opierając się na potencjale małych, lokalnych społeczności, wprowadzając do życia gospodarczego i społecznego wiele innowacji. W tym czasie udział obszaru Trzeciej Italii w produkcji niektórych gałęzi przemysłu, w skali globalnej, był bardzo znaczący, np. udział w rynku globalnym płytek ceramicznych przekraczał 50%, udział w rynku jubilerskim wynosił 37%, w meblarskim 28%, a w kilku innych branżach był też bardzo wysoki. Przyczyną sukcesu Trzeciej Italii były intensywne, poziome relacje pomiędzy przedsiębiorcami, pracownikami, lokalnymi władzami, ośrodkami edukacyjnymi i innymi interesariuszami życia społecznego i gospodarczego. Doprowadziło to do dynamicznego rozwoju innowacji i łatwego ich przenoszenia na ograniczonym obszarze geograficznym północno-wschodnich Włoch⁵.

Spostrzeżenia te zainicjowały badania włoskich dystryktów, w celu znalezienia odpowiedzi na pytanie o skuteczność przenoszenia takiego modelu na inne obszary. Wyniki badań jednak nie potwierdziły takiej możliwości wskazując, że dystrykty typu włoskiego są raczej charakterystyczne dla Europy, natomiast w krajach na innych kontynentach tworzą się dystrykty o innych charakterystykach. Badania te są obecnie prowadzone przez A. Markusen, a wnioski z nich płynące pozwoliły stworzyć typologię nowych okręgów przemysłowych, nazywając je „miejscami-magnesami”. A. Markusem wyróżniła cztery typy nowych dystryktów przemysłowych:

1. Marshallowski, opisany wyżej.

2. Typu „koło” – w takim dystrykcie istnieje jedno lub zaledwie kilka kluczowych przedsiębiorstw, otoczonych większą liczbą małych i średnich podmiotów gospodarczych.

⁵ A. Jewtuchowicz: Terytorium i społeczne dylematy jego rozwoju. UŁ, Łódź 2005, s. 78-79.

3. Typu „platforma” – zgrupowanie filii przedsiębiorstw mających ośrodki decyzyjne poza dystryktem. Charakteryzuje się tym, że kontakty z centrami decyzyjnymi przeważają nad kontaktami wewnętrznymi dystryktu.

4. Dystrykty tworzone przez władze i instytucje publiczne, w których podstawową rolę odgrywają instytucje publiczne, np. uczelnie, administracja rządowa lub samorządowa, jednostki lub bazy wojskowe itd.⁶

W latach siedemdziesiątych XX wieku fenomen Trzeciej Italii był badany przez ekonomistów włoskich, których z czasem wsparli koledzy z Francji, Szwajcarii i innych krajów. W 1986. roku utworzono Groupe Recherche Europeen sur les Milieux Innovateurs, istniejącą do dzisiaj i badającą tzw. środowisko innowacyjne (milieu innovateur). Twórcą pojęcia milieu jest francuski naukowiec Ph. Aydalot, który twierdził, że innowacji nie określają parametry techniczne, a lokalne środowisko. Innowacja jest owocem tego środowiska i odpowiedzią na lokalne potrzeby. Zespół badaczy GREMI, a zwłaszcza D. Maillat, M. Quevit, L. Senn określili następujące składowe środowiska innowacyjnego:

1. Obszar geograficzny środowiska – jest określony i ograniczony, nie musi pokrywać się z obszarem administracyjnym.

2. Interesariusze środowiska to niezależne podmioty działające w jego obrębie, reprezentujące wszystkich ważnych aktorów lokalnego życia społecznego i gospodarczego – np. władze publiczne, politycy, przedsiębiorcy, mieszkańcy, instytucje edukacyjne, organizacje społeczne itp.

3. Elementy materialne i niematerialne środowiska – zasoby zgromadzone na obszarze środowiska, np. infrastruktura techniczna i społeczna, zasoby ludzkie, kapitał społeczny, wiedza, zasady, wartości, normy itd.

4. Zdolność do współpracy, związana z kulturą organizacyjną i otwartością na inne podmioty środowiska, objawiająca się wielością kontaktów formalnych i nieformalnych między wszystkimi interesariuszami.

5. Zdolność do zmian, modyfikowania swoich zachowań, stosowania nowych, lepszych rozwiązań, pozwalających w lepszy, innowacyjny sposób zaspokajać potrzeby lokalne, regionalne, globalne. Możemy ją też określić jako zdolność do uczenia się⁷.

⁶ Ibid., s. 80-86.

⁷ Ibid., s. 149.

D. Maillat opisując środowisko innowacyjne dochodzi do wniosku, że tylko dwie ostatnie składowe mają zmienny charakter, a więc będą miały istotny wpływ na rodzaj istniejącego lokalnie środowiska⁸. Na podstawie takiego rozumowania tworzy cztery typy środowisk, gdzie w nazwach jako pierwszą podaje się charakterystykę współpracy, a jako drugą zdolność do zmian (rozumianą jako zdolność do uczenia się).

1. Środowisko słabe/słabe – brak lub bardzo słaba współpraca oraz słaba skłonność do uczenia się i zmian, powoduje to niski poziom innowacji, charakterystyczny dla skupisk przedsiębiorstw i tzw. biegunów wzrostu (taką sytuację, gdy istnieje pojedynczy silny podmiot możemy też określić brakiem środowiska). Biegun wzrostu to zjawisko wybitne, ponadprzeciętne, oddziałujące na otoczenie i przyczyniające się do jego rozwoju. Bieguny mogą mieć charakter sektorowy lub regionalny.

2. Środowisko słabe/mocne – słaba współpraca z innymi podmiotami zlokalizowanymi na danym terenie, ale duża zdolność do wprowadzania zmian. Taka sytuacja charakteryzuje tzw. technopole, w których istnieją innowacje bez środowiska. Technopole są specyficznym dystryktem przemysłowym, gdzie obok biegunów wzrostu pojawiają się instytucje badawczo-rozwojowe. Pierwsze Technopole pojawiły się po II wojnie światowej w USA, np. Dolina Krzemowa.

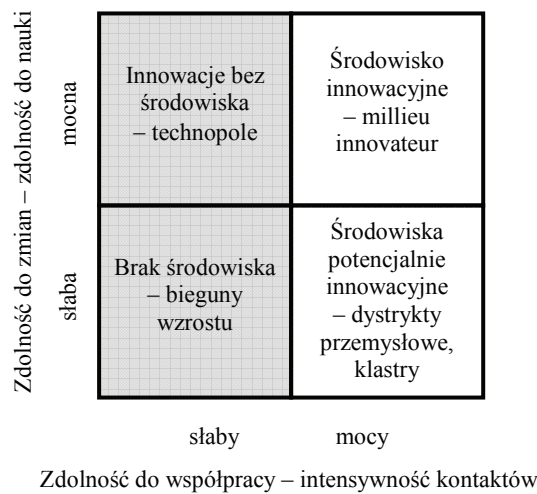
3. Środowisko mocne/słabe – dobra współpraca z innymi podmiotami, ale nie ma zdolności do wprowadzania zmian, są to środowiska potencjalnie innowacyjne, sytuacja charakterystyczna dla dystryktów przemysłowych albo klastrów. Klaster to grupa przedsiębiorstw i instytucji z nimi związanych, znajdująca się na ograniczonym terytorium, wzajemnie się uzupełniająca w swoich działaniach.

4. Środowisko mocne/mocne – środowisko innowacyjne – milieu, w którym istnieją intensywne, przychylnie kontakty wszystkich uczestników życia społeczno-gospodarczego. Otwartość powoduje łatwą wymianę wiedzy, doświadczenia, łatwość i chęć nauki, przez co osiągnany jest dodatni efekt synergiczny⁹.

Podział ten można zobrazować, jak na rys. 1.

⁸ D. Maillat: Globalizacja, terytorialne systemy produkcyjne i środowiska innowacyjne. „Rector's lectures, No 52”. AE, Kraków 2002, s. 59.

⁹ N. Amara, R. Landry, M. Ouimet: Milieux Innovateurs: Determinants and Policy Implications. DRUID Summer Conference, Copenhagen 2003, s. 7.



Rys. 1. Typy środowisk

Źródło: N. Amara, R. Landry, M. Ouimet: Milieux Innovateurs: Determinants and Policy Implications. DRUID Summer Conference, Copenhagen 2003, s. 20.

Wpływ modelu milieu na politykę regionalną Unii Europejskiej

Wyniki prac grupy GREMI i model środowiska innowacyjnego przez nią stworzony miał istotny wpływ na nową politykę regionalną Unii Europejskiej. W latach siedemdziesiątych i osiemdziesiątych poprzedniego stulecia, w wyniku kumulowania się przyczyn pozytywnych i negatywnych, zgodnie z teorią kumulatywnej przyczynowości G. Myrdala, różnice pomiędzy najzamożniejszymi (kumulacja przyczyn pozytywnych) i najbiedniejszymi (kumulacja przyczyn negatywnych) regionami Unii Europejskiej systematycznie pogłębiały się¹⁰. W 1987 roku przewodniczący Komisji Europejskiej J. Delors przygotował raport z propozycją zmiany sposobu wykorzystania Funduszy Strukturalnych Unii Europejskiej. Zmiany te zostały wprowadzone w okresie budżetowym 1989-1993, a następnie w kolejnych okresach 1993-1999 i 2000-2006, były kontynuowane. Istotny wpływ na sposób wykorzystania funduszy miał model

¹⁰ K. Głąbicka, M. Grewiński: Europejska polityka regionalna. Elipsa, Warszawa 2003, s. 24-25.

środowiska innowacyjnego. W ramach funduszy strukturalnych zaczęto wspierać inicjatywy innowacyjne i tworzyć uczące się sieci (learning networks), w celu zintensyfikowania kontaktów między interesariuszami i dyfuzji innowacji¹¹. Elementy te – kontakty (sieci) i zdolność do uczenia się – są charakterystyczne dla modelu milieu GREMI.

W bieżącym okresie budżetowym 2007-2013 państwa członkowskie Unii Europejskiej mają obowiązek wydzielania części środków funduszy strukturalnych na projekty innowacyjne. Przedmiotem naszego szczególnego zainteresowania jest Europejski Fundusz Społeczny. W Polsce na działania innowacyjne finansowane z Europejskiego Funduszu Społecznego wydzielono 5% alokacji finansowej, w wielu innych krajach na ten cel skierowano większe środki niż w Polsce – np. Szwecja 20%, Irlandia 50%, Francja 55%. Zadania wykonywane dzięki tym środkom realizowane są w ramach krajowego systemu wdrażania funduszy strukturalnych określonego w Narodowych Strategicznych Ramach Odniesienia. Zaznaczyć jednak trzeba, że są to zadania trudniejsze i bardziej wymagające od zwykłych, standardowych projektów, trudne do realizacji przez pojedynczy podmiot. W związku z tym rodzi się pytanie, czy realizowane projekty są wynikiem istnienia środowiska innowacyjnego czy też innego rodzaju środowiska, a może pomysłem i realizacją pojedynczego podmiotu.

Badanie środowisk realizujących projekty innowacyjne

Aby to stwierdzić, postanowiono zbadać realizowane projekty używając do tego celu ankiety. Badano dwie składowe środowiska, zgodnie z propozycją D. Maillata: zdolność do współpracy i zdolność do zmian. Zdolność do współpracy rozumiana jest jako intensywność kontaktów w ramach środowiska lokalnego, dzięki którym uzyskuje się informacje wykorzystywane przy tworzeniu nowych, innowacyjnych produktów/usług/procedur. Określając to zadawano realizatorom projektów 15 pytań wymagających odpowiedzi Tak/Nie.

Zdolność do zmian rozumiana jest jako umiejętność uczenia się przy wykorzystaniu różnych sposobów nauki. Określono 5 takich sposobów i poproszono o wskazanie sposobów charakterystycznych dla danego podmiotu.

Opierając się na modelu milieu opisanym przez N. Amara, R. Landry i M. Ouimeta odpowiedzi zestawiono przy wykorzystaniu matrycy przedstawionej na rys. 1.

¹¹ I. Pietrzyk: Op. cit., s. 49.

1. Za projekty wywodzące się ze środowiska słabe/słabe uznano takie, których wynik zdolności do współpracy wyniósł ≤ 6 , a wynik zdolności do zmian ≤ 4 .

2. Za projekty wywodzące się ze środowiska słabe/mocne uznano takie, których wynik zdolności do współpracy wyniósł ≤ 6 , a wynik zdolności do zmian > 4 .

3. Za projekty wywodzące się ze środowiska mocne/słabe uznano takie, których wynik zdolności do współpracy wyniósł > 6 , a wynik zdolności do zmian ≤ 4 .

4. Za projekty wywodzące się ze środowiska mocne/mocne uznano takie, których wynik zdolności do współpracy wyniósł > 6 , a wynik zdolności do zmian > 4 ¹².

Obecnie w Polsce jest realizowanych około 80 projektów innowacyjnych. Zwrócono się z prośbą o wypełnienie ankiety do 30 spośród nich, losowo wybranych. Ankiety odesłało 20 podmiotów. Wśród nich znajdowały się następujące instytucje: urzędy – 3, przedsiębiorstwa – 6, instytucje oświatowe – 1, organizacje pozarządowe – 6, wyższe uczelnie – 4.

Tabela 1

Typy środowisk w badanej grupie podmiotów realizujących projekty innowacyjne

Rodzaj podmiotu	Środowisko Słabe/słabe	Środowisko Słabe/mocne	Środowisko Mocne/słabe	Środowisko Mocne/mocne
Urzędy	3	0	0	0
Przedsiębiorstwa	3	0	3	0
Instytucje oświatowe	1	0	0	0
Organizacje pozarządowe	2	0	4	0
Wyższe uczelnie	0	0	3	1
W sumie	9	0	10	1

Źródło: Wyniki badań empirycznych.

W badanej grupie stwierdzono 9 podmiotów (co stanowi 45% ogółu) reprezentujących środowisko słabe/słabe, 10 podmiotów (50%) reprezentujących środowisko mocne/słabe i jeden podmiot (5%) reprezentujący środowisko mocne/mocne. Żaden podmiot nie reprezentował środowiska słabe/mocne. Ciekawy jest także rozkład sektorowy. Urzędy i instytucje oświatowe (które są jednost-

¹² N. Amara, R. Landry, M. Ouimet: Op. cit., s. 22.

kami organizacyjnymi urzędów różnych szczebli) reprezentują wyłącznie środowisko słabe/słabe, podczas gdy wyższe uczelnie reprezentują środowiska mocne/mocne lub mocne/słabe. Jedyne projekty reprezentujące środowiska innowacyjne, w rozumieniu modelu GREMI, realizowane są przez wyższe uczelnie. Przedsiębiorcy i organizacje pozarządowe reprezentują środowiska słabe/słabe i mocne/słabe. Warto przy tym zauważyć, że środowisko słabe/słabe jest reprezentowane przez mniejsze przedsiębiorstwa oraz organizacje pozarządowe i o mniejszym geograficznym zasięgu działania (zasięg powiatu) niż środowisko mocne/słabe.

Podsumowanie

W badanej grupie można zauważyć pewne tendencje:

1. Realizowane projekty innowacyjne w dużym stopniu nie są dorobkiem środowisk, a pojedynczych podmiotów – 45% badanych podmiotów.

2. Projekty realizowane przez urzędy i instytucje oświatowe są wyłącznie dorobkiem tych instytucji. Nie mają związku ze społecznością lokalną, nie czerpią z niej inspiracji, nie korzystają z jej dorobku ani nie są skłonne do zmian – 20%.

3. Projekty realizowane przez uczelnie wyższe są dorobkiem środowiska albo o charakterze klastra, albo środowiska innowacyjnego. Następuje silna interakcja z otoczeniem, duża gotowość do nauki i zmian – 20%.

4. Projekty realizowane przez przedsiębiorców i organizacje pozarządowe w zależności od ich wielkości są dorobkiem pojedynczych podmiotów (w przypadku małych organizacji) lub środowisk o charakterze klastra (w przypadku większych) – 60%.

W wyniku badania hipoteza została zweryfikowana negatywnie. Projekty innowacyjne realizowane w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego, w badanej grupie, w przytłaczającej większości (95%) nie są wynikiem dorobku środowiska innowacyjnego, w rozumieniu modelu Groupe Recherche Europeen sur les Milieux Innovateurs.

Na podstawie przeprowadzonych badań należy stwierdzić, że w pilotażu hipoteza została zweryfikowana, a narzędzie sprawdzone jako użyteczne do badań środowiska innowacyjnego. W przyszłości planowane jest badanie na reprezentatywnej grupie w celu dokładnego określenia istnienia środowisk innowacyjnych, zajmujących się innowacjami społecznymi w Polsce.

**INNOVATION AS A FACTOR OF SOCIAL DEVELOPMENT. ANALYSES
OF CHOSEN INNOVATIVE PROJECTS IMPLEMENTED WITHIN
THE FRAMEWORK OF THE EUROPEAN SOCIAL FUND**

Summary

In the article, social-economical environments and their influence of a creation of the innovation is defined. As the most preferable model is qualified the innovative environment in the meaning of the Groupe Recherche Europeen sur les Milieux Innovateurs. The group has had a meaningful impact of the new regional politics of the European Union. Answering the question if implemented projects are results of innovative environments in the meaning of the model of Groupe Recherche Europeen sur les Milieux Innovateurs, the article introduced an analyses of different environments which implement innovative projects financed by European Union through the European Social Fund.

CZĘŚĆ II

ZMIANY STRUKTURALNE

Z PERSPEKTYWY BADAWCZEJ

NOWEGO INSTYTUCJONALIZMU

Dorota Kuder*

INSTYTUCJONALIZM WOBEC GŁÓWNEGO NURTU EKONOMII

Wprowadzenie

Choć tradycyjny instytucjonalizm rozwijał się w opozycji do abstrakcyjnych rozważań ekonomistów prowadzonych w monotonnym języku analiz formalnych, sam nie stworzył specyficznej metodologii różniącej się od prezentowanej przez ekonomistów ortodoksyjnych, w szczególności neoklasycznych¹. Z tego powodu nową ekonomię instytucjonalną (NEI) właściwie należałoby nazywać raczej neoklasyczną ekonomią instytucjonalną, w której zmodyfikowaniu uległy niektóre z jej neoklasycznych założeń.

D. North, poszukując nowych narzędzi analizy instytucjonalnej, dostrzegł braki w teoretycznych ramach tradycyjnego instytucjonalizmu. Uznał, że był to powód, dla którego idee T. Veblena i J.R. Commonsa nigdy nie pretendowały do bycia alternatywą względem teorii neoklasycznej. Według Northa „[...] siłą neoklasycznej teorii było jej bezkompromisowe skoncentrowanie na problemie rzadkości, a co za tym idzie: konkurencja jako klucz do ekonomii, jednostki gospodarujące jako elementy analizy oraz potęga ekonomicznego sposobu wnioskowania”².

Celem opracowania jest przedstawienie dyskusji na temat zastrzeżeń instytucjonalizmu wobec założeń modelu neoklasycznego. Cel ten zostanie zrealizowany poprzez krytyczne zestawienie poglądów na temat rozbieżności, jak i wspólnych cech w metodologii instytucjonalizmu oraz ekonomii neoklasycznej.

* Katedra Teorii Ekonomii, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie.

¹ M. Blaug: Teoria ekonomii. Ujęcie retrospektywne. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1994, s. 745-746.

² D.C. North: Prologue. W: J.N. Drobak, J.V. Nye: The Frontiers of the New Institutional Economics. Academic Press, San Diego-London 1997, s. 5-6.

Krytyka założeń modelu neoklasycznego

Według M. Blauga³, można wyodrębnić trzy główne cechy instytucjonalizmu, przy czym wszystkie one mają naturę metodologiczną. Pierwszą cechą jest wyraźne niezadowolenie badaczy z wysokiego poziomu abstrakcji w teorii neoklasycznej (główny zarzut dotyczy statycznego klimatu ortodoksyjnej teorii cen). Po drugie, Blaug wyraża potrzebę zintegrowania ekonomii z innymi naukami społecznymi, nazywając to „wiarą w korzyści związane z podejściem interdyscyplinarnym”. W końcu, po trzecie, niezadowolenie z dorywczego i niemethodycznego empiryzmu klasyków i neoklasyków (zwłaszcza prowadzenie szczegółowych badań ilościowych) daje szansę na wypełnienie tej metodologicznej luki właśnie przez instytucjonalizm.

Instytucjonalizm powstał jako reakcja na tzw. uniwersalizm oraz ekonomiczny imperializm analizy neoklasycznej. Był to nurt podważający i odrzucający podstawowe paradygmaty ekonomii neoklasycznej – pozwalała to na określenie tradycyjnej ekonomii instytucjonalnej jako stojącej w opozycji do ekonomii ortodoksyjnej. Jednakże podstawowym zarzutem wobec ekonomii klasycznej było jej oderwanie od rzeczywistości. G. von Schmoller, przedstawiciel niemieckiej szkoły historycznej, stwierdził: „[...] stara [klasyczna] ekonomia zatopiona w analizie cen oraz fenomenie ruchu okrężnego reprezentuje próbę uwzględnienia ekonomicznej fizjologii płynów społecznego organizmu bez brania pod uwagę jego anatomii”⁴. Podobnie zresztą podsumował klasyków R. Coase: „[...] ekonomiści [klasyczni] badają, w jaki sposób gra podaży i popytu określa poziom cen, pomijając jednocześnie analizę czynników decydujących o tym, które dobra i usługi są przedmiotem transakcji na rynkach i przez to są bardziej cenione. Jest to lekceważące spojrzenie na to, co dzieje się w realnym świecie, jednak jest to spojrzenie, do którego owi ekonomiści przyzwyczaili się na tyle, że żyją oni w swoich światach bez zażenowania”⁵. Według Coase’a „[...] zarzutem [pod adresem ekonomii klasycznej] jest w gruncie rzeczy to, że teoria dryfuje w powietrzu. To tak, jakby ktoś studiował obieg krwi w organizmie bez posiadania ciała. Przedsiębiorstwa nieposiadające majątku. Rynki funkcjonujące bez reguł prawnych”⁶.

³ M. Blaug: Op. cit., s. 744.

⁴ Cytat za: E.G. Furubotn, R. Richter: *Institution and Economic Theory*. The University of Michigan Press, 2000, s. 35.

⁵ R.H. Coase: *The New Institutional Economics*. „The American Economic Review” 1998, Vol. 88, No. 2, s. 73.

⁶ Cytat za: E.G. Furubotn, R. Richter: Op. cit., s. 35.

Ogólnie rzecz ujmując, podejście instytucjonalne krytykuje założenia modelu neoklasycznego, na podstawie którego model ten powstał. Dzieje się tak dlatego, że instytucjoniści, w porównaniu z przedstawicielami ortodoksyjnej ekonomii, przyjęli nieco odmienne, szersze pojęcie gospodarki jako obszaru badań. W ujęciu tradycyjnego instytucjonalizmu gospodarka jawi się jako część szeroko pojętej kultury. O ile typowi ekonomiści odcinają się od uwarunkowań zachowania ekonomicznego i uważają je za uniwersalne w czasie i przestrzeni, o tyle instytucjonalni ekonomiści przywiązują dużą wagę do specyfiki tego zachowania dla danego miejsca i czasu. Rozwój nurtu instytucjonalnego rozpoczął się od jawnej krytyki modelu człowieka gospodarującego oraz rynku doskonale konkurencyjnego. Podstawowym przedmiotem sporu staje się tutaj kwestia racjonalności.

Model indywidualnych wyborów ekonomii neoklasycznej rozważa podmioty w pełni racjonalne, o dokładnie określonym celu działania i kompletnej wiedzy. Racjonalizm przejawia się w maksymalizowaniu danego celu przy ograniczonych środkach działania. Modelowe działanie jednostki w ujęciu neoklasycznym oparte zostało na interesie własnym, kompletnej wiedzy i informacji, świadomym namyśle i reprezentatywności. Działanie można określić działaniem tylko wtedy, gdy jest celowe, a więc występuje interes własny, omniscjentne, czyli jest kompletne pod względem informacji oraz świadome – zostało przemyślane i jest rozsądne. Reprezentatywność wyklucza występowanie innych elementów niż celowość, omniscjencja i świadomość⁷.

Takie założenia pozwoliły na stworzenie koncepcji tzw. homo economicus, czyli pewnego uniwersalnego modelu zachowań ekonomicznych, doskonały przedmiot badań. Jednak model ten wydaje się abstrakcyjny, oderwany od rzeczywistości i przez to – mniej ludzki. Skoro ekonomia jest nauką społeczną traktującą o zachowaniu ludzi, to należy pamiętać, że w zachowaniu człowieka zawsze występuje jakiś element altruizmu, niepewności czy nieświadomości. Stąd wydaje się w pełni zasadne, że wobec założeń neoklasycznego modelu wyborów indywidualnych ekonomia instytucjonalna wprowadziła pewne zastrzeżenia.

Po pierwsze, F. Knight podał w wątpliwość omniscjencję (wszechwiedzę) poprzez rozróżnienie ryzyka i niepewności. Idąc za tokiem rozumowania Knighta, R. Coase wprowadził do modelu wyborów niedoskonałą informację, której przewyciężenie wymaga ponoszenia kosztów transakcyjnych. Uchylenie założenia o omniscjencji stało się impulsem do rozwoju badań nad znaczeniem informacji dla wyborów indywidualnych, ale też dla funkcjonowania całych rynków. Wraz z badaniami nad asymetrią informacji ekonomia

⁷ B. Klimczak: Wybrane problemy i zastosowania ekonomii instytucjonalnej. AE, Wrocław 2006, s. 26.

instytucjonalna wprowadziła założenie o oportunizmie jednostek gospodarujących sprowadzającym się do podstępnego poszukiwania renty za pomocą zniekształcania informacji, oszustw itp.

Po drugie, koncepcja ograniczonej racjonalności H. Simona⁸ podważyła założenia teorii neoklasycznej poprzez wprowadzenie idei złożoności procesu decyzyjnego, a przez to dopuszczenie więcej niż jednego możliwego wariantu wyjścia. Otóż w sytuacjach nierutynowych, które dotyczą stanów niepewności, człowiek może nie wykazywać doskonałych zdolności do wykorzystywania wiedzy i informacji, przez co nie potrafi w pełni racjonalnie kalkulować, porządkować swoich preferencji i ustalać możliwych kierunków działań. Taka jednostka nie potrafi również radzić sobie z niepewnością. Koncepcja ograniczonej racjonalności pociągnęła za sobą przekonanie, że owa ograniczoność może przybrać również postać nieracjonalności, i to w postaci wyciągania wniosków z przesłanek o danej sytuacji, które są niekompletne, lub też w postaci irracjonalności, tj. niepoprawnego wnioskowania. Już T. Veblen przeciwstawił założeniu o doskonałej racjonalności tezę o nieracjonalności i uleganiu przez człowieka nawykowi myślowemu, powstającym w wyniku przekazywania tradycyjnych wzorców rozumowania i naśladownictwa⁹.

Po trzecie, założenie Simona, sprowadzone do nieracjonalności wyborów ekonomicznych, okazało się w konsekwencji zbyt rewolucyjne – jego dopuszczenie spowodowałoby unicestwienie teorii rynków ekonomii głównego nurtu, ale dodatkowo spustoszyłyby teorie wykraczające poza dziedzinę ekonomii. Ekonomia standardowa rozpoczęła więc poszukiwania ograniczeń koncepcji Simona, ostatecznie w postaci założenia informacyjnego i kognitywnego¹⁰. Również w ramach ekonomii instytucjonalnej poprzez uznanie stwierdzenia o nieracjonalności wyborów ekonomicznych O. Williamson przyznaje, że oznaczałoby to branie pod uwagę w analizie złożoności kontraktów nieuniknionej niekompletności¹¹. W związku z tym, instytucjonalizm kompromisyjnie uchylił założenie ekonomii neoklasycznej o doskonałej racjonalności, jednakże nie wprowadził radykalnej formy stwierdzenia Simona, lecz jedynie ideę niedoskonałej racjonalności polegającej na ograniczonej wiedzy i informacji, wynikającej z kosztów jej pozyskania. Oznacza to wprowadzenie następującego założe-

⁸ H.A. Simon: *Models of Man: Social and Rational*. John Wiley and Sons, New York 1957.

⁹ B. Klimczak: *Op.cit.*, s. 24.

¹⁰ W.J. Baumol, E. Quandt: *Rules of Thumb and Optimally Imperfect Decisions*. „*American Economic Review*” 1964, Vol. 54, No. 2, s. 23-24.

¹¹ O.E. Williamson: *The New Institutional Economics: Taking Stock, Looking Ahead*. „*Journal of Economic Literature*” 2000, Vol. 38, s. 600-601.

nia: ludzie są intencjonalnie racjonalni, nie są wszytkowiedzący, ale potrafią kalkulować, do jakiego stopnia opłaca się pozyskiwać informację i wiedzę¹². Z powyższego wynika, że błędem byłoby pominięcie w analizie kosztów transakcyjnych, które są dodatnie¹³.

Po czwarte wreszcie, opisane wyżej koncepcje pozwoliły powiązać zagadnienie racjonalności i oportunisty w postaci modelu człowieka ekonomicznego (REMM – resourceful, evaluating, maximizing man) M.C. Jensena i W.H. Mecklinga¹⁴. Niżej przedstawiono założenia tego modelu¹⁵.

1. Człowiek potrafi ocenić wartość lub jakość (evaluating). Nie jest jednostką obojętną. Dba o otaczający go świat. Różnicuje, szereguje i porządkuje stan świata, a podczas tego porządkowania redukuje wszystkie napotkane obiekty do porównywalnych wymiarów – obiekty ocenione pozytywnie będą przez niego bardziej preferowane. Co więcej, ocena zależy od kontekstu – każde zwiększenie oceny dodatnio zakwalifikowanego obiektu skutkuje relatywnie niższą oceną dodatniej całości ze względu na wzrost jego dostępnej ilości (wzrost nasycenia). Człowiek ten jest skłonny do wymiany we wszystkich wymiarach oraz do utraty pewnej ilości cenionego towaru w zamian za pewną ilość innego towaru, który ceni bardziej. Jego ocena charakteryzuje się przechodnością, wyrażając logikę i konsekwencję w jego systemie wartości.

2. Człowiek jest świadom, że zasoby są ograniczone, włączając w to jego własny czas. Niezależnie od własnych zasobów człowiek próbuje osiągnąć najlepszą możliwą pozycję uwzględniając swe ograniczenia (maximizing). Optymalizacja zachodzi na podstawie mniej niż doskonałej informacji oraz rozpoznania, że podejmowanie decyzji samo przez się pociąga za sobą koszty.

3. Model zakłada, że człowiek jest zaradny (resourceful). Jego pomysłowość objawia się każdorazowo, kiedy człowiek jest konfrontowany z nowymi i nieznanymi możliwościami albo kiedy poszukuje sposobów modyfikacji napotykanym ograniczeń i możliwości. Radzenie sobie, poszukiwanie rozwiązania i uczenie się – wszystkie te cechy odzwierciedlają przedsiębiorczość i zaradność oraz stają się zasadniczym aspektem jego systematycznych zachowań.

¹² B. Klimczak: Op. cit., s. 27.

¹³ Analiza neoklasyczna zakłada, że koszty te nie występują, a więc są równe zero.

¹⁴ M.C. Jensen, W.H. Meckling: The Nature of Man. „Journal of Applied Corporate Finance” 1994, Vol. 7, No. 2, s. 4-19.

¹⁵ K. Brunner, W.H. Meckling: The Perception of Man and the Conception of Government. „Journal of Money, Credit and Banking” 1977, Vol. 9(1), s. 70-71.

Model REMM nie opisuje człowieka jako bystrego, raczej jako bezduszną i wyrachowaną maszynę. Działanie modelu REMM przebiega na podstawie czterech elementów: osoba dokonuje ocen, pragnienia osoby są nieograniczone, wybory polegają na maksymalizacji celu, osoba jest przedsiębiorcza. Element kalkulacyjny dopuszcza możliwość wystąpienia zachowania oportunistycznego, jeśli tylko w trakcie dokonywanych ocen spowoduje ono maksymalizację celów w ramach zaspokajania pragnień człowieka. Dodatkowo, skoro człowiek jest kreatywny, uczy się i dostosowuje do nowych sytuacji, może zachować się oportunistycznie, jeżeli zapewni mu to lepszą adaptację.

Trzeba zaznaczyć, że podejście neoklasyczne (np. teoria równowagi ogólnej) nie uwzględnia czasu, tak w zakresie zamian zachodzących z jego upływem w preferencjach wiedzy i możliwościach technologicznych, jak i niepewnej przyszłości. Istnienie niepewności nie pozwala utrzymać założenia o doskonałej racjonalności. Ekonomia instytucjonalna, analizując asymetrię informacji, wprowadza założenie o oportunizmie jednostek gospodarujących (dążeniu do generowania renty poprzez zniekształcenia informacji). W związku z niepewnością, wyłoniła się kategoria ograniczonej racjonalności jako elementu ograniczającego neoklasyczne podejście do wyborów indywidualnych. Ograniczona racjonalność przejawia się zarówno w nieracjonalności (wnioskowanie na podstawie niekompletnych informacjach o danej sytuacji), jak i irracjonalności (błędym wnioskowaniu). NEI włącza do swojej analizy istnienie jedynie nieracjonalności, rozumianej jako brak pełnej wiedzy wynikający z kosztów jej pozyskania. Podmioty gospodarcze nastawione są racjonalnie do działania, nie są wszytkowiedzące i kalkulują opłacalność pozyskiwania wiedzy i informacji. Na tej podstawie wyłania się, charakterystyczne dla instytucjonalizmu, założenie o dodatnich kosztach transakcyjnych. Jednak, chociaż NEI zmierza do obniżenia poziomu abstrakcji modeli ekonomii standardowej, nigdy całkowicie nie odcięła się od swych korzeni. W swoich analizach instytucjonałiści poszukują kompromisu między realnym światem gospodarczym a elegancją teorii neoklasycznych. Dotychczas kompromis sprowadzał się do podtrzymania założenia o indywidualizmie (podmioty podczas działań mają niezmiennie cechy, gusty i preferencje). Dodatkowo, stosowane przez ekonomię instytucjonalną ewolucyjne i funkcjonalne metody wyjaśniania działań ludzkich opierają się na próbach wyjaśnienia nieintencjonalnych skutków celowych działań poszczególnych osób nawiązujących do koncepcji niewidzialnej ręki A. Smitha. Jak pod-

kreśla B. Klimczak, istnieją co najmniej dwa punkty styczne między ekonomią standardową a nową ekonomią instytucjonalną: wyjaśnienie działań jako realizacji indywidualnych wyborów oraz stosowanie funkcjonalnej metody wyjaśniania skutków działań¹⁶.

Na koniec należy zauważyć, że NEI pozostaje w swej istocie wierna Popperowskiej „logice sytuacji”¹⁷ i stosuje ten model do wyjaśniania wyborów indywidualnych. Wykorzystuje także koncepcję racjonalności stosowaną w ekonomii standardowej, aczkolwiek jej łagodniejszą wersję. NEI od ekonomii głównego nurtu różni analiza otoczenia instytucjonalnego, jako czynnika ograniczającego wybór indywidualny w analizie sytuacyjnej. Tylko neoinstytucjonalizm podejmuje próby wyjaśnienia wyboru ograniczeń instytucjonalnych za pomocą analizy ekonomicznej.

Pozostaje jednak kwestia metodologii stosowanej przez historyzujące i socjologizujące nurty instytucjonalizmu. O ile nową teorię firmy, ekonomię wyboru publicznego oraz nową historię gospodarczą najczęściej ekonomiści opatrują nazwą „nowa ekonomia instytucjonalna” („neoinstytucjonalizm” lub „neoklasyczna ekonomia instytucjonalna”), o tyle nie wolno zapominać chociażby o dorobku F. von Hayeka, gdzie postrzega się gospodarkę jako czuły i nieustannie zmieniający się organizm, a działalność człowiek nie ogranicza się wyłącznie do rynku, ale do całego społeczeństwa. Ten nurt instytucjonalizmu A. Ząbkowicz nazwała instytucjonalną ekonomią procesu gospodarczego¹⁸. Koncepcja ta zakłada, że człowiek nie jest wyrachowaną i egoistyczną maszyną dążącą do maksymalizacji własnej użyteczności, lecz posiada uczucia, kieruje się w swym życiu normami społecznymi czy konwencjami. Wyklucza się tutaj oportunizm, przez co jednostce kierującej się racjonalnością ekonomiczną można by przeciwstawić jednostkę społeczną, która jest elementem społecznej struktury. Taka jednostka kieruje się nie tylko formalnymi normami obowiązującymi w danej wspólnocie, ale również normami nienarzuconymi, często

¹⁶ B. Klimczak: Op. cit., s. 25.

¹⁷ Logika sytuacji (situational logic, situational analysis) oznacza pewien społecznie uzgodniony standard postępowania w sytuacji danego typu przy realizacji celu danego typu. Dana jednostka postępuje tak, a nie inaczej, ponieważ w sytuacji, w jakiej się znajduje nie może w inny sposób osiągnąć swego celu. Jej działanie może być zdeterminowane społecznie, opierając się na logice sytuacji, lub może być, przykładowo, zdeterminowane psychologicznie (oparte na rzeczywistych przeżyciach danej jednostki, skłaniające ją do takiego czy innego działania). Zob. szerzej: K. Popper: *Objective Knowledge: An Evolutionary Approach*. Clarendon Press, Oxford 1972.

¹⁸ A. Ząbkowicz: Współczesna ekonomia instytucjonalna wobec głównego nurtu ekonomii. „*Ekonomista*” 2003, nr 6, s. 795-824.

odziedziczonymi, zaszczerpionymi jak idee, ideologie i uprzedzenia. F. von Hayek uważa, że społeczności, które wyuczyły się moralności (na którą składa się oszczędność, poczucie własności, uczciwość, prawość), stają się zamożniejsze¹⁹.

Jak długo uznajemy złożoność oddziaływań między człowiekiem a jego środowiskiem, tak długo pozostajemy wierni koncepcji Hayekowskiego samostannego, oddolnie kształtowanego ładu społeczno-gospodarczego. Ten ład ulega ciągłym przekształceniom, dostosowaniom, jest strukturą dynamiczną, bo wynika z ludzkich działań. Można więc założyć, że instytucjonalna ekonomia procesu gospodarczego traktuje społeczeństwo jako organizm, w przeciwieństwie do nowej ekonomii instytucjonalnej, w której, na podstawie założenia o racjonalności, rynek, firma, państwo stanowią formy organizacji racjonalnych jednostek.

Analizując przedmiot badań obu tych kierunków, należy stwierdzić, że oba nurty zdecydowanie różnią się w tym aspekcie. Ekonomia procesu gospodarczego skupiając się przede wszystkim, poza instytucjami ekonomicznymi i politycznymi, na instytucjach społecznych, które kształtują modele życia i stosunki międzyludzkie, bada przede wszystkim proces selekcji i adaptacji. To one determinują ludzkie postawy i skłonności. W ten sposób głównym problemem dla tego nurtu staje się efektywność adaptacyjna. Jednocześnie neoklasyczna ekonomia instytucjonalna bada głównie mechanizm koordynacji szeroko rozumianych transakcji, które sprowadzają się do transferu praw własności i fizycznego transferu zasobów. Stąd też podstawowym problemem badawczym staje się tutaj efektywność alokacyjna.

Optymizmem napawa fakt, że we współczesnej ekonomii obserwuje się delikatne zbliżanie przeciwstawnych stanowisk – ekonomia głównego nurtu coraz szerzej otwiera się na elementy ekonomii behawioralnej, jednakże, jak zauważa A. Wojtyna, „twardo broni swojej metody badawczej”²⁰.

Podsumowanie

Instytucjonalizm uznaje jakość instytucji za istotny czynnik dla wyników działalności gospodarczej zakładając, że występują w gospodarce koszty transakcyjne. Jest to jedno z najważniejszych zastrzeżeń w stosunku do założeń

¹⁹ Ibid., s. 802.

²⁰ A. Wojtyna: Współczesna ekonomia – kontynuacja czy poszukiwanie nowego paradygmatu? „Ekonomista” 2008, nr 1, s. 30.

modelu neoklasycznego, gdzie zakłada się zerowe koszty transakcyjne. W odróżnieniu od ekonomii neoklasycznej ekonomia instytucjonalna uwzględnia istnienie niepewności, co ogranicza racjonalność. Oba kierunki rozmiągają się również w ujmowania czynnika czasu, a przede wszystkim w kwestii przedmiotu badań.

Warto jednak pokreślić podobieństwa między instytucjonalizmem a ekonomią neoklasyczną. W obu przypadkach motywami działań jest realizacja indywidualnych wyborów, oba kierunki stosują też funkcjonalną metodę wyjaśniania skutków działań.

INSTITUTIONALISM TOWARDS MAINSTREAM ECONOMICS

Summary

The paper presents a discussion on institutionalism claims against the neoclassical model assumptions. Critical summary of views on differences and common features in the methodology of institutionalism and neoclassical economics can refer to such problems, as the existence of: transaction costs, the time factor and the uncertainty (and hence rationality). It is also a completely different research area of institutionalism and neoclassical economics. However, one cannot deny that institutional economics is not as yet developed a clear and independent methodologies and introducing objections to the assumptions of the neoclassical model, is still based on his method of research.

Marcin Brol^{*}

ODDZIAŁYWANIE SFERY INSTYTUCJONALNEJ NA FUNKCJONOWANIE I EFEKTYWNOŚĆ SEKTORA PUBLICZNEGO

Wprowadzenie

Funkcjonowanie współczesnej gospodarki nierozzerwalnie wiąże się z regulacjami i zasadami tworzonymi przez sektor publiczny. Każde przedsiębiorstwo prywatne zmuszone jest do przestrzegania reguł określających jego prawa i obowiązki. Zależność ta ma wielu antagonistów wskazujących na przeregulowanie gospodarki i upatrujących w zjawisku tym głównej bariery w rozwoju inwestycji i przedsiębiorczości. Jednocześnie zwolennicy silnego sektora publicznego twierdzą, że istnienie przejawów zawodności rynku wymusza większy zakres regulacji publicznych i redystrybucji. Odpowiedzi na pytanie, czy zakres kompetencji sektora publicznego i jego udział w gospodarce powinien być większy poszukuje się między innymi poprzez określenie poziomu jego efektywności. W ujęciu tym kraje, w których sfera publiczna funkcjonuje lepiej powinny stanowić wzór dla innych, a struktura tego sektora – poziom zatrudnienia, katalog zadań i wydatków – powinna zostać powielona w krajach, gdzie jego efektywność jest mniejsza.

Niestety kwestia ta jest bardziej skomplikowana, niż mogłoby się to wydawać. Po pierwsze, problemów nastroczają próby zmierzenia efektywności sektora publicznego. Po drugie, nawet stosując uproszczone miary efektywności trudno jest jednoznacznie wskazać wzorzec efektywnego sektora publicznego. Po trzecie wreszcie, przy takim podejściu nie uwzględnia się uwarunkowań pozaekonomicznych, takich jak kultura i jakość instytucji, mających wpływ na funkcjonowanie sfery publicznej.

Celem niniejszego opracowania jest próba odpowiedzi na następujące pytania: jaka jest jakość polskiego sektora publicznego i od jakich czynników ona zależy, czy wyższa efektywność tego sektora w innych krajach wynika tylko

^{*} Katedra Mikroekonomii, Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu.

z poziomu wydatków publicznych? Stawia się tezę, że poziom efektywności sektora publicznego zależy nie tylko od czynników ekonomicznych, ale również od czynników instytucjonalnych i kulturowych. Problemy związane z pomiarem efektywności są jednym z powodów, dla którego nie należy budować modelu funkcjonowania sfery publicznej opierając się na wskaźnikach efektywności, w oderwaniu od kontekstu kulturowego i instytucjonalnego. W celu weryfikacji tak postawionej tezy w pracy przedstawiono sposoby mierzenia efektywności sektora publicznego, określono mikroekonomiczne uwarunkowania jego efektywności oraz wpływ sfery instytucjonalnej i kultury na jego funkcjonowanie. W podsumowaniu dokonano syntezy przedstawionych ujęć oraz wskazano postulaty dotyczące kształtu i wielkości sektora publicznego w Polsce.

Problem efektywności w sektorze publicznym

Sektor publiczny funkcjonuje po to, aby zaspokajać zbiorowe potrzeby społeczności w skali globalnej, narodowej, regionalnej i lokalnej. Sposób jego funkcjonowania budzi jednak wiele wątpliwości. Krytycy wskazują na biurokrację i korupcję jako źródła nieprawidłowości, upatrując w konkurencji szansę na poprawę efektywności sektora publicznego. Tymczasem biurokracja i korupcja nie są jedynymi źródłami jego zawodności, jest nim również sposób gospodarowania mieniem publicznym, wynikający z niedochodowego charakteru jednostek sektora publicznego. Do wzrostu ich efektywności przyczynić się może nie tylko konkurencja, lecz również większe zaangażowanie organizacji pozarządowych oraz większa przejrzystość i stabilność prawa.

Gospodarowanie mieniem publicznym rodzi wiele nieprawidłowości i pokus zwiększenia puli prywatnych korzyści za pośrednictwem dóbr publicznych, kolektywnych lub klubowych. Skoro dobra wytwarzane w sektorze publicznym nie mają jednego właściciela i są wytwarzane ze środków publicznych, to za ich pomocą można maksymalizować indywidualne korzyści. Przykładem tego może być sytuacja, w której urzędnik samorządowy korzysta ze służbowego samochodu w celach prywatnych. Osoba dysponująca mieniem publicznym nie dba zatem o koszty związane z działalnością jednostki publicznej. Sytuacja taka nie będzie miała nigdy miejsca w przypadku osoby prowadzącej własną działalność gospodarczą. W tej bowiem sytuacji zwiększenie kosztów działalności oznaczać będzie zmniejszenie zysków i indywidualnych dochodów. W sektorze publicznym suma indywidualnych dochodów pracownika nie wynika wprost z kalkulacji ekonomicznej. Gospodarowanie nie swoim mieniem nie zmusza do oszczędności. Podobną sytuację zauważyć można rów-

niez w sektorze prywatnym, ale tylko tam, gdzie własność nie łączy się jednocześnie z funkcjami zarządczymi, czyli przede wszystkim w korporacjach. W tego typu przedsiębiorstwach akcjonariusze, czyli faktyczni właściciele, nie mają większego wpływu na zachowania kadry menedżerskiej oraz pracowników najemnych. W konsekwencji przepłacana kadra menedżerska często pobiera pensje nieadekwatne do zakresu obowiązków, a pracownicy nie utożsamiają się z firmą, korzystając z jej majątku dla własnych potrzeb.

Wracając do przejawów nieefektywności w sektorze publicznym, wspomnieć należy o jego upolitycznieniu, kumoterstwie i nepotyzmie. Nepotyzm może dotyczyć przyjaciół politycznych, którzy pomogli wygrać kolejne wybory, rodziny, a także bliższych lub dalszych znajomych. W ten sposób w urządach administracji publicznej doprowadzono do przerostu zatrudnienia i tym samym zmniejszono efektywność ich funkcjonowania. Kluczem do poznania przyczyn przedstawionych patologii jest poznanie motywacji, którymi kierują się pracownicy sektora publicznego oraz uwarunkowań instytucjonalnych i prawnych. Zakładając, iż każdy człowiek dąży do maksymalizacji nadwyżki korzyści nad kosztami, dojść należy do wniosku, iż przedstawione zachowania są w pełni racjonalne i łatwe do przewidzenia. Mając dostęp do bezpłatnych dóbr, dzięki którym możliwe jest pełniejsze zaspokojenie potrzeb indywidualnych, naturalnym odruchem ludzkim jest wykorzystanie tych dóbr i maksymalizacja użyteczności z ich konsumpcji. Niektórzy badacze wskazują na istnienie motywów altruistycznych, objawiających się ograniczeniem konsumpcji w celu zwiększenia puli korzyści zbiorowych. Jednakże altruizm nie jest cechą trwałą, lecz występującą w krótkich okresach. Altruizm nie prowadzi bowiem do zaspokojenia potrzeb podstawowych, a jedynie potrzeb wyższego rzędu, takich jak potrzeba przynależności do grupy czy samorealizacji.

Dokładne zmierzenie efektywności sektora publicznego nie jest możliwe. Domeną tego sektora jest bowiem nie tylko wytwarzanie dóbr publicznych, ale również zapewnienie niezbędnych regulacji tworzących instytucjonalne podstawy funkcjonowania gospodarki. Jakikolwiek decyzje w tym zakresie generować będą zmiany warunków funkcjonowania wszystkich podmiotów ekonomicznych. Wszelkie oceny dotyczące efektywności regulacji muszą mieć zatem charakter *ex post*. Podstawowymi wskaźnikami służącymi mierzeniu efektywności tego sektora są: Public Sector Performance (PSP), Public Sector Efficiency (PSE) oraz Data Envelopment Analysis (DEA). Wskaźniki PSP i PSE zawierają w sobie informacje dotyczące: administracji, edukacji, ochrony zdrowia, redystrybucji dochodów, stabilności ekonomicznej, alokacji zasobów, korupcji, biurokracji oraz szarej strefy. Metoda DEA ma natomiast charakter nieparametryczny, a optymalizowane są w niej przyjęte do pomiaru wagi. Dzię-

ki temu możliwy jest pomiar efektywności zmiennych wyrażonych w różnych jednostkach miary bez konieczności ich unifikowania¹. Problem pomiaru objawia się w przypadku wymienionych metod tym, że wskaźniki PSP i PSE pokazują funkcjonowanie całej gospodarki, a nie tylko sektora publicznego. Dyskusyjną sprawą jest także sposób mierzenia niektórych wielkości, takich jak poziom PKB na głowę mieszkańca czy stopa bezrobocia, ponieważ w poszczególnych krajach stosuje się różne metody ich obliczania. Natomiast w przypadku DEA poziom wskaźnika zależy od przyjętych wag. To z kolei wiąże się z problemem ustalania ich hierarchii. W niektórych krajach ważniejsze ze społecznego punktu widzenia mogą być sprawy związane z ochroną zdrowia, a w innych z korupcją, stąd różna wartość przyjętych wag może dać w konsekwencji inne wyniki.

Analizując wartość wskaźnika PSP dla krajów europejskich zauważyć można, że wśród krajów o najwyższych jego wartościach, czyli o najefektywniejszym sektorze publicznym, znajdują się Irlandia i kraje skandynawskie, a spośród nowych krajów Unii Europejskiej Słowenia i Węgry. Natomiast z najmniej efektywnym sektorem publicznym mamy do czynienia w Bułgarii i na Litwie. Poziom tego wskaźnika w Polsce jest zbliżony do średniej europejskiej².

W powszechnym przekonaniu sektor publiczny zawsze będzie cechował się niższą efektywnością niż sektor prywatny. Choć poszukuje się koncepcji pozwalających na doskonalenie tego sektora, to bardzo prawdopodobne jest, że nigdy nie osiągnie on efektywności charakterystycznej dla przedsiębiorstwa prywatnego. R. Musgrave twierdzi nawet, że wizja dobrze funkcjonującego sektora publicznego pozostaje normatywną abstrakcją³.

Wielkość sektora publicznego

W zależności od potrzeb społeczeństwa, stopnia zawodności rynku, stanu prawnego oraz czynników historycznych sektor publiczny w różnych państwach odgrywa mniej lub bardziej znaczącą rolę w procesie kształtowania rzeczywistości gospodarczej danego kraju. Jest on różny nawet w przypadku państw będących na podobnym poziomie cywilizacyjnym, działających w ramach ponadnarodowych struktur. Jego różnorodność przejawia się w odpowiednim

¹ R. Przygodzka: Efektywność sektora publicznego. „Optimum. Studia Ekonomiczne” 2008, nr 4(40), s. 163.

² A. Afonso, L. Schuknecht, V. Tanzi: Public Sector Efficiency. Evidence for new EU Member States and Emerging Markets. „Working Paper Series” 2006, No. 581, s. 31.

³ J.M. Buchanan, R.A. Musgrave: Finanse publiczne a wybór publiczny. Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2005.

dopasowaniu do potrzeb charakterystycznych dla danych społeczności. Wydawać by się mogło, że Unia Europejska, z racji wspólnych regulacji oraz dążenia do ujednoczenia systemów gospodarczych, powinna być tworem o względnie jednolitym sektorze publicznym. Tak jednak nie jest. Już analiza wielkości zatrudnienia w sektorze publicznym pokazuje jak olbrzymie są różnice. Odsetek zatrudnionych w sektorze publicznym względem całkowitych zasobów siły roboczej w krajach skandynawskich wynosi ponad 20%, natomiast w Niemczech i Austrii wynosi tylko około 10%⁴.

Podstawowym miernikiem sektora publicznego są jego wydatki, ponieważ zakłada się, że państwo nie akumuluje zasobów pieniężnych. Jest to uproszczenie, gdyż pomija się majątek rzeczowy, który obecnie ma istotne znaczenie w zaspokajaniu potrzeb zbiorowych. Dynamika wydatków państwa charakteryzuje się dobrze potwierdzoną regularnością, którą w 1892 roku niemiecki ekonomista A. Wagner odkrył w formie prawa stałego wzrostu wydatków publicznych. Miarą poziomu wydatków publicznych jest ich udział w PKB⁵. Jest to nieco ułomny miernik, gdyż zakłada podwójne liczenie tych samych wielkości, rządowe wydatki są ujęte w liczniku i mianowniku. Niezależnie od tego zastrzeżenia, poziom wydatków publicznych w skali światowej w ciągu XX wieku miał tendencję do szybkiego wzrostu i zbliżał się do granicy 50%⁶. Stały wzrost tego wskaźnika jest bezsporny, gdy jest on obliczany jako średnia dla kilku lat.

Największy udział wydatków publicznych w stosunku do PKB w Europie notuje się w krajach skandynawskich oraz Francji, Węgrzech, Austrii i Belgii – w tych przypadkach wskaźnik ten przekracza 50%. Natomiast najmniejszy jest w Hiszpanii, Słowacji, Grecji i Irlandii – poniżej 40%⁷. Na podstawie tych danych nie można jednoznacznie wskazać, jaki wpływ na jakość funkcjonowania sektora publicznego oraz na kondycję gospodarki ma rozmiar sfery publicznej. Wśród krajów o największych wydatkach publicznych jest bowiem i Szwecja słynąca z rozbudowanego systemu opiekuńczego i Węgry. Natomiast na przeciwnym biegunie znajduje się Grecja. Kraj, którego sektor publiczny według powszechnego przekonania funkcjonuje źle, ma wydatki na ten sektor na podobnym poziomie jak Hiszpania, gdzie problemów z jego funkcjonowaniem nie ma. Muszą zatem istnieć inne, poza wydatkami i zatrudnieniem, czynniki wpływające na poziom jego efektywności.

⁴ Zarys ekonomii sektora publicznego. Red. M. Brol. Uniwersytet Ekonomiczny, Wrocław 2010, s. 26.

⁵ Ibid., s. 16

⁶ A. Wernik: Finanse publiczne. PWE, Warszawa 2007, s. 38-41.

⁷ Zarys ekonomii..., op. cit., s. 31.

Sektor publiczny a instytucje

Wydaje się że jedynym wytłumaczeniem braku korelacji pomiędzy wielkością sektora publicznego a jego efektywnością są uwarunkowania kulturowe oraz instytucjonalne. Normy społeczne, religijne, prawne i kulturowe warunkują bowiem zachowania wszystkich członków społeczeństwa. Stanowią one barierę dla nieograniczonej konsumpcji dóbr zaspokajających zbiorowe potrzeby. W skali globalnej widoczne są znaczne różnice pomiędzy poszczególnymi obszarami świata. Nawet wewnątrz Unii Europejskiej różnice te są wyraźnie widoczne. Jak wynika z badań socjologów oraz ekonomistów, przyczyną tego stanu rzeczy są zaszłości historyczne, nakazy i cnoty religijne, a nawet położenie geograficzne i klimat⁸. W literaturze przedmiotu przeważa pogląd, przytaczany za M. Weberem, iż protestantyzm, a w szczególności jego kalwińskie odgałęzienia, przyczyniły się do powstania współczesnego kapitalizmu⁹. Wśród najważniejszych cech tej kultury wymienia się przywiązywanie dużej wagi do edukacji oraz szacunek do pracy. Tak ukształtowani obywatele są świadomi swoich praw i obowiązków. Szanują prawo i w pracy, a nie w sprycie upatrują źródła zamożności. Natomiast kultura katolicka przez setki lat opierała się na patronażu, konserwując stosunki feudalne. W związku z tym, społeczeństwa katolickie ukształtowane zostały na zasadzie zależności możny-biedny, władca-poddany. Oznaczało to w praktyce władzę niepodlegającą ograniczeniom i kapryśną, co z kolei przekładało się na postawę pogardy dla zmiennego i nieprzewidywalnego prawa i prymat sprytu nad pracą. Dodatkowo, charakter społeczeństw katolickich ukształtowany został poprzez określenie ubóstwa jako cnoty, co wpłynęło na niechęć do bogactwa oraz zdefiniowanie rodziny jako podstawowej jednostki w relacjach społecznych. Banfield sytuację taką określił mianem amoralnego familizmu. Pod tym pojęciem rozumiał prymat relacji wewnątrz rodziny nad relacjami zewnętrznymi, co prowadzi do zamknięcia na świat, niechęci i nieufności w stosunku do otoczenia¹⁰. Za inne źródło różnic kulturowych utrwalających ten podział uważa się stosunek do życia wynikający z faktu „miejskości” lub „wiejskości” kultury. Kultura miejska wiąże się ściśle z wartościami protestanckimi, poprzez fakt dominacji w dawnych ośrodkach miejskich takich domen działalności ekonomicznej, jak handel i usługi. Kupcom, armatorom czy nawet drobnym rzemieślnikom bliżej było do idei bogactwa i akumulacji kapitału niż do cnoty ubóstwa. Z kolei kultura wiejska

⁸ D. Landes: *Bogactwo i nędza narodów: dlaczego jedni są tak bogaci, a inni tak ubodzy*. Muza, Warszawa 2005.

⁹ *Kultura ma znaczenie*. Red. L.E. Harrison, S.P. Huntington. Wydawnictwo Zysk i S-ka, Poznań 2003, s. 55.

¹⁰ R.A. Miller: *Are Familists Amoral? A Test of Banfield's Amoral Familism Hypothesis in a South Italian Village*. „*American Ethnologist*” 1974, Vol. 1, No. 3, s. 515-535.

jest bezpośrednio zakorzeniona w stosunkach feudalnych, gdzie chłop pozbawiony był inicjatywy i polegał jedynie na woli swojego władcy i prawach natury. Najpełniejszą syntezę przedstawionych czynników, popartą badaniami empirycznymi, przedstawił R. Putnam¹¹. Analizując historię terenów współczesnych Włoch w zestawieniu z obecną sytuacją ekonomiczną i społeczną doszedł do wniosku, że różnice kulturowe regionów północnych i południowych w prostej linii odpowiadają za kolosalne różnice w poziomie zamożności. Przy okazji przedstawił sieć nieformalnych zależności, jaka oplata społeczeństwa biedniejszych regionów. Wśród podstawowych czynników kształtujących postawy interpersonalne wymienia: brak zaufania, brak poszanowania prawa, amoralny familizm, przedkładanie interesu własnego nad interes społeczności¹².

Państwa skandynawskie uważana są za kraje, które oferują swoim mieszkańcom wysoki i co ważne wyrównany poziom życia. Jednym z najważniejszych czynników wpływających na taki stan rzeczy jest istnienie bardzo licznych dóbr powszechnie uważanych za publiczne. Poza typowymi dla innych państw europejskich dobrami, jak edukacja, ochrona zdrowia, opieka społeczna, kultura i transport publiczny, w krajach tych za dobra publiczne uważa się również osadnictwo wiejskie, bezpieczeństwo żywnościowe i energetyczne oraz tzw. żywy krajobraz¹³. W Norwegii, Finlandii i Szwecji obowiązuje prawo zwane *Allemansret/Allemansrätt* (Everyman's right – prawo każdego człowieka)¹⁴. Mówi ono, iż każdy człowiek może swobodnie przemieszczać się po ziemi lub wodzie, a także nocować, biwakować oraz korzystać z dóbr natury bez względu na to, kto jest właścicielem danego terenu. Jedynym ograniczeniem jest zakaz niepokojenia innych ludzi i niszczenia ich własności oraz niszczenia środowiska naturalnego. Wynika to z jednej strony z tradycji i kultury tych krajów, z drugiej jednak jest wynikiem ich położenia geograficznego i surowego klimatu. Tylko bowiem współpraca międzyludzka i dostosowanie się do reguł panujących w grupie zapewniały możliwość przeżycia. W ten sposób w krajach tych ukształtowała się postawa przejawiająca się poszanowaniem prawa i reguł rządzących życiem społecznym oraz dbałością o wszystkie zasoby, zarówno publiczne i prywatne – ze względu na ich bardzo ograniczoną ilość. W opozycji do takich postaw kształtowały się społeczeństwa południowej Europy – w przeszłości żyjące w systemach feudalnych, w warunkach geograficznych sprzyjających akumulacji zasobów (przede wszystkim żywności gwarantującej przeżycie).

¹¹ R.D. Putnam: *Demokracja w działaniu. Tradycje obywatelskie we współczesnych Włoszech*. Znak, Kraków 1995.

¹² *Zarys ekonomii...*, op. cit., s. 91.

¹³ Norway: June 2000. „Trade Policy Reviews” 2000, No. 6.

¹⁴ The „Allemansret” – the General Rights to Public Access of the Wilderness. Lysator Academic Computer Society, Linköping University. www.lysator.liu.se

Wydaje się zatem, że polski sektor publiczny obciążony jest w znacznym stopniu czynnikami instytucjonalnymi i kulturowymi, które w negatywny sposób oddziałują na jego efektywność. Po pierwsze, wskazać tu należy na dominację kultury określanej mianem „wiejskiej” – ukształtowanej na podstawie wielowiekowej tradycji feudalnej i konserwowanej w czasie zaborów. Również intensywna urbanizacja rozpoczęła się w Polsce później niż w większości krajów zachodnioeuropejskich. Według danych GUS liczba ludności zamieszkującej tereny miejskie, przewyższyła liczbę ludności zamieszkującą tereny wiejskie dopiero w 1966 roku¹⁵. Po drugie, w Polsce ukształtowała się awersja do władz zarówno państwowych, jak i samorządowych. Było to wynikiem braku akceptacji dla sposobu funkcjonowania administracji publicznej oraz braku demokratycznych procedur wyboru władz. Miało to miejsce zarówno w czasie zaborów, okupacji w czasie wojny, jak i w całym okresie funkcjonowania PRL. Po trzecie wreszcie, wspomnieć należy o epoce transformacji ustrojowej. W tym czasie mieliśmy do czynienia z wieloma negatywnie ocenianymi przez społeczeństwo procesami, w które zaangażowany był sektor publiczny. Wymienić tu należy przede wszystkim prywatyzację, która pomimo tego, iż była konieczna, budziła wiele wątpliwości dotyczących sposobu jej przeprowadzenia (celem tego artykułu nie jest ocena tego procesu, chodzi tu tylko o zasygnalizowanie sposobu jego odbioru przez społeczeństwo). Kolejnym przykładem mogą być niejasne powiązania sfery publicznej i prywatnej (np. „afery Rywina”, „mafia węglowa”, „mafia paliwowa”, historia „króla żelatyny” itp.), które charakterystyczne są dla wielu młodych społeczeństw demokratycznych, a ich skala z biegiem lat wydaje się zmniejszać. Ale oprócz negatywnych czynników, wskazać należy również te, które oddziałują w sposób pozytywny: integrację europejską, otwartość na zmiany, naśladowanie wzorców kulturowych występujących w społeczeństwach rozwiniętych i demokratycznych. Ich oddziaływanie na sektor publiczny jest na tyle silne, że najprawdopodobniej dzięki nim obserwujemy stałą poprawę jakości polskiego sektora publicznego.

Podsumowanie

Zestawiając ze sobą wysokość wydatków publicznych z dostępnymi i co najważniejsze ułomnymi wskaźnikami efektywności, trudno doszukać się jednoznacznej i czytelnej korelacji. Oznacza to, że o jakości sektora publicznego decydują inne, niemierzalne (lub mierzalne w ograniczonym stopniu) czynniki. Są to przede wszystkim: poziom rozwoju kulturowego i etycznego, jakość instytucji, doświadczenia historyczne oraz rodzaj dominujących w społeczeństwie wartości. Tym samym oznacza to, że efektywność sektora publicznego zależy

¹⁵ Rocznik Demograficzny 2008. GUS, Warszawa 2008, s. 78-79.

od zagregowanych postaw indywidualnych. W związku z tym, proces ulepszenia tego sektora w Polsce powinien mieć charakter długookresowy i prowadzić do zmian postaw społecznych, a nie dokonywać się w sposób rewolucyjny i polegać na dopasowywaniu jego struktur do modeli funkcjonujących w innych krajach. Podmioty uczestniczące w procesie gospodarowania powinny mieć świadomość po co istnieje sektor publiczny i jakie korzyści z jego funkcjonowania odnoszą. Pierwszym krokiem w tym kierunku powinno być stworzenie przejrzystych zasad jego funkcjonowania. Oznacza to z jednej strony jasne i czytelne struktury sektora publicznego, a z drugiej udział sektora prywatnego w ich tworzeniu. Kolejnym krokiem do osiągnięcia tak postawionego celu powinno być stworzenie takich regulacji, które odpowiadają rzeczywistości instytucjonalnej i kulturowej panującej w Polsce. Z perspektywy ekonomii jako nauki istotne też byłoby stworzenie doskonalszych wskaźników, które odzwierciedlałyby rzeczywisty poziom efektywności sektora publicznego.

SHAPING THE EFFECTIVENESS OF POLISH PUBLIC SECTOR

Summary

The objective of the hereby study is to reply to the question what is the quality of Polish public sector. And also is the effectiveness related to the level of public expenditures? The author is of the opinion that the public sector can't be built on the basis of the effectiveness indexes. The hereby paper discusses the thesis that public sector efficiency depends apart from the economic factors, also the institutions and culture.

Anita Modrzejewska*

KONSEKWENCJE ASYMETRYCZNE KSZTAŁTOWANEJ STRATEGII ROZWOJU UE DLA GOSPODARKI KRAJU PERYFERYJNEGO

Wprowadzenie

Celem niniejszego artykułu będzie próba zastanowienia się nad konsekwencjami przyjęcia przez gospodarkę peryferyjnego kraju UE, jaką bez wątpienia jest gospodarka polska, za główny punkt odniesienia w wyznaczaniu kierunków własnego rozwoju Strategii „Europa 2020” ogłoszonej w marcu 2010 roku przez KE. Na podstawie teorii gier i koncepcji szeroko rozumianej ekonomii instytucjonalnej, w tym teorii tzw. nowej ekonomii instytucjonalnej, a więc teorii kosztów transakcyjnych i teorii agencji oraz teorii pogoni za rentą i teorii praw własności, zostanie dokonana w konfrontacji z zapisami Strategii analiza relacji występujących między uczestnikami gry, której elementem stał się ten dokument. Postawienie diagnozy na temat perspektyw rozwoju polskiej gospodarki poprzedzi odpowiedź na dwa kluczowe pytania badawcze, a mianowicie: jakie rzeczywiste przesłanki leżą u podstaw wytycznych Strategii oraz czy podjęcie wysiłku adaptacyjnego gwarantuje w istocie sukces modernizacyjny naszego kraju, a UE jako całości zapewni prymat w wyścigu globalnym na skutek usunięcia barier strukturalnych w odbudowie dynamiki wzrostu, jak chcą tego jej autorzy.

Przesłanki Strategii „Europa 2020”

Na początek zostaną przedstawione główne zamierzenia UE na 2020 rok. KE zaproponowała w swoim Komunikacie pięć wymiernych, wzajemnie powiązanych ze sobą celów dotyczących następujących kręgów tematycznych:

- zatrudnienie (zwiększenie wskaźnika zatrudnienia osób w wieku 20-64 lat do 75%),
- badania i rozwój (inwestowanie 3% PKB Unii w B+R),

* Katedra Handlu Zagranicznego, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie.

- klimat i energia (osiągnięcie celów wyrażonych formułą „20/20/20” z uwzględnieniem warunkowego ograniczenia emisji CO₂ nawet o 30%),
- edukacja (ograniczenie liczby osób przedwcześnie kończących naukę szkolną do 10% przy równoczesnym zwiększeniu do co najmniej 40% liczby osób z młodego pokolenia zdobywających wykształcenie wyższe),
- ubóstwo (ograniczenie liczby osób zagrożonych ubóstwem do 20 mln).

Powyższe cele szczegółowe są z kolei wpisane w realizację trzech ogólnych priorytetów wyznaczonych w Strategii – tzw. rozwoju inteligentnego, zrównoważonego i sprzyjającego włączeniu społecznemu. Natomiast w ich urzeczywistnieniu ma pomóc realizacja siedmiu projektów przewodnich UE w połączeniu z licznymi działaniami prowadzonymi na poziomie krajowym, unijnym i międzynarodowym¹.

Wychodząc jednak nieco poza sferę deklaracyjnych ram Strategii okazuje się, że najważniejszym krótkoterminowym celem UE jest pomyślne wyjście z kryzysu. J.M. Barroso uzasadnia to w słowie wstępnym Strategii w następujący sposób: „Kryzys był dzwonkiem alarmowym, dzięki któremu zorientowaliśmy się, że jeśli niczego nie zmienimy, skazemy się na stopniową utratę znaczenia i spadniemy do drugiej ligi nowego światowego porządku”². To kryzys obnażył w porównaniu z najbardziej liczącą się gospodarczo resztą świata strukturalne słabości Europy, takie jak niższa średnia stopa wzrostu ze względu na różnice w poziomach wydajności, niższe wskaźniki zatrudnienia osób w wieku produkcyjnym i szybsze starzenie się społeczeństw europejskich³. Poza wyżej wymienionymi niedoskonałościami unijnych gospodarek, kryzys uświadomił decydentom politycznym, w szczególności krajów strefy euro, istnienie negatywnych efektów zewnętrznych⁴ związanych z pogłębianiem się procesu integracji w warunkach luźno koordynowanej na szczeblu UE polityki fiskalnej realizowanej przez poszczególne kraje członkowskie. Zwłaszcza kryzys w Grecji, który w przypadku kontynuowania braku reakcji ze strony UE mógł w konsekwencji doprowadzić do destabilizacji całej strefy euro ujawnił silną, wzajemną współzależność unijnych gospodarek⁵.

Wracając jeszcze do słów przewodniczącego KE, a konkretniej ostatniej części jego wypowiedzi dotyczącej zagrożenia Europy spadkiem „do drugiej ligi nowego światowego porządku” należy stwierdzić, że oprócz kryzysu równie doniosłe piętno na kształcie Strategii „Europa 2020” odcisnęła wśród jej auto-

¹ Komunikat Komisji Europa 2020 Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu. Bruksela, KOM (2010) 2020 wersja ostateczna, s. 5-6 (30.09.2010). http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/1_PL_ACT_part1_v1.pdf

² Ibid., s. 2.

³ Ibid., s. 8.

⁴ Ibid., s. 29.

⁵ Ibid., s. 9 i 29.

rów świadomość aktualnie dokonujących się na arenie międzynarodowej zmian, które prawdopodobnie na nowo zdefiniują miejsce UE w świecie, o czym świadczyć mogą odwołania w treści dokumentu do rosnącej roli grupy G20⁶, jak też zadziwiająca zbieżność niektórych tematów diskutowanych w ramach kolejnych szczytów G20 z tymi poruszonymi w Strategii.

Chcąc zatem ocenić skutki implementacji Strategii dla gospodarki peryferyjnej, trzeba zbadać związki istniejące pomiędzy wszystkim poziomami gry, które potencjalnie mogą rzutować na jej zapisy. Innymi słowy, należy przyjąć założenie, że Strategia jest elementem 3-poziomowej gry toczącej się sekwencyjnie na szczeblu krajowym, unijnym i międzynarodowym.

Gra 3-poziomowa o zapisy Strategii

Najpierw zostaną przeanalizowane zależności zachodzące między pierwszym a drugim poziomem niniejszej gry. Najistotniejszą rolę we wzajemnych relacjach szczebla krajowego i unijnego odgrywa istniejący w UE podział na decyzyjne centrum i peryferie. Jedną z głównych przyczyn tego podziału jest słabość ekonomiczna krajów peryferyjnych, zaś jego bezpośrednią konsekwencję stanowi to, że kraje-centrum posługując się w trakcie wewnątrzunijnych negocjacji względem krajów-peryferium zasadą „przyjmij-albo-odrzuć” (take-it-or-leave-it)⁷, wpływają zasadniczo na treść końcowego stanowiska uznawanego za wspólne dla całej UE. Nie inaczej zresztą rzecz ma się w przypadku Strategii „Europa 2020”. Według T. Grosse, Strategia będąca de facto powtórzeniem założeń Strategii Lizbońskiej została w ogromnym stopniu ukształtowana przez propozycje państw skandynawskich i w zgodzie z funkcjonującym w nich modelem rozwoju ekonomiczno-społecznego, opartym na innowacyjnej gospodarce, wysoko wykwalifikowanych zasobach ludzkich oraz wrażliwości na kwestie społeczne przy równoczesnym poszanowaniu bogactwa przyrody⁸. Niemniej jednak warto zwrócić uwagę na fakt, że Strategia „Europa 2020” została w stosunku do Strategii Lizbońskiej uaktualniona między innymi o cele tzw. pakietu energetyczno-klimatycznego⁹, za którego ostateczne wyneogocjo-

⁶ Ibid., s. 10.

⁷ Punktem wyjścia do wewnątrzunijnych negocjacji jest zazwyczaj propozycja krajów-centrum, a kraje-peryferium zgadzają się na nią w zamian za transfery pieniężne. Por. A. Modrzejewska: Gra przetargowa o kształt umowy handlowej między krajami asymetrycznymi należącymi do ugrupowania integracyjnego. W: Handel międzynarodowy a procesy integracyjne w gospodarce światowej. Red. M. Maciejewski, S. Wydymus. Fundacja Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków 2009, s. 193-200.

⁸ T.G. Grosse: Rola interesów narodowych w polityce europejskiej: przykład dyskusji o Strategii „Europa 2020”. „Międzynarodowy Przegląd Polityczny” 2010, nr 2(26), s. 211.

⁹ Komunikat..., op. cit., s. 12.

wanie wewnątrz UE odpowiedzialna była w trakcie swojej prezydencji Francja (pierwszy w UE producent energii ze źródeł odnawialnych oraz drugi na świecie producent bezemisyjnej energii jądrowej)¹⁰, a którego najbardziej radykalnymi orędownikami są, obok Francji, Niemcy i Wielka Brytania¹¹. Co więcej, ponieważ to Rada Europejska ma być „sercem strategii i instytucją całkowicie zaangażowaną w jej realizację”¹², a te trzy kraje cieszą się w Radzie największą siłą przetargową¹³, to należy domniemywać, że to właśnie one będą nadawać główny ton implementacji Strategii. W następstwie powyższego, cele Strategii wydają się być bardziej kompatybilne z możliwościami adaptacyjnymi gospodarek decyzyjnego centrum niż gospodarek peryferyjnych.

W ujęciu teoretycznym tę wzajemną zależność między gospodarkami-centrum a gospodarkami-peryferium dobrze opisuje relacja agencji, w której działalność jednego podmiotu warunkuje działalność drugiego podmiotu. Teoria agencji bada bowiem zasady działania hierarchicznych zespołów ludzkich¹⁴. U podłoża problemu agencji leżą dwie przyczyny: asymetria informacji oraz odmienne funkcje celu mocodawcy i pełnomocnika¹⁵. Asymetria informacji jest wynikiem tego, że pełnomocnik dysponuje większą wiedzą na temat podejmowanych przez siebie działań zleczanych mu do wykonania przez mocodawcę. Ten ostatni dąży jednak do zdobycia jak najpełniejszej informacji o agencie, celem wyeliminowania patologicznych, z jego punktu widzenia, zjawisk, takich jak pokusa nadużycia czy selekcja negatywna. Ogólnie w UE, a w przypadku Strategii szczególnie, ryzyko zaistnienia niepożądanych zachowań u pełnomocnika zostało mocno ograniczone, gdyż po pierwsze, strony zawarły formalny kontrakt, czego namacalnym dowodem jest Strategia, po drugie, nad jej realizacją będzie czuwać KE pełniąc funkcje kontrolne¹⁶ i po trzecie, ponieważ gra wokół Strategii stanowi zaledwie jedną z subgier dużo większej gry, jaką jest integracja, której moment zakończenia pozostaje nieznanym, to na decyzje jej

¹⁰ B. Ekstowicz: Determinanty polityczno-społeczne i gospodarcze rozwoju energetyki jądrowej w świecie. Implikacje francuskich doświadczeń dla Polski. „Elektroenergetyka. Współczesność i Rozwój” 2010, nr 1(3), s. 34 (15.10.2010). <http://www.elektroenergetyka.org/3/29.pdf>

¹¹ A. Willis: France, UK and Germany Call for 30 Percent CO₂ cut (01.10.2010). <http://euobserver.com/884/30482>.

¹² Komunikat..., op. cit., s. 6. O kluczowej roli Rady Europejskiej mówi także inny fragment Strategii „Europa 2020”, a mianowicie: „W przeciwieństwie do obecnej sytuacji, w której Rada Europejska podejmuje działania w procesie decyzyjnym jako ostatnia, to właśnie ona [...] powinna nadawać kierunek strategii Europa 2020”. Ibid., s. 32.

¹³ J. Tallberg: Bargaining Power in the European Council (17.10. 2010). <http://www.unc.edu/euce/eusa2007/papers/tallberg-j-12c.pdf>

¹⁴ M. Gancarczyk: Koszty transakcyjne – teoria i sposób pomiaru. „Ekonomika i Organizacja Przedsiębiorstwa” 2006, nr 6, s. 21.

¹⁵ M. Iwanek, J. Wilkin: Instytucje i instytucjonalizm w ekonomii. WNE UW, Warszawa 1998, s. 122.

¹⁶ „Komisja co roku będzie monitorowała rozwój sytuacji w oparciu o zestaw wskaźników pokazujących ogólny postęp w tworzeniu inteligentnej, ekologicznej gospodarki sprzyjającej włączeniu społecznemu, o wysokiej stopie zatrudnienia, wydajności i spójności społecznej”. Por. Komunikat..., op. cit., s. 32.

uczestników ogromny wpływ mają efekty reputacji, odwetu i segmentacji¹⁷, co oznacza, że agent obawiając się retorsji ze strony zwierzchnika może podejmować działania nawet dla siebie suboptymalne tylko za cenę uwiarygodnienia swojej postawy prowszpólnotowej.

Natomiast drugim z powodów powstawania problemu agencji jest odmiennosc funkcji celu mocodawcy i pełnomocnika. Tutaj należy zauważyć, iż gospodarki centrum są zazwyczaj płatnikami netto, a gospodarki peryferyjne – beneficjentami netto budżetu UE. Stąd widać u tych pierwszych nie tylko dążność do limitowania wielkości unijnego budżetu, lecz również do akcentowania w Strategii tych celów, które umożliwiłyby im zwiększenie własnych transferów z UE, co naturalnie mogłoby odbyć się jedynie kosztem gospodarek peryferyjnych. „Przejawem tej tendencji są próby ograniczenia wydatków na politykę spójności UE i wspólną politykę rolną oraz zwiększenia na politykę innowacyjną UE”¹⁸. Co więcej, jak oceniają autorzy ekspertyzy przygotowanej dla Kancelarii Senatu, J. Szlachta i J. Zaleski, w pierwotnej wersji Strategia zupełnie pomijała kwestię spójności gospodarczej¹⁹ oraz problem wspierania dyfuzji procesów rozwojowych na obszary pośrednie i peryferyjne²⁰ i dopiero po konsultacjach społecznych w kilku miejscach dokumentu dopisano spójność społeczną, gospodarczą i terytorialną, w niektórych bez specjalnego sensu, by nie rzec – rytualnie²¹. Autorzy ci konstatują wprost, że wstępnie „strategia EU 2020 została napisana z pozycji najsilniejszych państw Unii Europejskiej”²².

Powyższe słowa potwierdzają więc tezę zawartą explicite w tytule niniejszego artykułu, a mianowicie, że Strategia „Europa 2020” została ukształtowana w sposób asymetryczny. Implikacją takiego stanu rzeczy jest wzrost po stronie gospodarek peryferyjnych kosztów transakcyjnych *ex post*, czyli tych związanych z realizacją zawartego kontraktu. Eksperti z McKinsey&Company oszacowali, że koszt dodatkowych inwestycji związanych z redukcją emisji CO₂ (tzn. dostosowania do zaleceń pakietu energetyczno-klimatycznego) do 2030 roku wyniesie w Polsce w latach 2011-2030 co najmniej 92 mld EUR, a więc ok. 0,9-1% PKB. Wynika to głównie z tego, że 95% energii wytwarzanej przez sektor energetyczny w naszym kraju powstaje w wysoko emisyjnych elektrow-

¹⁷ A. Modrzejewska: Czynniki warunkujące modernizację Polski w kontekście integracji europejskiej. Modernizacja a europeizacja. W: Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy. Red. M.G. Woźniak. Uniwersytet Rzeszowski, Rzeszów 2011, z. 18, s. 163-173.

¹⁸ T. Grosse: Op. cit., s. 211.

¹⁹ J. Szlachta, J. Zaleski: Wpływ i praktyczne następstwa Traktatu Lizbońskiego dla polityki spójności. Opinie i ekspertyzy OE-140. Kancelaria Senatu, Biuro Analiz i Dokumentacji, Warszawa, lipiec 2010, s. 10 (25.10.2010). <http://www.senat.gov.pl/k7/dok/opinia/2010/oe-140.pdf>

²⁰ Ibid.

²¹ Ibid., s. 11.

²² Ibid., s. 10.

niach węglowych²³. Uwzględniając zatem różnice strukturalne pomiędzy krajami UE wyraźnie widać, że to, co dla gospodarek-centrum ma stanowić źródło potencjalnego wzrostu, czyli eksport technologii niskoemisyjnych, dla gospodarek peryferium oznacza krótko- i średnioterminowy koszt związany z nakładami inwestycyjnymi przeznaczonymi na import tych technologii. Innymi słowy, zgodnie z wytycznymi Strategii, wzrost gospodarczy w krajach decyzyjnego centrum będzie w pewnym stopniu generowany przez zamówienia płynące z gospodarek peryferyjnych, o czym notabene autorzy Strategii implicite informują: „Źródłem części wzrostu, jakiego będzie potrzebować Europa w następnym dziesięcioleciu, będą musiały być kraje wschodzące”²⁴.

Wzrost kosztów transakcyjnych po stronie gospodarek peryferium uzasadnia również fakt, że „[...] koszty transakcji są rosnącą funkcją stopnia wyspecjalizowania zasobów używanych w transakcji”²⁵. Wyspecjalizowanie to może być rezultatem cech samego zasobu lub/i jego lokalizacji. Aktywa specyficzne mają charakter rzeczowy lub/i osobowy, a ich wartość poza transakcją może zbliżyć się do zera ze względu na ich ograniczoną przenośność²⁶. Obserwując działania francuskiego prezydenta²⁷ trudno oprzeć się wrażeniu, że pierwotne cele Strategii mające zachęcić unijne gospodarki do przyjęcia dość atrakcyjnego modelu skandynawskiego zostały mocno wypaczone²⁸, zaś różnice strukturalne między gospodarkami silniejszymi a słabszymi stały się źródłem oportunistycznych zachowań gospodarek-centrum²⁹. Na potwierdzenie tej tezy warto przytoczyć słowa B. Jankowskiego, eksperta ds. energetyki: „Problemem Polski nie jest [...] ani zbyt wysoki poziom emisji [...], ani brak postępu w redukcji emisji [...], ale narzucanie z poziomu unijnego celów i mechanizmów, które w sposób nieproporcjonalnie duży obciążają nasz kraj, [...] które prowadzą do nadmiernie wysokiego wzrostu cen energii, do wyprowadzenia

²³ Ocena potencjału redukcji emisji gazów cieplarnianych w Polsce do roku 2030. McKinsey&Company, Warszawa, grudzień 2009, s. 17 (25.09.2010). http://www.mckinsey.com/locations/warsaw/files/pdf/Raport_Pelna_Wersja_PL.pdf

²⁴ Komunikat..., op. cit., s. 26. Według różnych klasyfikacji międzynarodowych, pod pojęciem „kraje wschodzące” oprócz gospodarek Chin, Indii czy Rosji kryją się również gospodarki Polski, Węgier czy Czech. Ważniejsze jednak od ujęcia formalnego jest podobieństwo struktur tych gospodarek.

²⁵ M. Iwanek, J. Wilkin: Op. cit., s. 82.

²⁶ Ibid., s. 75-76.

²⁷ 12 kwietnia br. N. Sarkozy przekonywał na konferencji zorganizowanej w Paryżu przedstawicieli 60 państw do zaadoptowania francuskiego modelu energetycznego (75% energii uzyskiwanej we Francji pochodzi z energii jądrowej). Francja dzięki swoim dwóm wysoko wyspecjalizowanym w budowie elektrowni atomowych firmom Areva i EDF jest obok USA, Japonii, Rosji i Kanady potentatem w tym zakresie. Por. B. Ekstowicz: Op. cit., s. 33-34.

²⁸ Mimo bezemisyjności, energetyka jądrowa nie jest rozwiązaniem uznawanym przez ekologów za pożądane, chociażby ze względu na problem składowania odpadów promieniotwórczych.

²⁹ Na marginesie należy dodać, że Francja licząc na lukratywne „kontrakty atomowe” z Polski już szkoli 20 polskich naukowców w zakresie specjalistycznej wiedzy. Por. B. Ekstowicz: Op. cit., s. 34.

z Polski rosnących strumieni pieniężnych”³⁰. Powyższe uwagi wskazują na to, że gospodarki-centrum stworzyły poprzez przyjęcie Strategii instytucjonalne uwarunkowania do realizacji dodatkowych korzyści ekonomicznych, co w ekonomii nosi nazwę pogoni za rentą (rent-seeking). Tym bardziej, że do realizacji zamierzeń Strategii mają posłużyć decyzje polityczne o charakterze regulacyjnym. Autorzy Strategii piszą bowiem: „[...] jeśli chcemy osiągnąć cele strategii, musimy wykorzystać wszystkie obszary polityki, instrumenty i możliwości legislacyjne oraz instrumenty finansowe UE”³¹, kładąc w tym względzie największy nacisk na jednolity rynek (polityka konkurencji³² i polityka przemysłowa³³) oraz nadzór polityki fiskalnej szczególnie krajów strefy euro³⁴.

Z kolei relacje między uczestnikami drugiego i trzeciego poziomu gry, a więc europejskiego i międzynarodowego, nie przypominają struktury hierarchicznej typu mocodawca-pełnomocnik, lecz raczej horyzontalną typu mocodawca-mocodawca, efektem czego żadna ze stron nie ma możliwości narzucić drugiej niczego ponad to, co jest w zgodzie z jej interesami. Ponieważ szczyty G20 odbywają się w pewnych odstępach czasu, ale nie na tyle długich, by sytuacja na arenie międzynarodowej uległa jakiejś zasadniczej zmianie, istotne są w tej rozgrywce przewagi krótkoterminowe, a tych ze względu na usuwanie skutków kryzysu UE aktualnie nie posiada. Tymczasem jej podstawowym postulatem na forum G20 jest dokonanie zmian w światowym systemie finansowym w powiązaniu z akceptacją modelu zrównoważonego wzrostu³⁵. Francja, Niemcy i Wielka Brytania próbują uzyskać zgodę gospodarek wschodzących na przyjęcie zobowiązań klimatycznych w zamian za ich korzystne pozycjonowanie w nowo tworzących się zrębach światowego porządku³⁶, wzywając równocześnie UE do podjęcia jednostronnego zobowiązania o ograniczeniu emisji CO₂ o 30%, gdyż według ich ocen poprzestanie na redukcji 20% spowoduje, że Europa poniesie porażkę w rywalizacji z Chinami, Japonią i USA na rynku technologii niskoemisyjnych³⁷. Najsilniejsze gospodarki UE liczą bowiem, że technologie te staną się źródłem ich wzrostu, a przyjęte przez ich głównych konkurentów ograniczenia emisji CO₂ relatywnie zahamują ich wzrost gospodarczy. Ponieważ zgodnie z teorią luki technologicznej M.V. Posnera i teorią cyklu życia produktu R. Vernona, najważniejszą determinantą dyfuzji techno-

³⁰ B. Jankowski: Uwagi EnergSys do raportu McKinsey dot. Potencjału redukcji. Badania Systemowe „EnergSys” Sp. z o.o., s. 3 (25.09.2010). http://www.energysys.com.pl/files/pliki/Uwagi_EnergSys_McKinsey.pdf

³¹ Komunikat..., op. cit., s. 23.

³² Ibid., s. 24.

³³ Ibid., s. 2, 7 i 19-20.

³⁴ Ibid., s. 29-30.

³⁵ Conclusions, European Council, Brussels, 17 June 2010, s. 7 (30.09.2010). <http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/115346.pdf>

³⁶ Od ich decyzji zależy np. reforma MFW.

³⁷ A. Willis: Op. cit.

logii jest czas, limity muszą być na tyle wysokie i wprowadzone na tyle szybko, aby zniechęcić rywali do inwestycji we własne aktywa specyficzne i zmusić ich do importu tych zasobów z Europy. To pozwoliłoby UE utrzymać pozycję światowego lidera w tym sektorze produkcji, a tym krajom uzyskać rentę ekonomiczną kompensującą z nadwyżką ich własne koszty adaptacji do wytycznych pakietu energetyczno-klimatycznego.

Powstaje jednak pytanie, czy w owe działania pogoni za rentą właściwie zostały wkalkulowane koszty transakcji związane z transferem praw własności. Uwzględniając fakt, że głównym odbiorcą „zielonych” technologii będą Chiny, które nie tylko nie rezygnują z inwestycji w te aktywa specyficzne, ale notorycznie kopiują nielegalnie zachodnie technologie, o czym od lat przekonują się Amerykanie, a obecnie Niemcy³⁸, istnieje ryzyko, iż ten plan się nie powiedzie³⁹. Prawa własności obejmują bowiem tzw. rezydualne uprawnienia decyzyjne, czyli niezastrzeżoną żadną umową swobodę dysponowania danym zasobem⁴⁰, której granice mogą być respektowane mimo niekompletności kontraktu, ale to swoiste gentlemen's agreement musi mieć np. zakorzenienie w kulturze. Tymczasem imitacja jest poniekąd integralną częścią kultury chińskiej.

Podsumowanie

Odpowiadając więc na postawione we wstępie pytania badawcze należy stwierdzić, że Strategia „Europa 2020” stała się w rękach gospodarek centrum instrumentem, za pomocą którego kraje te próbują poprzez działania regulacyjne typu rent-seeking bronić własnej pozycji konkurencyjnej w świecie, nawet kosztem peryferyjnych gospodarek UE. Realizacja założeń Strategii innych niż te dotyczące klimatu i energii jest mało prawdopodobna ze względu na doświadczenia jej poprzedniczki, Strategii Lizbońskiej, co nie wróży UE jako całości sukcesu. Co do Polski, konsekwencją implementacji Strategii będzie nie tylko pogłębienie uzależnienia Polski od aktywów specyficznych gospodarek centrum, lecz również poniesienie kosztów upodobnienia naszej struktury gospodarczej do tej krajów centrum, czego wymiernym efektem będzie spowolnienie gospodarcze i wzrost cen energii. Natomiast otwartą pozostaje to, czy obranie takiego kierunku rozwoju umożliwi Polsce w średnim lub długim okresie wzrost skokowy czy też będzie raczej kontynuacją dotychczasowego trendu tzw. płytkiej modernizacji.

³⁸ Geliebter Feind. „Der Spiegel” 2010, nr 34, s. 61-71 (23.09.2010). http://wissen.spiegel.de/wissen_image_show.html_did=73388908&aref=image044_2010_08_21_CO-SP-2010-034-0060-0071

³⁹ Zależy to od stopnia wyspecjalizowania zasobu.

⁴⁰ M. Iwanek, J. Wilkin: Op. cit., s. 101.

**CONSEQUENCES OF THE 'EUROPE 2020' STRATEGY FOR A PERIPHERAL
EU-ECONOMY****Summary**

This paper investigates the consequences of adoption of the „Europe 2020” Strategy by a peripheral EU-economy which has been exemplified by the case of Poland. The consequences have been shown from the perspective of institutional economics, and especially the theory of transaction costs, theory of agency, theory of rent-seeking, and theory of property rights. The study employs the concept of a three-level game of which some objectives of the Strategy are the element. The game is being played at present on the country, European and international level.

Grażyna Wrzeszcz-Kamińska*

INSTYTUCJONALNE ASPEKTY PODEJMOWANIA DZIAŁAŃ ZBIOROWYCH I REPREZENTACJI INTERESÓW

Wprowadzenie

Rosnące znaczenie działań zbiorowych spowodowało nasilenie zainteresowania grupami interesu. Ekonomiści są zgodni, że działania zbiorowe wpływają na procesy społeczne, gospodarcze oraz polityczne. W tym kontekście istotne są zależności między instytucjami a grupami interesu oraz ich wzajemne oddziaływanie na procesy społeczno-gospodarcze. Należy postawić pytanie, w jaki sposób ilość i jakość instytucji wpływa na działania grup interesu, rynku i państwa. Podejście instytucjonalne stanowi podstawę opisu i wyjaśnienia działań grup interesu. Transformacja, europeizacja i globalizacja z punktu widzenia działań zbiorowych są procesami zarówno wymuszonymi, jak i spontanicznymi. W tym kontekście proces zmian instytucjonalnych wymaga stworzenia systemu instytucji, który ma cechy innowacji i imitacji instytucjonalnej. Artykuł stanowi próbę odpowiedzi na pytanie, jakie są instytucjonalne uwarunkowania i skutki działań zbiorowych podejmowanych przez grupy interesu.

Koncepcje działań zbiorowych

Ekonomiczna teoria działań zbiorowych M. Olsona¹ stanowi próbę wyjaśnienia dobrowolnego podejmowania działań przez grupy interesu, definiowane jako osoby połączone wspólnymi interesami, których uzyskanie przez działania prywatne jest niemożliwe i/lub nieopłacalne. Reprezentowanie określonego interesu przez grupę oznacza dążenie do ściśle wyznaczonego celu poprzez świadome działania i wywieranie wpływu na politykę publiczną na różnych poziomach: europejskim, krajowym, regionalnym, lokalnym. Grupy

* Katedra Mikroekonomii i Ekonomii Instytucjonalnej, Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu.

¹ M. Olson: *The Logic of Collective Action. Public Goods and the Theory of Groups*. Harvard University Press, Cambridge 1965.

interesu w rozumieniu Olsona tworzone są przez ludzi mających podobne interesy którzy kalkulują korzyści i koszty. Wynikiem tej kalkulacji jest przeświadczenie, że osiągnięcie interesów w grupie jest mniej kosztowne niż działania indywidualne. Członkowie grupy działają we własnym interesie, dokonują racjonalnych wyborów przy danym stanie instytucji. Należy podkreślić, że maksymalizacja własnych korzyści oznacza także wariant, iż w niektórych sytuacjach niepodjęwane są działania, ponieważ jest to korzystne dla członków grupy. Niektórzy członkowie danej grupy interesu oczekują dostarczania dóbr przez pozostałych i stają się członkami danej grupy tylko w celu „jazdy na gapę”. Gdyby wszyscy członkowie grupy angażowali się w realizację wyznaczonego celu, nie występowałby problem gapowiczów – „free riders”. Jazda na gapę stanowi istotny aspekt działań zbiorowych, który może zostać ograniczony, ale nie wyeliminowany, co determinowane jest kosztami dostarczania dóbr publicznych. Pokusa jazdy na gapę w danej grupie interesu jest odwrotnie proporcjonalna do pozostających w dyspozycji grupy środków przymusu i ich stosowania wobec własnych członków. Hipotetycznie możliwa jest sytuacja, że grupa interesu skutecznie eliminuje jazdę na gapę. Faktycznie podjęcie w grupie efektywnych działań zależy od:

- samej możliwości ich podjęcia (dostępu do skutecznych instytucji),
- kosztów eliminowania gapowiczów.

Wynik kalkulacji korzyści i kosztów przesądza o podejmowaniu działań polegających na ograniczeniu lub wyeliminowaniu gapowiczów.

M. Olson wskazuje na zależność między poziomem aktywności członków a rozmiarami grupy. Efekty „olsonowskich” działań zbiorowych są zróżnicowane z uwagi na rozmiar grupy i możliwości ograniczenia liczebności gapowiczów. W małych grupach koszty nakłaniania członków grupy do działania oraz ich kontroli są relatywnie niskie. W odniesieniu do dużych, grup zdaniem M. Olsona, sytuacja jest diametralnie inna, a problem „free riders” nasila się. Wewnątrz grupy może dochodzić do „olsonowskiej eksploatacji wielkich przez małych” polegającej na tym, że niektórzy członkowie grupy ponoszą nieproporcjonalnie wysokie koszty wytwarzania dobra (przy wystąpieniu gapowiczów), ponieważ i tak uzyskują korzyść netto. Efektem „eksploatacji wielkich przez małych” jest poprawa pozycji przez wszystkich członków grupy interesu, przy zróżnicowanych kosztach ponoszonych przez poszczególnych jej członków. Grupy interesu w ujęciu Olsona tworzone są przez przedstawicieli jednej strony rynku w celu uzyskania na nim przewagi. M. Olson postawił hipotezę o destrukcyjnym wpływie grup interesu na rynek i wzrost gospodarczy. Reasumując, M. Olson podejmując badania nad przyczynami i skutkami działań zbiorowych określił cel powstawania grup interesu jako racjonalną maksymalizację korzyści prywatnych jej członków, którzy stając się członkami grupy interesu

maksymalizują swoje korzyści poprzez działania lub „jazdę na gapę”. S. Knack i P. Keefer² określili udział w olsonowskich grupach interesu – grupa typu „O” jako członkostwo szkodliwe, przeciwstawiając im grupy Putnama – grupa typu „P”. W ujęciu Putnama, grupy interesu pośredniczą między państwem a społeczeństwem i w sposób pozytywny wpływają na utrzymanie demokracji. Z kolei S. Voigt³ reprezentuje stanowisko, że aby utrzymać rządy prawa, konieczna jest odpowiednia liczba grup typu „O”, które odgrywają pozytywną rolę w rozwoju danego narodu. Voigt reprezentuje diametralnie odmienny pogląd podkreślając, że szanse na skuteczne egzekwowanie rządów prawa są znacznie większe w przypadku, gdy istnieje wystarczająco duża liczba jawnych grup interesu o wystarczająco niejednorodnych celach oraz o znacznym potencjale do stworzenia zagrożenia. Zatem, wbrew tezie Olsona, to istnienie grup typu „O” jest warunkiem niezbędnym do utrzymania skuteczności konstytucji. Na gruncie krytyki ekonomicznej teorii działań zbiorowych M. Olsona, P. Oliver i G. Marwell⁴ zaprezentowali teorię masy krytycznej. Dowodzą oni, że działania grupowe podejmuje niewielka grupa osób, dysponująca pewnymi zasobami i zdecydowana na aktywne działanie. W teorii masy krytycznej rozmiar grupy determinuje funkcja produkcji dobra publicznego. Zgodnie z tą teorią, odmiennie niż u Olsona większe grupy będą dostarczały dobro publiczne. W przypadku małych grup, możliwości dostarczenia dobra są mniejsza. Jednocześnie heterogeniczność grupy interesu zwiększa prawdopodobieństwo produkowania i dostarczania dobra publicznego, co uwarunkowane jest wzrostem prawdopodobieństwa występowania w danej grupie osób dysponujących niezbędnymi (szczególnymi) zasobami do jego wytworzenia⁵. Dlatego też prawdopodobieństwo posiadania szczególnych zasobów w homogenicznej grupie interesu maleje.

Wcześniej (w 1968 roku) R.H. Salisbury⁶, na podstawie badań organizacji farmerów w USA, skonstruował koncepcję społecznych przedsiębiorców. Społeczny przedsiębiorca to założyciel zakładający organizację, której celem jest między innymi stworzenie miejsca pracy dla założyciela. Efektem stworze-

² S. Knack, P. Keefer: Why Don't Poor Countries Catch Up? A Cross-National Test of an Institutional Explanation. „Economic Inquiry” 1997, No. 35, s. 590-602.

³ S. Voigt: Egzekwowanie przestrzegania zasad konstytucji: warunki przestrzegania zasad prawa. FOR, Warszawa 2007, s. 14.

⁴ P.E. Oliver, G. Marwell, R. Teixeira: A Theory of the Critical Mass I. Interdependence, Group Heterogeneity and the Production of Collective Action. „American Journal of Sociology” 1985, Vol. 91, No. 3, s. 522-556.

⁵ P.E. Oliver, G. Marwell: The Paradox of Group Size in Collective Action. A Theory of the Critical Mass. II. „American Sociological Review” 1988, Vol. 53, No. 1, s. 1-8.

⁶ R.H. Salisbury: An Exchange Theory of Interest Groups. „Midwest Journal of Political Science” 1969, Vol. 13, No. 1, s. 1-32.

nia grupy interesu jest uzyskanie przez założyciela – społecznego przedsiębiorcy: wpływów politycznych, prestiżu, satysfakcji z działania i miejsca pracy z satysfakcjonującym dochodem. Pozostali członkowie grupy interesu korzystają z dostarczanego dobra publicznego, korzyści materialnych oraz prestiż (satysfakcji) z udziału w grupie. Przedstawione wybrane koncepcje działań zbiorowych upoważniają do stwierdzenia, że żadna z dotychczasowych teorii prezentowanych na gruncie nauk społecznych nie wyjaśnia w zadowalającym stopniu logiki działań zbiorowych. Przedstawione teorie działań zbiorowych z uwagi na cechy są zarówno komplementarne, jak i substytucyjne w zakresie ich wyjaśnienia mechanizmów działania grup interesu oraz ich wpływu na rozwój społeczno-gospodarczy. Do wyjaśnienia przyczyn mechanizmów i skutków podejmowania działań przez grupy interesu zastosowane zostanie podejście instytucjonalne.

Znaczenie instytucji w działaniach zbiorowych

Instytucje stanowią najważniejszą zmienną w rozwoju gospodarczym państwa⁷. D.C. North definiuje instytucje jako reguły gry lub bardziej formalne stworzone przez człowieka ograniczenia, które kształtują ludzkie interakcje. W rezultacie instytucje konstruują strukturę bodźców w sferze wymiany w wymiarze politycznym, społecznym i ekonomicznym⁸. A. Giddens⁹ stwierdza, że po pierwsze, systemy interakcji w kontekstach empirycznych stanowią mieszaninę procesów instytucjonalnych. Nie da się łatwo rozdzielić porządków: ekonomicznego, politycznego, prawnego i symbolicznego; każdy z nich jest zazwyczaj elementem pozostałych w kontekstach każdego systemu społecznego. Po drugie, instytucje związane są z regułami i zasobami wykorzystywanymi przez podmioty działania, przez co podlegają odtwarzaniu; nie są one zewnętrzne wobec jednostek, ponieważ kształtowane są poprzez używanie rozmaitych reguł i zasobów w bieżących relacjach społecznych. Po trzecie, najbardziej podstawowe wymiary wszelkich reguł i zasobów – znaczenie, dominacja i legitymizacja – wiążą się z instytucjonalizacją; tylko ich względne uwydatnianie w oczach aktorów nadaje stabilizacji relacji w czasie i przestrzeni odrębny charakter instytucjonalny. Z kolei E. Ostrom¹⁰ instytucje określa jako zasady i normy stosowane przez uczestników w celu uporządkowania powtarza-

⁷ F. Fukuyama: *Budowanie państwa. Władza i ład międzynarodowy w XXI wieku*. Dom Wydawniczy Rebis, Poznań 2005, s. 37.

⁸ D.C. North: *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge University Press, 1990, s. 3.

⁹ J.H. Turner: *Struktura teorii socjologicznej*. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2005, s. 576.

¹⁰ E. Ostrom. *An Agenda for the Study of Institutions*. „Public Choice” 1996, No. 48, s. 5.

jących się współzależnych związków. Zasady te są wynikiem ukrytych i/lub jawnych wysiłków jednostek, których celem jest uzyskanie porządku i przewidywalności. Jednostki uzyskują informację, które czynności lub stany są niezbędne (wymagane), dozwolone lub zabronione.

Analiza działań zbiorowych niezależnie od przyjętej koncepcji instytucji oznacza identyfikację i analizę działań grup interesu funkcjonujących na różnych poziomach i obszarach. W procesie transformacji grupy interesu działają na rzecz utrzymania państwowych monopolii, kartelizacji, opóźniania i wstrzymywania procesów prywatyzacji, hamowania procesów restrukturyzacji, utrzymania przywilejów branżowych i zawodowych (gwarancje zatrudnienia, świadczenia rentowo-emerytalne), ograniczania i blokowania dostępu do zawodu. Klasyfikując instytucję z punktu widzenia mechanizmów egzekwowalności (instytucje zewnętrzne i wewnętrzne) możliwa jest identyfikacja działań podejmowanych przez grupy interesu. Z punktu widzenia instytucjonalnego wyróżniamy dwa modele podejmowania działań zbiorowych: model pluralistyczny i model korporatystyczny. W modelu pluralistycznym grupy interesu powstają spontanicznie, a udział w nich jest dobrowolny. W modelu tym pewne grupy zawodowe, wobec których stawiane są wysokie wymagania profesjonalne i etyczne obowiązkowo należą do korporacji zawodowych. Z kolei w modelu korporatystycznym grupy interesu funkcjonują na podstawie obowiązkowej przynależności do zinstytucjonalizowanych struktur typu izby, stowarzyszenia, zrzeszenia, cechy. W Polsce model działań zbiorowych jest modelem eklektycznym z obowiązkową przynależnością do korporacji prawa publicznego i dobrowolnym zrzeszaniem się grup interesu. Grupy interesu działają na rzecz „pozyskania” instytucji zewnętrznych wykorzystując wsparcie monopolu państwa lub tworzą własne mechanizmy egzekwowania – instytucje wewnętrzne. Jako przykład można podać branże (np. górnictwo, energetyka), gdzie opór przeciwko prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych został opłacony nienależnymi rentami w postaci gwarancji zatrudnienia i wysokich odpraw. Działania grup interesu, których celem jest znalezienie i pozyskanie renty należy ocenić jako zjawisko niebezpieczne z punktu widzenia ekonomicznego. Regulacje prawne w tym zakresie są skutkiem kreowania popytu przez grupy interesu. Podaż natomiast z uwagi na słabość systemu realizowana jest przez polityków i rząd. J.G. Stigler¹¹ sformułował tezę, iż regulacja (w odniesieniu do monopolii naturalnych) nie jest dokonywana w interesie publicznym, ale w interesie grup branżowych i polityków. Powstanie grupy interesu zmienia sytuację na poszczególnych rynkach w taki sposób, że grupa interesu staje się silniejszą stroną rynku, a celem jej działania jest przejście części renty słabszej strony rynku.

¹¹ G.J. Stigler: *The Citizen and the State. Essay on Regulation*. University of Chicago Press, Chicago 1975.

Europeizacja działań zbiorowych

Działania zbiorowe pozostają pod wpływem europeizacji¹² definiowanej jako proces, w ramach którego państwa przyjmują reguły UE. W każdym z modeli europeizacji (model zewnętrznych zachęt, model społecznego uczenia, model procesu uczącego) istotną rolę odgrywają instytucje. Adresatem żądań krajowych grup interesu jest rząd i parlament. Z kolei europejskie grupy interesu skupiają się na specjalistycznym procesie decyzyjnym, koncentrując się na dostarczaniu instytucjom unijnym kompetentnych informacji i argumentów poszerzających punkt widzenia dotyczący danego problemu będącego przedmiotem ich działań. Porównanie europejskich i krajowych grup interesu wskazuje na wysoki poziom profesjonalizacji i działalności tych pierwszych. Poziom złożoności systemu instytucjonalnego UE oraz skomplikowane procedury decyzyjne wymagają zatrudnienia specjalistów przygotowujących i monitorujących procesy wypracowywania decyzji. W unijnym systemie instytucjonalnym bardzo duże znaczenie mają procedury informowania grup interesu o niekorzystnych dla nich rozwiązaniach. Na szczeblu europejskim nieobecne są partie polityczne, co skutkuje wzrostem roli i znaczenia grup interesu. Europejskie grupy interesu są podmiotami artykułującymi potrzeby obywateli UE, co przekłada się na zinstytucjonalizowaną współpracę organów wspólnotowych z grupami interesu. Proces europeizacji grup interesu charakteryzuje się z jednej strony etapowością tworzenia europejskich grup interesu co uwarunkowane jest etapowością procesu integracji europejskiej, z drugiej strony charakteryzuje go wzrost liczby i siły grup interesu. Europeizacja grup interesu nabiera szczególnego znaczenia w sytuacji występowania sprzeczności między interesami grup na poziomie unijnym i krajowym, co wyznacza obszary aktywności grup interesu poza granicami państwa i zwiększa możliwości pozyskiwania rent.

Poszukiwanie „rent” przez grupy interesu

Jednoczesność procesów: transformacji, europeizacji i globalizacji powoduje, że systemy interakcji w czasie i przestrzeni powodują powstawanie, przekształcanie i eliminowanie instytucji. Instytucje polityczne, ekonomiczne i prawne determinują różne kombinacje reguł i zasobów w taki sposób, że możliwe jest uzyskiwanie przez grupy interesu korzyści typu „rent seeking”. Proces poszukiwania rent oznacza konieczność identyfikacji ekonomicznych i społecz-

¹² Kultura i gospodarka. Red. J. Kochanowicz, M. Marody. Scholar, Warszawa 2010, s. 210.

nych kosztów ich rozkładu wewnątrz grupy interesu, a także rozkładu korzyści między poszczególne grupy. Ze społecznego punktu widzenia, najmniej korzystna sytuacja występuje wówczas, gdy wielkość zaangażowanych zasobów w pogon za rentą jest większa od renty możliwej do uzyskania. Gdy wielkość zaangażowanych zasobów równa się rencie będącej przedmiotem pogoni, wówczas mamy sytuację całkowitego rozproszenia rent. Renty mogą być również częściowo rozpraszane. Giddens zwraca uwagę na rutynizację i regionalizację interakcji. Konkluzja Giddensa jest taka, iż „[...] regionalizacja interakcji przez tworzenie scenerii ułatwia utrwalenie rutyny. Z kolei trwanie rutyny podtrzymuje struktury instytucjonalne w czasie i w przestrzeni. Zatem to właśnie przez zrutynizowane i zregionalizowane systemu interakcji zdolności refleksyjne podmiotów działania prowadzą do odtwarzania wzorów instytucjonalnych”¹³. Działania grup interesu w celu poszukiwaniu i pozyskiwania rent determinowane są jakością instytucji i zasobem kapitału instytucjonalnego. System instytucjonalny determinuje możliwości kreowania i pozyskiwania różnych form i wariantów rent. Przykładowo, mogą to być renty władzy, lokalizacyjne, urbanizacyjne itp.

Renty władzy, w celu pozyskania których działają grupy interesu, mogą mieć formę lokalnych przywilejów, wyjątków, zwolnień, legalizowania łamania prawa i sankcjonowania odmiennych standardów instytucjonalnych, politycznych funkcji grup kapitałowo przemysłowych i kapitałowo handlowych oraz zawłaszczania poszczególnych organów państwa przez układy prywatnych interesów ekonomicznych.

Jedną z metod działania grup interesu w celu uzyskania rent władzy jest tworzenie „instytucji mostów”¹⁴, które leżą poza zasięgiem oddziaływania państwa i które powodują labilność systemu instytucjonalnego obniżając kapitał instytucjonalny kraju (regionu). Należy podkreślić, że państwo dysponuje zróżnicowanym zasobem instytucji oddziaływania na grupy interesu. Stawiając pytanie, czy grupy interesu poprzez swoje działania osłabiają czy wzmacniają państwo nie możemy udzielić jednoznacznej odpowiedzi. Nie budzi wątpliwości fakt, że w system instytucjonalny muszą być wbudowane mechanizmy i instrumenty kontroli sprzyjające egzekwowaniu prawa przez państwo. Decydujące znaczenie dla określenia wzajemnych relacji państwo-rynek, sektor publiczny-sektor prywatny mają instytucje formalne, a w szczególności normy konstytucyjne. Innym przykładem działań w celu uzyskania rent władzy są rozwiązania instytucjonalne dotyczące finansowania grup interesu, których

¹³ J.H. Turner: *Struktura teorii socjologicznej*. PWN, Warszawa 2005, s. 583.

¹⁴ J. Staniszkis: *Instytucjonalna dynamika rosyjskiego kryzysu i implikacje dla Polski*. „Gospodarka Narodowa” 1999, nr 1-3, s. 37.

celem jest utworzenie partii politycznych. Instytucje formalne wyznaczają mapę dojścia w taki sposób, że grupa interesu, w przyszłości partia polityczna, powołuje stowarzyszenie, które prowadzi działalność gospodarczą będącą źródłem finansowania przyszłej partii politycznej. Takie rozwiązanie instytucjonalne prowadzi do wypaczeń sceny politycznej. Utrzymanie „tej renty” możliwe jest przez blokowanie przez rząd i opozycję zmiany norm prawnych.

Inną formą rent są renty położenia. Decentralizacja władzy publicznej polega na ustawowym jej podziale pomiędzy rząd i samorząd terytorialny. Decentralizacja oznacza również zmiany aktywności ekonomicznej w przestrzeni. Zawodność rynku w kształtowaniu rozwoju przestrzennego oznacza brak efektywnej alokacji, co skutkuje działaniami państwa w odniesieniu do układu przestrzennego. Reforma terytorialno-administracyjna ukonstytuowała samorząd terytorialny, w tym również grupy interesu, które konkurują o renty. Cele społeczno-gospodarcze są ściśle determinowane charakterem i kształtem interakcji w czasie i przestrzeni. Kształtowanie rozwoju przestrzennego pozostaje pod wpływem zarówno rynku, jak i państwa, a te są obszarem aktywności grup interesu. Siła tych czynników wynika z poziomu rozwoju regionu. Rynek w tym przypadku prowadzi do koncentracji aktywności ekonomicznej, politycznej i społecznej w ośrodkach-centrach, ponieważ pojawiają się przewagi konkurencyjne względem innych lokalizacji. Procesy koncentracji wzmocnione są działaniami grup interesu, które poszukują rent urbanizacyjnych. Koszty społeczne w tym przypadku to między innymi peryferyzacja i marginalizacja innych lokalizacji i społeczności. Należy uwzględnić fakt, że ograniczenie niekorzystnych zjawisk wynikających z procesów koncentracji i peryferyzacji przeciwdziała marginalizacji ekonomicznej i społecznej oraz „utrwalaniu regionów pasywnych”. Egzemplifikacją działań grup interesu w zakresie uzyskania rent lokalizacyjnych było tworzenie specjalnych stref ekonomicznych, opierając się na rozwiązaniach instytucjonalnych wywołujących dyfuzję wymuszoną. Efektem działań grup interesu było uzyskanie korzystnych lokalizacji poprzez rozszerzenie łódzkiej SSE na Warszawę, a wałbrzyskiej na Wrocław.

Podsumowanie

Procesy transformacji, integracji europejskiej oraz globalizacji wywierają silny wpływ na zakres, kształt i intensywność zmian instytucjonalnych. Grupy interesu dążą do uzyskania władzy opartej na dystrybucji dóbr generując popyt na instytucje umożliwiające pozyskiwanie, krótko lub długookresowych korzyści w postaci rent. Braki instytucjonalne w obszarze relacji: rynek-państwo-

-grupy interesu stanowią bodźce do działań zbiorowych, których celem jest przede wszystkim uzyskanie specyficznych dóbr publicznych i dóbr prywatnych dla danej grupy. Część działań podejmowanych przez państwo ma charakter ingerencyjny, których uzasadnieniem są realne i/lub potencjalne zawodności rynku. Wobec tego grupy interesu koncentrują się na poszukiwaniu rent i lokalizują swoje działania na przenikaniu się sfery publicznej i prywatnej, ekonomicznej i politycznej. Zidentyfikowanie źródeł deficytów instytucjonalnych powinno umożliwić dalsze badania obejmujące wyjaśnianie i ocenę skutków instytucjonalnych działań zbiorowych, aby w dalszej kolejności podjąć próbę skonstruowania instytucjonalnego modelu rozwoju społeczno-gospodarczego z uwzględnieniem grup interesu.

INSTITUTIONAL ASPECTS OF TAKING ACTION COLLECTIVE AND REPRESENTATION OF INTEREST

Summary

The growing importance of collective action, led to increased interest in interest groups. Research confirms both positive and negative impact of interest groups on the level of socio-economic development. Knitting interest groups are determined to a large extent the structure and quality of the institutional system. Between the activities of interest groups and the institutional system is feedback. On the one hand, the scope, intensity and area of interest groups are determined by institutions and, secondly, the institutional system is a „peculiar effect of” interest groups. The article presents some activities of interest groups known as „the pursuit of a pension”.

Anna Grześ*

OUTSOURCING W ŚWIELE EKONOMII KOSZTÓW TRANSAKCYJNYCH

Wprowadzenie

Wśród wielu rozwiązań stosowanych przez przedsiębiorstwa w celu poprawy efektywności ekonomicznej występuje outsourcing¹. Na przestrzeni kilkunastu ostatnich lat cieszy się on dużą popularnością. Mimo ostatniego kryzysu, jego wartość ciągle rosła². Stał się on w znacznej mierze środkiem do obniżania kosztów prowadzonej działalności.

Outsourcing ma cechy transakcji zawieranej na rynku pomiędzy współdziałającymi ze sobą firmami. O jego ekonomicznej sprawności decyduje relacja ceny (koszt dla zleceniodawcy) do efektów uzyskiwanych z zawieranych transakcji. Dlatego do opisu i zrozumienia efektywności działań outsourcingowych posłuży teoria ekonomii kosztów transakcyjnych w wydaniu R. Coase i O. Williamsona. Celem artykułu jest próba umiejscowienia koncepcji outsourcingu w teorii kosztów transakcyjnych i pokazania wspólnych cech występujących między nimi. W związku z powyższym celem postawiono następującą hipotezę badawczą: znajomość założeń ekonomii kosztów transakcyjnych jest niezbędna w podejmowaniu przez przedsiębiorstwa ekonomicznie uzasadnionych decyzji o outsourcingu czynności bądź procesów biznesowych.

Ekonomia kosztów transakcyjnych według R. Coase

Aspekt funkcjonowania współczesnych przedsiębiorstw jest przedmiotem rozważań różnych dziedzin nauki. Podejmując liczne działania, w tym outsourcing, przedsiębiorcy kierują się wiedzą z ekonomii, a także z prawa, organi-

* Zakład Zarządzania, Wydział Ekonomii i Zarządzania, Uniwersytet w Białymstoku.

¹ Outsourcing oznacza wydzielenie ze struktury określonego procesu/funkcji lub ich części i przekazanie do realizacji zewnętrznemu podmiotowi krajowemu lub zagranicznemu z bliższej lub dalszej lokalizacji na podstawie długoterminowej umowy.

² Raport NelsonHall, za: D. Wolak: Europejski biznes postawił na outsourcing. „Rzeczpospolita” z 11.02.2010, dodatek Ekonomia.

zacji i zarządzania, psychologii czy innych dziedzin. Jednym z podstawowych nurtów ekonomii, mogących tłumaczyć zachodzące we współczesnych gospodarkach zjawiska, jest ekonomia kosztów transakcyjnych (EKT).

Przedstawienie wpływu dorobku EKT na outsourcing wymaga spojrzenia na sposób pojmowania i minimalizowania kosztów działalności przedsiębiorstwa. Jak zaznacza R. Coase, sam mechanizm rynkowy, będący podstawową determinantą teorii neoklasycznej, nie wystarcza do objaśnienia tego, jak funkcjonuje przedsiębiorstwo³. Mechanizm ten decyduje o efektywnej koordynacji zasobów na rynku, jednak uwzględniając takie kategorie, jak cena, popyt i podaż dóbr, nie wyjaśnia jednoznacznie, dlaczego podmiot osiąga taki, a nie inny poziom efektywności. Abstrahuje on od wpływu wielu innych czynników, takich jak np. organizacja podmiotu, koordynacja wewnętrznych procesów, właściwe przygotowanie i monitorowanie zleczanych na zewnątrz funkcji lub procesów, kompetencje dostawcy i jakość dostarczanych przez niego dóbr/usług⁴. O efektywnej koordynacji zasobów wewnątrz przedsiębiorstwa przesądza zatem „widzialna ręka” przedsiębiorcy⁵.

Zarówno w ramach koordynacji wewnątrz przedsiębiorstwa, jak i przez rynek występują transakcje. Generują one liczne koszty (określane mianem kosztów transakcyjnych), które należy minimalizować⁶. Wśród kosztów „organizacji” produkcji za pomocą mechanizmu rynkowego Coase wskazał koszty ustalenia właściwej ceny dóbr/usług, koszty negocjacji i ustalenia ostatecznego kontraktu. Koszty te mogą być zmniejszane, choć nie zostaną nigdy wyeliminowane⁷. Wynika z tego, że w przedsiębiorstwie obok funkcji produkcji występują funkcje związane z zarządzaniem, które także generują koszty i wpływają na efektywność.

Zdaniem Coase, przedsiębiorca unika większości kosztów transakcji, organizując produkcję w ramach firmy⁸. Zawiera on jedynie kontrakt z pracownikami w opierając się na prawie i normach etycznych. Dlatego w działalności

³ R.H. Coase: *The Nature of the Firm*. „*Economica*” 1937, Vol. 4, No. 16, s. 388.

⁴ M. Iwanek, J. Wilkin: *Instytucje i instytucjonalizm w ekonomii*. Uniwersytet Warszawski, Warszawa 1997, s. 16.

⁵ T. Gruszecki: *Współczesne teorie przedsiębiorstwa*. PWN, Warszawa 2002, s. 130.

⁶ Należy zaznaczyć, iż sam R. Coase w cytowanej pracy *The Nature...* nie nazwał tych kosztów jeszcze w tamtym okresie mianem transakcyjnych, choć jego rozważania na temat kosztów transakcji stanowiły podstawę do tworzenia współczesnych (alternatywnych) teorii rozwoju przedsiębiorstwa.

⁷ R. Coase: *Op. cit.*, s. 390-391.

⁸ R. Coase traktuje firmę, jako „system relacji, który urzeczywistnia się, gdy alokacja zasobów zależy od przedsiębiorcy”. *Ibid.*, s. 393.

produkcyjnej dochodzi do integracji poziomej (combination) i pionowej (integration). Koszty zorganizowania każdej dodatkowej transakcji w ramach przedsiębiorstwa rosną do momentu zrównania się z kosztem prowadzenia tej samej transakcji w ramach innego podmiotu (tzn. kosztem koordynacji przez ceny na rynku). Po ich zrównaniu się nie ma ekonomicznego uzasadnienia do dalszego organicznego rozwoju⁹.

Po przekroczeniu określonej granicy wielkości przedsiębiorstwa, efektywność koordynowania przez przedsiębiorcę zmniejsza się. Jednakże udogodnienia techniczne (technologie informacyjno-komunikacyjne) oraz organizacyjne (usprawnienie organizacji pracy, wprowadzenie efektywnych sposobów motywowania) powodują spadek kosztów zarządzania i wzrost ekonomicznie uzasadnionych granic przedsiębiorstwa¹⁰.

Powyższa zależność ma istotne znaczenie dla odpowiedzi na podstawowe pytanie: wydzielać na zewnątrz funkcję/proces czy wykonywać je w ramach firmy? Ekonomicznie uzasadniony staje się outsourcing funkcji, gdy koszty ich koordynacji przez kierownictwo są wyższe niż koszty koordynacji w ramach mechanizmu rynkowego. Inaczej mówiąc, o sposobie koordynacji decyduje zasada minimalizacji kosztów.

Współczesne przedsiębiorstwa mają świadomość, że niemożliwe jest utrzymanie wszystkich zasobów na relatywnie wysokim poziomie. Starają się one koncentrować na działalności podstawowej, a wydzielają coraz więcej funkcji lub procesów na zewnątrz, gdyż za podobną cenę mogą pozyskać usługi o wyższej jakości. Rezygnując z ich wykonania własnymi siłami między innymi ograniczają koszty stałe, a zwiększają zmienne, dzielą się ryzykiem ze swoimi partnerami outsourcingowymi.

Jednakże, jak słusznie zauważa Ł. Hardt, Coase formułując swoje wnioski położył główny nacisk na analizę pracodawca-pracownik. W wyniku takiego podejścia analiza wyboru formy kontraktu i jej wpływu na koszty prowadzenia transakcji nie uwzględnia przedmiotu relacji kontraktowej, czyli specyficznych aktywów¹¹. Specyficzność zasobów może powodować ryzyko uzyskania ceny niższej od gwarantującej opłacalność produkcji, gdy dany produkt jest sprzedawany tylko jednemu odbiorcy. Pracownik z kolei może podjąć niekorzystną

⁹ Ibid., s. 395.

¹⁰ T. Gruszecki: Op. cit., s. 214.

¹¹ Ł. Hardt: *Ekonomia kosztów transakcyjnych – geneza i kierunki rozwoju*. Uniwersytet Warszawski, Warszawa 2009, s. 120.

dla firmy decyzję z różnych przyczyn, np. na podstawie słabego rozpoznania czynników wpływających na nią, dużej niepewności w podejmowaniu decyzji czy zachowania oportunistycznego.

Teoria kosztów transakcyjnych według O. Williamsona

Wskazane wyżej przyczyny zostały mocno wyeksponowane w teorii O. Williamsona. Podobnie jak u Coase, podstawową jednostką analizy ekonomicznej jest transakcja. Transakcje mogą przybierać następujące formy: rynkową, hierarchiczną i hybrydową (mieszaną). Przyjęcie określonej formy transakcji zależy od wysokości kosztów z nią związanych. Wyodrębnia on dwie kategorie kosztów transakcyjnych:

- koszty ex ante, powstające w trakcie przygotowywania i negocjowania warunków kontraktów,
 - koszty ex post, występujące podczas realizacji umowy kontraktowej.
- Zestawienie rodzajów tych kosztów przedstawia tabela 1.

Tabela 1

Podstawowe rodzaje kosztów transakcyjnych

Rodzaje kosztów	Wyszczególnienie
Koszty transakcyjne ex ante	<p>Koszty koordynacji zawierające koszty:</p> <ul style="list-style-type: none"> – ustalania ceny oraz wzajemnych zobowiązań, – informowania o ofertach, – o miejscach zawarcia transakcji, – negocjacji przed pierwszym oraz kolejnym zawarciem kontraktu, – koszty motywacji, wynikające z niekompletności i asymetrii informacji stron kontraktu (w tym umiejętności poszukiwania, rozpoznawania i oceny dostępnych ofert).
Koszty transakcyjne ex post	<ul style="list-style-type: none"> – koszty niedopasowania się stron, powstałe w wyniku niedoskonałości umów kontraktowych, w rezultacie których może dojść do utraty pewnych korzyści i renegotjowania warunków, utrudnień we wprowadzaniu zmian zasad współpracy, w pomiarze wyników transakcji, w wycofaniu się jednej ze stron z kontraktu przed upływem terminu, – koszty monitorowania przebiegu i wykonania postanowień kontraktów oraz ewentualnych rozbieżności w umowach (rozstrzygnięcie sporów, rekompensata wyrządzonych szkód).

Źródło: Opracowano na podstawie: T. Gruszecki: Współczesne teorie przedsiębiorstwa. PWN, Warszawa 2002, s. 254-255.

Z kolei na wysokość wymienionych kosztów wpływają cechy transakcji, które decydują o różnicach pomiędzy nimi. Zalicza się do nich: specyficzność zaangażowanych aktywów, stopień niepewności oraz częstotliwość. Największe

znaczenie przypisuje się specyficzności aktywów, którą analizuje się w kontekście specyficzności: położenia, fizycznej, aktywów ludzkich i ich przeznaczenia¹².

Wyspecjalizowane aktywa (zarówno rzeczowe, jak i osobowe) będące przedmiotem transakcji mają mniejszą wartość poza nią. Zdecydowanie trudniej jest np. upłynnić za określoną kwotę maszyny specjalistycznego użytku niż maszyny ogólnego zastosowania. Dla konkretnej firmy w ogólnym rozrachunku ekonomicznym aktywa wyspecjalizowane są dużo bardziej efektywne niż uniwersalne, gdyż wpływają na obniżenie kosztów wytwarzania. Mogą jednak, w przypadku wydzielenia ich na zewnątrz, zwiększać stopień uzależnienia się zleceniodawcy od wykonawcy.

Specyficzność aktywów dodatkowo staje się widoczna w relacji ze wspomnianą już ograniczoną racjonalnością lub oportunistycznym i działaniem w warunkach niepewności¹³. Ograniczona racjonalność wynika z faktu, że ludzie nie są w stanie przyswoić wszystkich informacji na bieżąco. Podejmują więc decyzje satysfakcjonujące ich w danych okolicznościach, adaptując się takim sposobem do zmian z różnym skutkiem. Im bardziej zostanie ograniczona niepewność, tym wystąpi większe prawdopodobieństwo podjęcia racjonalnej decyzji.

Zachowanie oportunistyczne człowieka ma miejsce w warunkach ograniczonej racjonalności i wynika z chęci działania we własnym interesie. Według O. Williamsona, ludzie są skłonni do oportunistycznego. Nie mogą być całkowicie uczciwi i szczerzy w swoich zamiarach. Takie działania, co należy uznać za optymistyczne, nie występują stale¹⁴. Im więcej oportunistycznego pojawia się w różnych transakcjach, tym częściej trwają one krócej i kończą się niepowodzeniem.

Koszty transakcyjne mogą być, zdaniem O. Williamsona, zminimalizowane przez integrację pionową, gdyż występują mniejsze koszty koordynacji wewnątrz przedsiębiorstwa. O tych kosztach decyduje specyficzność aktywów. Im mniej specyficzne są aktywa, tym korzystniej jest kupić na rynku niż wytwarzać we własnym zakresie. W przypadku specyficznych aktywów koszty transakcji wzrastają w kontaktach z zewnętrznymi kontrahentami¹⁵.

¹² O.E. Williamson: *Ekonomiczne instytucje kapitalizmu*. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1998, s. 65.

¹³ *Ibid.*, s. 69.

¹⁴ *Ibid.*, s. 76.

¹⁵ O.E. Williamson: *The Economics of Organization: The Transaction Cost Approach*. „*American Journal of Sociology*” 1981, Vol. 87(3), s. 559. Zależność ta jest także szerzej analizowana w: O.E. Williamson: *Ekonomiczne...*, op. cit., s. 102-103.

Należy zaznaczyć, że takie założenie abstrahuje od kosztów produkcji i pokazuje, że firmy różnią się poziomem kosztów transakcyjnych. Jednakże przy ocenie opłacalności wytwarzania dóbr i usług uwzględnia się koszty całkowite, a więc oprócz kosztów transakcji także koszty produkcji (w szczególności koszty bezpośrednie). Poziom tych ostatnich jest zróżnicowany i w związku z tym już intensywnie poszukuje się nowych lokalizacji, gdzie koszty produkcji, a w szczególności koszty pracy, są niższe, co jest widoczne w outsourcingu.

Outsourcing – istota, ewolucja i skala procesu

Dokonując wyboru pomiędzy „zrób” lub „kup” współczesne przedsiębiorstwa coraz częściej stosują drugie rozwiązanie. Rezygnują z części funkcji dotychczas wykonywanych, a koncentrują się na kluczowych obszarach działalności, które stanowią o tożsamości firmy i o istocie produkowanych przez nią wyrobów¹⁶. Ten rodzaj decyzji jest typowy dla koncepcji outsourcingu.

Na przestrzeni niespełna dwudziestu lat zaszły intensywne zmiany w ramach samej koncepcji outsourcingu. Zmienił się zakres wydzielanych działań w zależności od podstawowego celu, co wynika z analizy faz jego rozwoju. W pierwszej fazie stosowania outsourcingu firmy dążyły głównie do obniżenia kosztów prowadzonej działalności, przesuując proste lub pomocnicze czynności na zewnątrz. Należały do nich czynności związane z funkcją informatyczną, transport, finansowo-rachunkowe, funkcje pomocnicze w ramach łańcucha dostaw, ochrona mienia, naliczanie płac, rekrutacja i szkolenie pracowników. W drugiej fazie celem ich działań była poprawa jakości świadczonych usług przy wsparciu wysokiej klasy technologii. W trzeciej z kolei, koncentrują się one na zwiększeniu innowacyjności oraz dalszym rozwoju i wydzielają między innymi dział R&D, badań i analiz (banki), marketingu oraz sekcje prawne, a motorem zmian staje się vendor outsourcingu¹⁷, który może dostarczać nowe pomysły, koncepcje i innowacje, być inicjatorem wejścia na nowy rynek czy nawet zmiany definicji biznesu. Na zewnątrz wydzielane się także usługi związane z outsourcingiem procesów wiedzy (Knowledge Process Outsourcing – KPO). Dominują w tych działaniach firmy farmaceutyczne, zaawansowanych technologii oraz banki.

¹⁶ Nowa ekonomia instytucjonalna, aspekty teoretyczne i praktyczne. Red. S. Rudolf. Wyższa Szkoła Ekonomii i Administracji, Kielce 2005, s. 53.

¹⁷ Vendor outsourcingu to firma przejmująca do wykonania określone procesy biznesowe.

O skali outsourcingu świadczy tempo wydziałania określonych funkcji na zewnątrz przez firmę oraz rozwój rynku usług outsourcingowych w formie centrów Business Process Outsourcing (BPO) i Shared Services Center (SSC). Według danych International Data Corporation, roczny wzrost rynku BPO na świecie w 2004 roku był wyższy o 10,8% niż w 2003, a jego prognozowana wartość w 2009 roku miała ulec podwojeniu¹⁸. Kolejne, szacunkowe dane, oparte na wartościach raportowanych przez globalne firmy outsourcingowe wskazują, że wartość światowego outsourcingu za 2008 rok wyniosła około 310 mld USD. Jest to skumulowana wartość przychodów firm z branży BPO oraz ITO¹⁹. W 2009 roku całkowita wartość nowych kontraktów (Total Contract Value) zleconych na globalnym rynku usług BPO i Information Technology Outsourcing (ITO) przekroczyła 67 mld dolarów i była tym samym większa o 5% w porównaniu z rokiem 2008²⁰.

Kontrakt outsourcingowy w świetle cech i kosztów transakcji

Powyższe dane wskazują, że kontrakty outsourcingowe jako rodzaj transakcji cieszą się dużą popularnością. Zarządzający mają coraz większą wiedzę i doświadczenie w zakresie stosowania outsourcingu, a kontrakty spełniają swoją rolę ekonomiczną. Aby dany kontrakt przynosił założone efekty, musi być odpowiednio przygotowany i wdrożony w życie. Jego przebieg zwany cyklem outsourcingu zawiera się w następujących etapach:

- 1) analizie potrzeb,
- 2) ocenie dostawców,
- 3) negocjowaniu kontraktu,
- 4) przeniesieniu procesu lub funkcji na zewnątrz,
- 5) zarządzaniu relacjami,
- 6) kontynuacji, modyfikacji, zakończeniu współpracy,
- 7) ocenie strategicznej²¹.

¹⁸ V. Couto, A. Divakaran: Op. cit.

¹⁹ Rynek outsourcingu w Polsce rozkwita. News opublikowany 04.01.2010 na stronie www.egospodarka.pl (27.01.2010).

²⁰ D. Wolak: Op. cit.

²¹ M.J. Power, K.C. Desouza, C. Bonifazi: Outsourcing. Podręcznik sprawdzonych praktyk. MT Biznes, Warszawa 2008, s. 50.

Żaden z wymienionych etapów cyklu nie może zostać pominięty. W dodatku każdy powinien być przygotowany z należytą starannością, aby wyeliminować lub ograniczyć różne rodzaje ryzyka, gdyż wiążą się one z wysokimi całkowitymi kosztami, w szczególności kosztami transakcyjnymi ex ante oraz ex post. Zazwyczaj, gdy dany kontrakt przyniesie korzyści firmie, przedłuża się go na kolejne okresy, a także rozszerza na inne funkcje.

Na wzrost kosztów transakcyjnych mogą wpływać następujące rodzaje ryzyka:

- wyboru niewiarygodnego dostawcy,
- pogorszenia sytuacji finansowej dostawcy,
- uzależnienia się od dostawcy, a w dłuższym okresie przejęcia firmy przez dostawcę,
- pogorszenia jakości usług i utraty części klientów,
- utraty własności intelektualnej,
- braku lub małego doświadczenia w realizacji projektów outsourcingowych po obu stronach,
- zbyt niskiego oszacowania kosztów transakcji, spowodowanego brakiem standaryzacji funkcji,
- powstania konfliktu w trakcie współpracy między firmą a dostawcą²².

Na kształtowanie się tych rodzajów ryzyka mają wpływ: ograniczona racjonalność, niepewność oraz oportunistyczny, czyli formy ściśle związane z EKT. Już na etapie analizy potrzeb i dokonywania wyboru dostawców możliwości poznawcze firmy są ograniczone. Zdobycie szczegółowych informacji o kontrahentach pociąga za sobą koszty, których poziom jest uzależniony od stanu aktualnej wiedzy i doświadczenia w zakresie stosowania outsourcingu. Im lepiej jest przygotowany zespół odpowiedzialny za planowanie i monitorowanie kontraktów, tym bardziej jest on pewny racjonalności podejmowanych decyzji, a ryzyko wystąpienia trudności i niepowodzeń jest mniejsze.

Tak jak w wielu innych transakcjach, tak i w przypadku outsourcingu występuje niechęć do ujawniania pełnej i rzetelnej informacji na temat warunków działania, trudności występujących po jednej i drugiej stronie. Powstają zatem koszty transakcyjne ex ante, wynikające z niekompletności i asymetrii informacji stron kontraktu, oraz koszty ex post, związane z rozstrzygnięciem sporów czy wyrządzonych szkód. Stąd w rozmieszczeniu usług BPO i ITO na znaczeniu zyskują kraje Europy Środkowej i Wschodniej, w tym i Polska. Głównymi przyczynami wzrostu zainteresowania tymi krajami jako dostawcami usług, oprócz niższych kosztów pracy niż w kraju pochodzenia, były: odpowiednio wykwalifikowany i dostępny personel, posiadający specjalistyczną wiedzę i doświadczenie, wzrost wydajności pracy, relatywnie wysoka umiejętność-

²² M.J. Power, K.C. Desouza: Op. cit., s. 80-84.

ność komunikacji w różnych językach, szeroka oferta świadczonych usług, bliskość geograficzna i kulturowa, spójne środowisko biznesowe w krajach UE-10, ochrona własności intelektualnej, wzrost zainteresowania firm wydzieleniem coraz bardziej zaawansowanych procesów²³. Przy wymienionych uwarunkowaniach outsourcingu, pomimo wyższych kosztów pracy w krajach UE-10 niż w krajach azjatyckich, niepewność i ryzyko związane ze stosowaniem outsourcingu są mniejsze. Można zatem stwierdzić, że wzrost zainteresowania nimi wynika z tego, że wyższe koszty produkcji w krajach UE-10 są rekompensowane niższymi kosztami transakcji niż w przypadku krajów azjatyckich.

Jest to szczególnie widoczne przy kontraktach outsourcingowych, gdzie zleceniodawca musi się liczyć z ryzykiem uzależnienia się od wykonawcy zlecenia. Od niego w dużym stopniu zależy, czy będzie respektować wszelkie zasady poufności i ochrony danych czy też zachowa się oportunistycznie, a koszty transakcyjne w takim wypadku okażą się bardzo wysokie, łącznie z przejęciem swego zleceniodawcy.

Problem ten zauważa między innymi część przedsiębiorstw niemieckich, które zaczynają odczuwać zaciskającą się pętlę wokół siebie ze strony chińskich kooperantów (partnerów). Dla przykładu, małe chińskie auto Lifan 320, do złudzenia przypomina Mini BMW, a Noble to sklonowany Smart Daimlera. Chińska konkurencja kopiuje urządzenia oraz ich komponenty i sprzedaje je na rynki trzecie – głównie do Indii, USA i Rosji. Oszacowano, że prawie 2/3 firm budujących maszyny cierpi z powodu owego piractwa, tracąc rocznie obroty rzędu 6,4 mld euro. Obawiają się występować na drogę sądową z powodu braku zaufania do chińskiego wymiaru sprawiedliwości oraz obawy przed represjami²⁴.

Przykład niemieckich przedsiębiorstw pokazuje, jak ważną rolę odgrywa oszacowanie kosztów transakcyjnych. Faktem jest, że Chiny produkują znacznie taniej, jednak w dłuższej perspektywie pokazane działania mogą powodować spadek popytu na niemieckie produkty oraz dalsze uzależnienie się gospodarki niemieckiej od chińskiej.

Podsumowanie

Ekonomia kosztów transakcyjnych, a w szczególności teorie R. Coase i O.E. Williamsona odnosi się do dwóch podstawowych regulacji działalności przedsiębiorstw: rynkowej, w której transakcja jest regulowana za pomocą me-

²³ Outsourcing 2009: The Review of 750+ BPO and Shared Services Centers in CEE with Russia. DiS, December 2009.

²⁴ F. Dohmen, K. Elger i inni: Geliebter feind. „Der Spiegel” 2010, nr 34, s. 69.

chanizmu cenowego, i hierarchicznej, opartej na kosztach koordynacji przez przedsiębiorcę. Dodatkowo Williamson wyodrębnia i klasyfikuje koszty transakcji, o których wysokości decydują: specyficzność zaangażowanych aktywów, stopień niepewności, częstotliwość ich zawierania, ograniczona racjonalność oraz oportunizm. Parametry te pomagają zrozumieć wzrost roli outsourcingu i zmian w nim zachodzących w podnoszeniu efektywności gospodarowania.

Outsourcing jest złożoną transakcją, w dodatku długoterminową. Oznacza to, że niesie za sobą określone ryzyko, którego wzrost pociąga za sobą wzrost kosztów transakcyjnych *ex ante* i *ex post*. Chcąc zmniejszać te koszty powinny ograniczać ryzyko, gdyż jest ono dodatnio skorelowane ze stopniem niepewności i z oportunizmem. Podejmując decyzję o zastosowaniu outsourcingu należy dokładnie określić całkowitą wartość kontraktów, w której czynnikiem przesądzającym o określonej lokalizacji mogą być koszty transakcji, a nie wyłącznie same koszty produkcji.

OUTSOURCING IN THE LIGHT OF THE TRANSACTION COST ECONOMICS

Summary

The aim of the article is to undertake the effort to place outsourcing concept within the transaction cost economics and to show their common characteristics. The author analyses the theoretical bases of transaction costs. The analysis was based on R. Coase, O.E. Williamson's theory. An attempt of using the transaction cost economics was undertaken for the purpose of explaining the rules occurring in outsourcing contracts. Proper preparation, monitoring and protection of the contracts minimises transaction costs and growth of economic efficiency of the enterprise.

Katarzyna Kopczewska*

ROLA RENTY INSTYTUCJONALNEJ W ROZWOJU PRZESTRZENNYM

Wprowadzenie

Rozwój gospodarczy na poziomie regionalnym coraz trudniej może być w pełni tłumaczony przy wykorzystaniu instrumentarium ekonomii głównego nurtu. Poza czynnikami tradycyjnymi konieczne staje się uwzględnianie nowych elementów, determinujących obserwowane zmiany. Celem artykułu jest pokazanie mechanizmów wpływu renty instytucjonalnej na procesy ekonomiczno-społeczne w jednostkach samorządu terytorialnego w Polsce. Na przykładzie statystyk dla gmin pokazane zostanie znaczenie lokalizacji władz samorządowych szczebla powiatowego.

Renta instytucjonalna – bodziec czy antybodziec rozwoju?

W analizach efektywności i skuteczności działania samorządów lokalnych i regionalnych zwykle za punkt wyjścia przyjmuje się wyłącznie czynniki społeczno-gospodarcze, które stanowiąc mają endogeniczne determinanty rozwoju. Czynniki egzogeniczne traktowane są często jako wspólne dla wszystkich oraz słabo zmienne w czasie. Jest to prawda dla między innymi warunków gospodarczych, jak stopy procentowe, inflacja, kurs walutowy, czy warunków instytucjonalnych, jak polityka państwa czy legislacja. W głównym nurcie badań czynniki egzogeniczne są więc quasi-stałe w czasie i przestrzeni, przez co nie różnicują wyników samorządów. Można jednak znaleźć czynniki egzogeniczne, wykazujące zróżnicowanie pomiędzy jednostkami terytorialnymi oraz często (choć nie zawsze) stałe w czasie. Jest to lokalizacja w ujęciu absolutnym i relatywnym.

Geograficzna lokalizacja samorządów lokalnych, tj. lokalizacja absolutna, jest prawie niezmienna, zaś specyficzne położenie (np. górskie, w obszarze leśnym, przy węzłach komunikacyjnych itd.) determinuje często specjalizację gospodarczą np. rolnictwo, turystyka, logistyka, i wpływa na osiągnięte przez

* Zakład Ekonomii Sfery Publicznej, Wydział Nauk Ekonomicznych, Uniwersytet Warszawski.

samorządy wyniki w rozwoju. Uzupełnieniem lokalizacji absolutnej jest lokalizacja relatywna, rozumiana jako odległość samorządu od centrum. W polskim podziale administracyjno-terytorialnym oznacza dystans pomiędzy gminą czy powiatem a miastem wojewódzkim. Lokalizacja ta wykazuje duże zróżnicowanie pomiędzy samorządami, a co więcej jest zmienna w czasie. Ustanowienie 16 nowych w miejsce 49 starych województw w 1999 roku spowodowało, że znaczna liczba gmin oddaliła się automatycznie od centrum regionalnego.

Pojawia się ważne pytanie, dlaczego separacja przestrzenna determinować ma wyniki gospodarczo-społeczne. Odpowiedzi można szukać w Nowej Geografii Ekonomicznej (NEG), gdzie między innymi korzyści aglomeracji prowadzą do koncentracji działalności gospodarczej w dużych miastach, które są też najczęściej siedzibami władz samorządowych. Równoległym zjawiskiem towarzyszącym jest drenaż obszarów otaczających, tym silniejszy, im są one trudniej dostępne. Prowadzi to do marginalizacji społeczno-gospodarczej obszarów uważanych za peryferyjne, co przekłada się na różnicowanie wyników samorządów lokalnych, właśnie w zależności od lokalizacji. Drugim mechanizmem działającym w podobny sposób jest proces realizacji polityki rozwojowej. Samorządy lokalne, przynależne administracyjnie do określonego regionu, są pod wpływem oddziaływania władz regionalnych. Stanowienie i transmisja polityki to często przepływy tzw. tacit knowledge. Przepływ ten jest tym łatwiejszy im mniejsza odległość pomiędzy podmiotami komunikującymi się¹. Oznacza to, że zlokalizowane peryferyjnie względem władz regionalnych samorządy odczuwać będą słabszy wpływ decyzji wyższego szczebla. W świetle tych mechanizmów renta instytucjonalna rozumiana jest jako korzyść dla samorządów lokalnych z bliskości władz regionalnych o dużych kompetencjach lub sile finansowej – w szczególności władz wojewódzkich lub powiatowych.

Czy renta instytucjonalna jest powiązana z klasycznym pojęciem renty w ekonomii? Należy przywołać tu rentę gruntową według Ricardo, która stanowi wynagrodzenie uzyskiwane przez właścicieli ziemi z tytułu wykorzystania tej ziemi w procesie produkcji. Ze względu na istnienie różnych kategorii ziemi, wyróżnia się rentę różniczkową I i II, gdzie renta różniczkowa I stanowi nadwyżkę zysków właścicieli gruntów wynikającą z wyższej jakości gleby lub mniejszej odległości od rynków zbytu i wynikających z tego niższych kosztów transakcyjnych, zaś renta różniczkowa II to renta gruntowa wynikająca z poprawy jakości gruntu przez inwestycje kapitałowe. Te ramy teoretyczne stanowią świetne tło do wyprowadzenia renty instytucjonalnej dla samorządów lokalnych. Lepsza lokalizacja relatywna, wiążąca się z niższym kosztem dostarczenia do centrum, podnosi atrakcyjność inwestycyjną, co z kolei pozwala na osiąganie lepszych wyników przez samorządy: wyższych dochodów, poprawy rynku pracy, podnoszenia wskaźników jakości życia (dostęp do służby zdrowia,

¹ P. Dicken: *Global Shift. Mapping the Changing Contours of the World Economy*. SAGE 2007, s. 100-105.

usługi komunalne itd.). Przewagi te nie mają miejsca na obszarach położonych peryferyjnie, słabo dostępnych, zmarginalizowanych. Oznacza to, że renta instytucjonalna, z której korzystają samorządy położone w bliskim sąsiedztwie miast centralnych, jest bodźcem rozwojowym. Inne podejście do renty instytucjonalnej jako rodzaju renty gruntowej można znaleźć u Czyżewskiego².

Typy renty instytucjonalnej

Kwestie pomiaru renty instytucjonalnej nie są jednoznaczne. Przede wszystkim należy wyróżnić dwa podejścia: statyczne oraz dynamiczne, oba w kontekście przestrzennym. W ujęciu statycznym przejawem istnienia renty instytucjonalnej są zróżnicowane wyniki jednostek w zależności od lokalizacji relatywnej. Badanym podmiotem mogą być zarówno samorządy jako jednostki sektora publicznego, jak i przedsiębiorstwa z sektora prywatnego. Im jednostka położona dalej od centrum, tym trudniej realizować jej ponadprzeciętne korzyści wynikające z oddziaływania centrum. Renta instytucjonalna jest więc funkcją odległości. Zastosowanie znajdują tu modele wygasania wraz z odległością (distance decay), w których zakłada się, że interakcje przestrzenne dwóch obszarów słabną wraz ze wzrostem ich separacji przestrzennej. Istnieje szeroka literatura sposobów modelowania tych zjawisk³.

W ujęciu dynamicznym renta instytucjonalna może być obserwowana jako zmiana warunków działania wynikająca z utworzenia lub likwidacji siedziby władz regionalnych czy lokalnych. Zmiany są skutkiem reform administracyjnych i terytorialnych. Można ją traktować jako składową analizy kosztów i korzyści społecznych i ekonomicznych zmian w podziale terytorialnym oraz w kompetencjach władz. Nadanie obszarowi statusu siedziby władz samorządowych generuje takie korzyści, jak napływ kapitału ludzkiego, wynikający z powstawania urzędów, filii instytucji, napływ przedsiębiorców itd. Towarzystający tym zjawiskom rozwój gospodarczy jest czynnikiem wspomagającym te procesy. Im silniejsze władze, tj. o większych kompetencjach i budżetach, tym efekt renty instytucjonalnej bardziej znaczący. W tym ujęciu renta instytucjonalna jest procesem o charakterze zero-jedynkowym. Możliwe jest obserwowanie w czasie zmian dla danego obszaru. W sensie ilościowym wykorzystywana może tu być analiza interwencji, pozwalająca na modelowanie szoków jednorazowych o charakterze trwałym.

² B. Czyżewski: Renta instytucjonalna jako wyznacznik przewag komparatywnych gospodarstw rolnych. *Rocz. Nauk.*, 2008, *SERiA* 10, 3, s. 109-114; Idem: Kategoria renty gruntowej w ekonomii nurtu głównego i jej współczesne zastosowania. „*Journal of Agribusiness and Rural Development*” 2009, Vol. 1 (11), s. 27-37.

³ A.S. Fotheringham, M.E. O'Kelly: *Spatial Interaction Models: Formulations and Applications*. Kluwer Academic Publishing, 1989, s. 10-17.

Ilościowe określenie renty instytucjonalnej dotyczyć może zarówno faktu jej występowania, jak i zasięgu przestrzennego. Dowodem istnienia tej renty są istotnie różne wyniki JST w różnych lokalizacjach relatywnych przy założeniu, że jedynym znaczącym czynnikiem determinującym te różnice jest odległość od centrum. Ocena zasięgu renty instytucjonalnej wymaga estymacji ekonometrycznego modelu interakcji przestrzennych, w których odległość od centrum określa siłę interakcji, a uwzględnienie zależności sąsiedzkich eliminuje korelację przestrzenną⁴.

Całkowity efekt renty instytucjonalnej jest składową między innymi dwóch komponentów: odległości oraz roli miast i władz. Efekt odległości jest ujemny (tj. im dalsza odległość tym słabszy wpływ zjawiska), zaś efekt miast i władz jest dodatni (tj. ich istnienie wzmacnia efekt renty instytucjonalnej). Miasta, które aktywnie realizują miejskie funkcje gospodarczo-społeczne wzmacniają bodźce rozwojowe płynące z lokalizacji centralnych.

W realizacji renty instytucjonalnej zasadnicze znaczenie ma przestrzenna polityka regionalna, rozumiana jako działalność instytucji państwowych służąca zarządzaniu terytorium państwa. Można wyróżnić kilka podejść: od promocji modelu rdzeń-peryferia, w ramach którego wzmacniane są miasta centralne, zaś konsekwencją jest osłabianie innych obszarów, w tym małych i średnich miast, do modelu policentrycznego systemu miejskiego (polycentricity), w którym wiele miast o dobrze rozwiniętych funkcjach miejskich wspiera obszary je otaczające. W ramach tych podejść jedynie miasta centralne zawsze są w centrum uwagi programów politycznych. Obszary pozacentralne stają się funkcjonalnie powiązaniem zapleczem wspierającym dla metropolii lub jako peryferia są drenowane i marginalizowane. W polską politykę rozwoju regionalnego wpisany jest model wspierania metropolii, co intensyfikuje efekt renty instytucjonalnej. Konsekwencją jest obserwowana dywergencja na poziomie regionalnym – wewnątrzwojewódzkim⁵. Renta ta jest więc pochodną przyjętej polityki państwa wobec obszarów położonych poza centrum.

Renta instytucjonalna w Polsce – stan obecny

W części empirycznej pokazano efekt renty instytucjonalnej w ujęciu dynamicznym i statycznym. Podjęta została próba zarówno oceny istnienia tej renty, jak i zasięgu przestrzennego oraz składowych tego zjawiska. Na rysunkach przedstawiono statystyki dla gmin w zależności od ich lokalizacji relatyw-

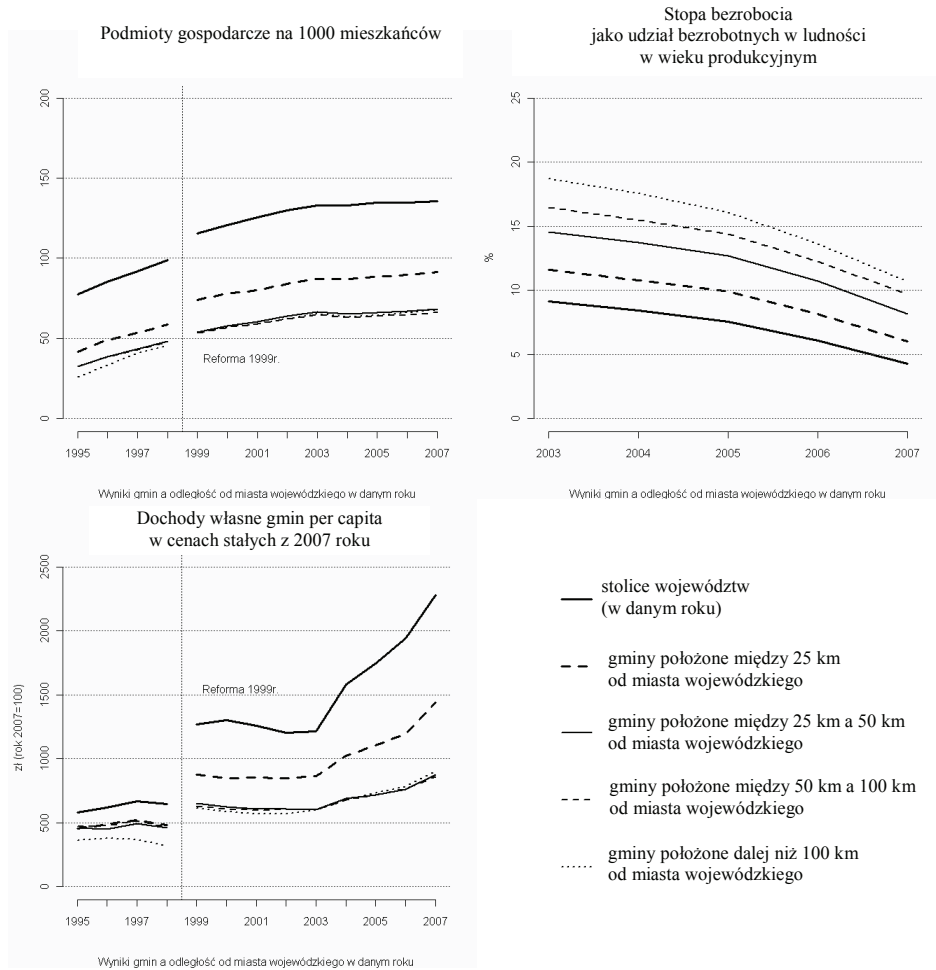
⁴ K. Kopczewska: *Ekonometria i statystyka przestrzenna*. CeDeWu, Warszawa 2006, s. 57.

⁵ P. Wójcik: *Dywergencja czy konwergencja: dynamika rozwoju polskich regionów*. „Studia Regionalne i Lokalne” 2008, nr 2(32), s. 41-60.

nej (rys. 1) i statusu jednostki, tj. będącej lub nie, obecnie lub przedtem, siedzibą władz regionalnych lub lokalnych (rys. 2). Przyjęto, że znaczenie ma status miasta powiatowego, byłego oraz obecnego miasta wojewódzkiego. Przedstawione przykłady empiryczne są dwojakiego rodzaju: a) dotyczą sytuacji samorządów lokalnych opierając się na wielkości dochodów własnych, b) wskazują stan gospodarek lokalnych na przykładzie stopy bezrobocia i liczby przedsiębiorstw. Wykorzystane dane statystyczne pochodzą z BDR GUS. Dochody własne w cenach z 2007 roku oraz liczba podmiotów gospodarczych wyrażone są jako per capita, zaś stopa bezrobocia dana jest jako udział bezrobotnych w ludności w wieku produkcyjnym.

Dochody własne gmin, stanowiące o samodzielności finansowej samorządów oraz o ich możliwościach rozwojowych, są znacząco różne, tak w zależności od odległości od miasta wojewódzkiego, jak i statusu instytucjonalnego. Stolice województw osiągają znacząco wyższe dochody własne per capita i zróżnicowanie to narasta w czasie (rys. 1c). O ile w 2003 roku gminy położone do 25 km i dalej niż 25 km od centrum realizowały odpowiednio poziom 71% i 50% dochodów własnych miast wojewódzkich, o tyle w 2007 roku proporcje te pogorszyły się do poziomu 63% i 40%. Podobną dynamikę wykazuje renta instytucjonalna zależna od statusu (rys. 2c). W 2003 roku miasta, które w 1999 roku utraciły status stolicy województwa realizowały 77% poziomu dochodów własnych obecnych miast wojewódzkich, zaś w 2007 roku było to już tylko 68%. Także gminy, które nabyły status siedzib powiatów osiągają coraz wyższe dochody własne w porównaniu z innymi gminami, które tego statusu nie nabyły – dochody własne miast powiatowych wzrosły z 140% dochodów gmin wiejskich i miejsko-wiejskich w 2003 roku do 156% w 2007.

Liczba firm per capita oraz stopa bezrobocia są indykatorami poziomu rozwoju oraz atrakcyjności biznesowej określonych JST. Tu także można obserwować zjawisko renty instytucjonalnej. W gminach położonych do 25 km od 2003 roku podmioty gospodarcze stanowią stale ok. 65% poziomu miasta wojewódzkiego, zaś stopa bezrobocia była stale wyższa ok. 1,5-2,5 p.p. W gminach położonych dalej niż 25 km podmioty gospodarcze per capita stanowią już tylko 50% względem centrum, zaś stopa bezrobocia jest średnio wyższa o 4-10 p.p. Miasta, które utraciły status stolicy województwa miały o 17-20% mniej podmiotów gospodarczych per capita niż miasta, które utrzymały ten status. Ta grupa samorządów jako jedyna odnotowała ujemną stopę wzrostu liczby przedsiębiorstw zarejestrowanych w REGON (ok. -2% w latach 2003-2007). W miastach powiatowych obserwować można także niższą stopę bezrobocia niż w innych gminach, co wynikać może z ulokowania tam Powiatowych Urzędów Pracy.



Rys. 1. Renta instytucjonalna w gminach w zależności od lokalizacji relatywnej

Tabela 1

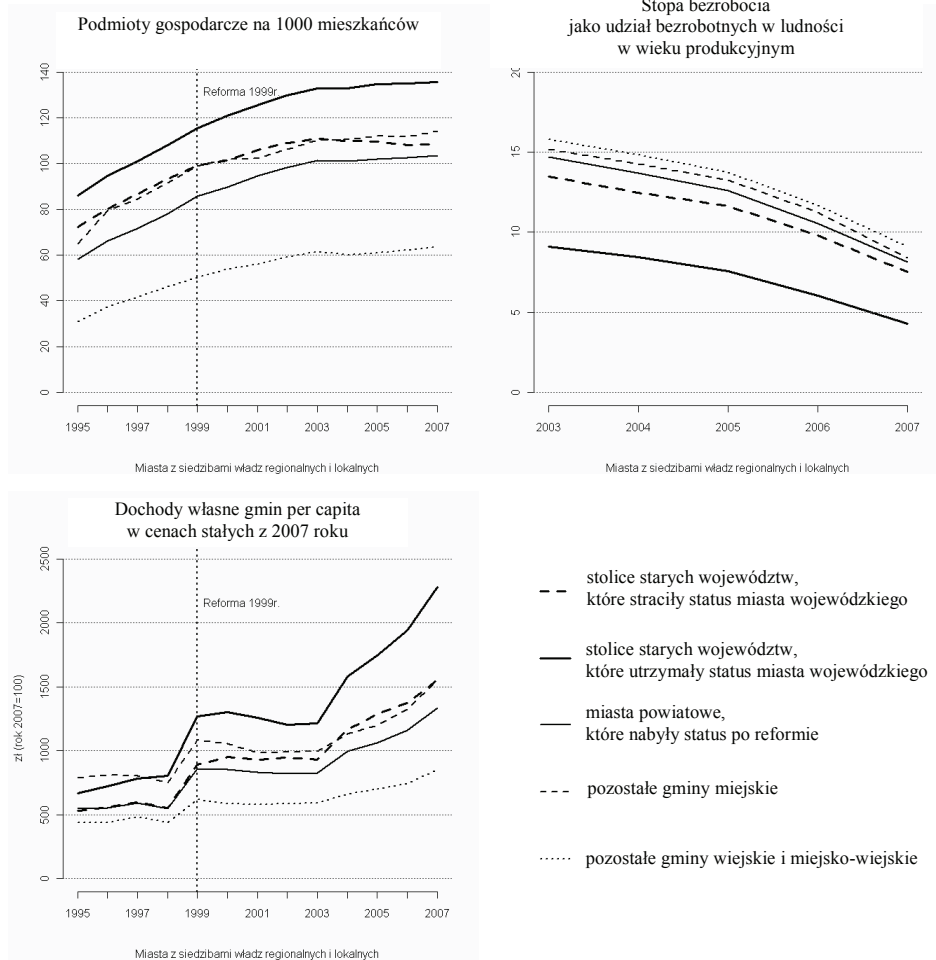
Wybrane zmienne według odległości od miasta wojewódzkiego
w latach 2003 i 2007

Wskaźniki statystyczne	Odległość gminy od miasta wojewódzkiego (w km)				
	0 km stolice województwa	do 25 km	25-50 km	50-100 km	+100 km
Dochody własne per capita					
Rok 2003 w cenach z 2007	1214	802	561	562	557
Rok 2003 % względem miast województwa	–	71%	50%	50%	49%
Rok 2007 w cenach z 2007	2277	1438	876	859	902
Rok 2007 % względem miast województwa	–	63%	38%	38%	40%
Tempo wzrostu realnego 03-07	88%	79%	56%	53%	62%
Podmioty gospodarcze na 1000 mieszkańców					
Rok 2003	133	87	66	65	65
Rok 2003 % względem miast województwa	–	65%	50%	49%	49%
Rok 2007	136	91	68	66	68
Rok 2007 % względem miast województwa	–	67%	50%	49%	50%
Tempo wzrostu realnego 03-07	2%	5%	3%	2%	5%
Stopa bezrobocia					
Rok 2003	9,1%	11,6%	14,6%	16,4%	18,7%
Rok 2003 % względem miast województwa	–	127%	160%	180%	205%
Rok 2007	4,3%	6,0%	8,2%	9,7%	10,7%
Rok 2007 % względem miast województwa	–	140%	191%	226%	249%
Zmiana w p.p. 03-07	–4,8%	–5,6%	–6,4%	–6,7%	–8,0%

Tabela 2

Wybrane zmienne w podziale według statusu instytucjonalnego
w latach 2003 i 2007

Wskaźniki statystyczne	Stolice województwa, które utrzymały status	Stolice województwa, które straciły status	Miasta powiatowe	Gminy miejskie	Gminy wiejskie i miejsko-wiejskie
Dochody własne per capita					
Rok 2003 w cenach z 2007	1214	932	828	996	590
Rok 2003 % względem miast województwa	–	77%	68%	82%	49%
Rok 2007 w cenach z 2007	2277	1554	1332	1554	852
Rok 2007 % względem miast województwa	–	68%	58%	68%	37%
Tempo wzrostu realnego 03-07	88%	67%	61%	56%	44%
Podmioty gospodarcze na 1000 mieszkańców					
Rok 2003	133	111	101	110	62
Rok 2003 % względem miast województwa	–	83%	76%	83%	47%
Rok 2007	136	109	104	114	64
Rok 2007 % względem miast województwa	–	80%	76%	84%	47%
Tempo wzrostu realnego 03-07	2%	–2%	3%	4%	3%
Stopa bezrobocia					
Rok 2003	9,1	13,5	14,7	15,2	15,8
Rok 2003 % względem miast województwa	–	148%	162%	167%	174%
Rok 2007	4,3	7,5	8,1	8,4	9,1
Rok 2007 % względem miast województwa	–	174%	188%	195%	212%
Zmiana w p.p. 03-07	–4,8	–6	–6,6	–6,8	–6,7



Rys. 2. Renta instytucjonalna w gminach w zależności od statusu instytucjonalnego

Podsumowanie

Zaprezentowane podejście do analizy procesów przestrzennych w państwie wyraźnie wskazuje, że samorządy lokalne położone bliżej miast wojewódzkich, tj. bliżej władz administracyjnych i centrów gospodarczych, doświadczają korzyści z lokalizacji. W Polsce po 2000 roku dotyczy to głównie gmin położonych nie dalej niż 25 km od centrum. Także gminy, które stały się siedzibami władz powiatowych odnotowały po reformie terytorialno-administracyjnej z 1999 roku poprawę wyników w rozwoju. Przeciwnie w miastach, które utraciły status miast wojewódzkich widoczne jest osłabienie gospodarczo-społeczne. Obserwowane zjawiska są przejawem renty instytucjonalnej w ujęciu statycznym i dynamicznym.

Implikacje tego dla prowadzenia polityki rozwoju gospodarczo-społecznego są dwojakie: po pierwsze, wzmacnianie metropolii utrwala model rdzeń-peryferia, w którym obszary peryferyjne są wykluczone z życia gospodarczego na poziomie regionalnym, krajowym i międzynarodowym, po drugie, narastająca dywergencja na poziomie lokalnym oznacza oddalanie się od proponowanej w ramach celów strategicznych UE spójności terytorialnej. Endogenizacja wpływu władz samorządowych w konsekwencji oznaczać może ograniczenie zjawiska dyfuzji, które jest oczekiwanym „efektem ubocznym” polityki inwestowania w lokomotywy rozwoju. Wspierana koncepcja rozwoju endogenicznego staje się wtedy tym bardziej aprezestrzenna. Należy pamiętać, że nowa perspektywa finansowa UE 2014-2020 zakładać ma jako priorytety infrastrukturę i innowacyjność. Właściwy model rozwoju przestrzennego jest warunkiem koniecznym realizacji tych celów. Trudno wyobrazić sobie postępującą innowacyjność na terenach peryferyjnych. Oznaczać więc to może koncentrację państwa w realizacji tych celów na obszarach miast wojewódzkich i w konsekwencji zaniedbanie pozostałej części terytorium kraju.

Dominujący efekt renty instytucjonalnej w stolicach regionów przy braku sił przeciwważających może w przyszłości doprowadzić do narastającego wzrostu zróżnicowania wewnątrzregionalnego. Remedium stanowić może zwiększenie roli małych i średnich miast⁶, które będą także generować własny efekt renty instytucjonalnej. Taki mechanizm może pomóc w wyhamowaniu negatywnych konsekwencji peryferyzacji, takich jak odpływ siły roboczej, drenaż kapitału ludzkiego i fizycznego. Aktywną rolę do odegrania ma tu sektor publiczny, który może kształtować politykę podnoszenia atrakcyjności gospodarczo-społecznej obszarów pozarządowych. Jednak w obecnym układzie instytu-

⁶ K. Heffner: Funkcjonowanie miast małych w systemie osadniczym Polski w perspektywie 2033 r. Ekspertyzy do Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2008-2033. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, 2008, s. 285-308.

cyjnym, ukształtowanym po reformie z 1999 roku konieczne jest przeorganizowanie kompetencji samorządów, uwzględniające podniesienie zaangażowania władz powiatowych w kształtowanie rozwoju lokalnego.

ROLE OF INSTITUTIONAL RENT IN SPATIAL DEVELOPMENT

Summary

Socio-economic development in the country is spatial and institutional rent is one of the factors determining the direction and pace of these changes. The purpose of this paper is to place the concept of institutional rent in economic theory and to demonstrate it empirically in local development in Poland. The hypothesis is that the geographical proximity of power and public sector institutions improves the functioning of present local authorities in Poland.

Andrzej Kacprzyk*

INSTYTUCJONALNE DETERMINANTY WZROSTU GOSPODARCZEGO

Wprowadzenie

Zmiany realnych rozmiarów produkcji w gospodarce, a w szczególności ich wzrost w ujęciu per capita, są jednym z najważniejszych przedmiotów zainteresowania ekonomistów. Kwestia wzrostu jest szczególnie istotna w przypadku państw transformacji ustrojowej, ponieważ trwale wysokie stopy wzrostu gospodarczego są jedynym sposobem na dogonienie państw wysoko rozwiniętych i poprawienie warunków życia obywateli w gospodarkach transformujących się. Tradycyjny model wzrostu (Solowa) oraz jego rozszerzenie (model Mankiwa-Romera-Weila) są wciąż punktem wyjścia wielu analiz. Oba skupiają się na bezpośrednich (proximate) czynnikach wzrostu. W opracowaniu przedstawiono krytykę obu modeli oraz płynące z niej implikacje dla badań nad nadrzędnymi (fundamental) determinantami wzrostu. W części empirycznej zaprezentowany zostanie model panelowy dla lat 1980-2005, w którym podjęto próbę oszacowania wpływu czynników instytucjonalnych na tempo wzrostu gospodarczego.

W 1961 roku Kaldor¹ przedstawił zaobserwowane zależności dotyczące wzrostu gospodarczego w krajach rozwiniętych w formie stylizowanych faktów, w których podsumował to, czego ekonomiści nauczyli się analizując wzrost gospodarczy w XX wieku oraz sformułował na ich podstawie przyszły program badawczy. Ze stylizowanych faktów wynika między innymi, że realistyczną metodą badania wzrostu jest analiza ścieżek wzrostu zrównoważonego kapitału i pracy. Metoda ta została zastosowana w egzogenicznym modelu wzrostu Solowa² oraz w jego rozszerzeniach, między innymi modelu Mankiwa-Romera-Weila³.

* Katedra Mikroekonomii, Uniwersytet Łódzki.

¹ N. Kaldor: Capital Accumulation and Economic Growth. In: The Theory of Capital. Eds. F.A. Lutz and D.C. Hague. St. Martins Press, 1961, s. 178-179.

² R.M. Solow: A Contribution to the Theory of Economic Growth. „Quarterly Journal of Economics” 1956, No. 70, February, s. 65-94.

³ N.G. Mankiw et al: A Contribution to the Empirics of Economic Growth. „Quarterly Journal of Economics” 1992, No. 107, May, s. 407-437.

Model Solowa

W modelu tym produkcja w gospodarce opisana jest przez funkcję produkcji⁴ Comba-Douglassa z postępowem technicznym neutralnym w sensie Harroda

$$Y(t) = (K(t))^\alpha (A(t)L(t))^{1-\alpha} \quad (1)$$

gdzie K , A i L są odpowiednio zasobami kapitału, wiedzy technologicznej i pracy zaś α i $1 - \alpha$ są udziałami kapitału i pracy w produkcji.

Przyrost populacji dokonuje się według stałej egzogenicznej stopy $(\dot{L}(t))/L(t) = n$, a zatem $L(t) = \exp(nt) L(0)$, zaś zasób wiedzy technologicznej w gospodarce rośnie zgodnie ze stopą postępu technicznego $(\dot{A}(t))/A(t) = g$, co implikuje, że $A(t) = \exp(gt) A(0)$, gdzie $L(0)$ i $A(0)$ to wyjściowe zasoby odpowiednio – siły roboczej i wiedzy.

Inwestycje w gospodarce są w całości finansowane z oszczędności $I(t) = S(t)$, te zaś stanowią stałą część dochodu narodowego $S(t) = sY(t)$, gdzie s jest egzogeniczną stopą oszczędności. Akumulacja kapitału jest różnicą między inwestycjami a deprecjacją kapitału, która następuje według stałej stopy δ .

Struktura modelu implikuje, że niezależnie od początkowej wartości k gospodarka zmierza w kierunku ścieżki wzrostu zrównoważonego ($\dot{k} = 0$), natomiast produkt na jednostkę efektywnej pracy w długookresowej równowadze wyniesie

$$y^* = \left(\frac{s}{n + g + \delta} \right)^{\frac{\alpha}{1-\alpha}} \quad (2)$$

Z równania (2) wynika, że y^* w modelu Solowa zależy od s , δ , n oraz od $\frac{\alpha}{1-\alpha}$. Im wyższa jest s , tym wyższy jest y^* , natomiast wysokiej stopie δ i/lub wysokiej stopie n odpowiada niski y^* . Struktura modelu Solowa i własności neoklasycznej funkcji produkcji implikują, że bez względu na wyjściowy poziom kapitału przypadającego na jednostkę efektywnej pracy, gospodarka dąży w długim okresie do stanu równowagi, w którym stopa wzrostu produktu per capita jest równa stopie harrodiańskiego postępu technicznego.

⁴ Założenia dotyczące funkcji produkcji i modelu Solowa są omówione szczegółowo np. w: D. Acemoglu: Introduction to Modern Economic Growth. Princeton University Press, 2009, s. 27-34 lub T. Tokarski: Matematyczne modele wzrostu gospodarczego. Ujęcie neoklasyczne. UJ, Kraków 2009, s. 13-40.

Solow⁵ przeprowadził empiryczne analizy dotyczące gospodarki amerykańskiej w latach 1909-1949, z których wynikało, że prawie 90% wzrostu spowodowane było postępowaniem technicznym, czyli wzrostem produktywności czynników produkcji (TFP – total factor productivity), a więc zmienną egzogeniczną, która nie jest objaśniana w modelu⁶. Barro i Sala-i-Martin⁷ podsumowują modele wzrostu z lat pięćdziesiątych i sześćdziesiątych następująco: „Mamy zatem model wzrostu, który wyjaśnia wszystko poza wzrostem, co jest sytuacją wysyczone niezadowolającą”. W odpowiedzi na niedociągnięcia modelu Solowa w późniejszych latach pojawiły się próby jego modyfikacji.

Model Mankiwa-Romera-Weila

Najbardziej znanym rozszerzeniem modelu Solowa jest model Mankiwa-Romera-Weila z 1992 roku (dalej MRW). Autorzy zauważają, że model Solowa pozwala prawidłowo przewidywać kierunek wpływu oszczędności i wzrostu populacji na dochód, jednak nie opisuje prawidłowo siły ich oddziaływania. W świetle danych empirycznych ów wpływ jest zbyt duży. Zdaniem autorów, spowodowane jest to nieuwzględnieniem w oryginalnym modelu istotnej zmiennej – kapitału ludzkiego. Autorzy proponują zatem rozszerzenie modelu Solowa o dodatkową zmienną – nakłady kapitału ludzkiego H .

Funkcja produkcji w modelu MRW przyjmuje następującą formę:

$$Y = K^\alpha H^\beta (AL)^{1-\alpha-\beta} \quad (3)$$

gdzie H oznacza zasób kapitału ludzkiego i reprezentuje takie czynniki, jak umiejętności, wykształcenie, kompetencje oraz inne podnoszące produktywność czynniki zawarte w pracy. Zmienne Y, K, AL mają interpretacje ekonomiczne takie jak w wyjściowym modelu.

Analogicznie do modelu Solowa, struktura modelu implikuje, że gospodarka MRW w długim okresie zmierza do równowagi w stanie ustalonym (czyli $\dot{k} = 0$ i $\dot{h} = 0$), w której produkt na jednostkę pracy równy jest

⁵ R.M. Solow: Technical Change and the Aggregate Production Function. „Review of Economics and Statistics” 1957, No. 39, s. 312-320.

⁶ TFP okazała się tak istotna, ponieważ Solow w obliczeniach nie uwzględnił poprawy jakości mierzalnych czynników produkcji. Po dokonaniu takich korekt (zob. np. Jorgenson, Grilisch, 1967) wkład TFP jest niższy, ale i tak pozostaje ona najważniejszym czynnikiem wzrostu.

⁷ R.J. Barro, X. Sala-i-Martin: Economic Growth. The MIT Press, 2004.

$$y^* \equiv \frac{Y}{L} = A \left(\frac{s_k}{n + g + \delta_k} \right)^{\alpha/(1-\alpha-\beta)} \left(\frac{s_h}{n + g + \delta_h} \right)^{\beta/(1-\alpha-\beta)} \quad (4)$$

gdzie s_k i s_h to stopy inwestycji w kapitał rzeczowy i ludzki, natomiast δ_k i δ_h to stopy deprecjacji tych zasobów.

Produkt na jednostkę pracy w długookresowej równowadze rośnie według stopy wzrostu równej stopie harrodiańskiego postępu technicznego. Ponadto, z równania (3) wynika, że względny wkład stóp oszczędności w produkt przypadający na jednostkę efektywnej pracy zależy od udziałów kapitału rzeczowego i ludzkiego w produkcji. Im wyższe jest α , tym ważniejsze są inwestycje w kapitał rzeczowy, a im wyższe β , tym istotniejsze inwestycje w kapitał ludzki.

Na podstawie modelu MRW można dojść do wniosku, że kraje, które charakteryzują się wyższą skłonnością do oszczędzania, a tym samym wyższymi stopami inwestycji w kapitał ludzki i rzeczowy, będą relatywnie bogatsze. Autorzy przeprowadzają ekonometryczną weryfikację swojego modelu, mającą na celu potwierdzenie prawdziwości wniosków płynących z teoretycznych rozważań. W tym celu estymują współczynniki następującego równania

$$\ln y^* = a + \frac{\alpha}{1-\alpha-\beta} [\ln(s_k) - \ln(n + g + \delta_k)] + \frac{\beta}{1-\alpha-\beta} [\ln(s_h) - \ln(n + g + \delta_h)] + \varepsilon \quad (5)$$

które jest zlogarytmowaną wersją równania (4). Pierwsza estymacja wykonana jest przy założeniu, że $\beta = 0$, co redukuje równanie (5) do równania Solowa z postępowaniem technicznym.

Otrzymane wyniki są statystycznie istotne i dały zgodne z przewidywaniami znaki przy szacowanych współczynnikach, jednak ich wadą jest wysoka wartość współczynnika $\frac{\alpha}{1-\alpha}$, która wynosi ok. 1.4, co oznacza, że udział kapitału w produkcji wynosiłby ok. 2/3. Jest to niezgodne z faktami stylizowanymi Kaldora i z danymi historycznymi, które wskazują, że udział ten jest względnie stabilny i wynosi ok. 1/3⁸. Autorzy dokonują zatem kolejnego oszacowania zlogarytmowanej wersji równania (4), tym razem uwzględniając w nim stopę inwestycji w kapitał ludzki.

Wartości α i β wynikające z oszacowanych parametrów równania kształtują się następująco: $\alpha = 0.31$ i $\beta = 0.28$. Analiza wyników estymacji rozszerzonego modelu Solowa prowadzi do następujących wniosków:

⁸ T. Piketty, E. Saez: Income Inequality in the United States, 1913-1998. „Quarterly Journal of Economics” 2003, Vol. 118, s. 1-39.

- w modelu uzyskano znacznie lepszą zgodność teoretycznych przewidywań z empirycznymi danymi,
- oszacowania parametrów α i β były tym razem zgodne z typowymi oszacowaniami elastyczności produkcji względem kapitału,
- regresja tłumaczy 78% różnic w produkcji przypadającym na pracownika między krajami.

Autorzy podsumowują otrzymane rezultaty następująco: „[...] wydaje się, że rozszerzony model Solowa dostarcza prawie pełnego wyjaśnienia dlaczego niektóre państwa są bogate a niektóre biedne”⁹. Prowadzi to do bardzo istotnych wniosków dotyczących badań nad wzrostem gospodarczym. Kluczowymi zmiennymi, które powinny być analizowane w modelach wzrostu są inwestycje w kapitał rzeczowy i ludzki, natomiast różnice w poziomie technologii nie mają aż tak dużego znaczenia, jak wynikało to z oryginalnego modelu Solowa.

Krytyka modelu MRW i implikacje dla badań nad instytucjami

Model MRW wywołał szeroką dyskusję wśród ekonomistów. Pojawiły się liczne głosy krytyki. Zarzuty miały dwojaki charakter – dotyczyły doboru danych oraz poprawności założeń modelu.

Na przykład Islam¹⁰ łagodzi założenie o parametrycznej homogeniczności funkcji produkcji, przyjęte przez MRW, przeprowadzając analizę panelową z efektami ustalonymi. Jako miary kapitału ludzkiego używa zmiennej HUMAN pochodzącej z bazy Barro-Lee, która mierzy kapitał ludzki znacznie szerzej niż zmienna SCHOOL zastosowana przez MRW. Rezultaty wskazują, że trwałe różnice w poziomie technologii i w instytucjach są kluczowymi zmiennymi pozwalającymi zrozumieć różnice w tempie wzrostu pomiędzy krajami.

Z kolei Klenow i Rodriguez-Clare¹¹ kalibrują parametry modelu, którego celem jest wyjaśnienie, co w większym stopniu wpływa na międzynarodowe różnice w poziomie i tempie wzrostu produkcji – produktywność czy kapitał ludzki i rzeczowy. Próbują również odpowiedzieć na pytanie, jak powinien być mierzony kapitał ludzki i jak sposób pomiaru wpływa na różnice w produktywności.

⁹ N.G. Mankiw et al: Op. cit., s. 408.

¹⁰ N. Islam: Growth Empirics: A Panel Data Approach. „The Quarterly Journal of Economics” 1995, Vol. 110, s. 1127-1170.

¹¹ P.J. Klenow, A. Rodriguez-Clare: The Neoclassical Revival in Growth Economics: Has it Gone Too Far? In: NBER Macroeconomics Annual 1997. Eds. B.S. Bernanke, J.J. Rotemberg. MIT Press, Cambridge, s. 73-103.

ności występujące pomiędzy krajami. Otrzymane rezultaty okazują się wrażliwe na sposób, w jaki dokonywano pomiaru, a specyficzna dla poszczególnych krajów TFP jest znacznie ważniejsza niż edukacja przy badaniu międzynarodowych różnic w dochodach.

Hall i Jones¹² kalibrują parametry modelu, w którym różnice w produkcji przypadającym na pracującego są zdekomponowane na różnice w nakładach czynników produkcji i różnice w produktywności. Uchylają, wątpliwe ich zdaniem, założenie przyjęte przez MRW, że różnice w produktywności występujące pomiędzy krajami nie są skorelowane z akumulacją kapitału rzeczowego i ludzkiego. Otrzymane wyniki pokazują, że kluczowe znaczenie dla wyjaśnienia dużego zróżnicowania w poziomie produktu przypadającego na pracownika pomiędzy krajami ma produktywność, czyli tzw. reszta Solowa. Hall i Jones stawiają hipotezę, że najważniejszym czynnikiem determinującym długookresowe wyniki gospodarcze osiągane przez poszczególne kraje jest infrastruktura społeczna (instytucje i polityka rządu kształtujące otoczenie, w którym funkcjonują podmioty gospodarcze), a swoje wnioski podsumowują następującym schematem:

infrastruktura społeczna → nakłady, produktywność →
produkt na zatrudnionego

który pozwala na rozróżnienie między bezpośrednimi¹³ (proximate causes) a nadrzędnymi (fundamentalnymi) (fundamental causes) przyczynami sukcesu ekonomicznego¹⁴.

Acemoglu¹⁵ analizuje model MRW pod kątem prawidłowości przyjętych w nim założeń dotyczących technologii. Punktem wyjścia jest przyjęcie przez MRW, że wspólny dla wszystkich krajów postęp techniczny opisany jest równaniem $A(t) = \bar{A} \exp(gt)$, z którego wynika, że kraje różnią się wyjściowym poziomem technologii (\bar{A}), która zmienia się jednak według wspólnej stopy (g). Wprowadzenie technologii do modelu w takiej formie uniemożliwiłoby zgodną estymację jego parametrów. Zgodność oszacowań można uzyskać jedynie poprzez przyjęcie założenia, że nie występuje korelacja kluczowych zmiennych objaśniających ze składnikiem losowym. Mankiw, Romer i Weil przyjmują implícite to założenie, a z niego wynika ortogonalność wyjściowego poziomu technologii (który jest częścią składnika losowego) w stosunku do s_k i s_h .

¹² R.E. Hall, C.I. Jones: Why Do Some Countries Produce So Much More Output per Worker than Others? „Quarterly Journal of Economics” 1999, Vol. 114, s. 83-116.

¹³ Tłumaczenie słów „proximate” i „fundamental” na język polski sprawia pewne trudności, ponieważ ich dosłowne znaczenia nie oddają charakteru przyczyn wzrostu o jakich piszą autorzy. Dlatego zaproponowano użycie określenia: przyczyny bezpośrednie i nadrzędne, gdyż znacznie lepiej oddaje ono powiązania pomiędzy wzrostem a różnymi jego determinantami.

¹⁴ R.E. Hall, C.I. Jones: Op. cit., s. 86.

¹⁵ D. Acemoglu: Op. cit.

Acemoglu zauważa, że założenie o ortogonalności jest zbyt silne, prawie nie do obrony. Skoro występują różnice w wyjściowych poziomach technologii pomiędzy krajami, to są one najprawdopodobniej skorelowane z inwestycjami w oba rodzaje kapitału. Konsekwencją estymacji modelu przy tych błędnych założeniach są obciążone (zawyżone) oszacowania parametrów α i β oraz współczynnika R^2 .

Krytyka modelu MRW nie oznacza, że kapitał rzeczowy i ludzki nie są istotnymi czynnikami wzrostu. Gdyby jednak oba rodzaje kapitału oraz technologia były głównymi źródłami wzrostu gospodarczego, to wystarczyłoby ulepszać technologie, zainwestować więcej w kapitał rzeczowy i ludzki. Istnieją jednak na świecie kraje, które wciąż mają nieefektywne technologie i niskie zasoby kapitału, ale, jak zauważa Acemoglu, twierdzenie, że są to kraje biedne, to tak jakby powiedzieć, że ktoś jest biedny, ponieważ nie ma pieniędzy¹⁶. Musi istnieć coś, co powstrzymuje je od inwestowania w technologie oraz kapitał, jakies głębsze fundamentalne przyczyny. Rozumowanie takie prowadzi wprost do podziału czynników wzrostu gospodarczego (analogicznego do tego, co proponują Hall i Jones) na dwa rodzaje: bezpośrednie i nadrzędne. Pełne zrozumienie mechanizmów wzrostu wymaga studiowania jednych i drugich. Pierwsze pozwalają na rozwijanie właściwych modeli formalnych, drugie zaś na zrozumienie wyborów dokonywanych przez społeczeństwa (które to wybory prowadzą je do ubóstwa lub bogactwa).

Lista potencjalnych przyczyn fundamentalnych jest bardzo długa, jej autorami są nie tylko ekonomiści, ale również socjologowie i historycy. Acemoglu¹⁷ grupuje najważniejsze z nich i przedstawia w formie czterech hipotez: szczęścia, geografii, kultury i instytucji. Ostatnia hipoteza, zgodnie z którą to instytucje są fundamentalną przyczyną wzrostu gospodarczego, jest najbardziej istotna, ponieważ to właśnie one (w przeciwieństwie do kultury czy klimatu) są wynikiem wyborów społecznych, mają więc charakter endogeniczny.

Zgodnie z definicją Northa¹⁸, instytucje to „reguły gry”, nadające kształt ludzkim zachowaniom w społeczeństwie. Można je zdefiniować szeroko jako trwałe, prawne, organizacyjne i zwyczajowe uwarunkowania dla powtarzalnych ludzkich zachowań i międzyludzkich interakcji. Ponieważ racjonalnie zachowujące się podmioty ekonomiczne angażują się w takie działania, które są odpowiednio wynagradzane, można postawić hipotezę, że to instytucje, które kształtują owe wynagrodzenia, są bardzo istotnym czynnikiem wpływającym na funkcjonowanie gospodarki i determinującym tempo wzrostu gospodarczego.

¹⁶ Ibid., s. 106.

¹⁷ Ibid., s. 110-112.

¹⁸ D.C. North: *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*. Cambridge University Press, New York 1990, s. 3.

Analiza empiryczna

W celu weryfikacji hipotezy zbudowano panelowy model regresji wzrostu, który pozwala na eliminację opisanych wcześniej błędów wynikających ze stosowania regresji przekrojowych. Model panelowy umożliwia między innymi uwzględnienie stałych w czasie, specyficznych dla poszczególnych krajów efektów (ich brak prowadzi do obciążonych oszacowań). Duża liczba obserwacji zwiększa liczbę stopni swobody i redukuje współliniowość pomiędzy regresorami oraz pozwala otrzymać bardziej precyzyjne oszacowania parametrów i dokonywać testów statystycznych o większej sile.

W badaniu wykorzystano dane dotyczące PKB, inwestycji i konsumpcji pochodzące z bazy Penn World Table 6.3¹⁹. Dane dotyczące jakości otoczenia instytucjonalnego zaczerpnięto z opracowania *Economic Freedom of the World*²⁰.

Zakres terytorialny analizy obejmuje 82 kraje, które wybrano kierując się dostępnością danych (przynajmniej dla 3 kolejnych okresów) i eliminując z badania państwa OPEC oraz kraje afrykańskie. Zakres czasowy obejmuje lata 1980-2005 i uwzględnia 6 5-letnich okresów, dla których obliczono odpowiednie średnie (1980, 1985, 1990, 1995, 2000, 2005). W rezultacie otrzymano niezbilansowany panel obejmujący 377 obserwacji.

Do wyboru pomiędzy modelem z efektami ustalonymi (FEM) a modelem z efektami losowymi (REM) zastosowano test Hausmana, który sprawdza ortogonalność składnika losowego względem regresorów. Na podstawie testu do wykonania oszacowań wybrano estymator FEM.

W badaniu szacowane są współczynniki następującego równania regresji typu Barro

$$GRGDPL2_{it} = \beta_1 + \beta_2 KI_{it} + \beta_3 KC_{it} + \beta_4 LOG(RGDPL2(-1))_{it} + \beta_5 A1_{it} + \beta_6 A3_{it} + \beta_7 A4_{it} + \beta_8 A5_{it} + u_{it} \quad (6)$$

gdzie:

GRGDPL2 – stopa wzrostu realnego PKB p.c.,

KI – udział wydatków inwestycyjnych w PKB,

KC – udział wydatków konsumpcyjnych w PKB,

LOG(RGDPL2(-1)) – logarytm opóźnionego o jeden okres poziomu PKB,

A1 – rozmiary rządu,

¹⁹ <http://pwt.econ.upenn.edu/>

²⁰ <http://www.freetheworld.com/>

- A3 – pewny (zdrowy) pieniądz,
 A4 – wolność handlu międzynarodowego,
 A5 – regulacje rynku kredytowego, rynku pracy i działalności gospodarczej.

Wyniki estymacji parametrów równania (6) przedstawia tabela 1.

Tabela 1

Wyniki estymacji regresji wzrostu

Dependent Variable: GRGDPL2			
Method: Panel Least Squares			
Periods included: 5			
Cross-sections included: 82			
Total panel (unbalanced) observations: 377			
Variable	Coefficient	t-Statistic	Prob.
KI	0.113822	4.642968	0.0000
KC	-0.094901	-3.992073	0.0001
A1	0.402055	3.359908	0.0009
A3	0.267759	3.603472	0.0004
A4	0.423294	3.265968	0.0012
A5	0.617051	3.887540	0.0001
LOG(RGDPL2(-1))	-0.048876	-9.697583	0.0000
01RUS	-0.120274	-6.073384	0.0000
01BHR	-0.066423	-3.722709	0.0002
01NIC	0.058782	3.194366	0.0016
01EST	-0.082145	-4.258293	0.0000
01URY	-0.070476	-4.068759	0.0001
01PNG	0.042938	2.401791	0.0170
01BLZ	-0.073959	-4.300446	0.0000
C	0.386738	7.794175	0.0000
Effects Specification			
Cross-section fixed (dummy variables)			
R-squared	0.747997	Mean dependent var	0.020062
Adjusted R-squared	0.662800	S.D. dependent var	0.026379
S.E. of regression	0.015318	Akaike info criterion	-5.304207
Sum squared resid	0.065933	Schwarz criterion	-4.302893
Log likelihood	1095.843	Hannan-Quinn criter.	-4.906761
F-statistic	8.779645	Durbin-Watson stat	2.502861
Prob(F-statistic)	0.000000		

Źródło: Obliczenia własne w programie EViews 6.

Można z nich wyciągnąć następujące wnioski:

- dopasowanie równania do danych empirycznych w modelu jest relatywnie wysokie – wyspecyfikowane zmienne objaśniają stopę wzrostu gospodarczego w 66.28%,
- wszystkie zmienne są istotne i mają zgodne ze spodziewanymi znaki,
- wzrost stopy inwestycji o 1 punkt procentowy powoduje podniesienia stopy wzrostu PKB p.c. o ok. 0.11 punktu procentowego,
- wzrost wartości wskaźników A1, A3, A4, A5 o jednostkę (wskaźniki przyjmują wartości w skali 0-10) podnosi stopę wzrostu gospodarczego odpowiednio o ok. 0.40; 0.27; 0.42 i 0.62 punktu procentowego.

Ponadto, ujemny współczynnik przy zmiennej $\text{LOG}(\text{RGDPL2}(-1))$ wskazuje na występowanie zjawiska konwergencji. W oparciu o test Jarque-Bera ($J-B = 3.697$) nie ma podstaw do odrzucenia hipotezy zerowej, że składniki losowe mają rozkład normalny.

Podsumowanie

Tradycyjne modele wzrostu uwzględniające wyłącznie bezpośrednie czynniki wzrostu gospodarczego nie pozwalają w zadowalającym stopniu określić, co jest przyczyną dużego zróżnicowania stóp wzrostu pomiędzy krajami. Wprowadzenie do teorii wzrostu pojęcia czynników nadrzędnych wyznacza nowy obiecujący kierunek badań nad wzrostem gospodarczym. Hipoteza, zgodnie z którą to instytucje są fundamentalną przyczyną wzrostu gospodarczego, jest najbardziej istotna, ponieważ to właśnie one (w przeciwieństwie do czynników kulturowych czy geograficznych) są wynikiem wyborów społecznych. Zatem badanie otoczenia instytucjonalnego gospodarki w celu ustalenia, które instytucje mają największe znaczenie i w jaki sposób wpływają na tradycyjne czynniki wzrostu, może pomóc w odpowiedzi na pytanie, jak reformować instytucje, aby pomagały skuteczniej osiągać pożądane wyniki ekonomiczne (trwały i wysoki wzrost gospodarczy).

Przeprowadzona analiza empiryczna potwierdza istotność czynników instytucjonalnych. Należy jednak mieć świadomość ograniczeń wykorzystanej metody. W dalszych analizach wzrostu konieczne wydaje się zastosowanie bardziej zaawansowanych narzędzi statystycznych. Do grupy takiej należy analiza równań strukturalnych (inaczej analiza ścieżek) (structural equation modelling czy path analysis). Pozwala ona na przyczynową analizę związków pomiędzy zmiennymi, a także na uwzględnienie w analizie zarówno zmiennych obserwo-

walnych (mierzalnych), jak i nieobserwowalnych (ukrytych), które są wy-
prowadzane z teorii i mogą wywierać wpływ na przewidywane związki przy-
czynowe.

Analiza bezpośrednich i nadrzędnych czynników wzrostu z wykorzystaniem tego typu narzędzi będzie przedmiotem dalszych badań autora.

INSTITUTIONAL DETERMINANTS OF ECONOMIC GROWTH

Summary

The Solow growth model is still starting point for most of analyses on long-run economic growth. It assumes the key role of the physical capital and technological progress. In its extended version by Mankiw-Romer-Weil, human capital variable has been added and found to be as important as physical capital in explaining international differences in GDP per capita. The critics of MRW's model attacked the validity of the model and the data. We present briefly this criticism and its implications for studying institutional determinants of economic growth. The estimations of our Barro type panel regression of economic growth are presented and discussed. The paper concludes with suggestions on methodology for further researches.

Łukasz Goczek^{*}

CZYNNIKI WZROSTU PKB W KRAJACH POSTKOMUNISTYCZNYCH

Wprowadzenie

Zagadnienie długookresowego wzrostu gospodarczego jest wymieniane wśród najbardziej kontrowersyjnych kwestii w ekonomii, a zarazem najważniejszych zagadnień, które jak dotąd nie pozostają w pełni wyjaśnione. Transformacja gospodarcza w krajach Europy Środkowej, Wschodniej i b. Związku Radzieckiego była niespotykaną okazją dla ekonomistów, jako swojego rodzaju naturalny eksperyment dogodny do badania podstawowego funkcjonowania gospodarki rynkowej. Nic zatem dziwnego, że burzliwa debata dotycząca wyników gospodarczych krajów postkomunistycznych po upadku systemów centralnego planowania stała się motywacją dla wielu naukowców do zbadania tych wyników na gruncie empirycznym.

Spór dotyczący sprzecznych wniosków z różnych badań empirycznych badających wpływ czynników transformacji na wzrost gospodarczy w gospodarkach w okresie przejściowym był bardzo ostry. Było to z jednej strony spowodowane heterogenicznością czynników wzrostu gospodarczego, z drugiej, zwłaszcza w początkowym okresie, niedostateczną długością szeregów czasowych połączoną z chęcią zastosowania ograniczonych wniosków płynących z takich oszacowań w szerzej rozumianych kwestiach, takich jak rola państwa w gospodarce.

W rezultacie debata na temat wyników transformacji odbiegła od dyskusji na temat czynników wzrostu. Dostrzegając tę lukę pomiędzy szerszą literaturą dotyczącą wzrostu a bardziej skupioną tematycznie literaturą dotyczącą transformacji, celem artykułu jest zbadanie czynników wzrostu PKB w krajach postkomunistycznych i przedstawienie ich na tle bardziej ogólnych zależności dostrzeżonych w innych badanych w literaturze regionach. Hipoteza badawcza stwierdza zaistnienie podobnych do innych krajów czynników wzrostu. W dalszej części artykułu przedstawiono ogólny obraz literatury poświęconej od-

^{*} Katedra Makroekonomii i Teorii Handlu Zagranicznego, Wydział Nauk Ekonomicznych, Uniwersytet Warszawski.

miennym wynikiem gospodarczym krajów transformacji, następnie zostanie przeprowadzone badanie empiryczne. Ostatnia część zawiera wnioski, choć szczegółowe porównanie między krajami pozostaje poza zakresem artykułu.

Wzrost gospodarczy w okresie transformacji – omówienie literatury

Przyjęło się w głównym nurcie ekonomii, że istnieją co najmniej dwie główne przyczyny różnych wyników transformacji. Pierwszą z nich są heterogeniczne dla krajów czynniki o charakterze strukturalnym na początku transformacji. Są to tzw. warunki wstępne – początkowy poziom rozwoju, odległość od Europy Zachodniej, bogactwo zasobów naturalnych oraz zakres zakłóceń gospodarczych odziedziczonych z centralnego planowania. Innymi słowy, czynniki uwarunkowane historycznie, które albo mają bezpośredni wpływ na wzrost poprzez początkowo niekorzystne warunki gospodarcze, albo pośredni na wzrost gospodarczy poprzez zależność pomiędzy tymi warunkami a kształtem prowadzonych reform¹. Większość z badań nad tym prowadzonych wykazuje, że różne punkty wyjścia w wyniku heterogenicznej struktury gospodarki mają znaczenie głównie w ciągu pierwszych etapów transformacji. Autorzy² twierdzą, że w krajach postkomunistycznych można zaobserwować pozytywną korelację pomiędzy dobrymi warunkami wyjściowymi i ogólnym wzrostem w okresie transformacji, istnieje jednak powszechna zgoda, że wpływ ten zmniejsza się z czasem. Liczne badania dowodzą, że efekt zanika dość szybko i kraje z niekorzystnymi warunkami początkowymi mają szansę dogonić kraje z bardziej korzystnymi³. Jednak sam fakt, że istnieje znaczący związek między tymi warunkami a wynikami gospodarczymi oznacza, że może istnieć pośredni wpływ warunków początkowych na reformy i w ten sposób na perspektywy wzrostu. Innymi słowy, kraje z gorszymi warunkami początkowymi mniej chętnie podejmowały reformy, stąd ich gorsze dalsze wyniki.

¹ M. De Melo, C. Denizer, A. Gelb: Patterns of Transition from Plan to Market. „World Bank Economic Review” 1996, Vol. 10, s. 397-424; S. Parker, G. Tritt, W. Thye: Some Lessons Learned from the Comparison of Transitions in Asia and Eastern Europe. W: Economies in Transition: Comparing Asia and Eastern Europe. Eds. W.T. Woo, S. Parker, J.D. Sachs. Cambridge, MIT Press, MA 1997, s. 3-16.

² S. Fischer, R. Sahay: The Transition Economies After Ten Years. „IMF Working Paper” WP/00/30, 2000 Washington D.C. oraz M. De Melo, C. Denizer, A. Gelb, S. Tenev: Circumstances and Choice: The Role of Initial Conditions and Policies in Transition Economies. „World Bank Economic Review” 2001, Vol. 15, s. 1-31.

³ A. Berg, E. Borensztein, R. Sahay, J. Zettelmeyer: The Evolution of Output in Transition Economies: Explaining the Differences. „IMF Working Paper” 1999, WP/99/73 oraz M. De Melo, C. Denizer, A. Gelb, S. Tenev: Op. cit., s. 1-31.

Drugą przyczyną zróżnicowania osiągnięć gospodarczych krajów regionu są poczynione wybory polityczne w trakcie transformacji. Przede wszystkim ważne okazało się poświęcenie rządu lub innej władzy wykonawczej w celu przeprowadzenia sprawnej stabilizacji makroekonomicznej w zakresie stóp inflacji oraz spadku deficytu budżetowego. Miało to wpływ na likwidację najmniej efektywnych państwowych przedsiębiorstw, odsunięcie niejednokrotnie skorumpowanych państwowych menedżerów tych zakładów, stabilizację oczekiwań nowych przedsiębiorców i związków zawodowych oraz stworzyło podstawy inwestycji i wzrostu⁴. Innym wyznacznikiem polityki i jej wpływu na wzrost, odnoszącym się do stopnia reform strukturalnych w kierunku gospodarki rynkowej, może być średni postęp w kierunku gospodarki rynkowej w zakresie liberalizacji, deregulacji i prywatyzacji. Te reformy strukturalne są postrzegane jako wiarygodne zaangażowanie na rzecz gospodarki rynkowej i są ściśle związane z działaniami stabilizacyjnymi, które mogą w sposób istotny pomóc w początkowej fazie zakłóceń gospodarczych i recesji po upadku centralnego planowania.

Istnieją dwie główne metody ilustrujące skuteczność środków stabilizacji: spadek wielkości salda budżetowego w stosunku do PKB oraz spadek inflacji. Najczęściej badania wykazywały, że mniejsze deficyty budżetowe i spadek inflacji związane były z szybszym ożywieniem gospodarczym, a następnie wyższymi stopami wzrostu. Istnieje zatem silne poparcie w literaturze empirycznej, jeśli chodzi o kluczowe znaczenie reform i stabilizacji makroekonomicznej⁵. Należy jednak podkreślić, że istnieje wielu krytyków całego procesu reform, wśród nich najbardziej znanym jest laureat Nagrody Nobla Joseph E. Stiglitz⁶. Argumentuje on, że transformację można byłoby przeprowadzić lepiej. Autor pieczołowicie wymienia wszystkie uchybienia w procesie reform, podkreśla ich koszty społeczne, obwiniając o ich nadmierną wysokość instytucje międzynarodowe, a zwłaszcza przyjęty przez nie „Konsensus Waszyngtoński”. Zaprzeczeniem tezy Stiglitz jest artykuł Dąbrowskiego, Gomułki i Rostowskiego⁷, w którym autorzy udowadniają Stiglitzowi zarówno błędną interpretację, jak i błędne przedstawienie podstawowych faktów transformacji.

Druga linia krytyki prowadzonej w trakcie transformacji polityki i jej rezultatów opiera się na niedostrzeżonej przez reformatorów wadze czynników instytucjonalnych pominiętych według Przeworskiego⁸ w trakcie transformacji.

⁴ S. Fischer, R. Sahay, C. Vegh: Stabilization and Growth in Transition Economies: The Early Experience. „Journal of Economic Perspectives” 1996, Vol. 10, s. 45-66; A. Aslund: Building Capitalism, Cambridge University Press, Cambridge 2002 oraz A. Aslund, P. Boone, S. Johnson: How to Stabilize: Lessons from Post-Communist Countries. „Brookings Papers on Economic Activity” 1996, Vol. 1, s. 217-313.

⁵ S. Fischer, R. Sahay, C. Vegh: Op. cit.; S. Fischer, R. Sahay: Op. cit.

⁶ J. Stiglitz: Whither Socialism? MIT Press Books, Cambridge 1996.

⁷ M. Dabrowski, S. Gomułka, J. Rostowski: Whence Reform? A Critique of the Stiglitz Perspective. CEP Discussion Papers dp0471, 2001. Centre for Economic Performance, LSE.

⁸ A. Przeworski: Błędy: informacja a przejście do demokracji. „Studia Socjologiczne” 1997.

Twierdzi on, że instytucje powołane przez komunizm zbyt szybko zostały zniszczone, a nowo utworzone nie poradziły sobie z nową sytuacją w związku z czym miał miejsce możliwy do uniknięcia chaos. Tym samym, makrostabilizacja i liberalizacja nastąpiły zbyt szybko w stosunku do reform II rządu, wobec tego kolejność powinna być odwrotna. W podobny sposób argumentują Aghion i Blanchard⁹, którzy dodatkowo argumentują, że spadek produkcji po upadku komunizmu był spowodowany tymczasowym zakłóceniem w łańcuchu dostaw. Zwolennicy tego punktu widzenia twierdzą, że spadek produkcji był efektem tego zaburzenia, a tym samym wysiłki stabilizacyjne były w zasadzie niepotrzebne. Jak zauważa jednak Aslund¹⁰, kraje niepodjęjące wysiłków reform w pierwszym okresie musiały podjąć je później w sposób bardziej gwałtowny lub do tej pory zostały przy starym systemie władzy ponosząc podobne koszty społeczne. Autor udowadnia też, że w zasadzie tylko kraje, które szybko dokonały reform wprowadziły systemy opieki społecznej, co również podważa tezę Stiglitz'a dotyczące skutków społecznych transformacji.

Kontrowersyjną kwestią w kontekście tej dyskusji jest trudność ustalenia względnego znaczenia wyboru rodzaju polityki w porównaniu do roli warunków początkowych. De Melo i inni (1997)¹¹ dostarczają dowodów, że polityka ma większą wagę niż warunki początkowe. Havrylyshyn et al. (1998)¹² i Berg et al. (1999)¹³ są w stanie wiarygodnie ustalić, że skutki warunków początkowych zanikają z upływem czasu, a polityka stabilizacyjna staje się główną determinantą wzrostu po początkowym okresie. Interesujące będzie spojrzenie na te wyniki po upływie znacznego już okresu i wydłużenia zakresu danych.

Inne czynniki również mogą wchodzić w grę. Debata na temat wzrostu gospodarczego wykazuje olbrzymią liczbę czynników mających nań wpływ, dlatego trudno wykluczyć rolę innych zmiennych. Warto jednak zauważyć, że ceny surowców miały niewątpliwie wpływ na rozwój niektórych krajów. W szczególności trend cen ropy naftowej był jednoznacznie wzrostowy, choć ceny ulegały bardzo silnym wahaniom. Dlatego też kraje bogate w ropę doświadczyły znacznego ożywienia w gospodarce i w związku z tym łatwo zaobserwować silną zależność między stopami wzrostu tych krajów oraz średnimi cenami ropy naftowej.

⁹ P. Aghion, O. Blanchard: On the Speed of Transition in Central Europe. „NBER Macroeconomics Annual” 1994, Vol. 9, s. 283-330.

¹⁰ A. Aslund: Op. cit.

¹¹ M. De Melo: Op. cit.

¹² O. Havrylyshyn, R. van Rooden: Institutions Matter in Transition, But So Do Policies. „Comparative Economic Studies” 2003, Vol. 55, s. 2-24.

¹³ A. Berg, E. Borensztein, R. Sahay, J. Zettelmeyer: Op. cit.

Podsumowując, konsensus wyłania się w trzech punktach. Po pierwsze, stabilizacja makroekonomiczna jest niezbędna do późniejszego ożywienia i wzrostu. Po drugie, podczas gdy warunki początkowe są ważne, ich wpływ na wzrost gospodarczy zmniejsza się wraz z upływem czasu. Po trzecie, wpływ ogólnych czynników wzrostu, takich jak proces konwergencji, akumulacja inwestycji, wzrost poziomu edukacji, otwarcie gospodarki, powinien rosnać w czasie. Podczas gdy na początku debaty transformacja gospodarcza była tylko wątkiem pobocznym ogólnej dyskusji dotyczącej roli państwa w gospodarce, temat ten szybko stał się obszarem badawczym istniejącym na własnych prawach jako osobna dziedzina badawcza. W związku z tym, w literaturze poświęconej doświadczeniom omawianych krajów problemy często podnoszone w bardziej kompleksowych porównaniach wyników ekonomicznych między państwami¹⁴ są poza zakresem dyskusji, podczas gdy nacisk położony jest na charakterystyczne dla tej debaty zmienne – zakres reform, rodzaj prywatyzacji, różne warunki początkowe. Na pewno nie było to nic wyjątkowego – najbardziej istotne w tym początkowym okresie badań było określenie roli czynników strukturalnych (znanych też jako warunki początkowe) oraz wyborów rodzaju polityki (w szerokim rozumieniu obejmującym zarówno liberalizację, reformy rynkowe oraz politykę makroekonomiczną) w wyjaśnieniu bieżących wyników gospodarczych.

Dostrzegając tę lukę pomiędzy szerszą literaturą dotyczącą wzrostu a bardziej skupioną tematycznie literaturą dotyczącą transformacji zbadanie czynników wzrostu PKB w krajach postkomunistycznych, a tym samym porównanie wyników na tle bardziej ogólnych zależności dostrzeżonych w innych badanych w literaturze regionach wydaje się ciekawym przedsięwzięciem.

Przyjęta procedura badania i opis danych

Sformułowanie analizy regresji dynamiki wzrostu gospodarczego w formie próby przekrojowo-czasowej szacowanej przy użyciu Uogólnionego Estymatora Metody Momentów (GMM) stało się powszechne w obecnej literaturze empirycznej wzrostu¹⁵. Jednakże, jak zauważono wcześniej, bardzo mało jest przykładów takiej analizy w literaturze poświęconej transformacji. Krótki zakres dostępnych danych nie pozwala na wyczerpujące badanie trendów dłu-

¹⁴ R. Barro, X. Sala-i-Martin: *Economic Growth*. MIT Press, Cambridge, MA, 2004.

¹⁵ D. Dollar, A. Kraay: *Institutions, Trade, and Growth*. „*Journal of Monetary Economics*” 2003, Vol. 50(1), s. 133-162 oraz S. Bond, A. Hoeffler, J. Temple: *GMM Estimation of Empirical Growth Models*. „*Economics Papers*” 2001-W21, University of Oxford.

goterminowych. Pomimo to próba zbadania czynników wzrostu w celu sprawdzenia, które z nich są ważne dla wzrostu gospodarczego zdaje się nadal interesująca.

Standardowy panelowy model wzrostu gospodarczego można zapisać w postaci ogólnej w następujący sposób

$$y_{i,t} = \sum_{t=1}^p \alpha_1 y_{i,t-1} + \beta_0 + \beta_1 x_{i,t-1} + \beta_2 z_{i,t-1} + u_{it}, \quad \text{dla } t = 1 + p, T \quad (1)$$

gdzie y_{it} to PKB per capita w kraju i oraz w czasie $t = 1 \dots T$, x_{it} jest wektorem z góry ustalonych zmiennych kontrolnych, z_{it} jest wektorem zmiennych egzogenicznych, a β_j dla $j = 0, 1, 2$ oraz α_j dla $j = 1, \dots, p$ są współczynnikami regresji spełniającymi nierówność

$$\left| \sum_{t=1}^p \alpha_1 \right| \leq 1 \quad (2)$$

W tej specyfikacji wyrażenie błędu ma następującą strukturę

$$u_{it} = \eta_{it} + v_{it} \quad (3)$$

gdzie η_{it} jest błędem losowym charakterystycznym dla poszczególnych krajów, v_{it} jest błędem o właściwościach i.i.d. Wówczas standardowe oszacowane równania wzrostu ma następującą formę

$$\Delta y_{it} = \gamma_t + (\alpha - 1)y_{i,t-1} + x'_{it} \beta + \eta_{it} + v_{it} \quad \text{dla } i = 1, \dots, N \text{ i } t = 3, \dots, T. \quad (4)$$

gdzie Δy_{it} jest różnicą logarytmów PKB na mieszkańca pomiędzy okresami, $y_{i,t-1}$ jest logarytmem PKB per capita na początku okresu, x_{it} jest wektorem cech mierzonych w trakcie lub na początku okresu, η_{it} to efekty nieobserwowalne dla poszczególnych krajów, które np. odzwierciedlają różnice w początkowym poziomie wydajności, podczas gdy γ_t to efekty specyficzne dla danego okresu, które przedstawiają zmiany wydajności z okresu na okres, wspólne dla wszystkich krajów. Efekty te pozwolą na zajęcie się kwestiami błędów pomiaru, endogeniczności i pominiętych zmiennych.

Wymiar czasowy danych w panelu wzrostu gospodarczego jest zwykle uśredniany w okresach o długości 5 lub 10 lat w celu uniknięcia wpływu krótkoterminowych cykli koniunkturalnych, które w perspektywie danych rocznych mogłyby wpłynąć na oszacowanie konwergencji. Niestety, nie było możliwe

wykonanie badania na średnich – utrata znacznej ilości obserwacji z przekroju czasowego i tak bardzo ograniczonego ze względu na różne punkty startu niektórych krajów stwarzałyby poważne pytania dotyczące możliwości ogólnego wnioskowania na podstawie wartości wyników uzyskanych w tym oszacowaniu.

Próba krajów użyta w badaniu obejmuje lata 1989-2008. Oznacza to, że maksymalny wymiar czasu niezbilansowanego panelu to 20 lat. Próba obejmuje 27 krajów. Opis zbioru danych i ich źródeł znajduje się w tabeli 1.

Tabela 1

Opis zmiennych i źródeł danych w modelu

Wzrost	Pierwsza różnica logarytmu PKB per capita PKB per capita mierzony w dolarach bieżących (WDI, 2009)
PKB t-5	5 letnie opóźnienie średniej PKB per capita (WDI, 2009)
Inwestycje	Inwestycje jako procent PKB (WDI, 2009)
Inflacja	Logarytm wskaźnika inflacji, deflator PKB (WDI, 2009)
Dług zagraniczny	Dług zagraniczny jako procent PKB (WDI).
Edukacja	Średnia lat szkoły, wśród ludności w wieku 25 lat i powyżej, obu płci, dane uzyskane z Barro i Lee (2000)
FDI	Napływ netto bezpośrednich inwestycji zagranicznych jako procent PKB (WDI, 2009)
Długość życia	Przewidywana długość życia w latach (WDI, 2009)
Podatek	Najwyższa stawka podatku dochodowego (WDI, 2009)
Eksport paliw	Eksport paliw jako % PKB (WDI, 2009)
Otwartość	Otwartość rynku mierzona stosunkiem eksportu i importu do PKB (WDI, 2009)
Zdrowie	Wydatki na zdrowie jako % PKB (WDI, 2009)
Rząd	Wydatki rządowe jako % PKB (WDI, 2009)
Populacja	Stopa wzrostu liczby ludności (WDI, 2009)

Zmienną zależną podobnie jak w większości literatury jest różnica logarytmów realnego PKB. Powstaje poważny problem: roczne stopy wzrostu w wielu krajach transformacji często stanowią szacunki, w szczególności w pierwszych latach transformacji. Oficjalne statystyki są bardzo niedokładne z uwagi na szarą strefę, a ponadto były one metodycznie zaniżane, szczególnie w pierwszych kilku latach transformacji, z czego wynikało, iż recesja po upadku komunizmu była w danych przeszacowana. Obecnie większość urzędów statystycznych dokonała korekty tych danych, niestety trudno jest ocenić jaki to ma wpływ na wyniki badania.

Wyniki

Wyniki przedstawiono w tabeli 2. W pierwszej kolejności przetestowano model neoklasyczny oraz charakterystyczne dla niego zmienne. Rezultaty oszacowania zaprezentowano w pierwszej kolumnie. Ważną kwestią wynikającą z modelu neoklasycznego jest hipoteza konwergencji, czyli tendencji do osiągnięcia przez kraje biedniejsze wyższych stóp wzrostu gospodarczego na mieszkańca niż przez kraje bogate, co sprowadza się do doganiania krajów bogatszych przez biedniejsze. Wyniki wskazują na zgodną z tym modelem konwergencję wśród krajów Europy Środkowej – im kraj był biedniejszy na początku okresu, tym szybciej rósł w kolejnym. Wynik ten nie był tak odporny statystycznie na dodawanie innych zmiennych, jak można to zaobserwować na szerszych próbach krajów, lecz wskazuje na brak niekorzystnego wpływu warunków początkowych. Inne zmienne w tej specyfikacji były nieistotne. Następnie przetestowano kolejne wersje modelu z większą ilością testowanych zmiennych, a wyniki zaprezentowano w kolejnych kolumnach.

Tabela 2

Wyniki oszacowań modeli

	1	2	3	4	5
PKB t-5	-.1182941*** (.0265066)	-.1987261*** (.0473149)	-.0858596 (.0635391)	-.0599894 (.0820215)	-.1654017* (.0679275)
Inwestycje	.0005852 (.0008898)	.0005654 (.0007761)	.0022452* (.0008182)	.0010168 (.0008023)	.0035064** (.0009346)
Populacja	.0067048 (.0086824)	.0010809 (.0093451)	-.0056265 (.0044521)	-.0110132 (.0110289)	-.0109186* (.0044355)
Otwartość		-.000527* (.0002113)	.0003086 (.0003757)	.0004965 (.0004023)	.0003647 (.0003496)
Rząd		-.0003644 (.0026566)	.0008647 (.0016711)	-.0006433 (.001931)	-.0010634 (.0022894)
FDI		-.0010789*** (.0000878)	-.0018737* (.0008545)	-.0024324** (.0008317)	-.0017891*** (.0004326)
Długość życia			-.0050348 (.0049021)		-.0051955 (.0034666)
Inflacja				-.0112686* (.0042177)	.0091237 (.007007)
Podatek					-.0012701*** (.000327)
Edukacja				-.0005867 (.0007564)	

cd. tabeli 2

	1	2	3	4	5
Eksport paliw			.0019238** (.0005519)		
Constant	1.072287*** (.2222831)	1.732418*** (.3905616)	1.004636 (.7088191)	.5404411 (.7176572)	1.850948** (.5816282)
R-squared	.5722562	.6405898	.47444	.5777938	.6961078
N. of cases	483	405	263	248	118

cd. tabeli 2

	6	7	8	9
PKB t-5	-.2298688** (.0625654)	-.162725** (.0548417)	.0317113 (.0499703)	-.2200175* (.0844717)
Inwestycje	.0013517 (.0014365)	.0023311 (.0011936)	.0004595 (.0009181)	-.0005036 (.0023157)
Populacja	.0100821 (.0106916)	.0038171 (.0078873)	.0026605 (.0120422)	-.0118905 (.0141104)
Otwartość	-.0001859 (.0004058)	-.0001109 (.0005112)	.0007389* (.0002691)	-.0005763 (.0004998)
Rząd	.0028305 (.0032727)	.0010074 (.0020445)	-.0024686 (.0025887)	-.0013179 (.0034476)
FDI	-.0010966*** (.0001455)	-.0043487** (.0013646)	-.0009567 (.0008819)	.0048489* (.0020239)
Długość życia	.0006092 (.0080786)	-.0199435* (.0070119)	.005654 (.0052069)	.0100153 (.00988)
Inflacja	-.0209711* (.0093459)	-.0300188** (.0077437)	-.0051604 (.0048222)	-.0077167 (.0085949)
Drogi	.0001033 (.0006508)			
Dług		.0006817** (.0002353)		
Zdrowie			-.0138487 (.0083679)	
Indeks Gini				-.0004172 (.0014941)
Stała	1.914586* (.6998385)	2.710994*** (.6340205)	-.5904739 (.6428087)	1.305276 (1.052774)
R-squared	.7611071	.6923651	.3980915	.8007987
Liczba obs.	197	198	188	184

Wyniki dotyczące zmiennych zero-jedynkowych z uwagi na brak miejsca zostały pominięte. Wartości w nawiasach przedstawiają błąd standardowy, symbole * oznaczają istotność na podstawie testu z na poziomie 10%, ** istotność na poziomie 5%, *** na poziomie 1%.

Prawdopodobnie z powodu niewielkiej wielkości badanej grupy lub też z racji wyjątkowości omawianego regionu większość „klasycznych” zmiennych okazała się nieistotna. Na uwagę zasługuje zwłaszcza poziom inwestycji, który tylko w niektórych specyfikacjach miał statystycznie istotny dodatni wpływ na wzrost PKB. Inflacja jako zmienna wskazująca na szybkość stabilizacji wykazuje spodziewany znak. Wskazuje to na znaczenie walki z inflacją dla trwałego wzrostu. Z kolei deficyt budżetowy nie był istotny. Oznacza to, że ważniejsza od stabilizacji fiskalnej jest stabilizacja monetarna.

Wynik dotyczący zakresu wydatków państwa był ujemny, tak jak wskazuje teoria i wyniki badań na próbie wszystkich krajów świata, choć w przeciwieństwie do nich nie był istotny statystycznie. Na uwagę zasługują również inne zmienne. Trudno zrozumieć ujemny wpływ bezpośrednich inwestycji zagranicznych i jest to wynik zaskakujący. Najwyższa stawka podatkowa miała wpływ ujemny na wzrost gospodarczy i był to wpływ istotny statystycznie. Wynik ten nie był w pełni odporny – być może mniejsza ilość danych dotyczących tej zmiennej mogła mieć wpływ na wynik oszacowania. Tym bardziej, że skorelowane zmienne takie jak wskaźniki Giniego, nakłady na służbę zdrowia, edukację, budowę dróg również były nieistotne dla wzrostu gospodarczego w krajach postkomunistycznych. Zatem, choć wstępnie wydaje się, że poprawa w dziedzinie infrastruktury, edukacji, poprawy zdrowia są niezbędne dla powrotu do wysokiego wzrostu w krajach transformacji, to nie można tego zaobserwować w danych. Jednak można zaobserwować, że wyniki dotyczące bezpośrednich inwestycji zagranicznych są zaskakujące (ujemne i istotne), a ich wytłumaczenie stanowi na pewno wyzwanie. Podobnie ciekawy znak ma zadłużenie zagraniczne. Otóż kraje zadłużające się za granicą w ostatnim dwudziestoleciu rosły szybciej. Być może wskazuje to na rosnącą bańkę kredytową w ostatnich latach. Natomiast dochody z ropy naftowej wskazują na silną dodatnią korelację – kraje korzystające z bogactwa zasobów naturalnych rosły szybciej.

Należy zwrócić uwagę na niedoskonałości przyjętej procedury badawczej, niemniej jednak, jak wspomniano wcześniej, można wysnuć wiele wniosków niezależnych od tych słabości. Ogólnie rzecz biorąc, model jest dobrze dopasowany do danych i przechodzi wszystkie testy. Stopień objaśnienia jest dość wysoki zważywszy, że zazwyczaj zgłaszane poziomy tej statystyki w analizie regresji wzrostu są dość niskie.

Podsumowanie

W artykule przedstawiono dyskusję dotyczącą literatury poświęconej wpływowi zadłużenia zagranicznego na wzrost gospodarczy. Opierając się na wnioskach płynących z tej dyskusji następnie przeprowadzono badanie empi-

ryczne oraz przedstawiono jego wyniki. Najbardziej interesującą częścią tej pracy jest to, że w krajach tych zarysowała się wyraźna konwergencja. Kraje wyraźnie biedniejsze rosły przeciętnie szybciej od najbogatszych. Przeczy to tezie, że ze względu na historię kraje z niekorzystnymi czynnikami wstępnymi, zapóźnione w rozwoju będą zawsze z tyłu za najzamożniejszymi krajami w regionie. Istnienie konwergencji do pewnego stopnia zaprzecza odmienności krajów transformacji właśnie w tym względzie. Na pewno z czynników pre-determinowanych i wyjątkowych w tej grupie krajów może mieć dodatni wpływ na wzrost może mieć obfitość zasobów naturalnych. Być może jednak naturalne bogactwo zasobów może na dłuższą metę przerodzić się w znane w literaturze dotyczącej wzrostu przekleństwo zasobów naturalnych. Zwłaszcza jeżeli dość wysokie ceny surowców będą ulegać w przyszłości dużym wahaniom.

DETERMINANTS OF ECONOMIC GROWTH IN POST-COMMUNISTIC COUNTRIES

Summary

This article aims to examine empirically the factors of GDP growth in post-communist countries and present them against a background of more general relationships established by the growth literature, observed in other regions of the world. The main hypothesis of the research is that similar growth factors affect GDP growth in countries in the region as in other parts of the world. The empirical investigation shows that in these countries we can see a clear convergence pattern. This contradicts the notion of path-dependence and commonly expressed view that some countries in the region with unfavorable initial conditions will not catch up with the relatively richer ones.

CZĘŚĆ III
SYSTEM FINANSOWY
WOBEC ZMIAN
STRUKTURALNYCH

Paweł Alberciak*

OSZCZĘDNOŚCI I MAJĄTEK W GOSPODARCE

Problematyka oszczędności i majątku jest z pewnością jednym z podstawowych zagadnień zarówno w skali mikro-, jak i makroekonomicznej. Poziom oszczędności i wielkość majątku sektora prywatnego zależą od wielu zmiennych. Zmienne te, o różnej sile i kierunku oddziaływania, wpływają nie tylko na wielkość, ale przede wszystkim strukturę majątku (i oszczędności) sektora prywatnego.

Celem opracowania jest uwypuklenie znaczenia struktury aktywów w oszczędnościach i majątku sektora prywatnego oraz poszukiwanie współzależności między sektorem realnym i finansowym gospodarki. Oszczędności i popyt na pieniądź wiążą sektor realny z sektorem finansowym.

Ograniczenie budżetowe sektora prywatnego

Dwie teorie neoklasyczna i keynesowska wpływu stopy procentowej na oszczędności wykazują wzajemną sprzeczność¹. Zasadniczą kwestią obydwu koncepcji jest, czy zmiany stopy procentowej są skorelowane z poziomem oszczędności prywatnych (ewentualnie majątkiem)? Na podstawie koncepcji keynesowskiej funkcji konsumpcji powstały teorie „ukierunkowane na przyszłość”²: teoria permanentnego dochodu Milтона Friedmana³ i teoria cyklu życia

* Katedra Ekonomii Instytucjonalnej, Uniwersytet Łódzki.

¹ W ujęciu klasycznym, oszczędności są funkcją stopy procentowej. Im wyższa jest stopa procentowa, tym społeczeństwo bardziej jest skłonne zastępować obecną konsumpcję oszczędnościami (przyszłą konsumpcją). Odmienną interpretację reprezentuje podejście keynesowskie – niska stopa procentowa wpływa dodatnio w kolejności na inwestycje – dochody – oszczędności. W tym ujęciu wzrost inwestycji implikuje wzrost oszczędności. Podejście keynesowskie, przy dzisiejszym rozwoju rynków finansowych, wydaje się naiwne. Patrz: R.G.D. Allen: Teoria makroekonomiczna. Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1975.

² Funkcje konsumpcji w hipotezach Friedmana i Modiglianego są w pewnym sensie modyfikacjami keynesowskiej funkcji konsumpcji. Można przyjąć, że są poszerzeniem koncepcji Keynesa o interpretację autonomicznego składnika funkcji konsumpcji. Aby to uzasadnić, można podjąć próbę interpretacji enigmatycznego składnika funkcji konsumpcji Keynesa, tzw. autonomicznej konsumpcji (C_0). Przyjmijmy, że uzależniona jest ona od wielkości majątku utrzymywanego w formie pieniądza, kredytów netto (różnicy między splatami kredytów a nowo zaciągniętymi kredytami) oraz inwestycji w majątek trwały gospodarstw domowych

$$C_0 = m \cdot (V - VS) / P + NK / P - I_{MT},$$

Franco Modiglianego⁴. Według tych teorii, podmiot podejmując decyzję o oszczędnościach kieruje się preferencjami w stosunku do bieżącej i przyszłej konsumpcji oraz perspektywami konsumpcji w przyszłości⁵.

W teoriach „ukierunkowanych na przyszłość” ważną rolę przypisuje się rynkom finansowym. Rynki finansowe gromadzą środki w formie oszczędności i udzielają pożyczek. Poziom rozwoju rynków finansowych oraz „koniunktura” na tych rynkach wpływa na sferę realną gospodarki przede wszystkim poprzez konsumpcję i inwestycje w gospodarce.

Sektor prywatny może lokować swój majątek w różnych aktywach, między innymi w zależności od rozwoju rynku finansowego. W opracowaniu przyjęto duże uproszczenia, ograniczając rozważania do obligacji skarbu państwa, pieniądza i kapitału fizycznego.

Zagregowany majątek sektora prywatnego (A_{t-1}) w ujęciu nominalnym na koniec okresu $t-1$ (lub na początek okresu t) można zapisać jako sumę wspomnianych wyżej aktywów⁶

$$A_{t-1} = D_{t-1} + Mg_{t-1} + B_{t-1} + P_{t-1} \cdot K_{t-1} \quad (1)$$

gdzie⁷: D – depozyty bankowe sektora prywatnego, Mg – gotówka w obiegu pozabankowym w posiadaniu sektora prywatnego, B – obligacje państwowe w posiadaniu sektora prywatnego, K – kapitał fizyczny⁸ (prywatny), P – ogólny poziom cen.

W kontekście dalszych rozważań istotna jest zmiana poziomu majątku w danym okresie: $\Delta A = A_t - A_{t-1}$. Po przekształceniu zależności (1) otrzymano równanie przyrostu majątku przy silnym założeniu stabilnego poziomu cen ($P_t = P_{t-1}$).

$$\Delta A = \Delta D + \Delta Mg + \Delta B + P_t \cdot \Delta K + \Delta Ak + \Delta Az. \quad (2)$$

cd. przypisu 2

gdzie: m – część majątku, utrzymywanego w formie pieniądza, przeznaczana na konsumpcję, V – nominalna wartość majątku, VS – majątek utrzymywany w obligacjach $\{VB\}$ i akcjach $\{VA\}$ (wielkości nominalne), NK – kredyty netto, I_{MT} – inwestycje w majątek trwały gospodarstw domowych, finansowane z nagromadzonego zasobu majątku.

³ M. Friedman: A Theory of the Consumption Function. Princeton University Press, Princeton 1957.

⁴ F. Modigliani, R.E. Brumberg: Utility Analysis and the Consumption Function: An Interpretation of Cross-Section Data. W: Post-Keynesian. Ed. K. Kurihara. Rutgers University Press, 1954, s. 388-436; A. Ando, F. Modigliani: The „Life Cycle” Hypothesis of Saving: Agregate Implications and Tests. „American Economic Review” 1963, Vol. 53, s. 55-84.

⁵ D. Romer: Makroekonomia dla zaawansowanych. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2000, s. 342.

⁶ Analizę ograniczono do gospodarki zamkniętej. Analogicznie można zapisać wielkość majątku na koniec okresu t : $A_t = D_t + Mg_t + B_t + P_t \cdot K_t$.

⁷ Zsumowane aktywa przyjęto za majątek sektora prywatnego. Takie podejście jest oczywiście dużym uproszczeniem.

⁸ Przyjęto, że występuje tylko własność prywatna kapitału (fizycznego).

W kategorii wydatków sektora prywatnego (w ujęciu nominalnym) i źródeł finansowania tych wydatków, aktywa sektora prywatnego można zapisać w formie reprezentujące jednookresowe równanie ograniczenia

$$A_t = A_{t-1} + P_t \cdot YD_t + N_t - P_t \cdot C_t - O_t - P_t \cdot \delta \cdot K_t, \quad (3)$$

gdzie: t – bieżący okres, $t-1$ – okres poprzedni, YD – dochód do dyspozycji w ujęciu realnym, N – kredyty bankowe zaciągnięte przez sektor prywatny (nominalnie), C – realna wielkość konsumpcji, O – odsetki od zobowiązań sektora prywatnego, $\delta \cdot K_t$ – inwestycje odtworzeniowe (realnie), δ – stopa zużycia kapitału.

W równaniu (3) nominalna wartość majątku w danym okresie uzależniona jest od poziomu nominalnego majątku na koniec okresu poprzedniego (lub na początku okresu bieżącego) oraz od różnicy między źródłami finansowania wydatków sektora prywatnego a samymi wydatkami. Do wydatków zaliczono: konsumpcję, inwestycje odtworzeniowe i odsetki od zobowiązań sektora prywatnego.

Zapisując równanie (3) w kategorii zmiany majątku otrzymuje się

$$\Delta A = P_t \cdot YD_t + N_t - P_t \cdot C_t - O_t - P_t \cdot \delta \cdot K_t \quad (4)$$

Następnie przyrównując stronami równania 3 i 4 uzyskano

$$\begin{aligned} \Delta D + \Delta M_g + \Delta B + P_t \cdot \Delta K + \\ = P_t \cdot YD_t + N_t - P_t \cdot C_t - O_t - P_t \cdot \delta \cdot K_t \end{aligned} \quad (5)$$

Definiując oszczędności jako nieskonsumowaną część dochodu do dyspozycji⁹ (w ujęciu pieniężnym) – $P_t \cdot S_t = P_t \cdot YD_t - P_t \cdot C_t$ – można zapisać

$$P_t \cdot S_t = \Delta D + \Delta M_g + \Delta B + P_t \cdot \Delta K - N_t + O_t + P_t \cdot \delta \cdot K_t \quad (6)$$

Zmiany depozytów i zmiany gotówki – $\Delta D + \Delta M_g = \Delta M$ – określono dalej jako zmianę zasobów pieniądza w posiadaniu sektora prywatnego¹⁰. Dopuszcza się przy tym występowanie „nierównowagi” na tym rynku (nadwyżka możliwości kredytowych-pożyczkowych).

Inwestycje brutto sektora prywatnego definiowane są jako suma zmiany zasobu kapitału rzeczowego oraz inwestycji odtworzeniowych

$$I_t = \Delta K_t + P_t \cdot \delta \cdot K_t$$

⁹ W taki ujęciu oszczędności przedstawiane są w rachunkach makroekonomicznych.

¹⁰ W krótkim okresie „równowaga” rynku pieniężnego (lepiej pożyczkowego) powinna być określana zdaniem autora w kategorii strumieni - popytu i podaży na fundusze pożyczkowe. Teoria preferencji płynności zajmuje się równowagą form, w jakich trzymane są aktywa majątkowe, i ujmuje je w kategoriach zasobów – podaży pieniądza i popytu na pieniądz. Teoria funduszy pożyczkowych ujęta jest w formie opisu zależności między strumieniami funduszy (zmiany podaży pieniądza).

Z kolei różnicę między kredytami bankowymi zaciągniętymi przez sektor prywatny w danym okresie a zapłaconymi odsetkami (kosztem obsługi kredytów)¹¹ oznaczono jako kredyty bankowe netto ($NK_t = N_t - O_t$)¹².

W konsekwencji, po podstawieniu przyjętych zależności, równanie oszczędności przyjmuje postać¹³

$$P_t \cdot S_t = \Delta M + \Delta B + P_t \cdot I_t - NK_t \quad (7)$$

Powiązania między zmiennymi ekonomicznymi w równaniu (7) należy traktować raczej jako bazę do uwzględnienia szerszego spektrum aktywów¹⁴. Na przykład, jeśli uwzględnić wśród aktywów obligacje, które emituje sektor prywatny, to równanie oszczędności ulegnie przekształceniu w

$$P_t \cdot S_t = \Delta M + \Delta B + \Delta B_{PR} + P_t \cdot I_t - (NK_t + NJ_t) \quad (8)$$

gdzie: ΔB_{PR} – zmiana długu sektora prywatnego w formie obligacji, pożyczki sektora prywatnego w formie emisji obligacji w danym okresie.

Należy przy tym uwzględnić, że $-\Delta B_{PR} = NJ_t$. Wprowadzenie do rozważań obligacji sektora prywatnego może mieć wpływ na poziom oszczędności poprzez inwestycje. Wydaje się jednak, że raczej zmieni tylko strukturę aktywów¹⁵.

¹¹ Odsetki od zobowiązań sektora prywatnego można zinterpretować jako oszczędności „konieczne”.

¹² Kredyty netto można zinterpretować także jako zmianę zobowiązań sektora prywatnego wobec sektora bankowego w stosunku do okresu poprzedniego: $\Delta M - \Delta H = NK_t$. W przypadku, gdy kredyt bankowy wynosi zero, oznacza to niezmiennosc bazy monetarnej.

¹³ Zmiana poziomu obligacji państwowych w posiadaniu sektora prywatnego może wynikać z dwóch czynników, $-\Delta B = \Delta B^n + \Delta B^c$ – po pierwsze, ze zmiany poziomu długu publicznego oraz po drugie z działań banku centralnego w formie operacji otwartego rynku ($\Delta B^c = -\Delta H$ – przyjęto, że zmiana bazy monetarnej wynika wyłącznie z operacji otwartego rynku). Inwestycje brutto sektora prywatnego zdefiniowano jak w tekście. Uwzględniając także $-\Delta M = \Delta H + NK_t$ - oszczędności sektora prywatnego w ujęciu nominalnym można zapisać

$$P_t \cdot S_t = \Delta H + NK_t + \Delta B^n + \Delta B^c + P_t \cdot I_t - NK_t = P_t \cdot S_t = \Delta B^n + P_t \cdot I_t$$

Zmiana poziomu długu publicznego to ujemne oszczędności państwa. Przy założeniu, że zobowiązania sektora państwowego wobec sektora bankowego wynoszą zero, przyrost obligacji państwowych w posiadaniu sektora prywatnego określa ujemne oszczędności państwa w ujęciu nominalnym: $-\Delta B^n = S_t^g$. Przy takich (silnych) założeniach otrzymuje się warunek (tożsamość) równowagi na rynku towarowym: $P_t \cdot S_t + P_t \cdot S_t^g = P_t \cdot I_t$.

¹⁴ Sektor prywatny może utrzymywać część aktywów (majątku), gdyż określa wielkość oszczędności i majątku (lub konsumpcji) na podstawie nie tylko oczekiwań co do przyszłego poziomu dochodu, ale również biorąc pod uwagę niepewność tych oczekiwań. Zwiększenie niepewności w otoczeniu społeczno-gospodarczym może być istotnym elementem wpływającym na ograniczenie konsumpcji i zwiększenie oszczędności.

¹⁵ Przyjmijmy, że w gospodarce występują dwa podmioty A i B. Każdy z nich posiada określony zasób majątku przechowywany w obligacjach i pieniądzu. Popyt na obligacje będzie efektywnie zrealizowany, jeśli na rynku wystąpi odpowiadająca mu podaż – podmiot A chce kupić, a podmiot B chce sprzedać obligacje. W konsekwencji wymiany nastąpi zmiana struktury zasobów podmiotów. Nie będzie miała ona wpływu na zagregowaną wielkość obligacji i pieniądza w gospodarce. Takie rozumowanie będzie prawdziwe, gdy nie uwzględnia się nowej emisji obligacji i zakłada brak dopływu oszczędności z zagranicy.

Rozwój rynku finansowego będzie na wpływ absorpcję oszczędności przez różne instrumenty tego rynku. Szczególnie istotne (kryzysogenne) może to być w sytuacji, gdy kolejne instrumenty finansowe oparte są na kapitale z jednego segmentu sektora realnego (np. rynku nieruchomości).

W dalszych rozważaniach przyjęto także traktować zmianę zasobów pieniądza w kategoriach zmiany popytu na pieniądź sektora prywatnego¹⁶.

Oszczędności i popyt na pieniądź

Rozważając wpływ oszczędności (majątku) i pieniądza na gospodarke trudno pominąć zasadnicze pytanie, czy oszczędności wpływają na popyt na pieniądź¹⁷ czy też odwrotnie? Ewentualnie można przyjąć założenie, że między obydwooma wielkościami występują sprzężenia zwrotne¹⁸.

Można poprowadzić też rozważania w taki kierunek, że poziom oszczędności sektora prywatnego będzie dany egzogenicznie. Poziom rozwoju rynku finansowego determinowałby wtedy skład portfela aktywów sektora prywatnego¹⁹.

Friedman wskazywał na zależność popytu na pieniądź od permanentnego dochodu²⁰, relacji nominalnej stopy procentowej z oczekiwanymi stopami zwrotu z różnych aktywów²¹ i oczekiwaną stopą inflacji²². W uproszczeniu koncepcję Friedmana można zapisać następująco

$$\frac{M}{P} = f(Y^P, R_B - R, R_K - R, \pi^E - R) \quad (9)$$

¹⁶ W opracowaniu przyjęto, że podaż pieniądza odpowiada popytowi na pieniądź. Popyt na pieniądź zdefiniowano jako bezpośrednią potrzebę utrzymywania części majątku w pieniądzu zamiast użycia go do zakupu innych aktywów.

¹⁷ Konieczne wydaje się przy tym rozważenie, czy badając popyt na pieniądź jesteśmy w stanie wysublimować tę wielkość czy też postrzegamy ilość pieniądza równoważącą rynek pieniężny? U Wicksela, krzywa popytu na pieniądź jest „miejszem geometrycznym obserwowanych punktów przecięcia krzywych popytu na pieniądź i jego podaży”. M. Blaug: *Teoria ekonomii. Ujęcie retrospektywne*. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1994, s. 650.

¹⁸ Istotna może być tutaj koncepcja pieniądza endogenicznego. Pojęcie pieniądza endogenicznego związane jest z sytuacją, kiedy zmiany wielkości produktu (oszczędności) powodują zmiany podaży pieniądza – popytu na pieniądź. Również rozwój rynku finansowego może w znaczący sposób wpływać na realny zasób pieniądza. Postkeynsiści uważają, że podaż pieniądza może być w znacznym stopniu endogeniczna. Wysoce wyspecjalizowany system bankowy może mieć wpływ na realizację planowanych wydatków sektora prywatnego i tym samym na oszczędności. B. Snowdon, H. Vane, P. Wynarczyk: *Współczesne nurty makroekonomiczne*. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1998, s. 393.

¹⁹ Według monetarystów pieniądź stanowi substytut innych aktywów. Ustalenie poziomu oszczędności w równaniu (7) skutkuje substytucyjnością aktywów, w których sektor prywatny lokuje majątek. Nie traktuje się przy tym tych aktywów jak bliskie substytuty.

²⁰ Bieżąca wartość oczekiwanych dochodów; oczekiwany przeciętny długookresowy dochód – interpretowane jako ograniczenie majątkowe.

²¹ Na przykład: obligacje i szeroko pojęty kapitał.

²² *Studies in the Quantity Theory of Money*. Ed. M. Friedman. University of Chicago Press, Chicago 1956, s. 16.

gdzie: Y^P – dochód permanentny, R_B – oczekiwana stopa zwrotu z obligacji, R – oczekiwana stopa procentowa, R_K – oczekiwana stopa zwrotu z kapitału, π^E – oczekiwana stopa inflacji.

Interpretacja zależności ujętych w równaniu (9) jest następująca: popyt na pieniądź będzie tym wyższy im wyższy poziom majątku²³, niższa stopa zwrotu z aktywów w relacji do nominalnej stopy procentowej²⁴, niższa oczekiwana stopa inflacji. Wydaje się uzasadnione poszukiwanie analogii między powyższymi relacjami i zależnościami ujętymi w równaniu (7). Majątek ulokowany może być w różnych aktywach, a alokacja zmienia się wraz ze zmianą stóp zwrotu.

Oszczędności i inwestycje²⁵

Zależność ujęta w równaniu (7) jest zbliżona do podejścia Wicksella²⁶. Niewątpliwym jest jego udział w rozwoju podejścia oszczędnościowo-inwestycyjnego oraz koncepcji naturalnej stopy procentowej²⁷.

U Wicksella niezbędnym jest spełnienie trzech warunków równowagi pieniężnej związanych z naturalną stopą procentową:

1. Rynkowa stopa procentowa jest stopą równowagi wtedy, kiedy równa się stopie oczekiwanego zysku z inwestycji.

2. Rynkowa stopa procentowa równoważy popyt na fundusze pożyczkowe i podaż funduszy pożyczkowych.

3. Ogólny poziom cen towarów jest stabilny – stopa inflacji jest zerowa – nominalna stopa procentowa i realna stopa procentowa są sobie równe²⁸.

Spełnienie trzech powyższych warunków łącznie określa przesłanki „neutralności pieniądza” i zrównania rynkowej stopy procentowej z naturalną stopą procentową.

²³ Zmiana majątku sektora prywatnego jest często interpretowana jako oszczędności prywatne. Przyjęta w opracowaniu zależność zmiany majątku i oszczędności, patrz: równanie 4.

²⁴ Generalnie, badania empiryczne nie potwierdzają powiązania między realnymi stopami procentowymi a stopą oszczędności. M. Brzoza-Brzezina: Wpływ polityki pieniężnej na oszczędności i inwestycje w gospodarce. „Gospodarka Narodowa” 2002, nr 9, s. 33.

²⁵ Definitywnie jest, że inwestycje równają się oszczędnościom całkowitym ex post. Wynika to z zasad obliczania dochodu narodowego. Tożsamość będzie spełniona niezależnie od tego, czy inwestycje i oszczędności wyrażone są w kategoriach realnych czy też nominalnych. Inwestycje i oszczędności ex ante nie muszą być równe oszczędnościom i ogólnie inwestycjom i oszczędnościom ex post. Jednakże tylko w przypadku braku odroczeń inwestycje są równe oszczędnościom ex ante i obie te wielkości są realizowane ex post. Przez oszczędności rozumie się dalej oszczędności krajowe będące sumą oszczędności prywatnych i oszczędności państwa. Pominięto więc oszczędności zagranicy. R.G.D. Allen: Teoria makroekonomiczna. Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1975, s. 34-35.

²⁶ Szwedzki ekonomista Knut Wicksell.

²⁷ B. Snowdon, H. Vane, P. Wynarczyk: Op. cit., s. 374.

²⁸ M. Blaug: Op. cit., s. 642; D. Laidler: The Golden Age of the Quantity Theory. Harvester Wheatsheaf, New York 1991, s. 130.

Oszczędności i inwestycje w systemie Wicksella nie równają się sobie z samej definicji, jak to ma miejsce w systemie Keynesowskim²⁹. Popyt na fundusze pożyczkowe (nominalnie) składa się z popytu inwestycyjnego oraz zmiany popytu na pieniądź w danym okresie

$$\Delta M + P_t \cdot I_t \quad (10)$$

Podaż funduszy pożyczkowych składa się z oszczędności prywatnych i oszczędności państwa ($-\Delta B^n = P_t \cdot S_t^g$) i kredytu bankowego netto (w ujęciu nominalnym)

$$\begin{aligned} P_t \cdot S_t - \Delta B + NK_t \\ P_t \cdot S_t + P_t \cdot S_t^g + NK_t \end{aligned} \quad (11)$$

Równość planowanych oszczędności i planowanych inwestycji, przy stabilnym poziomie cen oznacza, że kreację kredytu netto wchłania popyt na pieniądź³⁰

$$\Delta M + P_t \cdot I_t = P_t \cdot S_t + P_t \cdot S_t^g + NK_t \quad (12)$$

Interpretacja równania (12) pozwala na wicksellowskie określenie naturalnej stopy procentowej, przy której ogólny poziom cen jest stały. Wicksell sformułował zasadę, według której powinny kierować się banki centralne: „poziom cen powinien być utrzymywany na stałym poziomie poprzez ciągłe dostosowywanie stóp bankowych do poziomu naturalnego”. Aby rynek pieniężny znajdował się w równowadze, w równowadze powinien znajdować się także rynek towarowy. Jeżeli inwestycje byłyby wyższe od oszczędności to jednocześnie musiałyby to oznaczać, że zmiana popytu na pieniądź (podaży pieniądza) jest mniejsza od kredytów netto³¹. Wyższy kredyt netto musiałby wynikać z dodatkowej kreacji kredytu poprzez tzw. okno dyskontowe³². Z kolei oszczędności mogą przewyższać inwestycje, ale musi to oznaczać, że stopa bankowa jest wyższa od rynkowej stopy procentowej.

²⁹ M. Blaug: Op. cit., s. 642-645.

³⁰ Równanie (11) jest przekształconym równaniem (7).

³¹ M. Blaug: Op. cit., s. 642-645.

³² Można wyodrębnić dwa elementy bazy monetarnej. Zmiany pierwszego elementu nazywanego niepożyczoną bazą monetarną są wynikiem przede wszystkim operacji otwartego rynku. W tym kontekście niepożyczona baza monetarna pozostaje pod kontrolą Banku Centralnego. Drugi element zależy od wielkości kredytów dyskontowych. Pozostaje on pod wpływem Banku Centralnego, nie jest jednak ściśle kontrolowany. Pewną rolę w określaniu wielkości tego elementu bazy monetarnej odgrywają decyzje banków komercyjnych. F.S. Mishkin: *Ekonomika pieniądza, bankowości i rynków finansowych*. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002, s. 553-554.

Podsumowanie

Rozważania w artykule są teoretyczne i wymagałyby weryfikacji empirycznej, zwłaszcza w kontekście następujących wniosków:

1. Istnieje teoretyczny związek między popytem na pieniądź i oszczędnościami. Z metodologii badań empirycznych wynika, że zmiana zasobów pieniądza zaliczana jest do pieniężnego majątku gospodarstw domowych. W równowadze, można ją traktować jako zmianę popytu na pieniądź. Zmiany w popycie na pieniądź mogą wynikać ze zmian stóp zwrotu innych składników majątku.

2. Zmiana struktury majątku może wpływać na wielkość dochodu narodowego między innymi poprzez wielkość inwestycji; w konsekwencji struktura majątku może wpływać na wielkość oszczędności (i majątek).

3. Wydaje się, że w przypadku rozważania struktury oszczędności stopa procentowa może mieć wpływ na poszczególne składniki. Nie wpływa (lub wpływa w bardzo nieznaczny) sposób na zmiany majątku gospodarstw domowych. W tym kontekście polityka monetarna państwa nie wpływa raczej na poziom oszczędności prywatnych (realnych) w gospodarce i tym samym na tempo wzrostu gospodarczego.

4. Problemem przy przedstawionej w tekście analizie równowagi jest to, że to co u Keynesa (i jego następców) ujęte jest w dwóch równaniach: równowagi na rynku towarowym i równowagi na rynku pieniężnym, tutaj skumulowane jest w jednym warunku.

SAVINGS AND WEALTH IN ECONOMY

Summary

Savings and wealth of the private sector are key issues in macroeconomics. In particular, savings are important since they finance investments.

It is ambiguous, both in terms of theory and empirical research, how households savings and the private sector are affected. The author endeavours to find theoretical connections between real and financial sectors in economy.

Ryszard Kata, Lech Zaręba *

WIELOCZYNNIKOWA ANALIZA ROZWOJU RYNKU BANKOWOŚCI DETALICZNEJ W EUROPIE ŚRODKOWEJ I WSCHODNIEJ

Wprowadzenie

Relacje pomiędzy rozwojem systemu finansowego (w tym bankowego) a wzrostem i rozwojem ekonomicznym, są przedmiotem wielu badań. Ich wyniki nie są jednoznaczne, co wynika zarówno ze złożoności tego problemu, a także dużej zmienności tych relacji w skali krajów i ich ugrupowań. Dowody na istnienie dodatnich relacji pomiędzy tymi procesami, pojawiły się w latach dziewięćdziesiątych. Wskazywały one, że głębszy i szerszy sektor finansowy przyspiesza wzrost ekonomiczny przez lepszą alokację zasobów, wszechstronniejszy monitoring firm i zmniejszanie asymetrii informacji. W przypadku krajów dokonujących transformacji systemowej, rozwój bankowości, a w szczególności zaś dostęp obywateli oraz przedsiębiorstw do usług bankowych oraz ograniczanie zjawiska wykluczenia finansowego, są istotnym przejawem rozwoju społeczno-gospodarczego.

W tym kontekście, celem opracowania jest porównanie poziomu rozwoju rynku bankowości detalicznej w krajach Europy Środkowej i Wschodniej (EŚW), będących obecnie członkami Unii Europejskiej, przy wykorzystaniu metody analizy wieloczynnikowej. Analizie poddano szereg zmiennych opisujących rynek bankowości detalicznej, zarówno od strony podażowej (liczba banków, ich aktywa, placówki, zatrudnienie, poziom koncentracji sektora bankowego itd.), jak i popytowej (między innymi korzystanie przez ludność z usług bankowych). Rozwój tego rynku w krajach EŚW zostanie ukazany na tle krajów Europy Zachodniej (UE-15), zaś punktem odniesienia do porównań będzie przeciętny poziom rozwoju rynku w całej Unii Europejskiej (UE-27). Zastosowana analiza – przy użyciu zmodyfikowanej metody wzorca rozwoju – służy do

* Instytut Matematyki, Wydział Ekonomii, Uniwersytet Rzeszowski.

zweryfikowania tezy, iż pomimo dynamicznych zmian na rynku bankowości detalicznej w krajach EŚW, wciąż dystans w rozwoju tego rynku pomiędzy krajami tego regionu a krajami „starej” UE jest bardzo duży.

W opracowaniu wykorzystano raporty i dane statystyczne Europejskiego Banku Centralnego (ECB), Komisji Europejskiej oraz European Savings Banks Group (ESBG), dotyczące lat 2001-2008.

Rozwój bankowości detalicznej w Europie Środkowej i Wschodniej

W krajach Europy Środkowej i Wschodniej mamy do czynienia z sektorami bankowymi, w których działalność bankową prowadzi wiele podmiotów o różnej skali działania, formie organizacyjno-prawnej i strukturze własnościowej, co zapewnia „pluralizm” ekonomiczny i konkurencję. Liczba banków w poszczególnych krajach regionu jest uzależniona od wielkości rynku finansowego (co oczywiście jest powiązane z wielkością danego kraju), ale także od poziomu koncentracji tego sektora (zasięgu procesów konsolidacji i fuzji) oraz znaczenia spółdzielczego sektora bankowego. Dane zaprezentowane w tabeli 1 pokazują, iż w dwóch krajach, tj. Polsce i Węgrzech, liczba banków jest wyraźnie większa niż w pozostałych krajach regionu, (tabela 1) co jest związane z funkcjonowaniem relatywnie silnego sektora bankowości spółdzielczej.

Dynamika liczby banków w badanych krajach EŚW jest w ostatnich latach determinowana z jednej strony przez procesy konsolidacyjne, z drugiej zaś wchodzenie na rynek banków zagranicznych. W efekcie liczebność banków w latach 2001-2007 wykazywała w większości analizowanych krajów nieznaczną tendencję spadkową (tabela 1). Udział kapitału zagranicznego w sektorach bankowych wszystkich krajów badanego regionu jest wysoki, przekraczający w wielu krajach 70-80% (np. w Polsce na koniec 2008 roku wyniósł on 72,5%).

Tabela 1

Liczba banków w krajach Europy Środkowej i Wschodniej

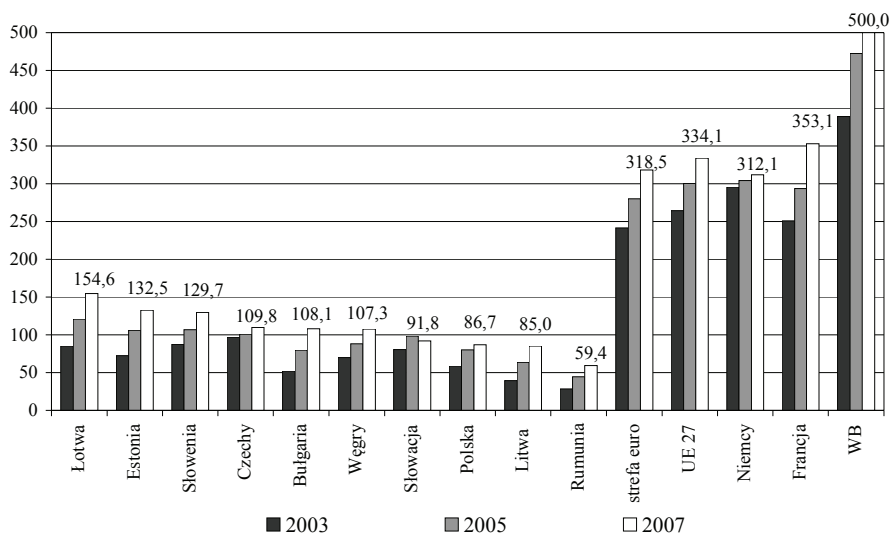
Kraj	Stan na koniec roku				Zmiana (w %)	
	2001	2003	2005	2007	2001-2007	2003-2007
1	2	3	4	5	6	7
Bułgaria	b.d.	35	34	29	–	–17,1
Czechy	119	77	56	56	–52,9	–27,3
Estonia	7	7	11	15	114,3	114,3

cd. tabeli 1

1	2	3	4	5	6	7
Łotwa	39	23	25	31	-20,5	34,8
Litwa	54	71	78	80	48,1	12,7
Węgry	240	222	214	206	-14,2	-7,2
Polska	758	660	730	718	-5,3	8,8
Rumunia	b.d.	39	40	42	-	7,7
Słowenia	69	33	25	27	-60,9	-18,2
Słowacja	21	22	23	26	23,8	18,2

Źródło: Obliczenia własne na podstawie: EU Banking Structures. European Central Bank (ECB), October 2008.

Aktywa banków w krajach Europy Środkowej i Wschodniej rosły w latach 2001-2007 bardzo dynamicznie i był to wzrost szybszy niż w krajach UE-15. Pomimo to, w ujęciu absolutnym, a także w relacji do PKB, wykazują one wciąż poziom wielokrotnie niższy niż przeciętnie w UE, w szczególności zaś w krajach „starej” UE. W 2007 roku aktywa instytucji kredytowych działających na obszarze dziesięciu nowych państw członkowskich UE stanowiły niecałe 2% aktywów unijnych instytucji kredytowych. Relacja aktywów instytucji kredytowych do PKB w 2007 roku mieściła się w przedziale od niespełna 60% (Rumunia) do 154,6% (Łotwa). W Polsce, która ma największy potencjał ekonomiczny i największy rynek finansowy w EŚW, stosunek ten wyniósł 86,7% (rys. 1).



Rys. 1. Aktywa banków w relacji do PKB (w %)

Źródło: EU Banking Structures. European Central Bank (ECB), October 2008.

Liczba zatrudnionych w sektorze bankowym, niemal we wszystkich krajach EŚW, rosła w latach 2003-2007 (wzrost ogółem o 17,6%). Udział zatrudnionych w sektorze bankowym w zatrudnieniu ogółem wahał się od 0,67% (Litwa) do 1,25% (Słowenia). W przeliczeniu na 100 tys. mieszkańców, zatrudnienie w sektorze bankowym, jest w krajach EŚW przeciętnie 2-krotnie niższe od średniej dla całej UE (873 pracowników na 100 tys. mieszkańców). Tak ujęte zatrudnienie wykazuje najniższy poziom na Litwie, w Rumunii i Słowacji, najwyższy zaś w Słowenii i Estonii (tabela 2). Należy podkreślić jednak, iż w badanym okresie dynamika aktywów sektora bankowego w krajach EŚW wyprzedzała tempo przyrostu kadr. Pomimo to wartość aktywów na 1 zatrudnionego w krajach regionu ustępowała kilkakrotnie, przeciętnej liczonej dla wszystkich krajów UE-27, która na koniec 2007 roku wynosiła 12,6 mln euro. W krajach badanego regionu wartość ta mieściła się w granicach od nieco ponad 1 mln euro w Bułgarii i Rumunii do około 3,5 mln euro, w takich krajach jak Słowenia, Czechy i Estonia.

Przeciętnie w badanym regionie na 100 tys. mieszkańców przypada 32 placówki bankowe (oddziały operacyjne), podczas gdy średnia dla całej UE-27 wynosi 73 placówki (tabela 2).

Tabela 2

Liczba placówek banków detalicznych, liczba bankomatów i zatrudnienie w sektorze bankowym

Kraj	Liczba oddziałów w roku:			Liczba oddziałów	Zatrudnienie w sektorze	Liczba bankomatów
	2003	2007	zmiana (w %)			
				w przeliczeniu 100 tys. mieszkańców		
Bułgaria	5629	5827	3,5	76,3	400	59,4
Czechy	1670	1826	9,3	17,7	388	32,5
Estonia	197	266	35,0	19,8	471	69,1
Łotwa	581	682	17,4	30,0	564	50,4
Litwa	723	970	34,2	28,7	305	39,5
Węgry	3003	3387	12,8	33,7	417	42,6
Polska	8688	11607	33,6	30,5	456	30,3
Rumunia	3387	6340	87,2	29,5	307	34,6
Słowenia	720	711	-1,3	35,1	695	81,1
Słowacja	1057	1169	10,6	21,7	366	40,1

Źródło: Ibid.

Jednym z przejawów zmian technologicznych w sektorze bankowym, a zarazem jego dostosowań do wymogów współczesnego rynku bankowego jest liczba bankomatów. We wszystkich krajach badanego regionu nastąpił w tym zakresie w ostatnich latach duży postęp. Generalnie jednak, poza Słowenią, liczba tego typu urządzeń przypadająca na 100 tys. mieszkańców jest w krajach

EŚW wciąż wyraźnie niższa niż w krajach „starej” UE (przykładowo we Francji wynosi ona 82, w Niemczech 83, w Wielkiej Brytanii 104, zaś w EŚW przeciętnie 40).

Wyniki badań przeprowadzonych na obszarze całej Unii Europejskiej w 2008 roku wskazują, iż w krajach EŚW odsetek osób (powyżej 21 roku życia) korzystających z konta bankowego, posiadających lokaty bankowe lub inne produkty oszczędnościowe i inwestycyjne, wreszcie korzystających z kredytów bankowych jest znacznie niższy niż w krajach Europy Zachodniej (tabela 3). Sytuacja ta wskazuje na dużą przestrzeń do rozwoju bankowości detalicznej w regionie, niemniej jednak rozwój ten napotyka po stronie popytowej liczne bariery o charakterze ekonomicznym (niskie dochody ludności, słaby poziom akumulacji oszczędności). Część z barier ma także podłoże mentalne oraz wynika z wciąż jeszcze niskiej wiedzy i świadomości ekonomicznej ludności na temat produktów i usług finansowych, na co wskazują chociażby wyniki badań dotyczących poziomu i przyczyn wykluczenia finansowego w UE¹.

Współcześnie jednymi z podstawowych usług bankowych są szeroko rozumiane usługi bankowości elektronicznej, w tym przede wszystkim różne formy płatności bezgotówkowych. Korzystanie przez klientów z tych operacji jest uzależnione od oferty banków, ale także popularności tego typu usług. Dane dotyczące wszystkich krajów UE pokazują, iż kraje EŚW zdecydowanie odbiegają od krajów „starej” UE w zakresie wykorzystania płatności bezgotówkowych, o czym świadczy przeciętna liczba takich transakcji per capita (tabela 3).

Tabela 3

Odsetek ludności korzystającej z wybranych produktów bankowości detalicznej w 2008 roku (w %)

Kraj	Dostęp do konta	Transakcje bezgotówkowe na 1 mieszkańca	Produkty oszczędnościowe i inwestycyjne	Kredyt hipoteczny
1	2	3	4	5
Bułgaria	40	19	14	5
Czechy	86	98	34	13
Estonia	88	215	34	13
Łotwa	75	111	17	11
Litwa	81	77	25	10
Węgry	76	89	23	17
Polska	76	56	25	9
Rumunia	53	24	13	6
Słowenia	88	190	33	4
Słowacja	85	94	45	10
UE 27	87	174	47	22

¹ Financial Services Provision and Prevention of Financial Exclusion Study. Brussels 2008. www.fininc.eu

cd. tabeli 3

1	2	3	4	5
Niemcy	96	197	51	15
Francja	98	267	64	27
Wielka Brytania	96	291	70	39
Maximum (kraj lider)	99 (Finlandia)	356 (Finlandia)	83 (Belgia)	56 (Holandia)

Źródło: Consumers' Views on Switching Service Providers. Analytical Report, Flash Eurobarometer 243 – The Gallup Organization, European Commission, January 2009 oraz Retail Banking in Europe. The Way Forward. ESBG, Brussels 2009.

Syntetyczne miary rozwoju rynku bankowości detalicznej

Do określenia poziomu rozwoju rynku bankowości detalicznej (odrębnie strony popytowej i podażowej) w krajach Europy Środkowej i Wschodniej zastosowano zmodyfikowaną metodę wzorca rozwoju. Metoda ta należy do grupy metod porządkowania liniowego, których celem jest uszeregowanie obiektów w kolejności od najlepszego do najgorszego, a kryterium uporządkowania jest poziom zjawiska złożonego². Specyfika metod porządkowania liniowego zbioru obiektów wśród metod wielokryterialnej analizy porównawczej polega na tym, że konieczne jest określenie charakteru wszystkich zmiennych opisujących badane zjawisko złożone³. W metodzie wzorca rozwoju przyjmuje się, że wartości zmiennych są znormalizowane i mają charakter stymulant lub destymulant. W kolejnym etapie wyznacza się abstrakcyjny obiekt, tzw. wzorec rozwoju z_0 o najlepszych wartościach dla każdej zmiennej oraz tzw. antywzorec z_{-0} o najgorszych wartościach każdej zmiennej. Następnie bada się podobieństwo obiektów do abstrakcyjnego najlepszego obiektu przez obliczenie odległości (np. euklidesowej) każdego obiektu od wzorca rozwoju.

W przypadku prezentowanych badań wszystkie zmienne wprowadzone do analizy uznano za stymulanty rozwoju rynku bankowości detalicznej, tzn. uznano, iż ich wyższy poziom świadczy o wyższym rozwoju rynku. Takie założenie pozwoliło wykluczyć potrzebę określenia antywzorca. Z kolei jako wzorec rozwoju przyjęto wartość przeciętną poszczególnych zmiennych, dla całej Unii Europejskiej (UE-27).

² G. Kowalewski: Metody porządkowania liniowego. W: Ekonometria, metody, przykłady, zadania. Red. J. Dziechciarz. AE, Wrocław 2003, s. 287.

³ U. Siedlecka: Metody porządkowania liniowego. W: Statystyczne metody analizy danych. Red. W. Ostasiewicz. AE, Wrocław 1999, s. 109.

Wyznaczanie miary rozwoju rynku bankowości detalicznej dla poszczególnych krajów:

Niech i – będzie numerem danego kraju, $i=1, \dots, 11$, niech j – będzie numerem badanej zmiennej, $j=1, \dots, k$, niech z_{ij} – oznacza wielkość zmiennej j w kraju i a Z_{UEj} – oznacza przeciętną wielkość zmiennej j w UE-27 (wzorzec).

Algorytm wyznaczania miary rozwoju rynku bankowości detalicznej można ująć w następujących krokach:

Krok 1. Wyznaczamy wartości będące stosunkiem wielkości zmiennej j w danym kraju i do wielkości tej zmiennej w UE będącej wzorcem.

$$v_{i1} = \frac{z_{i1}}{Z_{UE1}}, \dots, v_{ik} = \frac{z_{ik}}{Z_{UEk}}$$

Dla całej UE współczynnik v liczony dla każdej zmiennej wynosi 1.

Krok 2. Ponieważ, poszczególne czynniki w niejednakowym stopniu świadczą o rozwoju rynku, dlatego każdej zmiennej $j=1, \dots, k$ przypisujemy wagi punktowe w_j , odpowiednio: od 1,0 do 2,5 w zależności od ich znaczenia dla rozwoju rynku⁴.

Krok 3. Dla każdego kraju wyznaczamy średni poziom rozwoju rynku d_i , jako średnią ważoną z odpowiednio dobranymi w kroku 2 wagami w_j .

$$d_i = \sum_{j=1}^k v_{ij} \cdot w_j$$

Można zauważyć, że dla UE $d_{UE} = 15$

Krok 4. Następnie wyznaczamy dla każdego obiektu (kraju) syntetyczny wskaźnik rozwoju (tzw. miarę rozwoju). Za miarę rozwoju rynku m_i w i -tym kraju przyjęto średni poziom rozwoju d_i w stosunku do średniego poziomu w UE (d_{UE}) wynoszącego 15, czyli dla i -tego kraju miara rozwoju wyniesie:

$$m_i = \frac{d_i}{15}$$

Przy zastosowaniu tej metodologii syntetyczny wskaźnik rozwoju rynku (miara rozwoju) ustalony dla całej UE wynosi 1, natomiast dla interesujących nas krajów EŚW wartości miernika mieszczą się w przedziale $[0, 1]$. Ponadto, za pomocą tej miary można określić „odległość” danego kraju pod względem rozwoju rynku bankowości detalicznej od wzorca jakim jest przeciętny poziom rozwoju w UE ($odl(i, UE) = |1 - m_i|$). Miarę m_i ustaloną dla strony podażowej

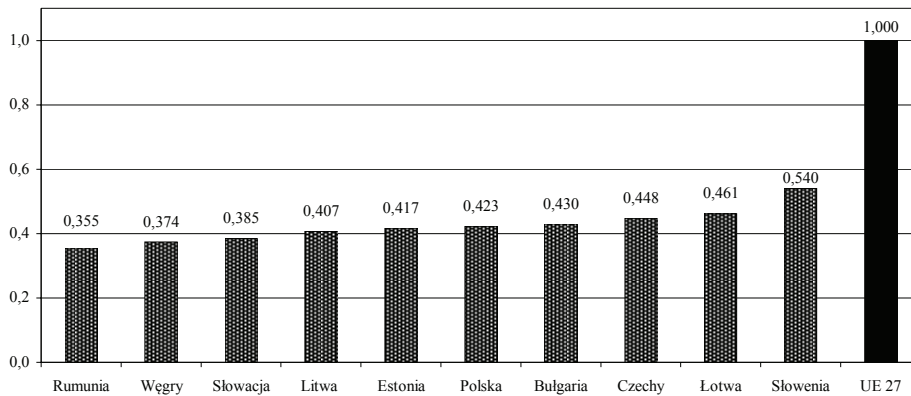
⁴ Wagi dla zmiennych określono, wykorzystując w tym celu metodę konsultacji eksperckich.

rynku nazwano syntetycznym wskaźnikiem rozwoju bankowości detalicznej W_{BD} . Z kolei ustaloną, przy zastosowaniu analogicznego algorytmu, miarę rozwoju rynku od strony popytowej, nazwano syntetycznym wskaźnikiem rozwoju strony popytowej rynku bankowości detalicznej W_{PR} . Należy dodać, iż im wyższe wartości uzyskują wymienione wskaźniki (zbliżone do 1), tym świadczy to o mniejszym dystansie w rozwoju rynku bankowości detalicznej w danym kraju, w stosunku do abstrakcyjnego wzorca ustalonego dla całej UE.

Dla ustalenia syntetycznego wskaźnika rozwoju bankowości detalicznej W_{BD} (strona podaźowa rynku) przyjęto następujące czynniki (w nawiasie podano wagi w_j):

- aktywa banków/PKB w % (2,0),
- aktywa banków na 1 zatrudnionego w sektorze bankowym (2,5),
- liczba placówek bankowych na 100 tys. mieszkańców (1,0),
- zatrudnienie w sektorze na 100 tys. mieszkańców (1,0),
- liczba bankomatów na 100 tys. mieszkańców (1,0),
- udział kredytów dla gosp. domowych w kredytach ogółem w % (1,0),
- depozyty klientów na 1 zatrudnionego (2,0),
- kredyty klientów na 1 zatrudnionego (2,0),
- koncentracja rynku – % udział 5 największych banków (2,0).

Wartości ustalonego syntetycznego wskaźnika rozwoju bankowości detalicznej W_{BD} , dowodzą, iż dystans krajów EŚW w stosunku do przeciętnego poziomu rozwoju sektora bankowości detalicznej w Unii Europejskiej (W_{BD} równe 1) jest wciąż bardzo wyraźny (rys. 2). Zastosowana metoda pozwoliła określić, iż bankowość detaliczna (strona podaźowa rynku) wykazuje najwyższy poziom rozwoju w Słowenii, na Łotwie i w Czechach, najniższy zaś w Rumunii, Węgrzech i Słowacji.

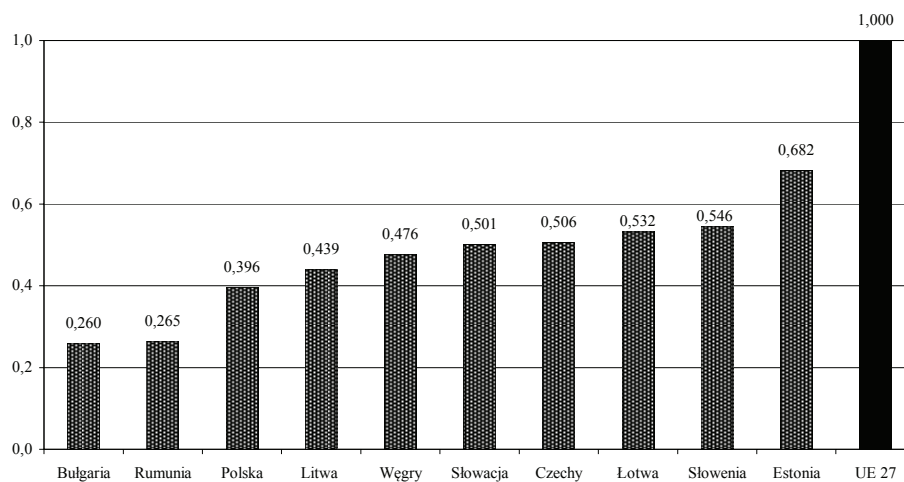


Rys. 2. Syntetyczny wskaźnik rozwoju bankowości detalicznej W_{BD}

Z kolei dla ustalenia syntetycznego wskaźnika rozwoju rynku od strony popytowej W_{PR} wprowadzono do obliczeń następujące czynniki:

- depozyty per capita (2,0),
- kredyty per capita (2,0),
- kredyty hipoteczne dla klientów indywidualnych/PKB w % (2,0),
- liczba transakcji bezgotówkowych na 1 mieszkańca (1,5),
- odsetek osób posiadających rachunek bankowy (1,0),
- odsetek osób posiadających oszczędności w banku (1,0),
- odsetek osób z kredytem hipotecznym (1,0),
- odsetek osób z kredytem bankowym – poza kredytem hipotecznym (1,0),
- odsetek gospodarstw, których dochody wystarczają na pokrycie wydatków w relacji do odsetka oszczędzających w banku (1,5).

Podobnie jak w przypadku poprzedniego wskaźnika, wartość 1 odzwierciedla przeciętny poziom rozwoju rynku od strony popytowej w całej Unii Europejskiej. Biorąc po uwagę taki punkt odniesienia widać, iż poziom korzystania przez mieszkańców poszczególnych krajów z usług bankowych, jest wyraźnie niższy od przeciętnego poziomu w całej UE (rys. 3). Hierarchia krajów EŚW pod tym względem, jaka powstała w wyniku obliczenia wskaźnika W_{PR} jest nieco odmienna jak poprzednio. Najwyższy poziom rozwoju rynku w badanym aspekcie występuje w Estonii, Słowenii i Łotwie, najniższy zaś w Bułgarii, Rumunii i Polsce.



Rys. 3. Syntetyczny wskaźnik rozwoju strony popytowej rynku bankowości detalicznej W_{PR}

Podsumowanie

Przez ostatnie dwie dekady sektor bankowy w Europie Środkowej i Wschodniej podlegał gruntownym przemianom – począwszy od struktury własnościowej, poprzez reorganizację wewnętrzną i wdrażanie nowoczesnych rozwiązań informatycznych. W ślad za rozwojem sektora bankowego, który miał charakter zarówno ilościowy, jak i jakościowy, wzrastał także poziom korzystania przez ludność oraz małe i średnie przedsiębiorstwa z usług bankowości detalicznej.

Kraje Europy Środkowej i Wschodniej osiągały w ostatnich latach wyższe tempo rozwoju sektora bankowego w porównaniu do krajów Europy Zachodniej. Wieloczynnikowa analiza rozwoju rynku bankowości detalicznej potwierdza jednak tezę o wciąż bardzo dużym dystansie jaki w tym zakresie dzieli nowe kraje członkowskie od krajów „starej” UE. Różnice te są szczególnie widoczne w aspekcie rozwoju strony popytowej tego rynku. Wyniki badań wskazują, iż w porównaniu do Europy Zachodniej relatywnie duży odsetek ludności w krajach EŚW nie korzysta z podstawowych usług bankowych, co jest także efektem wykluczenia finansowego niektórych grup ludności (w szczególności o niskich dochodach). Syntetyczne wskaźniki rozwoju rynku bankowości detalicznej (strony podażowej i popytowej) potwierdzają także, iż pomiędzy krajami EŚW istnieje w tym zakresie dosyć istotne zróżnicowanie. Według tych miar, najwyższy poziom rozwoju tego rynku w regionie osiągają Słowenia, Estonia, Łotwa i Czechy, najniższy zaś Bułgaria i Rumunia.

MULTIVARIATE ANALYSIS RETAIL BANKING DEVELOPMENT IN CENTRAL AND EASTERN EUROPE

Summary

The purpose of this paper is to determine the development level of the retail banking market in the countries of Central and Eastern Europe (CEE) and its comparison to the „old” EU-15. The multivariate analysis were subjected to a number of variables describing the retail banking market, both on the supply side (banks) and demand (use of banking services by the population). Synthetic indicators of market development suggest that the gap in this area, between the countries of the studied region and the other EU countries, is still very large. This applies especially to the demand side of the market. Within the CEE countries, the highest level of development of the retail banking market reach; Slovenia, Estonia, Latvia and the Czech Republic, and the lowest Bulgaria and Romania.

Grzegorz Górniewicz*

DŁUG PUBLICZNY. PRZYPADEK POLSKI

Wprowadzenie

Państwowy dług publiczny (nazywany dalej długiem publicznym) obejmuje zadłużenie skarbu państwa, sektora samorządowego i ubezpieczeń społecznych. W ostatnim czterdziestoleciu polski dług publiczny ulegał nieustannemu powiększeniu. Światowy kryzys gospodarczy spowodował w Polsce i w wielu innych krajach eskalację problemu.

Celem pracy było chronologiczne zaprezentowanie narastania polskiego długu publicznego, jego istoty oraz przyczyn.

Główna hipoteza badawcza głosi, iż na skutek niepodjęcia przez Polskę drastycznych programów oszczędnościowych dług publiczny będzie w najbliższych latach permanentnie wzrastał.

Zadłużenie zagraniczne Polski w okresie realnego socjalizmu i dług Skarbu Państwa w pierwszych latach transformacji ustrojowej

W okresie od zakończenia II wojny światowej do lat siedemdziesiątych zadłużenie zagraniczne nie było dla polskiej gospodarki poważniejszym problemem. Ze względów politycznych Polska Rzeczpospolita Ludowa korzystała z kredytów od krajów zachodnich w ograniczonym zakresie, a zaciągane kredyty zawsze spłacała terminowo¹.

W 1971 roku zadłużenie wolnodewizowe wynosiło około 987 mln dolarów amerykańskich. Począwszy od 1971 roku dług zaczął szybko wzrastać i do 1980 roku powiększył się do przeszło 25 mld dolarów. W 1989 roku zadłużenie zagraniczne Polski przekraczało już 40 mld USD.

* Instytut Prawa, Administracji i Zarządzania, Uniwersytet Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy.

¹ G. Górniewicz: Zadłużenie zagraniczne. Polska a kraje rozwijające się. Akademia Bydgoska im. Kazimierza Wielkiego, Bydgoszcz 2002, s. 75-77.

Dynamiczny przyrost zadłużenia zagranicznego Polski wynikał z podjęcia na początku lat siedemdziesiątych nowej strategii gospodarczej, która zakładała rozwój gospodarczy kraju stymulowany zagranicznymi kredytami. Jednak wykorzystanie tych kredytów okazało się wysoce nieefektywne. W latach osiemdziesiątych zadłużenie zagraniczne nadal wzrastało na skutek niepełnego wywiązywania się Polski z zawartych umów pożyczkowych².

Zmiany polityczne, zapoczątkowane w 1989 roku, korzystnie wpłynęły na sytuację Polski wobec wierzycieli zagranicznych. Zaistniały wówczas sprzyjające warunki do renegotjacji zadłużenia zewnętrznego i zaciągania nowych kredytów na potrzeby transformującej się gospodarki.

O ile w pierwszych latach transformacji ustrojowej prowadzono działania zmierzające do redukcji długu zewnętrznego Polski, o tyle dług wewnętrzny zaczął szybko przyrastać.

Pierwsza emisja skarbowych papierów wartościowych w Polsce została dokonana już w 1989 roku. Wyemitowano wówczas jednorazowo obligacje wewnętrznej pożyczki państwowej, a następnie w latach 1989-1991 przeprowadzono drugą emisję obligacji (tzw. obligacji zamiennych na akcje prywatyzowanych przedsiębiorstw). O pierwszych istotnych krokach w kierunku tworzenia rynku krajowego zadłużenia budżetu państwa można mówić od momentu pojawienia się regularnych emisji bonów skarbowych i obligacji. Bony skarbowe sprzedawane są w Polsce regularnie począwszy od 6 maja 1991 roku podczas cotygodniowych przetargów. Głównym celem ich emisji jest finansowanie potrzeb pożyczkowych budżetu państwa oraz bieżące zarządzanie jego płynnością. W latach 1991-1995 bony skarbowe emitowane były w postaci materialnej, a od 1 lipca 1995 roku oferowane są w formie zdematerializowanej. Z kolei regularne emisje obligacji mają miejsce od czerwca 1992 roku. Pierwszą tego rodzaju obligacją była roczna obligacja indeksowana³.

W całym okresie 1990-1999 zadłużenie skarbu państwa permanentnie wzrastało. Jeszcze na początku okresu transformacji ustrojowej wynosiło ono nieco ponad 53 mld zł, by w przeciągu dziesięciu lat zwiększyć się aż pięciokrotnie. Dług zagraniczny wzrósł w tym czasie prawie trzykrotnie, a zadłużenie krajowe prawie dwudziestokrotnie. Mimo dynamicznego wzrostu zadłużenia Polski w latach dziewięćdziesiątych można było zaobserwować poprawę

² Idem: *Konsekwencje międzynarodowych przepływów kapitału dla gospodarki światowej ze szczególnym uwzględnieniem Polski*. Uniwersytet im. Kazimierza Wielkiego, Bydgoszcz 2007, s. 55-69.

³ *System finansowy w Polsce*. Red. B. Pietrzak, Z. Polański, B. Woźniak. PWN, Warszawa 2004, s. 717-718.

wskaźnika prezentującego relację długu do PKB. W 1990 roku wynosiła ona niecałe 95%, a w 1999 roku 42,8%. Poprawa sytuacji wynikała przede wszystkim z relatywnie wysokiej stopy wzrostu gospodarczego w tym okresie.

Do końca 1999 roku w Polsce szczegółowo ewidencjonowano tylko dług budżetu państwa. Kompleksową ewidencję długu publicznego, uwzględniającą między innymi zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego, prowadzi się dopiero od 2000 roku.

Dług publiczny Polski na początku XXI wieku

W pierwszej dekadzie XXI wieku odnotowano permanentny wzrost polskiego długu publicznego (tabela 1). Jeszcze w 2000 roku wynosił on nieco ponad 280 mld zł, żeby w 2009 roku osiągnąć prawie 670 mld zł. Zdecydowanie największą część długu publicznego stanowi zadłużenie sektora rządowego (93%). Rozkłada się ono na zadłużenie krajowe (ok. 73%) i zagraniczne (ok. 27%). W latach 2000-2009 dług sektora rządowego wzrósł ponad dwukrotnie. Niecałe 6% długu publicznego przypada na zadłużenie sektora samorządowego (wzrost ponad czterokrotny), a pozostałą część (niecałe 1,5%) stanowi dług sektora ubezpieczeń społecznych.

Do ważnego wydarzenia doszło na koniec pierwszego kwartału 2009 roku. Polska zakończyła wówczas w zasadzie spłacanie nierynkowego zadłużenia zagranicznego Skarbu Państwa, czyli długu wobec Klubu Paryskiego, który zrzesza wierzycieli rządowych⁴. 31 marca dokonana została spłata ostatniej raty o wartości 886 mln USD. Zadłużenie to było wynikiem porozumienia zawartego w kwietniu 1991 roku z 17 krajami wierzycielskimi o reorganizacji i redukcji polskiego długu zaciągniętego jeszcze w latach siedemdziesiątych, którego spłacanie zostało przerwane w latach osiemdziesiątych. W 1991 roku jego wielkość przekraczała 32 mld USD.

Do spłacenia pozostało jeszcze „stare” zadłużenie (z lat siedemdziesiątych) wobec Klubu Londyńskiego, skupiającego banki komercyjne. Stanowią je obligacje Brady’ego, a termin ich wykupu przypada na 2024 rok⁵. Dopiero wtedy ostatecznie Polska pozbędzie się długu po ekipie E. Gierka.

⁴ Do spłacenia pozostała jedynie część długu o wartości 118 mln USD. Są to zobowiązania wobec Japonii. Powyższa kwota będzie spłacana zgodnie z harmonogramem do 2014 roku. Informacja Ministerstwa Finansów: Spłata długu wobec Klubu Paryskiego. www.mf.gov.pl

⁵ Zgodnie z informacjami podawanymi przez Ministerstwo Finansów do spłacenia pozostaje zadłużenie zagraniczne Polski wobec banków komercyjnych w wysokości 340,5 mln dolarów.

Tabela 1
Dług publiczny w Polsce w latach 2000-2009 (w mln zł)

Wyszczególnienie	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Ogółem	280322	302106	353843	408631	432282	466591	504991	527442	597797	669881
I. Dług sektora rządowego	271096	291320	338572	392083	413887	439335	481708	500214	566907	623596
Dług Skarbu Państwa	265888	282617	326770	378505	402233	439335	476552	498963	565461	623390
1. Krajowy	145053	183708	218213	250727	291031	313727	352328	377841	415718	453617
1.1. SPW ogółem	132985	176048	21237	245979	286888	311966	350354	380169	419423	462484
SPW krótkoterminowe	23442	35215	42030	48067	46900	24400	25800	22586	50403	47545
SPW średnioterminowe	79825	108050	130871	151335	145416	165800	157729	15168	139760	197810
SPW długoterminowe	29718	32782	39468	46577	94572	121766	167005	204415	229260	217129
1.2. Pozostały dług	12997	8980	6995	5187	4771	3513	5156	240	779	460
2. Zagraniczny	120835	98909	108557	127778	111202	124689	126198	121122	149744	168773
2.1. Obligacje skarbowe wymi- wane na międzynarodowy rynek kapitałowy	22537	23366	29187	44267	48462	83862	90639	92254	121156	134065
2.2. Obligacje zagraniczne	4463	7229	18829	39804	44894	79970	88878	90935	120148	133218
2.3. Obligacje typu Brady	18074	16136	10358	4463	3568	3892	1761	1319	1008	847
2.4. Kredyty i pożyczki w walutach wymienialnych	98298	75542	79369	83511	62740	40827	35559	28868	28588	34708
2.4.1. Klub Paryski	87725	64987	65960	67122	50255	25154	17941	10526	3173	326
2.4.2. Europejski Bank Inwestycyjny	1915	-	-	-	-	9340	11365	13042	19266	20846
2.4.3. Bank Światowy	7260	6934	7215	7477	4390	4735	4812	4093	4661	12386
2.4.4. Pozostałe	1398	3620	6193	8912	8095	1598	1441	1207	1488	1150
II. Dług sektora samorządowego	9225	10786	15270	16548	18393	20172	23283	24483	28115	39325
III. Dług sektora ubezpieczeń społecznych	3125	-	-	-	-	7084	5060	2745	2775	6960

Źródło: Mały Rocznik Statystyczny Polski 2010. GUS, Warszawa 2010, s. 441-442; Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2003. GUS, Warszawa 2003, s. 535-536; Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2005. GUS, Warszawa 2005, s. 628-629; Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2007. GUS, Warszawa 2007, s. 626-627 oraz Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2009. GUS, Warszawa 2009, s. 644.

W ostatnim czasie Polska zaciągała również nowe kredyty za granicą. W październiku 2010 roku Europejski Bank Inwestycyjny udzielił polskiemu rządowi kredytu w wysokości 2 mld euro. Był to największy kredyt udzielony przez EBI państwu członkowskiemu, które przystąpiło do Unii po 2004 roku. Pozyskane środki miały być przeznaczone na finansowanie projektów z unijnych programów: Innowacyjna Gospodarka (między innymi inwestycje w sektor małych i średnich przedsiębiorstw), Kapitał Ludzki (między innymi na zatrudnienie i szkolnictwo), Infrastruktura i Środowisko (między innymi na działania w ramach programu Natura 2000) i Rozwój Polski Wschodniej (między innymi na przyspieszenie rozwoju społeczno-gospodarczego pięciu regionów zaliczanych do najmniej rozwiniętych w UE). Okres kredytowania wynosi 15 lat. Faktyczna stopa oprocentowania zostanie ustalona w chwili uruchomienia kredytu, ale jak powiedział Jacek Rostowski, minister finansów będzie to około o 1% mniej niż oprocentowanie dziesięcioletnich obligacji nominowanych w euro, których oprocentowanie wynosi 3,8%. Łącznie w 2010 roku wartość umów między Polską a EBI wyniosła ponad 5 mld euro. Polska stała się szóstym największym biorcą kredytów z EBI po Hiszpanii, Włoszech, Niemczech, Wielkiej Brytanii i Francji. Kwota kredytów udzielonych przez EBI Polsce okazała się największa wśród nowych członków UE. W ostatnich pięciu latach wyniosła łącznie około 19 mld euro⁶.

Jak już wspomniano, oprócz zadłużenia sektora rządowego w ostatnich latach znacząco wzrastało również zadłużenie samorządów. Dług Warszawy wyniósł w tym czasie prawie 4,8 mld zł. Ponad miliardowe długi posiadały też Wrocław (nieomal 1,8 mld zł) oraz Łódź (ponad 1,1 mld zł). Relatywnie niskie zadłużenie posiadały w tym czasie inne duże polskie miasta, a mianowicie Gdańsk (638 mln zł), Szczecin (397 mln zł) i Katowice (383 mln zł)⁷.

Minister finansów J. Rostowski starał się przerzucić odpowiedzialność za rosnący dług publiczny na samorządy. Jednak w rzeczywistości nie posiadał żadnych argumentów, za pomocą których mógłby ograniczyć ich zadłużenie. Zgodnie z prawem rząd może interweniować dopiero wówczas, gdy dług danego samorządu przekroczy 60% jego dochodów, a na koniec 2009 roku w skali całego kraju wskaźnik ten wyniósł niecałe 26%. W połowie 2010 roku tylko osiem polskich gmin na 2413 przekroczyło próg 60%⁸. Przedstawiciele samorządów słusznie bronili się: „[...] mamy dosyć słuchania oskarżeń ze strony ministra Rostowskiego. Zapomina on dodać, że długi samorządów to znikoma

⁶ A. Osiecki: Polska bierze 2 mld euro kredytu z EBI. „Rzeczpospolita” 2010, nr 242, s. B5.

⁷ K. Ostrowska: Samorządy tracą na decyzjach polityków. „Rzeczpospolita” 2010, nr 236, s. B4.

⁸ J. Olechowski: Rząd ogranicza gminy. „Dziennik Gazeta Prawna” 2010, nr 186, s. A5.

część publicznego długu. Rząd zadłuża się na znacznie szerszą skalę, a nas krytykuje”⁹. Zadłużenie samorządów na początku drugiej połowy września 2010 roku stanowiło, jak już wspomniano, tylko około 6% polskiego długu publicznego.

20 października 2010 roku Komisja Finansów publicznych zatwierdziła zmiany mające utrzymać w 2011 roku poziom długu poniżej progu 55% w stosunku do PKB. Na zmiany te złożyły się:

- wzrost podatku VAT do 23 i 8% oraz ustalenie wspólnej stawki na żywność na poziomie 5%,
- obniżenie zasiłku pogrzebowego,
- zniesienie możliwości nieodpłatnego przekazywania nieruchomości Agencji Nieruchomości Rolnych (między innymi Lasom Państwowym, Polskiej Akademii Nauk, szkołom publicznym, samorządom terytorialnym i zarządzającym specjalnymi strefami ekonomicznymi).

Według szacunków rządu podwyżka VAT przyniesie około 5 mld zł dodatkowych wpływów, a pozostałe zmiany powinny przynieść kwotę zbliżonej wartości¹⁰.

Polski rząd próbował również innych posunięć w celu zmniejszenia zadłużenia, a przede wszystkim poprawy danych statystycznych. We wrześniu 2010 roku Polska wystąpiła do Komisji Europejskiej postulatem, żeby do długu publicznego nie wliczać aktywów zgromadzonych w OFE (Otwartych Funduszach Emerytalnych). Taka klasyfikacja długu publicznego pozwoliłaby w przypadku Polski zmniejszyć go o ok. 15% PKB i bez obaw spełniać kryterium konwergencji z Maastricht, będący jednym z warunków przystąpienia do strefy euro¹¹. Polski postulat popierało osiem krajów, w tym pozostałe państwa Grupy Wyszehradzkiej (Czechy, Słowacja i Węgry). Jednym z głównych oponentów byli Niemcy, obawiający się jakiegokolwiek łagodzenia zasad liczenia długu publicznego ze względu na tworzenie precedensu, który mogliby w przyszłości wykorzystać przedstawiciele innych krajów¹².

Polski postulat został odrzucony. 22 października 2010 roku minister finansów otrzymał pisemną odmowę w sprawie niewliczania kosztów reformy emerytalnej do długu publicznego¹³. Strona polska jednak nie rezygnowała. „Polska przedstawi swoje stanowisko w sprawie liczenia długu publicznego

⁹ J. Kowalczyk: Potyczki skarbników z rządem. „Puls Biznesu” 2010, nr 185, s. 14.

¹⁰ E. Glapiak: Komisja finansów za ograniczeniem ulg. „Parkiet” 2010, nr 245, s. 15.

¹¹ G. Osiecki: Albo OFE, albo strefa euro. „Dziennik Gazeta Prawna” 2010, nr 177, s. A4.

¹² A. Słojewska: Polska twardo walczy o lepsze statystyki. „Rzeczpospolita” 2010, nr 218, s. B2-B3 oraz

R. Woś, Czechy, Słowacja i Węgry razem o OFE. „Dziennik Gazeta Prawna” 2010, nr 204, s. A9.

¹³ Nie będzie zmian w liczeniu długu. „Rzeczpospolita” 2010, nr 249, s. B3.

na najbliższym szczycie UE. Odpowiedź Komisji Europejskiej na polskie postulaty nas nie satysfakcjonuje” powiedziała dzień później PAP rzeczniczka resortu finansów Magdalena Kobos¹⁴.

Dotychczasowe działania polskiego rządu trzeba uznać za niewystarczające. Większość krajów Unii Europejskiej w związku ze wzrastającymi deficytami budżetowymi i narastającymi długami publicznymi zaplanowała na 2011 rok drastyczne programy oszczędnościowe. Oprócz Polski tylko Malta i Szwecja nie przeprowadzą konkretnych reform, przy czym Szwecja uczyniła to jeszcze przed kryzysem¹⁵. Największe cięcia wydatków publicznych zaplanowała Wielka Brytania. 20 października 2010 roku brytyjski minister finansów George Osborne przedstawił plan wprowadzenia oszczędności. Plan ten przewiduje między innymi, że wszystkie ministerstwa mają zmniejszyć wydatki średnio o 19%, pracę ma stracić prawie pół miliona urzędników, nastąpią kolejne zmniejszenia wydatków socjalnych i zostanie podniesiony do 66 lat wiek emerytalny. W ciągu najbliższych czterech lat pozwoli to zaoszczędzić 81 mld funtów¹⁶.

Reasumując tę część pracy należy zdecydowanie stwierdzić, że w ostatnich latach, podobnie jak i poprzednio, polski dług publiczny permanentnie wzrastał. Zawarte w traktacie Maastricht warunki przystąpienia do Unii Gospodarczej i Walutowej, określane jako kryteria konwergencji, wyznaczyły między innymi, że wartość bazowa dla zadłużenia publicznego w relacji do produktu krajowego brutto wynosi 60%. W Polsce wskaźnik ten systematycznie się pogarszał. Jeszcze w 2000 wynosił 37,7%, żeby na koniec 2009 roku zbliżyć się do 50%. W 2010 roku odnotowano kolejny wzrost relacji długu do PKB (w chwili pisania publikacji – 20 października 2010 – prognozy przewidywały nawet 55%) i nic nie wskazuje na to, by trend ten miał w najbliższych latach ulec zmianie.

Podsumowanie

Dług publiczny stał się współcześnie realnym problemem finansowym wielu krajów. Ostatni światowy kryzys doprowadził do jego eskalacji. W Europie szczególnie mocno obciążenie długiem publicznym dotknęło kraje określane jako PIIGS [P – Portugal (Portugalia), I – Irlandia (Irlandia), I – Italy (Włochy),

¹⁴ <http://biznes.onet.pl/polska-przedstawi-stanowisko-dot-liczenia-dlugu-na,18543,3742039,1,news-detat>

¹⁵ D. Walewska: Cięcia wydatków najczęstszym lekiem dla finansów publicznych. „Rzeczpospolita” 2010, nr 250, s. B6-B7.

¹⁶ B. Niedziński: Osborne tnie ostrzej niż Thatcher. „Dziennik Gazeta Prawna” 2010, nr 206, s. A7.

G – Greece (Grecja) i S – Spain – (Hiszpania)]. Sytuacja zadłużeniowa Polski nie jest jeszcze (koniec 2010 roku) dramatyczna, ale zasługuje na baczność uwagi ze względu na stały przyrost długu. Według niektórych ekspertów rzeczywiste zadłużenie Polski jest o wiele wyższe. Krajowe statystyki opierają się na metodzie kasowej, a w regulacjach unijnych obowiązuje sprawozdawczość na podstawie memoriałowej.

Problem polskiego długu publicznego, podobnie jak wielu innych krajów, nie zostanie w najbliższych latach całkowicie rozwiązany. Realne szanse na jego istotne ograniczenie wydają się relatywnie niskie. Mimo zapowiedzianych na 2011 rok podwyżek podatków (VAT, akcyza) i kontynuowania procesów prywatyzacyjnych, deficyt finansów publicznych ma wynieść około 6% PKB. Oznacza to, iż dług publiczny będzie się nadal zwiększał i może przekroczyć konstytucyjny próg 60% PKB. Podjęte przez polski rząd działania należy uznać za niewystarczające. Wspomniane wyżej podwyższenie podatków nie wydaje się dobrym rozwiązaniem, gdyż w dłuższym okresie powoduje ono spadek tempa wzrostu gospodarczego, wzrost bezrobocia, a także zwiększenie emigracji.

THE PUBLIC DEBT. THE CASE OF POLAND

Summary

Polish public debt has a relatively long history. During the times of real socialism, external debt in Poland was a dominating factor. The internal debt on a larger scale appeared simultaneously with the government transformation. In the nineties of the previous century and in the first decade of XXI, Polish public debt underwent an upsurge. The preventive measures taken by then Polish government aimed at diminishing the debt and budget deficit are to be considered insufficient. Poland is permanently approaching the border – included in Maastricht treatise – of public debt tantamount to 60% of gross national product. The main reason of the public debt increasing has been the long-standing budget deficit since 1991.

Adam Wyszkowski*

ULGI W PODATKU DOCHODOWYM OD OSÓB FIZYCZNYCH W KONTEKŚCIE ANALIZY TAX EXPENDITURES

Wprowadzenie

Z dużym prawdopodobieństwem można stwierdzić, iż prawie w każdym kraju istnieje konieczność dokonywania ciągłego procesu referowania sektora finansów publicznych w celu dostosowania do zmieniającej się rzeczywistości. Potrzeba zmian wynika między innymi ze zmieniających się warunków gospodarczych, społecznych, cyklu politycznego czy też zmieniających się uregulowań prawnych. W przypadku krajów, w których następowała transformacja ustroju gospodarczego dodatkowo można wymienić przyczyny historyczne, tzn. konieczność zmian funkcjonujących rozwiązań instytucjonalnych charakterystycznych dla poprzedniego ustroju.

Z ekonomicznego punktu widzenia, jednym z podstawowych warunków przeprowadzenia skutecznej reformy finansów publicznych jest klarowne zidentyfikowanie wszystkich pozycji dochodów i wydatków, które są realizowane przez budżet państwa. Istotą tego warunku jest posiadanie przez decydentów pełnej wiedzy, nie tylko o kwotach bezpośrednio ujmowanych w budżecie, ale także tych sum, które go „omijają” przez zastosowanie różnego rodzaju konstrukcji noszących znamiona wydatków.

Wskazane wyżej pozycje są szczególnie charakterystyczne dla dochodowej części budżetu, czyli przede wszystkim dla systemu podatkowego. To właśnie w elementach prawnej konstrukcji podatku można znaleźć wiele różnego typu form uprzywilejowania określonych grup podatników. Przyczynia się to do pewnego „zakłamania” systemu podatkowego i braku realizacji jednej z jego podstawowych zasad, tj. zasady powszechności opodatkowania. Duża częstotliwość stosowania takich rozwiązań sprawia, iż podatek zaczyna pełnić funkcje wydatkowe¹.

* Zakład Przedsiębiorczości, Wydział Ekonomii i Zarządzania, Uniwersytet w Białymstoku.

¹ Utożsamianie podatku z instrumentem wydatkowym jest może nie do końca fortunate, jednak uzasadniają to skutki budżetowe, jakie powstają w wyniku stosowania takich konstrukcji.

Między innymi z tego względu celowe wydaje się podjęcie badań zmierzających do zidentyfikowania wymienionych rozwiązań i szacowania wielkości dochodów, które „omijają” system podatkowy. Pomocnym narzędziem w tym zakresie może być adaptacja koncepcji tax expenditures (dalej tax exp.).

Celem artykułu jest zatem analiza jednego z rozwiązań zaliczanych do konstrukcji tax exp., tj. ulg podatkowych, stosowanych w ramach podatku dochodowego od osób fizycznych. Realizacja tak postawionego celu wymagała analizy literatury przedmiotu, a także danych empirycznych Ministerstwa Finansów.

Koncepcja tax expenditures

Pojęcie to można zdefiniować jako faworyzowanie przez podatki określonych grup podatników lub określonych rodzajów działalności przez redukcję obciążeń fiskalnych na nie nakładanych, a nie przez określone płatności z budżetu². Pomoc ta jest zatem nieformalnym subwencjonowaniem określonych podmiotów lub przedmiotów opodatkowania przez wykorzystanie różnego rodzaju instrumentów służących obniżce należnego podatku³.

Twórcy⁴ tej koncepcji zakładają, iż zastosowanie tax exp. sprawia, iż uregulowania podatku dochodowego⁵ składają się z dwóch, odmiennych części⁶. Pierwsza z nich dotyczy zagadnień niezbędnych do prawidłowego funkcjonowania podatku dochodowego, takich jak podmiot, przedmiot, podstawa opodatkowania itp. Druga z kolei dotyczy uregulowań mających na celu usankcjonowanie określonych preferencji podatkowych, mających zastosowanie w przepisach dotyczących tego podatku – określanych mianem bodźców podatkowych (tax incentives) bądź subwencji podatkowych (tax subsidies).

Zastosowanie takich instrumentów w systemie podatkowym powoduje, iż obciążenia fiskalne pozostałej części podatników mogą wzrosnąć lub suma wydatków publicznych może zostać ograniczona. Należy podkreślić, iż jednym

² S. James, Ch. Nobes: *The Economics of Taxation*. Prentice Hall Europe, 1987, s. 307.

³ A. Wyszowski: Koncepcja tax expenditures w systemie podatkowym. „Gospodarka Narodowa” 2010, nr 9, s. 65-82.

⁴ Po raz pierwszy szersze rozważania dotyczące tax expenditures zostały przeprowadzone przez S.S. Surey: *Pathways to Tax Reform*. Harvard University Press, 1973.

⁵ Generalnie koncepcja tax expenditures związana jest z podatkami dochodowymi. Nie należy jednak wyłączać wniosków, iż są to jedyne podatki mogące zawierać w sobie takie konstrukcje. Można spotkać się także i z pracami poświęconymi rozpatrywaniu pod tym względem innych podatków – B. Davie: *Tax Expenditure in the Federal Excise Tax System*. „National Tax Journal” 1994, Vol. 47, No. 1.

⁶ L.E. Burman: *Is the Tax Expenditure Concept Still Relevant?* „National Tax Journal” 2003, September.

z celów identyfikowania i szacowania pozycji tax exp. jest możliwość ich porównania z bezpośrednimi wydatkami z budżetu. Może się bowiem okazać, że system bezpośrednich płatności będzie bardziej efektywny, aniżeli opisywane rozwiązanie⁷.

Rozmiary tak zdefiniowanej pomocy państwa są podawane w przybliżeniu. Trudności w ich wyliczeniu wynikają generalnie z tych samych przyczyn, które utrudniają obliczenie kosztów funkcjonowania systemu podatkowego. Twórcy analizowanej koncepcji kalkulują, iż omawiane wydatki rosły w stosunku do PKB, ale znacznie szybciej aniżeli suma bezpośrednich wydatków w pierwszych piętnastu latach (1967-1982), w których dokonywano prób oszacowania ich wielkości⁸. Jednak szacunki te obejmują jedynie kwoty, o które obniżany jest obowiązek podatkowy, a nie uwzględniają kwot możliwych do pozyskania w przypadku całkowitego zniesienia analizowanych subwencji podatkowych.

Uwzględniając zaprezentowane uwarunkowania, dla przejrzystości systemu podatkowego warto wprowadzić obowiązek podobny do stosowanego od 1970 w Kanadzie i od 1974 roku w USA, dotyczący publikowania budżetów tax exp. Wówczas enumeratywnie wymienione byłyby wszelkie wydatki budżetowe, tzn. nie tylko te, które są zawarte w ustawie budżetowej, ale także i te, które są dokonywane w sposób pośredni.

Bez wątplenia pomysł publikowania, jako załącznik do ustaw budżetowych, kalkulacji tax exp. jest godny uwagi. Subwencjonowanie pewnych grup podmiotów nie może odbywać się poza budżetem bez określenia sum, jakie są potencjalnie tracone. Ujęcie wszystkich tych pozycji w większym stopniu ukazałoby kierunki wydatkowania środków publicznych, a także beneficjentów tak skonstruowanej pomocy państwa. Brak ujmowania tych kwot w ogólnych statystykach w pewien sposób wypacza ogólnie przedstawiane zestawienie i nie pozostaje bez wpływu na konstruowanie budżetów na przyszłe lata. Także badanie efektywności systemu podatkowego nie może być kompletne bez poznania wielkości kwot, które „omijają” tenże system.

⁷ Por. S. James, Ch. Nobes: Op. cit., s. 43.

⁸ S. McDaniel, za L.E. Burman: Is the Tax Expenditure Concept Still Relevant? „National Tax Journal” 2003, September, s. 2.

Ulgi w podatku dochodowym od osób fizycznych jako przykład pozycji tax expenditures

Najważniejszym podatkiem dochodowym w polskim systemie podatkowym z punktu widzenia gospodarczego, jak i społecznego jest funkcjonujący od 1992⁹ podatek dochodowy od osób fizycznych. To wraz z jego wprowadzeniem tak naprawdę można było mówić o rozpoczęciu reformowania systemu podatkowego.

Za przedmiot opodatkowania przyjęto w nim wszelkiego rodzaju dochody, z wyjątkiem tych, co do których ustawodawca zrezygnował z obciążenia podatkiem¹⁰ – zwolnienia przedmiotowe (pozycje tam zawarte mogą stanowić kolejny przedmiot badań w ramach analizy tax exp. i próby szacowania wielkości, o jakie uszczuplane są wpływy z tytułu tego podatku). Katalog ten¹¹ jest bardzo często krytykowany przez teoretyków prawa podatkowego, ze względu na łamanie jednej z podstawowych zasad podatku, tj. zasady powszechności przedmiotowej¹².

Do sprecyzowania podstawy opodatkowania w podatku dochodowym niezbędna jest dokładna definicja kosztów uzyskania przychodów. Ustawodawca przyjął w tej kwestii różne rozwiązania w zależności od źródeł przychodów. Oprócz ogólnego zdefiniowania tej pozycji¹³, przyjęto także metodę polegającą na ryczałtowym określeniu udziału kosztach w przychodach (w sposób kwotowy lub procentowy) lub całkowitym uniemożliwieniu odliczenia kosztów. W tym aspekcie wydaje się konieczne zasygnalizowanie stosowanej w literaturze anglojęzycznej, koncepcji przeciwnej do omawianej, tj. negative tax expenditures¹⁴. O ile w związku z funkcjonowaniem konstrukcji tax exp. korzyści odnoszą określone podatnicy, o tyle z rozwiązań zaliczanych do negative tax expenditures korzyści odnosi państwo.

⁹ Ustawa o podatku dochodowym od osób fizycznych z dnia 26 lipca 1991 r. Dz.U. 2000, nr 14, poz. 176 z późn. zm. – dalej p.d.o.f.

¹⁰ Art. 9 p.d.o.f.

¹¹ Art. 21 p.d.o.f.

¹² A. Gomułowicz, J. Małecki: Podatki i prawo podatkowe. Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2004, s. 539.

¹³ Art. 22 ust. 1 p.d.o.f.

¹⁴ Koncepcja negative tax expenditures lub tax panelty (por. A Reconsideration of Tax Expenditure Analysis, Joint Committee on Taxation, (JCX-37-08), May 12, 2008) jest związana ze stosowaniem przez ustawodawcę rozwiązań, które – w przeciwieństwie do tax expenditures – przyczyniają się do powstania korzyści po stronie państwa.

Podstawą opodatkowania jest generalnie dochód potrącony o zawarte w przepisach odliczenia¹⁵. Prawidłowo określona podstawa opodatkowania służy wyliczeniu kwoty należnego podatku¹⁶, który także może być pomniejszony o określone odliczenia¹⁷.

Obniżka należnego podatku może opierać się na trzech różnych konstrukcjach:

- mogą to być ulgi obniżające podstawę opodatkowania,
- mogą to być ulgi obniżające należny podatek,
- formą ulgi może być także zastosowanie obniżonej stawki podatku.

Do najważniejszych pozycji dających możliwość pomniejszenia podstawy opodatkowania należą (lub należały) wydatki na: zapłacone składki na ubezpieczenia społeczne (z punktu widzenia techniki opodatkowania można to odliczenie potraktować jako ulgę), składki na rzecz organizacji, do których przynależność podatnika była obowiązkowa, cele rehabilitacyjne, użytkowanie sieci Internet, darowizny i cele mieszkaniowe¹⁸.

Od 1997 roku (do 2001) została wprowadzona ulga inwestycyjna dla przedsiębiorców. Ustawodawca zawarł jednak pewne ograniczenie, które skutecznie zniechęcało podatników do skorzystania z tej ulgi.

Od 2002 roku (do 2007) uchwalono kolejną ulgę – tzw. ulgę odsetkową, dzięki której podatnicy mogli pomniejszać podstawę o wydatki na spłatę odsetek od kredytu udzielonego podatnikowi na sfinansowanie inwestycji mającej na celu zaspokojenie własnych potrzeb mieszkaniowych¹⁹.

Dla przedsiębiorców od 2006 roku została wprowadzona ulga dająca im możliwość odliczania od podstawy opodatkowania wydatków na nabycie nowych technologii²⁰. W przypadku tej pozycji ustawodawca także zawarł wiele uregulowań, które ograniczały możliwość skorzystania z tej ulgi. Ograniczenia te są na tyle restrykcyjne, że w 2009 roku skorzystało z tego odliczenia 15 podatników, w 2008 – 11, a w 2007 – 117²¹.

¹⁵ Art. 26 ust. 1 p.d.o.f.

¹⁶ Art. 27 ust. 1 – skala podatkowa – p.d.o.f.

¹⁷ Art. 27 a-g p.d.o.f.

¹⁸ Art. 26 ust. 1 p.d.o.f.

¹⁹ Art. 26b ust. 1 p.d.o.f.

²⁰ Art. 26c ust 1 p.d.o.f.

²¹ Informacji dotyczących rozliczenia podatku dochodowego od osób fizycznych opodatkowanych na zasadach ogólnych za lata 1999-2009. Ministerstwo Finansów, Departament Podatków Bezpośrednich, Warszawa 2000-2010.

Ostatnią pozycją (funkcjonującą tylko jeden rok) pomniejszającą podstawę opodatkowania było odliczenie wydatków na działalność sportową. Jednak także i tu były określone warunki, spełnienie których warunkowało możliwość skorzystania z tej ulgi.

W tabeli 1 przedstawiono kwoty odliczeń od dochodu z tytułu ulg. Traktując te pozycje jako wydatki budżetowe to w analizowanym okresie dochody państwa zostały pomniejszone o wpływy podatkowe wyliczone od podstawy opodatkowania mniejszej o 55 mld zł, z tym że w 1999 roku było to 8,2 mld, a w 2009 – 5,4 mld zł (najmniej w 2004 – 2,6 mld zł).

W analizowanym okresie wartościowo największy udział miała ulga związana z wydatkami mieszkaniowymi oraz ulga rehabilitacyjna. Jeżeli do przytoczonych sum dodałoby się kwotę odliczonych składek na ubezpieczenie społeczne, tj. kwoty 463,8 mld zł (średniorocznie w okresie 1999-2009 – 42,2 mld zł), okazałoby się, że państwo traci na istnieniu tych kwot pokaźne sumy. Przy braku uwzględnienia odliczeń od dochodu (z uwzględnieniem odliczeń od podatku) w 2009 roku wpływy podatkowe byłyby większe o ok. 4,2 mld zł, co przy łącznych wpływach z tytułu tego podatku 41,5 mld zł, daje ubytek rzędu 10%.

Nie należy jednak popełniać błędów i w sposób bezpośredni porównywać łącznej sumy pomniejszającej podstawę opodatkowania z sumą dochodów podatkowych. Należy zauważyć, iż kwota, która w formie ulg pomniejsza dochód do opodatkowania nie pomniejsza o tę samą kwotę samego podatku. Będzie on pomniejszony o potencjalną kwotę podatku, który wyliczony byłby, gdyby tych ulg nie było.

Drugą kategorią ulg podatkowych są te, które dają możliwość pomniejszenia należnego podatku. Podstawa prawna²² ich funkcjonowania także podlegała częstym nowelizacjom. Jak wynika z tabeli 2, ustawodawca zdecydowanie bardziej je ograniczył aniżeli te odliczane od podstawy opodatkowania. Jeżeli w ogóle w przepisach istniało 12 pozycji tych ulg, to obecnie funkcjonują jedynie dwie.

Pierwszą ulgą pozwalającą podatnikowi na obniżenie należnego podatku była ulga na cele mieszkaniowe²³. Ulga ta funkcjonowała od 1997 do końca 2003 roku – faktycznie podatnicy dokonywali odliczeń dłużej ze względu na tzw. prawa nabyte. Ulga ta zastąpiła ulgę mieszkaniową pozwalającą na obniżenie podstawy opodatkowania.

²² Art. 27a – f.p.d.o.f.

²³ Art. 27a p.d.o.f.

Tabela 1

Ulgi odliczane od dochodu według tytułów w latach 2001-2009

Tytuł odliczenia	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Odliczenia od dochodu ogółem w tys. zł	5 694 616	3 842 988	4 601 766	2 607 680	3 201 583	3 716 823	4 392 567	5 208 436	5 412 739
W tym:									
1) straty z lat ubiegłych	418 527	513 528	688 496						
2) darowizny	1 346 368	597 962	604 126	122 777	211 536	248 138	243 433	277 131	324 789
3) składki na rzecz organizacji, do których przynależność podatnika jest obowiązkowa	95 122	112 422	115 700						
4) wydatki na cele rehabilitacyjne	1 428 968	1 534 182	1 645 698	1 890 327	1 929 123	2 022 529	2 287 136	2 322 166	2 382 297
5) ulgi inwestycyjne na terenach gmin zagrożonych szczególnie wysokim bezrobociem strukturalnym	2 723								
6) ulgi inwestycyjne powszechne	229 258	33 999	4 454						
7) wydatki na spłatę odsetek od kredytu (pożyczki) mieszkaniowego		4 447	53 195						
8) wydatki mieszkaniowe	2 155 044	1 022 086	1 468 065	594 576	253 018	349 833	495 752	716 532	
9) wydatki z tytułu używania sieci Internet					807 906	1 080 420	1 366 180	1 842 615	2 119 201
10) pozostałe*	18 606	24 362	22 032			15 903	66	51	

* W ramach pozycji pozostałe ujęto m.in. wydatki na nabycie nowych technologii.

Źródło: Na podstawie informacji dotyczących rozliczenia podatku dochodowego od osób fizycznych opodatkowanych na zasadach ogólnych z lat 2001-2009. Ministerstwo Finansów, Departament Podatków Bezppośrednich, Warszawa 2002-2010.

Tabela 2

Ulgi odliczane od podatku według tytułów w latach 2001-2009

Tytuł odliczenia	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Odlczenia od podatku ogółem w tys. zł	5 289 759	5 048 438	5 250 943	4 041 185	3 899 021	883 072	5 777 274	6 323 786	5 854 946
W tym:									
1) na wyszkolenie uczniów	242 921	274 441	248 421	107 332	82 336	131 253	108 754	84 474	64 029
2) wydatków na dojazdy dzieci do szkół	39 204	33 319	29 981						
3) wydatków na zakup przyrządów i pomocy naukowych	122 167	111 169	138 664						
4) wydatków na odpłatne świadcze- nia zdrowotne	163 263								
5) wydatków na odpłatne dokształca- nie i doskonalenie zawodowe podatnika	121 507	123 906	140 944						
6) wydatków na odpłatne kształcenie w szkołach wyższych	327 059	361 666	377 034						
7) wydatków mieszkaniowych	4 272 725	4 142 880	4 289 259	3 892 556	3 754 989	647 203	233 784	151 600	115 571
8) wpłaty na rzecz organizacji po- żytku publicznego			10 305	41 040	61 010	103 782			
9) wydatki na wychowanie dzieci							5 431 984	6 043 553	5 633 012
10) wydatki na pokrycie składek na ubezpieczenie społeczne opłaca- ne przez osobę prowadzącą gos- podarstwo domowe z tytułu za- warcia umowy aktywizacyjnej z osobą bezrobotną							1 372		76
11) pozostałe	913	1 057	16 335	257	686	834	1 380	44 159	

Źródło: Ibid.

Od 1997 roku zaczęły obowiązywać następujące ulgi: na potrzeby mieszkaniowe, na dojazdy dzieci do szkół, na zakup przyrządów i pomocy naukowych, na odpłatne kształcenie dzieci, na odpłatne świadczenia zdrowotne, na odpłatne doksztalcanie i doskonalenie zawodowe podatnika oraz na odpłatne kształcenie w szkołach wyższych²⁴.

Od 1999, w związku z przeprowadzoną reformą w zakresie opieki zdrowotnej, została wprowadzona możliwość obniżenia należnego podatku o kwotę składki na powszechne ubezpieczenie zdrowotne²⁵. Ustawodawca, począwszy od 2002 roku, pozwolił jednak odliczać kwotę nieprzekraczającą 7,75%²⁶ podstawy wymiaru tej składki, co wobec jej wzrostu sprawia, iż w coraz większym stopniu podatnicy z własnych środków pokrywają jej koszty. Obecnie, przy składce na ubezpieczenie zdrowotne wynoszącej 9%²⁷, różnicy podatnik nie może już potrącić.

W latach 2001-2003 obowiązywała tzw. ulga uczniowska²⁸. Mogli z niej skorzystać jedynie podatnicy, którzy prowadzili działalność gospodarczą²⁹. W sumie w okresie obowiązywania niniejszej ulgi podatnicy odliczyli sobie kwotę ponad 1 mln zł.

Od początku roku 2004 ustawodawca uchwalił kolejną ulgę w zakresie obniżenia należnego podatku w zakresie wpłat dokonanych na rzecz organizacji pożytku publicznego³⁰. Ulga ta funkcjonowała do końca 2006 roku i w sumie obniżyła dochody budżetowe o kwotę przekraczającą 200 tys. zł.

Jedną z najkrócej obowiązujących ulg – obowiązywała tylko jeden rok – była ulga polegająca na możliwości obniżenia należnego podatku o kwotę wydatków na zatrudnienie osoby bezrobotnej w celu wykonywania pracy w gospodarstwie domowym³¹. Podatnik mógł odliczyć sobie jedynie kwotę zapłaconych składek na ubezpieczenie społeczne zatrudnionej osoby³².

Od 2007 funkcjonuje ulga związana z możliwością odliczenia kwoty 120 zł na jedno dziecko w ciągu roku podatkowego³³. Można ją chyba przedstawić jako przykład tzw. symbolizmu podatkowego³⁴. Otóż okazuje się, że państwo wyliczyło, iż jest w stanie ulżyć podatnikom w kosztach utrzymania

²⁴ Art. 27a p.d.o.f.

²⁵ Art. 27b p.d.o.f.

²⁶ Art. 27b ust. 2 p.d.o.f.

²⁷ Witryna internetowa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. www.zus.pl

²⁸ Art. 27c ust. 1 p.d.o.f.

²⁹ Art. 27c ust. 2 p.d.o.f.

³⁰ Art. 27d ust. 1 p.d.o.f.

³¹ Art. 27e ust. 1 p.d.o.f.

³² Art. 27e ust. 3 p.d.o.f.

³³ Art. 27f ust. 1 i 3 p.d.o.f.

³⁴ J. Bajson: No i co z tego, że to było w Szwecji, czyli o symbolizmie podatkowym. „Puls Biznesu” z 21.11.2006.

dzieci jedynie 10 zł miesięcznie! Ponadto ulga ta stanowi doskonały – negatywny przykład, w jaki sposób stanowione jest prawo podatkowe. Otóż uchwalenie tej ulgi w takiej kwocie sprawiło, iż ustawodawca stosunkowo szybko doszedł do wniosku, że nie jest to suma mająca przyczynić się do realizacji polityki prorodzinnej. W trakcie trwania roku podatkowego dokonano zmiany tego zapisu³⁵ w ten sposób, że podatnik mógł sobie pomniejszyć podatek o kwotę stanowiącą iloczyn liczby wychowywanych dzieci i dwukrotności kwoty zmniejszającej podatek określonej w pierwszym przedziale skali podatkowej³⁶. Ze względu na stosunkowo krótki okres funkcjonowania tej ulgi, ubytek dochodów osiągnął poziom 17 mld zł (średnio na rok – 5,6 mld zł)³⁷.

W latach 1999-2009 bez wątpienia najważniejszą ulgą była ulga mieszkaniowa. Z jej tytułu dochody budżetowe uszczuplały łącznie o kwotę prawie 29 mld zł. Pozostałe ulgi stanowiły niewielki ubytek dla dochodów z tytułu analizowanego podatku.

Najważniejszą jednak pozycją pomniejszającą należny podatek jest możliwość odliczania zapłaconych składek na ubezpieczenie zdrowotne (podobnie jak to miało miejsce w przypadku możliwości pomniejszenia dochodu o zapłacone składki na ubezpieczenia społeczne, tak i tu nie mówi się o uldze podatkowej). Jeżeli w latach 1999-2009 należny podatek wyniósł prawie 368 mld zł, to suma odliczonych składek osiągnęła poziom prawie 298 mld zł. Widać więc, iż rząd uchwalając takie odliczenie w bardzo dużym stopniu „ulżył podatnikom”.

Podsumowanie

Z punktu widzenia analizy tax exp. opisane ulgi podatkowe mogą stanowić substytut wydatków. Stosując takie elementy prawnej konstrukcji podatku następuje subwencjonowanie określonej grupy podatników lub określonych rodzajów działalności. Mimo że zawarte są one w konstrukcjach instrumentów dochodowych, to ich skutkiem funkcjonowania dla budżetu jest zwiększenie wydatków. Jednak zwiększenie to nie następuje poprzez zawarcie w budżecie dodatkowych pozycji wydatków, lecz przez fakt utracenia potencjalnych dochodów.

³⁵ Art. 1 ustawy o zmianach ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych z dnia 5 września 2007 r. Dz.U., nr 191, poz. 1361.

³⁶ Art. 27f. ust. 2 p.d.o.f.

³⁷ Ze względu na stosunkowo duże, stanowiące prawie 14% łącznych wpływów z tytułu PIT, utracone kwoty, ulga ta ma być jako pierwsza, zawieszona na trzy lata, gdy sytuacja finansów państwa się pogorszy. Podobny „los” ma czekać ulgę internetową, a także ryczałtowe określenie kosztów dla niektórych źródeł przychodów. Są to główne założenia, tzw. planu sanacyjnego, który wprowadza warunkowe przepisy, tzn. takie, które wejdą w życie pod warunkiem przekroczenia relacji 55% kwoty państwowego długu publicznego do PKB. Witryna internetowa Ministerstwa Finansów. www.mf.gov.pl

Poddane analizie w opracowaniu ulgi w ramach podatku dochodowego od osób fizycznych stanowią jedynie jeden – najbardziej identyfikowalny i mierzalny, składnik budżetu tax exp. Krótka analiza statystyczna ukazała, że państwo ponosi stosunkowo duże tak zdefiniowane wydatki. Należy jednak wyraźnie podkreślić, iż oprócz ulg w systemie podatkowym funkcjonuje wiele innych instrumentów, dzięki którym następuje subwencjonowanie określonych rodzajów działalności, bez ich uwzględnienia w budżecie państwa. Badania powinny zatem zmierzać w kierunku identyfikowania tych pozycji, identyfikowania właściwych beneficjentów pomocy państwa, a także próby oceny efektywności tak realizowanej pomocy państwa w porównaniu z bezpośrednimi wydatkami budżetowymi.

TAX RELIEFS IN PERSONAL INCOME TAX IN TAX EXPENDITURES ANALYSIS

Summary

The tax expenditures analysis should be used as a tool in investigation of real state activity and efficiency of that activeness. The most important principle this analysis is to making no differences for budget between tax expenditures and direct budget expenditures.

In paper as an example of tax expenditures accepted tax reliefs in personal income tax. If we will treat tax reliefs as a direct budget expenditures in analyzed period state lost relatively large sums. Tax-payers often used these instruments, to minimize their fiscal burdens. In other way state, by reduction of fiscal charges, made direct expenditures to these group of tax-payers but without accounting in state budget.

Magdalena Ślebocka, Aneta Tylman*

ZNACZENIE UDZIAŁÓW W PODATKU DOCHODOWYM OD OSÓB PRAWNYCH W DOCHODACH WŁASNYCH GMIN**

Jednym z elementarnych zagadnień funkcjonowania samorządu terytorialnego w Polsce jest finansowanie zadań realizowanych na poziomie lokalnym. Aby móc sprawnie to wykonywać, samorząd terytorialny został wyposażony przez ustawodawcę w odpowiednie do potrzeb środki finansowe. W myśl przepisów Konstytucji RP, wszystkie jednostki samorządu terytorialnego mają zapewniony udział w dochodach publicznych, który według założeń powinien być wprost proporcjonalny do przypadających im zadań. Według tego aktu dochody uzyskiwane przez jednostki samorządu terytorialnego dzieli się na:

- dochody własne,
- dotacje,
- subwencje¹.

W literaturze przedmiotu prezentowane klasyfikacja konstytucyjna budzi kontrowersje i często podlega krytyce, szczególnie w przedmiocie dochodów własnych². Część autorów uważa mianowicie, że w skład dochodów własnych wchodzi:

- dochody z podatków,
- dochody z opłat,
- dochody z majątku gminy,
- pozostałe dochody³.

* Katedra Finansów Publicznych, Instytut Finansów, Bankowości i Ubezpieczeń, Uniwersytet Łódzki.

** Praca naukowa finansowana ze środków na naukę w latach 2010-2012 jako projekt badawczy „System dochodów transferowych jednostek samorządu terytorialnego a możliwość zapewnienia zrównoważonego rozwoju regionalnego i lokalnego oraz zwiększenia poziomu absorpcji funduszy unijnych”.

¹ Art. 167 ust. 1 i 2 Konstytucji RP z dnia 2.04.1997 r. Dz.U., nr 78, poz. 483 z późn. zm.

² E. Chojna-Duch, E. Kornberger-Sokolowska: Dochody gmin z podatków i opłat. Twigger, Warszawa 1998, s. 10.

³ B. Walczak: Gminy jako podmioty polityki fiskalnej. W: Sanacja finansów publicznych w Polsce, aspekty prawne i ekonomiczne. US, Szczecin 2005, s. 488.

Inni autorzy zaś do grupy tej zaliczają także udziały w podatkach stanowiących dochód budżetu państwa.

Dyskusja toczy się zatem przede wszystkim w obrębie charakteru dochodów zaliczanych do katalogu dochodów własnych. Jak się bowiem wskazuje, dochody własne zapewnić mają niezależność w podejmowaniu decyzji i stworzyć szansę na pełniejsze pokrycie potrzeb mieszkańców wspólnoty⁴. Dochody własne jednostek samorządu terytorialnego zostały szczegółowo określone w Europejskiej Karcie Samorządu Terytorialnego. Według niej dochody zaliczane do grupy dochodów własnych powinny mieć następujące cechy:

- wspólnoty lokalne powinny posiadać prawo do swobodnego dysponowania nimi przy wykonywaniu swoich zadań,
- źródła dochodów powinny być urozmaicone,
- dochody własne powinny być ustalone proporcjonalnie do zakresu zadań wspólnot lokalnych przewidzianych przez prawo,
- część dochodów powinna pochodzić ze źródeł podatkowych, na które jednostki samorządu terytorialnego posiadając władztwo podatkowe mogą wywierać wpływ⁵.

Należy zatem przyjąć, że dochody własne to takie dochody, na które jednostki samorządu terytorialnego mogą wywierać określony, realny wpływ, tzn. mogą decydować o ich wprowadzeniu lub co najmniej określać ich konstrukcję prawną, w tym wysokość.

Inaczej jest w przypadku udziałów w podatkach stanowiących dochód budżetu państwa. Wpływ na ich wysokość jest wciąż niewielki. Panuje dość powszechne przekonanie, że ten typ dochodów zbliżony jest do zasilania subwencyjnego. Brak jest w odniesieniu do tego typu dochodów władztwa podatkowego, którym dysponują gminy w stosunku do źródeł podatkowych. System udziałów podatkowych polega w dużym uproszczeniu na tym, że wspólnoty terytorialne mają ustalone procentowo udziały we wpływach, które pochodzą z eksploatacji danego podatku, w interesującym tu przypadku – podatku dochodowego od osób prawnych⁶.

Wysokość udziału we wpływach z tytułu podatku dochodowego od osób prawnych od podatników posiadających siedzibę na obszarze gminy od 2004 roku wynosi 6,71%⁷. Środki, które stanowią dochody z tego tytułu są po-

⁴ A. Sobczyk: Analiza źródeł dochodów budżetowych gminy. W: *Finanse publiczne*. Red. J. Sokołowski, M. Sosnowski, A. Żabiński. Uniwersytet Ekonomiczny, Wrocław 2010, s. 661.

⁵ Art. 9 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego. Dz.U. 1994, nr 124, poz. 607.

⁶ A. Borodo: *Samorząd terytorialny – system prawno-finansowy*. Wydawnictwo Prawnicze PWN, Warszawa 1997, s. 24.

⁷ Art. 4 Ustaw z dnia 13.11.2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Dz.U., nr 203, poz. 1966; w latach 1999-2003 udział ten wynosił 5%.

bierane przez urzędy skarbowe i odprowadzane na rachunek budżetu właściwej jednostki samorządu terytorialnego w terminie 14 dni od dnia, w którym zanotowano wpływ na rachunek urzędu⁸. Tak określona partycypacja w podatku dochodowym od osób prawnych nie wpływa stymulująco na jednostki samorządu terytorialnego.

Jak wskazuje się w literaturze, istnieją różne czynniki kształtujące wielkość dochodów z tytułu udziałów w podatkach stanowiących dochód budżetu państwa. Oczywiście nie mają one zbieżności z bezpośredniego charakteru, gdyż często podkreśla się brak istnienia ścisłego związku pomiędzy wysokością dochodów uzyskiwanych z tych tytułów a działaniami jednostek samorządu terytorialnego. Niemniej jednak „[...] wysokość tej grupy dochodów uwarunkowana jest przedsiębiorczością społeczności lokalnej [...], a także aktywnością gospodarczą jej mieszkańców oraz zespołem czynników określanych mianem warunków gospodarowania”⁹. Dochody te świadczą zatem o zapobiegliwości jednostek samorządu terytorialnego i ich aktywności na szczeblu lokalnym. Dochody te są pochodną wytwarzanych przez społeczeństwo (zarówno gospodarstwa domowe, jak i przedsiębiorstwa) dochodów. Poszczególne rodzaje gmin na terenie kraju uzyskują tu zatem różne dochody.

Celem poniższych rozważań jest zbadanie znaczenia i miejsca dochodów z tytułu udziałów w podatku dochodowym od osób prawnych w dochodach własnych. Z uwagi na zróżnicowany potencjał gospodarczy wymaga to podziału na trzy klasyczne rodzaje gmin – miejskie, miejsko-wiejski oraz wiejskie.

Ramy czasowe badania obejmują lata 1999-2009. 1999 rok jest tym w którym ustawodawca wprowadził w życie istotne zmiany systemowe, obejmujące między innymi nowy podział terytorialny kraju, w tym reaktywację powiatów i województw¹⁰. Tak długi okres badawczy pozwoli na wyciągnięcie wniosków, czy jednostki samorządu terytorialnego, w tym przede wszystkim analizowane gminy, starały się oddziaływać na wysokość wpływów uzyskiwanych z tego tytułu czy też ich wysokość traktowana jest jako środki przynależne ustawowo, o które nie trzeba zabiegać.

W tabelach 1-4 zaprezentowana została struktura i dynamika dochodów uzyskanych z tytułu podatku dochodowego od osób prawnych oraz uzyskiwanych udziałów z tego tytułu wpływających do budżetu gmin.

⁸ W przypadku, gdy dana osoba prawna posiada wyodrębnione oddziały lub zakłady położone na terenie innej gminy niż właściwa dla siedziby podatnika, wówczas dochody z udziałów przekazywane są do budżetów gmin właściwych ze względu na położenie oddziałów lub zakładów proporcjonalnie do liczby osób zatrudnionych w nich na podstawie umowy o pracę.

⁹ J. Heller: Dochody budżetowe samorządów gmin wiejskich w ujęciu regionalnym. Stowarzyszenie Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu. Roczniki Naukowe. Tom X, z. 2, s. 74.

¹⁰ Ustawa z dnia 24.07.1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa. Dz.U., nr 96, poz. 603, z późn. zm.

Tabela 1

Struktura dochodów uzyskanych z podatku dochodowego od osób prawnych
w dochodach budżetów gmin miejskich w latach 1999-2009

Lata	Wyszczególnienie				
	dochody własne gmin miejskich	udziały w podatkach stanowiących dochód budżetu państwa ogółem	dochody z tytułu podatku dochodowego od osób prawnych	udziały w podatkach stanowiących dochód budżetu państwa ogółem	dochody z tytułu podatku dochodowego od osób prawnych w udziałach ogółem
1999	100	33,75	4,36	100	12,92
2000	100	32,64	4,88	100	14,96
2001	100	32,93	3,44	100	10,46
2002	100	31,74	2,12	100	6,68
2003	100	31,08	1,81	100	5,83
2004	100	36,57	2,61	100	7,13
2005	100	37,60	2,78	100	7,39
2006	100	39,19	2,60	100	6,64
2007	100	41,74	3,02	100	7,25
2008	100	40,62	2,77	100	6,87
2009	100	39,12	2,68	100	6,86

Źródło: Dane statystyczne z Banku Danych Regionalnych za lata 1999-2009. www.stat.gov.pl

Analizując dane zawarte w tabeli 1 dotyczące udziału podatku dochodowego od osób prawnych w dochodach własnych oraz udziałów z tego podatku przeznaczonych przez państwo gminom miejskim w udziałach ogółem można zauważyć, że w badanych latach:

- udział dochodów z tytułu podatków stanowiących dochód budżetu państwa kształtował się na zbliżonym poziomie i mieścił się w przedziale od 31,08% w 2003 roku do 41,74% w 2007,
- udział dochodów z podatku dochodowego od osób prawnych w ogólnych dochodach własnych był na stosunkowo niskim poziomie i maksymalnie wynosił 4,88% w 2000 roku, od 2001 zaobserwować można systematyczny spadek znaczenia tej grupy dochodów w dochodach własnych, a dopiero 2004 przyniósł zmiany; powodem tego stanu rzeczy był wzrost stawki udziałów przeznaczony przez ustawodawcę z 5% do 6,71%; w 2009 roku dochody te stanowiły 2,68% wszystkich dochodów własnych,
- udział dochodów z tytułu podatku dochodowego od osób prawnych w udziałach ogółem z wyjątkiem lat 1999-2001, gdzie stanowiły one ok. 12%, spadł i kształtuje obecnie na się na poziomie ok. 7%.

Tabela 2

Struktura dochodów uzyskanych z podatku dochodowego od osób prawnych
w dochodach budżetów gmin miejsko-wiejskich w latach 1999-2009

Lata	Wyszczególnienie				
	dochody własne gmin miejsko-wiejskich	udziały w podatkach stanowiących dochód budżetu państwa ogółem	dochody z tytułu podatku dochodowego od osób prawnych	udziały w podatkach stanowiących dochód budżetu państwa ogółem	dochody z tytułu podatku dochodowego od osób prawnych w udziałach ogółem
1999	100	34,75	1,87	100	5,38
2000	100	31,69	2,08	100	6,56
2001	100	27,94	1,48	1,78	5,30
2002	100	26,70	1,78	100	6,66
2003	100	26,46	1,52	100	5,75
2004	100	31,31	2,31	100	7,39
2005	100	32,63	2,40	100	7,34
2006	100	34,88	2,60	100	7,45
2007	100	37,74	2,87	100	7,59
2008	100	36,77	2,54	100	6,91
2009	100	34,88	2,43	100	6,96

Źródło: Ibid.

W tabeli 2 zamieszone zostały dane obrazujące strukturę udziału podatku dochodowego od osób prawnych w dochodach własnych oraz udziałów z tego podatku przeznaczonych przez państwo gminom o charakterze miejsko-wiejskim w udziałach ogółem. Na podstawie tej analizy można zauważyć, że w badanych latach:

- udziały w podatkach stanowiących dochód budżetu państwa od 2001 roku wykazywały tendencję wzrostową, z poziomu 27,94% w 2001 do 37,74% w 2007; od 2008 znaczenie tej grupy dochodów w dochodach własnych ponownie spadło do poziomu 34,88% w 2009,
- podobnie jak w gminach o charakterze miejskim, dochody z podatku dochodowego od osób prawnych stanowią tylko niewielki procent dochodów własnych, bo ok. 2%; najwyższy poziom osiągnęły one w 2007 roku – 2,87%, zaś najniższy w 2003 – 1,52%,
- udziały z podatku dochodowego od osób prawnych w ogólnej sumie udziałów znajduje się w analizowanym okresie na zbliżonym poziomie mieszcząc się w przedziale od 5,30% do 7,59%.

Tabela 3

Struktura dochodów uzyskanych z podatku dochodowego od osób prawnych
w dochodach budżetów gmin wiejskich w latach 1999-2009

Lata	Wyszczególnienie				
	dochody własne gmin wiejskich	udziały w podatkach stanowiących dochód budżetu państwa ogółem	dochody z tytułu podatku dochodowego od osób prawnych	udziały w podatkach stanowiących dochód budżetu państwa ogółem	dochody z tytułu podatku dochodowego od osób prawnych w udziałach ogółem
1999	100	32,76	0,83	100	2,53
2000	100	28,72	1,11	0,89	3,85
2001	100	23,69	0,89	1,78	3,75
2002	100	21,37	0,89	100	4,14
2003	100	21,88	0,90	100	4,12
2004	100	26,54	1,52	100	5,71
2005	100	28,11	1,34	100	4,76
2006	100	30,36	1,47	100	4,83
2007	100	33,06	1,59	100	4,81
2008	100	34,00	1,54	100	4,54
2009	100	31,99	1,48	100	4,62

Źródło: Ibid.

Ostatnią kategorią gmin, które zostały poddane analizie są gminy o charakterze wiejskim. Analiza udziałów w podatkach stanowiących dochód budżetu państwa w dochodach własnych, udziału podatku dochodowego od osób prawnych w ogólnych dochodach własnych, jak i dochodów uzyskiwanych z tytułu podatku dochodowego od osób prawnych w ogólnej sumie udziałów z podatków wpływających do budżetu państwa pozwala zauważyć, że:

- udziały w podatkach stanowiących dochód budżetu państwa w dochodach własnych kształtują się w przedziale od 21,37% w 2002 roku do 34% w 2008,
- udział dochodów uzyskanych z podatku dochodowego od osób prawnych w ogólnych dochodach własnych od 2001 roku systematycznie wzrasta z 0,89% do 1,54% w 2008; tym niemniej w porównaniu z gminami miejskimi i miejsko-wiejskimi kształtuje się na bardzo niskim poziomie,
- taka sama tendencja występuje poddając analizie udział dochodów uzyskanych z podatku dochodowego od osób prawnych w ogólnej kwocie dochodów uzyskiwanych z tytułu udziałów w podatkach stanowiących dochód budżetu państwa; od 2001 roku obserwowany jest powolny, lecz systema-

tycznych ich wzrost z poziomu 3,75% do 4,81% w 2007; w 2008 zanotowany został nieznaczny ich spadek, zaś od 2009 roku następuje ponowny ich wzrost, inaczej niż w przypadku pozostałych rodzajów gmin.

Zmianie w badanym okresie ulega w gminach również dynamika dochodów własnych i dochodów uzyskiwanych z tytułu podatku dochodowego od osób prawnych. Dane dotyczące tempa zmian przedstawia tabela 4.

Tabela 4

Dynamika dochodów uzyskanych z podatku dochodowego od osób prawnych w dochodach budżetów gmin w latach 1999-2009

Wy- szczegół- nienie	Rok poprzedni = 100									
	lata									
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
PKB	111,82	104,73	103,72	104,28	109,65	106,35	107,80	111,00	108,16	101,7
gminy miejskie										
a	103,51	105,49	55,18	105,17	117,41	110,74	110,33	116,85	114,05	96,18
b	100,12	106,41	53,19	102,97	138,18	113,84	115,01	124,18	110,99	92,63
c	115,94	74,30	34,02	89,81	169,04	117,96	103,43	135,74	104,57	93,02
gminy miejsko-wiejskie										
a	103,29	107,85	104,62	102,74	116,75	109,99	110,50	116,57	116,58	98,42
b	94,20	95,06	100,00	101,80	138,18	114,62	119,01	127,95	113,58	93,37
c	114,85	76,70	125,86	87,85	177,57	113,89	119,83	128,54	103,30	94,05
gminy wiejskie										
a	101,94	108,93	107,62	102,78	114,78	108,62	110,18	117,51	116,27	98,67
b	89,37	89,85	97,11	105,23	139,24	115,03	119,01	127,95	119,58	92,84
c	135,81	87,49	107,35	104,72	192,89	95,88	120,83	127,45	112,73	94,62

* a – dochody własne, b – udziały w podatkach stanowiących dochód budżetu państwa ogółem, c – dochody z tytułu podatku dochodowego od osób prawnych.

Źródło: Dane statystyczne z Banku Danych Regionalnych za lata 1999-2009 oraz PKB i wartość dodana według podregionów za lata 1999-2006 i Rachunków kwartalnych produktu krajowego brutto w latach 2004-2009. www.stat.gov.pl

Analizując dane dotyczące dynamiki udziałów z podatku dochodowego od osób prawnych wpływających do budżetów gmin w analizowanych latach można zauważyć, że:

- w badanym okresie następuje systematyczny wzrost PKB; tempo wzrostu PKB jest zdecydowanie mniejsze od tempa wzrostu dochodów osiąganych z tytułu udziałów w podatkach stanowiących dochód budżetu państwa we wszystkich analizowanych rodzajach gmin, ale większe od tempa zmian zachodzących w udziałach w podatku dochodowym od osób prawnych,

- największą dynamikę dochodów uzyskanych z tytułu udziałów w podatkach; w 2004 roku stanowiły one 138,18% dochodów z roku poprzedniego, generalnie tempo zmian w przypadku gmin o charakterze miejskim jest szybsze niż w przypadku gmin miejsko-wiejskich i wiejskich, w gminach miejsko-wiejskich największa dynamika zanotowana została także w 2004 roku, to samo dotyczy gmin wiejskich, gdzie wyniosła ona 139,24% dochodów z roku poprzedniego; ogólnie najmniejsze tempo wzrostu wystąpiło latach 2000-2002 – dochody zostały zrealizowane w gminach miejskich na poziomie 53,19%, gminach miejsko-wiejskich – 95,06%, a w gminach wiejskich – 89,37%, również w 2009 roku zanotowano spadek,
- podobna sytuacja występuje w przypadku analizy tempa zmian udziałów w podatku dochodowym od osób prawnych; najniższe tempo zanotowano w 2002 roku w gminach miejskich, dochody z tego tytułu stanowiły 34,02% dochodów z roku poprzedniego, w gminach o charakterze miejsko-wiejskim w 2001 roku dochody z udziału w podatku dochodowym od osób prawnych stanowiły 76,70% dochodów z roku poprzedniego, zaś w gminach wiejskich najniższe tempo zarejestrowano w 2000, gdzie omawiane dochody stanowiły tylko 89,37% dochodów z 1999; ogólnie najniższe tempo zmian w analizowanych latach widoczne jest w gminach o charakterze wiejskim.

Podsumowując można zauważyć, że dochody uzyskiwane z tytułu podatku dochodowego od osób prawnych nie tylko prezentują zróżnicowanie ze względu na charakter gminy, ale także nie stanowią istotnego źródła zasilenia pieniężnego jednostek. Obecny sposób przekazywania jednostkom samorządu terytorialnego, w tym gminom, dochodów z tytułu udziału w podatku dochodowym od osób prawnych powoduje pogłębianie się już i tak zróżnicowanej sytuacji finansowej jednostek.

Patrząc na wielkość uzyskiwanych dochodów przez gminy o charakterze miejskim można stwierdzić, że ten rodzaj gmin przywiązuje większą wagę do stosowania narzędzi stymulujących rozwój lokalny niż ma to miejsce w dwóch pozostałych kategoriach gmin. Dochody z podatku dochodowego od osób prawnych w gminach o charakterze miejskim stanowią ok. 3% dochodów własnych, zaś w gminach wiejskich ich znaczenie jest marginalne i wynosi ok. 0,9% ogółu dochodów własnych. Oznacza to najgorszą sytuację gmin o charakterze wiejskim między innymi ze względu na zbyt słabo rozwiniętą infrastrukturę, rynki zbytu czy liczebność mieszkańców.

Jak się wydaje, władze lokalne powinny w większym stopniu oddziaływać na rozwój społeczności lokalnych tak, aby zwiększać swój potencjał dochodowy, również w przedmiocie dochodów uzyskiwanych z tytułu podatku dochodowego od osób prawnych. Oddziaływanie to może przybrać formę oddziaływania na rozwój poprzez:

- przyciąganie zewnętrznych elementów kapitału; ta forma oddziaływania koncentruje się na marketingu i polityce informacyjnej, preferencjach podatkowych i innych zachętach finansowych, ubieganiu się i tworzeniu specjalnych stref uprzywilejowania, rozwoju turystyki,
- zwiększanie konkurencyjności regionów i jego zasobów w zakresie poziomu wykształcenia kadr, szkolnictwa publicznego, badań naukowych, infrastruktury, lokalnych instytucji rozwoju¹¹.

W literaturze przedmiotu wskazuje się, iż obserwując poczynania gmin w zakresie działań mających na celu między innymi zwiększenie dochodów własnych w przedmiocie udziałów z podatku dochodowego od osób prawnych można zauważyć postępujące, aczkolwiek wciąż niewystarczające:

- zwiększanie dostępności terenów przeznaczanych pod inwestycje,
- ułatwianie procedur organizacyjnych,
- wspieranie lokalnych przedsiębiorców,
- organizowanie szkoleń i kursów podnoszących kwalifikacje społeczności lokalnej.

Co więcej, należy pamiętać, że „[...] jeżeli dana jednostka samorządu terytorialnego oferuje dobre warunki życia – wysoką jakość środowiska, dobre warunki wypoczynku, korzystny klimat społeczny, [...] środowisko skupiające firmy wysokiej technologii, zaplecze naukowo-badawcze czy inkubator postępu, to daje pewną przewagę nad innymi konkurencyjnymi miejscami osiedlania się i lokalizacji firmy”¹².

Powoli zatem wzrasta świadomość jednostek samorządu terytorialnego w odniesieniu do korzyści jakie mogą płynąć z zwiększenia sumy dochodów własnych z tytułu udziału w podatkach stanowiących dochód budżetu państwa, w tym podatku dochodowego od osób prawnych. Poszczególne gminy na terenie Polski zaczynają prowadzić kampanie społeczne, których podstawowym celem jest uświadomienie obywatelom nie tylko więzi łączącej ich z daną jednostką samorządu terytorialnego, ale także korzyści jakie osiągnąć mogą oni z tytułu zameldowania i prowadzenia działalności na określonym terenie¹³.

¹¹ L. Patrzalek: Miejsce samorządu województwa w sektorze finansów publicznych w warunkach akcesji Polski do Unii Europejskiej. W: Podsektor samorządowy, w sektorze finansów publicznych w warunkach akcesji Polski do Unii Europejskiej. Red. L. Patrzalek. Wyższa Szkoła Bankowa, Poznań-Wrocław 2006, s. 33-34.

¹² Ibid., s. 37.

¹³ Przykładem może być Warszawa, w której władze rozpoczęły kampanię pt. „Brat Pił” zachęcającą do płacenia podatków w mieście. Łódzcy radni widząc potrzebę nie tylko zwiększenia dochodów budżetowych gminy, ale także wzrostu świadomości mieszkańców miasta przygotowują projekt kampanii pod nazwą „Łódzka Karta Podatnika”, która w swych założeniach zapewnić ma podatnikom płacącym podatki dochodowe w Łodzi przywileje podatkowe. Sieradz zaś prowadzi kampanię bilbordową zachęcającą podatników do pozostania w ich mieście i prowadzenia w nim działalności gospodarczej.

Podsumowanie

Wielkość wpływów uzyskanych z tytułu podatku dochodowego od osób prawnych jest oznaką stopnia rozwoju gospodarczego regionu. Jednakże jednokowy sposób „centralnego rozdzielnictwa” dla wszystkich rodzajów gmin powoduje, że dochody te wciąż w niedostateczny sposób motywują jednostki samorządu terytorialnego do podejmowania działań w zakresie np. zwiększenia ich konkurencyjności. Gminy w zbyt małym stopniu są bowiem zaangażowane w prowadzenie aktywnej polityki dochodowej mającej na celu maksymalizację dochodów, w tym w szczególności z tytułu udziału w podatku dochodowym od osób prawnych. Jak się wydaje, potrzeba zmian i reform w tym przedmiocie jest coraz pilniejsza.

MEANING OF PARTICIPATION IN CORPORATE TAX IN PERSONAL REVENUES OF GMINA (LOCAL GOVERNMENT)

Summary

Efficient functioning of local government is always related to necessity of having appropriate operating activities. One of the basic sources, but not major, of local government unit revenues, also municipal revenues, is corporate income tax. System of revenue sharing means that federal state and local government share revenue according to determined percentage.

This article is an attempt to analyze the role and place of revenue sharing in general local revenues.

Alicja Sekuła*

POLITYKA PODATKOWA GDAŃSKA

Wprowadzenie

W gospodarce rynkowej głównym regulatorem procesów gospodarczych jest mechanizm rynkowy. Jednak dynamika i struktura gospodarki, a także relacje gospodarcze panujące między różnymi podmiotami nie są zależne wyłącznie od mechanizmu rynkowego. Wpływ na nie mają także podmioty oddziałujące na gospodarkę, czyli formujące politykę gospodarczą. Jednym z instrumentów, który ją kształtuje jest polityka podatkowa wchodząca w skład szerszego pojęcia polityki fiskalnej. Celem artykułu jest przedstawienie polityki podatkowej prowadzonej przez władze Gdańska w latach 2007-2009. Problematyka ukazana została od strony finansowej, czyli z punktu widzenia efektów i skutków podjętych decyzji dla budżetu miasta.

Pojęcie polityki podatkowej

Polityka podatkowa to jeden z instrumentów polityki fiskalnej, która obejmuje źródła i metody gromadzenia dochodów przez podmioty publiczne oraz kierunki i sposoby ich wydatkowania. Jest to jedno z istniejących określeń, nazywane ujęciem szerokim. Niekiedy po stronie wpływów ograniczane jest wyłącznie do dochodów z podatków¹, jednak jest to spojrzenie rzadziej rozpowszechnione. Częściej politykę fiskalną interpretuje się tak, jak wspomniano na początku, a więc w odniesieniu do doboru źródeł gromadzenia dochodów oraz kierunków i sposobów wydatkowania środków publicznych dla osiągnięcia celów gospodarczych i społecznych². Na szczeblu centralnym uważana jest za jeden z obszarów oddziaływania polityki ekonomicznej państwa³.

* Katedra Zarządzania/Wydział Zarządzania i Ekonomii, Politechnika Gdańska.

¹ J. Zarzecki: Wpływ polityki fiskalnej rządu na gospodarkę kraju. W: Podatki a polityka fiskalna państwa. Red. J. Sikorski. Uniwersytet w Białymstoku, Białystok 2002, s. 339.

² B. Celińska: Instrumenty polityki fiskalnej. W: Podatki a polityka fiskalna..., op. cit., s. 23.

³ H. Wnorowski: Polityka podatkowa jako element polityki ekonomicznej rządu. W: Podatki a polityka fiskalna..., op. cit., s. 299.

Szeroka interpretacja polityki fiskalnej, która uwzględnia różne wpływy, nie tylko podatkowe, zbieżna jest z funkcjami przypisywanymi podatkom. Najczęściej wyróżnia się cztery: fiskalną, redystrybucyjną, stymulacyjną i kontrolno-finansową. Pierwsza z nich, nazywana także skarbową bądź dochodową, uważana jest za najistotniejszą⁴, pozostałe, również mające wpływ na ostateczny kształt i postać podatków, należy traktować jako komplementarne względem niej. Funkcja fiskalna utożsamiana jest z gromadzeniem dochodów budżetu państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego. Jej rola sprowadza się do przejmowania od różnych podmiotów na rzecz państwa bądź innego związku publicznoprawnego środków pieniężnych potrzebnych do wypełniania zadań przed nim postawionych⁵. Można zatem powiedzieć, że państwo realizując funkcję fiskalną podatków ingeruje w życie społeczne i gospodarcze jednocześnie kształtując politykę społeczno-gospodarczą.

Postrzeżenie polityki fiskalnej jako działań odnoszących się do różnych wpływów (nie tylko podatkowych) oraz kierunków ich wydatkowania zbliża ją w sensie interpretacyjnym do polityki budżetowej, która w odniesieniu do jednostek samorządu terytorialnego rozumiana jest jako działalność świadoma, celowa, obejmująca określanie celów gromadzenia i wydatkowania środków budżetowych oraz metod i instrumentów służących do ich osiągnięcia, co w praktyce sprowadza się do wyboru źródeł i rodzajów dochodów oraz kierunków i rodzajów wydatków budżetowych⁶. Z definicji tej wynika, że polityka fiskalna obejmuje zarówno sferę dochodową, jak i wydatkową. Zawężając się do pierwszej z nich oraz szczebla samorządowego można zdefiniować politykę dochodową jednostek samorządu terytorialnego. Jak wynika z wcześniejszych rozważań, jest częścią polityki budżetowej. Skupia się na doborze źródeł i rodzajów dochodów adekwatnie do obowiązujących regulacji prawnych oraz na określeniu metod działania, zwanych zasadami, w zakresie ich pozyskiwania. Zasady powinny uwzględniać obrane i istniejące cele fiskalne i regulacyjne polityki budżetowej samorządu terytorialnego, a także społeczno-gospodarczej rządu i jednostki samorządu terytorialnego⁷. Jej realizacja pozytywnie wpływa na otoczenie, czyli mieszkańców i podmioty gospodarcze oraz zapewnia płynność finansową.

Budżety jednostek samorządu terytorialnego, a także budżet państwa, zasilane są dochodami pochodzącymi z różnych źródeł. Jednym z nich są podatki. Dlatego można stwierdzić, że polityka podatkowa to część polityki dochodowej.

⁴ M. Sosnowski: Realizacja funkcji fiskalnej podatków pośrednich. W: Problemy ekonomii, polityki ekonomicznej i finansów publicznych. T 2, nr 39. Red. J. Sokołowski. Uniwersytet Ekonomiczny, Wrocław 2009, s. 306.

⁵ Ibid.

⁶ M. Jastrzębska: Polityka budżetowa jednostek samorządu terytorialnego. Uniwersytet Gdański, Gdańsk 2005, s. 8.

⁷ Ibid., s. 67.

Dotyczy zagadnień bezpośrednio powiązanych z systemem ustalania i poboru podatku. Ustawa stanowi, że podatkiem jest świadczenie na rzecz Skarbu Państwa, gminy, powiatu, województwa mające następujące cechy: publicznoprawne, nieodpłatne, przymusowe, bezzwrotne⁸. Podatek cechują następujące własności:

- przymusowość zapłaty i wiążąca się z nią możliwość stosowania sankcji dla unikających uiszczania tego świadczenia,
- pieniężny charakter,
- powszechność obowiązywania, oznaczająca konieczność zapłaty przez wszystkie osoby fizyczne i prawne, których dotyczy,
- bezzwrotność poboru, z zastrzeżeniem, że oddanie nienależnie pobranego lub nadpłaconego podatku nie jest traktowane jako zwrot,
- nieekwiwalentność wynikająca z faktu braku świadczenia zwrotnego na rzecz uiszczającego podatek⁹.

Z reguły w określonych granicach obowiązują różne podatki, naliczane według rozmaitych regulacji. Ogół podatków obowiązujących na danym terenie w określonym czasie nazywany jest systemem podatkowym. Czasami pojęcie to obejmuje również opłaty i wtedy jako system podatkowy rozumiany jest ogół obowiązujących w danym czasie na danym terenie powiązanych ze sobą podatków i opłat¹⁰. Należy jednak wyraźnie zaznaczyć, że pomimo wielu wspólnych własności, podatki i opłaty mają cechy wyraźnie je od siebie różniące¹¹.

Polityka podatkowa jest częścią polityki dochodowej. Adekwatnie do definicji tej ostatniej można sformułować definicję polityki podatkowej mając na uwadze, że jej przedmiotem jest tylko jeden rodzaj dochodów, którym są podatki. W skrócie dotyczy takiego kształtowania dochodów podatkowych, by realizować wcześniej obrane cele tej polityki, a także sprzyjać realizacji celów wyższego rzędu, tzn. polityki dochodowej, fiskalnej i społeczno-gospodarczej. Jej główne zadania to przede wszystkim umożliwienie zaspokajania potrzeb społecznych w zakresie świadczenia usług i dóbr publicznych, a także stabilny rozwój społeczno-gospodarczy. Konstrukcja podatków wiąże się nie tylko z określeniem stawek podatkowych, ale także ulg, zniżek, zwyczajów, odroczeń płatności, rozłożenia płatności na raty. „O jej kształcie decydują zatem czynniki ekonomiczne, społeczne, ale także i polityczne”¹².

⁸ Ustawa Ordynacja podatkowa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Dz.U. 2005, nr 8 poz. 60 z późn. zm., art. 6.

⁹ M. Miszczyk: System podatków i opłat samorządowych w Polsce. C.H. Beck, Warszawa 2009, s. 18-19.

¹⁰ W. Grześkiewicz: Znaczenie podatków w finansowaniu rozwoju lokalnego. „Samorząd Terytorialny” 2004, nr 3, s. 25.

¹¹ A. Sekuła: Dochody gmin z tytułu opłat. W: Dylematy rozwoju lokalnego i regionalnego na początku XXI wieku. Prace Naukowe nr 101. Red. S. Korenik, A. Dybała. Uniwersytet Ekonomiczny, Wrocław 2010, s. 273.

¹² R. Dziemianowicz: Polityka podatkowa w państwach UE: współczesne trendy i wyzwania. W: Dylematy i wyzwania finansów publicznych. Zeszyty Naukowe. Red. T. Juja. Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu, Poznań 2010, nr 141, s. 397.

Podsumowując, podatek to danina obowiązkowa, bez bezpośredniego, wzajemnego świadczenia, mająca na celu pokrycie publicznych obciążeń, ustanowiona i pobierana przez państwo lub inne związki publicznoprawne¹³. Zaś określenie polityka podatkowa odnosi się do świadomych działań związanych z funkcjonowaniem systemu podatkowego.

Możliwości prowadzenia polityki podatkowej przez jednostki samorządu terytorialnego

Z ogólnej definicji podatku, pochodzącej z przedstawionej wcześniej ustawy Ordynacja podatkowa wynika, że świadczony jest na rzecz dwóch grup: Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego. Zakres regulacji oraz autonomii w kształtowaniu systemu podatkowego w odniesieniu do wymienionych grup jest zasadniczo odmienny. W przypadku jednostek samorządu terytorialnego wyznacznikiem swobody i możliwości kreowania własnej polityki jest tzw. władztwo podatkowe. W najbardziej ogólnej formie utożsamiane jest z wyposażeniem organów władzy samorządowej w instrumenty pozwalające samodzielnie kształtować podatki¹⁴ zasilające ich budżety i dotyczy dwóch podstawowych zagadnień: przynależności źródeł dochodów bądź uprawnienia do wprowadzania i kształtowania dochodów¹⁵.

W zależności od wielkości i zakresu wpływu na kształt podatków można wyróżnić:

- władztwo w sensie szerokim – pełne,
- władztwo wąskie – ograniczone,
- władztwo bierne¹⁶.

Władztwo pełne dotyczy głównie podatków wymienionych w ustawie o podatkach i opłatach lokalnych, a więc np. podatku od nieruchomości, od środków transportowych, a także rolnego i leśnego. Cechuje je możliwość ustalania, w określonych granicach, wysokości podatku lub kształtowania niektórych elementów konstrukcji podatku. Władztwo ograniczone, zawężone do umarzania, odraczania, rozkładania na raty podatków stanowiących dochód jednostek samorządu terytorialnego i pobieranych przez organy skarbowe, odnosi się do podatku od czynności cywilnoprawnych, od spadków, darowizn czy też płaconego w formie karty podatkowej. Czasami możliwość obniżania wy-

¹³ M. Sosnowski: Op. cit., s. 306.

¹⁴ Władztwo podatkowe może rozpatrywane być również w odniesieniu do opłat stanowiących dochód jednostek samorządu terytorialnego. Ze względu na to, że opłaty nie są przedmiotem badań i analiz przedstawionych w niniejszym artykule, nie znalazły się w definicji.

¹⁵ E. Ruśkowski: *Finanse lokalne w dobie akcesji*. Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 2004, s. 170.

¹⁶ M. Kosek-Wojnar: *Finanse samorządu terytorialnego*. Akademia Ekonomiczna, Kraków 2002, s. 61, za W. Grześkiewicz: Op. cit., s. 32.

sokości stawek podatkowych, stosowania ulg, rozkładania podatków na raty czy umarzania nosi nazwę tzw. ujemnego władztwa podatkowego. Władztwo bierne oznacza brak oddziaływania na konstrukcję, wielkość czy pobór podatków i dotyczy np. udziałów w podatkach stanowiących dochód państwa. Ze względu na fakt niewystępowania żadnej z głównych cech władztwa, tzn. możliwości wpływu na jakikolwiek element podatku oraz przynależność źródeł dochodów (są to podatki państwowe, nie samorządowe), udziały w dochodach PIT i CIT często nie są brane pod uwagę przy charakterystyce władztwa podatkowego. Takie podejście jest równoznaczne z ograniczeniem analiz do szczebla gminnego, gdyż w obecnym systemie prawnym powiaty i województwa nie mogą stosować instrumentów podatkowych wobec podmiotów gospodarczych i osób fizycznych, a ich jedynymi dochodami podatkowymi są wspomniane udziały w podatkach PIT i CIT.

Istnienie władztwa podatkowego jako podstawowego wyznacznika polityki podatkowej znalazło odbicie w sposobach interpretacji tego pojęcia. Wychodząc z założenia, że polityka podatkowa precyzuje, jak władze samorządowe wykorzystują swoje kompetencje w zakresie władztwa podatkowego w odniesieniu do lokalnych podatków można ją sformułować jako określenie źródeł i form gromadzenia dochodów podatkowych dla realizacji celów fiskalnych, gospodarczych i społecznych biorąc pod uwagę fiskalną, redystrybucyjną, stymulacyjną oraz informacyjno-kontrolną funkcję podatków¹⁷.

Zgodnie z powyższymi rozważaniami, polityka podatkowa na poziomie samorządu terytorialnego dotyczy takich podatków jednostek samorządu terytorialnego, co do których istnieje, nawet w ograniczonym zakresie, możliwość kształtowania ich konstrukcji i/lub poboru, czyli władztwo podatkowe. Dotyczy ono co najmniej jednej z wymienionych poniżej kompetencji:

- poboru podatku na rzecz budżetu jednostki samorządu terytorialnego,
- ustalania stawek (w granicach górnych stawek ustawowych),
- rozszerzania zakresu ulg i zwolnień,
- obniżania podstawy wymiaru podatku,
- zarządzania poboru w drodze inkasa,
- zaniechania poboru,
- odroczenia i umorzenia zobowiązań podmiotów wobec jednostki samorządu terytorialnego w tym zakresie¹⁸.

W polskim systemie prawnym sytuacja taka występuje wyłącznie w gminach w odniesieniu do następujących podatków: od nieruchomości, rolnego, leśnego, od środków transportowych, karty podatkowej, od czynności cywilnoprawnych oraz od spadków i darowizn. Te źródła dochodów stały się przedmiotem analiz empirycznych przedstawionych w następnym rozdziale.

¹⁷ M. Jastrzębska: Op. cit., s. 77.

¹⁸ Ibid., s. 75-76.

Kształtowanie polityki podatkowej przez gminy

System dochodów samorządowych, określony ustawą o dochodach jednostek samorządu terytorialnego¹⁹, jedynie w przypadku gmin przewiduje istnienie odrębnych podatków zasilających ich budżety. Wprawdzie budżety powiatów i województw zasilają dochody z podatków, jednak nie mają one w stosunku do nich władztwa podatkowego, a więc nie mogą prowadzić własnej polityki podatkowej.

Gminna polityka w odniesieniu do podatków nie jest jednolita. Zależy od wielu cech podatku w zakresie jego konstrukcji i poboru. Najczęściej gminne podatki dzielimy ze względu na:

- podstawy prawne do poboru,
- kompetencje dotyczące poboru.

Zgodnie z pierwszym kryterium, podatki mogą być kształtowane i pobierane na podstawie ustawy o podatkach i opłatach lokalnych²⁰ oraz na podstawie innych ustaw, takich jak o podatku leśnym, rolnym, od czynności cywilnoprawnych, od spadków i darowizn itp.²¹. Władztwo podatkowe w przypadku podatków regulowanych pierwszą z wymienionych ustaw, tzn. od nieruchomości oraz środków transportowych, jest większe, stąd też polityka podatkowa może w ich przypadku przybierać szerszą formę i zakres.

Drugie kryterium wyróżnia podatki pobierane przez gminne organy podatkowe oraz urzędy skarbowe. Pierwsza grupa obejmuje podatek od nieruchomości, środków transportowych oraz leśny i rolny. Należności z ich tytułu wpłacane są bezpośrednio na rachunki jednostek samorządu terytorialnego. Drugą grupę tworzą: podatek od czynności cywilnoprawnych, od spadków i darowizn oraz płacony w formie karty podatkowej. W tym przypadku wpłaty pobierane są przez urzędy skarbowe i w całości przekazywane na rachunek budżetów samorządowych. W konsekwencji takiego podziału odroczenie, umorzenie czy zaniechanie poboru podatku z pierwszej grupy należy do kompetencji wójta, burmistrza czy prezydenta miasta, a z drugiej – do urzędu skarbowego za zgodą lub na wniosek gminnego organu wykonawczego²².

¹⁹ Ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego z dnia 13 listopada 2003 r. Dz.U. 2010, nr 80, poz. 526 z późn. zm.

²⁰ Ustawa o podatkach i opłatach lokalnych z dnia 12 stycznia 1991 r. Dz.U. 2010, nr 95, poz. 613 z późn. zm.

²¹ Ustawa o podatku leśnym z dnia 30 października 2002 r. Dz.U., nr 200, poz. 1682 z późn. zm.; Ustawa o podatku rolnym z dnia 15 listopada 1984 r. Dz.U. 2006, nr 136, poz. 1412 z późn. zm.; Ustawa o podatku od czynności cywilnoprawnych z dnia 9 września 2000 r. Dz.U. 2010, nr 101, poz. 649 z późn. zm.

²² M. Jastrzębska: Op. cit., s. 76.

Znaczenie fiskalne podatków w budżecie Gdańska

Gdańsk, z racji wykonywania zadań gminnych, w odniesieniu do wybranych podatków, może prowadzić politykę nastawioną między innymi na realizację celów fiskalnych. Znaczenie dochodów podatkowych objętych tą polityką w ciągu ostatnich trzech lat przedstawia tabela 1.

Tabela 1

Znaczenie wpływów z podatków z władztwem podatkowym
w budżecie Gdańska w latach 2007-2009

Rok	2007	2008	2009
Wpływy z podatków z władztwem podatkowym (tys. zł)	285 017	304 794	290 004
Całkowite dochody z podatków (tys. zł)	809 933	641 362	783 870
Udział podatków z władztwem podatkowym w dochodach podatkowych (%)	35,2	47,5	37,0
Dochody własne (tys. zł)	1 439 085	1 523 831	1 183 829
Udział podatków z władztwem podatkowym w dochodach własnych (%)	19,8	20,0	24,5
Dochody ogółem (tys. zł)	1 653 459	1 696 167	1 710 888
Udział podatków z władztwem podatkowym w dochodach ogółem (%)	17,2	18,0	17,0

Źródło: Witryna internetowa Gdańska. www.gdansk.pl; Bank Danych Regionalnych. www.stat.gov.pl

Wynika z niej, że wpływy te w relacji do innych wpływów podatkowych, czyli pochodzących z PIT i CIT, są mniejsze. Czasami różnica jest nieznaczna, jak w 2008 roku, kiedy to proporcje wyniosły 47,5:52,5, kiedy indziej znacznie większa, jak w pozostałych dwóch analizowanych latach. Z punktu widzenia całkowitych dochodów własnych stanowią ok. ich piątą część, przy czym zauważyć można tendencję wzrostową – od 19,8% do 24,5%. Pomimo różnic w kwotach bezwzględnych uzyskanych z tych podatków, ich udział w dochodach ogółem pozostaje dość stabilny i waha się w granicach 17-18%. Można stwierdzić, że wpływy z podatków, co do których władze Gdańska mogą prowadzić politykę, stanowią istotną, lecz nie największą część budżetu.

Następną istotną kwestią jest wydajność poszczególnych tytułów podatkowych. Pod pojęciem tym w odniesieniu do dochodów publicznych rozumiemy wielkość wpływów uzyskiwanych z różnych źródeł dochodów. Bez względu

ne wielkości, a także udział poszczególnych podatków w całkowitych wpływach podatkowych (z pominięciem wpływów z tytułu podatku PIT i CIT) przedstawia tabela 2.

Tabela 2

Struktura podatków, co do których gminy mają władztwo podatkowe w budżecie Gdańska w latach 2007-2009

	Rok	2007		2008		2009	
		tys. zł	struktura (%)	tys. zł	struktura (%)	tys. zł	struktura (%)
Wpływy z podatków regulowanych ustawą o podatkach i opłatach lokalnych	łącznie, w tym:	220 925,6	77,51	245 382,3	80,51	251 251,7	86,64
	od nieruchomości	208 932,0	73,30	231 602,2	75,99	237 109,0	81,76
	od środków transportowych	11 865,7	4,16	13 780,1	4,52	14 142,7	4,88
	od posiadania psów*	127,8	0,04	–	–	–	–
Wpływy z pozostałych podatków samorządowych	łącznie, w tym:	64 092,0	22,49	59 411,5	19,49	38 752,0	13,36
	rolny	436,9	0,15	804,9	0,26	784,2	0,27
	leśny	50,3	0,02	54,8	0,02	59,1	0,02
	opłacany w formie karty podatkowej	1 842,4	0,65	1 735,2	0,57	1 507,1	0,52
	od spadków i darowizn	8 790,9	3,08	7 276,7	2,39	7 699,3	2,65
	od czynności cywilnoprawnych	52 971,5	18,59	49 540,1	16,25	28 702,4	9,90
Suma		285 017,5	100	304 793,8	100	290 003,7	100

* Istniał do 2007 roku łącznie.

Źródło: Ibid.

Prezentuje ona znaczne dysproporcje we wpływach z różnych tytułów podatkowych. Średnio 80% (dokładnie 77,5%-86,6%) generowanych jest przez podatki regulowane ustawą o podatkach i opłatach lokalnych. Rozwiązanie takie uznać należy na prawidłowe i pożądane, gdyż – jak już zaznaczono – władztwo w stosunku do nich jest większe. Bezspornie największe wpływy, na poziomie 3/4 wpływów, a nawet nieco więcej, generuje podatek od nieruchomości. Ekonomiczne znaczenie w budżecie mają jeszcze tylko: podatek od środków transportowych (dość stabilny, jego wpływy stanowią ok. 4-5% wpły-

wów podatkowych) oraz od czynności cywilnoprawnych, wpływy z którego na przełomie 3 analizowanych lat zmalały o połowę. Jeśli tendencja ta utrzyma się w przyszłości, maleć również będzie jego fiskalny wpływ.

Skutkiem prowadzenia określonej polityki podatkowej są wpływy do budżetu z różnych podatków. Określanie stawek podatkowych, na podstawie których wyliczany jest następnie podatek to nie jedyny aspekt władztwa podatkowego stanowiącego trzon polityki. Należą do niej również umorzenia, odroczenia lub rozłożenia na raty z tytułu należności podatkowych. Konieczność podawania wielkości kwot z tego tytułu jest obowiązkiem ustawowym. Ich wielkość obrazuje tabela 3.

Tabela 3

Kwoty wynikające z ujemnego władztwa podatkowego
w Gdańsku w latach 2007-2009 (tys. zł)

Rok		2007		2008		2009	
		należność główna	odsetki	należność główna	odsetki	należność główna	odsetki
Umorzenie	osoby fizyczne	2 126,3	455,9	1 147,4	479,2	1 259,1	680,2
	osoby prawne	139,3	83,1	607,3	185,4	676,5	186,7
	łącznie	2 265,6	539,0	1 754,7	664,6	1 935,6	866,9
Odroczenie	osoby fizyczne	1 785,3	1 296,2	2 257,3	1 403,7	1 943,3	1 153,6
	osoby prawne	380,9	83,9	478,7	397,8	259,2	85,1
	łącznie	2 166,2	1 380,1	2 736,0	1 801,5	2 202,5	1 238,7
Rozłożenie na raty	osoby fizyczne	1 474,9	644,2	1 179,3	636,8	1 321,5	680,4
	osoby prawne	128,8	28,4	246,6	48,4	621,1	83,5
	łącznie	1 603,7	672,6	1 425,9	685,2	1 942,6	763,9

Źródło: Witryna internetowa Gdańska. www.gdansk.pl

W stosunku do wpływów z niektórych podatków są to dość małe kwoty, jednak w porównaniu z innymi, np. podatkiem rolnym, leśnym czy opłacanym w formie karty podatkowej stanowią porównywalne kwoty. W każdym z 3 analizowanych lat i w każdej kategorii wielkość umorzeń, odroczeń czy rozłożeń na raty jest większa w stosunku do osób fizycznych niż osób prawnych, choć w poszczególnych przypadkach i latach proporcje są nieco inne. Sporą

część globalnej kwoty, dochodzącej, a nawet przekraczającej 50% całkowitej wielkości, stanowią odsetki. Świadczy to o tym, że zaległości powstały w okresach wcześniejszych. Podanych w tabeli kwot nie należy w całości traktować jako bezpowrotnie utraconych dla budżetu, gdyż druga i trzecia kategoria, a więc odroczenie i rozłożenie na raty oznaczają późniejsze, niż pierwotnie założono, zasilenie budżetu.

Podsumowanie

Artykuł miał na celu przedstawienie podatków, w odniesieniu do których władze samorządowe mogą prowadzić własną, w granicach prawnie określonych, politykę. Dla określenia ich ekonomicznego znaczenia w budżecie wybrano przykład Gdańska, gdyż tylko gminne jednostki samorządowe względem wybranych podatków mogą podejmować decyzje co do ich konstrukcji, stawek lub sposobu poboru. Okazało się, że dochody z tytułu podatków z władztwem podatkowym są na zbliżonym poziomie co wpływy podatkowe bez tego władztwa po stronie jednostek samorządu terytorialnego. Jednak znaczenie poszczególnych tytułów dla budżetu jest odmienne. Niektóre, jak podatek od nieruchomości, mają dominujące znaczenie, inne zaś, jak np. podatek opłacany w formie karty podatkowej, mają znaczenie marginalne. Wielkość wpływu z tego podatku dorównuje wielkość umorzeń ustanowionych w danym roku. Działanie to również wchodzi w skład polityki podatkowej gmin.

TAX POLICY GDANSK

Summary

The article presents and describes fiscal policy. First, the fiscal policy was placed within socio-economic policy at state and self-government level. Then the term of „fiscal policy” was defined and taxes which satisfy the conditions of pursue tax policies were chosen. Their fiscal importance in local budget was shown on the basis of the example of Gdansk budget.