

# STUDI A EKONOMICZNE

AKADEMIA  
EKONOMICZNA  
im. Karola Adamieckiego  
w Katowicach



54  
ZESZYTY NAUKOWE

**ZAGADNIENIA EKONOMICZNE  
W UJĘCIU HISTORYCZNYM  
ORAZ TEORII I POLITYKI  
GOSPODARCZEJ**

**ZESZYTY NAUKOWE**  
**AKADEMII EKONOMICZNEJ IM. KAROLA ADAMIECKIEGO**  
**„Studia Ekonomiczne”**

**ZAGADNIENIA EKONOMICZNE  
W UJĘCIU HISTORYCZNYM  
ORAZ TEORII I POLITYKI  
GOSPODARCZEJ**



**Katowice 2008**



Sygn. W 117962

**Komitet Redakcyjny**

Halina Henzel (przewodnicząca), Anna Lebda-Wyborna (sekretarz),  
Henryk Bieniok, Anna Lipka, Krzysztof Marcinek, Maria Michałowska, Irena Pyka,  
Stanisław Stanek, Janusz Wywiał, Urszula Zagóra-Jonszta, Teresa Żabińska

**Redaktor naukowy**

Urszula Zagóra-Jonszta

**Recenzent**

Elżbieta Kundera



**Redaktor**

Patrycja Keller

© Copyright by Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Katowicach

2008

**ISBN 978-83-7246-450-7**

**WYDAWNICTWO AKADEMII EKONOMICZNEJ**

**IM. KAROLA ADAMIECKIEGO W KATOWICACH**

ul. 1 Maja 50, 40-287 Katowice, tel.: +48 32 257-76-35, faks: +48 32 257-76-43

www.ae.katowice.pl e-mail: wydawucz@ae.katowice.pl

D125 - 66 / 09

# SPIS TREŚCI

Wstęp .....	9
Grażyna Musiał	
METODOLOGICZNA REKONSTRUKCJA POSTĘPOWANIA BADAWCZEGO UCZONYCH .....	11
Summary .....	22
Urszula Zagóra-Jonszta	
EKONOMIA KLASYCZNA WOBEC KATEGORII WŁASNOŚCI .....	23
Summary .....	38
Julia Włodarczyk	
EKONOMIA JAKO NAUKA O ENERGII SPOŁECZNEJ W POLSKIEJ MYŚLI EKONOMICZNEJ PRZEŁOMU XIX I XX WIEKU .....	39
Summary .....	56
Barbara Danowska-Prokop	
ZABEZPIECZENIA SPOŁECZNE W AUTONOMICZNYM WOJEWÓDZTWIE ŚLĄSKIM W OKRESIE MIĘDZYWOJENNYM .....	59
Summary .....	74
Jacek Pietrucha	
BEHAVIORALNE ZAŁOŻENIA NOWEGO INSTYTUCJONALIZMU .....	75
Summary .....	92
Renata Pęciak	
BADANIA WZROSTU W PERSPEKTYWIE NOWEJ EKONOMII INSTYTUCJONALNEJ .....	93
Summary .....	108

Dominika Bochańczyk-Kupka

KLASTER A KONKURENCYJNOŚĆ W ASPEKcie MIKROEKONOMICZNYM I MEZZOEKONOMICZNYM .....	109
Summary .....	121

Wojciech Zembura

POLITYKA PIENIĘŻNA W POLSCE W OKRESIE TRANSFORMACJI SYSTEMOWEJ .....	123
Summary .....	140

Janusz Cichy

KAPITAŁ ZAGRANICZNY W PROCESACH KONSOLIDACYJNYCH BANKÓW W POLSCE .....	141
Summary .....	155

Katarzyna Nagel

ODNOWIONA STRATEGIA LIZBOŃSKA A POLITYKA ZATRUDNIENIA W POLSCE – WYBRANE ASPEKTY .....	157
Summary .....	171

Monika Szudy

INSTRUMENTY POLITYKI ROLNEJ A DECYZJE PRODUKCYJNE ROLNIKÓW – WYBRANE ASPEKTY .....	173
Summary .....	192

Joanna Czech-Rogosz

REFORMY GOSPODARCZE RZĄDU A. MERKEL – DIAGNOZA STANU I PRÓBA OCENY .....	193
Summary .....	214

Sławomir Czech

POLITYKA REGIONALNA W SZWECJI – UWARUNKOWANIA, CELE, STRATEGIE DZIAŁANIA .....	215
Summary .....	242

Magdalena Kozłowska

WARUNKI INWESTOWANIA I ICH WPŁYW NA ALOKACJĘ BEZPOŚREDNICH INWESTYCJI ZAGRANICZNYCH NA ŚWIECIE .....	243
Summary .....	261

Magdalena Tusińska

IDEA WOLNEGO HANDLU A POLITYKA WYMIANY Z ZAGRANICĄ KRAJÓW UNII EUROPEJSKIEJ .....	263
Summary .....	275

# WSTĘP

Kolejny zeszyt naukowy przygotowany przez pracowników Katedry Ekonomii jest poświęcony problemom badawczym mieszczącym się zarówno w teorii ekonomii, historii myśli ekonomicznej, jak również w szeroko rozumianej polityce gospodarczej, polskiej i światowej, mocno podbudowanej teorią ekonomii. Tematyka poszczególnych artykułów stanowi przegląd zagadnień naukowych pracowników Katedry. Badania przez nich prowadzone, których efektem są zdobywane stopnie naukowe, świadczą o różnorodności ich zainteresowań, a ponieważ ekonomia jest nauką bardzo pojemną, każdy może znaleźć dla siebie interesujący problem i rozwijać badania w wybranym obszarze.

Artykuły zostały podzielone według następujących grup tematycznych:

- historia myśli ekonomicznej i historia gospodarcza,
- współczesna myśl ekonomiczna – instytucjonalna,
- polityka gospodarcza Polski,
- polityka gospodarcza świata.

Wszystkie artykuły mają mocne korzenie teoretyczne. To silne wsparcie ze strony ekonomii stanowi niewątpliwie największą zaletę zaprezentowanych tekstów i pokazuje, że teoria odgrywa istotną rolę w badaniach naukowych, stanowiących kierunkowskaz dla rozwiązań praktycznych. Te z kolei wypełniają treścią rozważania teoretyczne i nadają sens teorii. Nic bardziej nie cieszy prawdziwego naukowca, jak możliwość wykorzystania teorii w praktyce gospodarczej i potwierdzenie przez nią prawdziwości postawionych tez.

Dokonujący się w przyspieszonym tempie proces przemian zarówno w gospodarce światowej, jak i polskiej stwarza wiele interesujących tematów. Proces ten dotyka nie tylko sfery strictly ekonomicznej, ale szerzej – społecznej. W takim szerokim ujęciu należy więc rozpatrywać współczesne przeobrażenia w gospodarce, nie siląc się na „wypreparowanie” ich z szerszego kontekstu. Czasy, kiedy starano się rozwijać tzw. czystą ekonomię, należą już do przeszłości. Ekonomia jako nauka społeczna wykazuje ścisłe powiązania z innymi pokrewnymi dyscyplinami, jak choćby z socjologią, psychologią, filozofią, a nawet futurologią.

Pozytywnie należy ocenić różnorodność tematów podejmowanych artykułów. Każdy może znaleźć tu coś interesującego dla siebie, a być może, przy okazji natrafi na zagadnienie dla niego nowe, któremu warto poświęcić choć parę chwil. Proces edukacji trwa całe życie, więc nawet jeśli tematy artykułów nie mieszczą się w zakresie zainteresowań Czytelnika, można sięgnąć do nich po to, aby uzupełnić swoją dotychczasową wiedzę.

*Urszula Zagóra-Jonszta*

Grażyna Musiał

# METODOLOGICZNA REKONSTRUKCJA POSTĘPOWANIA BADAWCZEGO UCZONYCH

Nauka ma służyć prawdzie, mądrości, autorefleksji. Metodologia jest rozumiejącą rekonstrukcją nauki i postępowania poznawczego. Jej zadaniem jest wyjaśnianie wzrostu wiedzy. Działania podmiotu poznającego nie powinny być motywowane przez wartości instrumentalne, za to powinny odbywać się pod patronatem wartości ponadpraktycznych.

Celem rozważań w tym artykule jest rekonstrukcja poznawczego postępowania uczonych z punktu widzenia ich świadomości metodologicznej, celów badawczych, kontekstu odkrycia i kontekstu uzasadnienia oraz rozwoju wiedzy naukowej. Chodzi o uzasadnienie tezy, że struktura rozważań metodologicznych winna odzwierciedlać strukturę rozpatrywanej rzeczywistości.

Polska metodologia posiada ścisły i bezpośredni związek z międzynarodowym kontekstem tego typu refleksji naukowej. Wprawdzie metodologię uprawia się w niemal wszystkich akademickich ośrodkach uniwersyteckich, ale właśnie poznańskie środowisko jest uważane od blisko już pięciu dekad za typowo metodologiczne. Jerzy Giedymin zapoczątkował zainteresowanie metodologią w tym środowisku; w 1958 roku ukazała się jego praca habilitacyjna pt. *Studia nad metodologią opartą na racjonalności*<sup>1</sup>. Badania metodologiczne w Polsce omijają jakoś problematykę postępowania badawczego ekonomistów. Skutek jest

---

<sup>1</sup> J. Giedymin: *Studia nad metodologią opartą na racjonalności*. Polskie Towarzystwo Ekonomiczne. Oddział w Poznaniu. R. 1958/1959, Poznań 1958.

taki, że ekonomiści sami pragną uporać się z problematyką teoretycznych i metodologicznych podstaw swej dyscypliny naukowej. Do metodologicznych problemów nauk ekonomicznych należą kwestie budowy praw ekonomicznych (prawidłowości, generalizacji, równomierności, zasad, reguł, zdań poznawczych), typów twierdzeń występujących w ekonomii i związków pomiędzy nimi, sposobów wyjaśniania twierdzeń naukowych oraz sposobów ich sprawdzania. Pojęcia i twierdzenia teoretyczne są niezbędnymi narzędziami zwiększającymi efektywność wyjaśniania oraz przewidywania realnych zdarzeń obserwowalnych. Rozwój każdej nauki zależy od czynników zewnętrznych, jak i wewnętrznych. Jeżeli chodzi o ekonomię, do czynników zewnętrznych zalicza się czynniki historyczne, ekonomiczne, socjologiczne i inne. Badacze uprawiający tę naukę rozumianą jako efekt oddziaływania przykładowo wymienionych czynników, kładą nacisk na związki między genezą i treścią teorii naukowych a społecznym kontekstem ich powstawania. Tacy badacze są nastawieni relatywistycznie do poznania swojej dziedziny nauki. Czynniki wewnętrzne wpływające na rozwój ekonomii są kojarzone z przemianami intelektualnymi w obrębie tej dziedziny nauki, które rozstrzygają o zachodzeniu postępu w ekonomii. Teorie szereguje się według ich wartości, zakładając, że możliwe jest wykazanie, iż teoria najnowsza będzie bliższa prawdy niż teorie wcześniejsze. Sprawdzanie wiedzy teoretycznej odbywa się zarówno na poziomie obserwacyjnym, przez porównanie teorii do faktów, jak i na poziomie teoretycznym, przez porównanie teorii do teorii. W tym drugim przypadku zachodzi odwołanie się wiedzy teoretycznej do wiedzy bardziej ogólnej i o wyższym stopniu uteoretycznienia od wiedzy wyjściowej. Rozwój ekonomii w świetle czynników wewnętrznych akcentują badacze absolutystycznie nastawieni do poznania swojej dziedziny nauki. Z kolei w zależności od badanego aspektu problemu naukowego wyróżnia się ekonomię ortodoksyjną i ekonomię heterodoksyjną. Różnica pomiędzy nimi polega na formułowaniu innych pytań badawczych, kierowanych pod adresem każdej z nich. Teoretycy ortodoksyjni poszukują odpowiedzi na pytania na temat alokacji zasobów, podziału, stabilności, wzrostu gospodarczego. Teoretycy heterodoksyjni wypowiadają się na temat uwarunkowań zmian społecznych i ekonomicznych, charakteryzuje ich temporalne ujęcie nauki.

Mark Blaug, jeden ze znanych i uznanych autorów piszących na tematy metodologiczne, utrzymuje, że metodologię ekonomii należy rozumieć jako filozofię nauki zastosowaną do ekonomii<sup>2</sup>. Filozofia nauki dokonuje rekonstrukcji struktury logicznej nauki jako zobiektywizowanego wytworu, ustala faktyczne relacje między tezami i stanowiącymi ich tło teoriami, a także ocenia te relacje

<sup>2</sup> M. Blaug: *Metodologia ekonomii*. Przekład Bogusław Czarny, przy współpracy Aliny Molisak. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1995, s. 13.



według standardów racjonalności. Wśród najnowszych, modnych nurtów metodologicznych Blaug wymienia na przykład konstruktywizm czy postmodernizm. Atrakcyjność tego pierwszego nurtu upatruje on w tym, że badacze konstruują myślowo gospodarkę i sposób jej działania, a nie odkrywają rzeczywistości gospodarczej. Jednakże jest zasadnicza trudność w orzeczeniu prawdziwości bądź fałszywości teorii w tym nurcie. Problem ten wynika ze starego sporu o charakter twórczości naukowej, który dopuszczał dwa podejścia. Pierwsze ujmuje twórczość naukową w kategoriach konstrukcji; prawda naukowa jest „wytwarzana”. Drugie podejście ujmuje twórczość naukową w kategoriach odkrycia i tym samym odzwierciedlenia tego, co znajdujemy w rzeczywistości; prawda naukowa jest odkrywana. W literaturze metodologicznej występuje – obok dwóch wymienionych – wiele innych nurtów. Na współczesnej mapie metodologicznej znajduje się nurt formalny idący od Rudolfa Carnapa, nurt hipotetyzmu idący od Karla R. Poppera, nurt historyczny Thomasa S. Kuhna czy nurt psychologiczny Herberta A. Simona<sup>3</sup>. Przyrost liczby nowych publikacji i wielość nurtów na współczesnej mapie metodologicznej sprawiają, że metodologia jako nauka uczyniła zdumiewającą karierę. Przesądza o tym sama ilość czasopism metodologicznych, coroczna liczba publikacji z zakresu metodologii, lista dorocznych kongresów oraz konferencji naukowych i wreszcie liczba osób uprawiających metodologię, nie mówiąc o tych, którzy sądzą, że ją uprawiają.

Metodologia, wyłączwszy ten ostatni przypadek, zasługuje na miano dyscypliny młodej, wysuwającej się na czołowe miejsce we współczesnej nauce. Biorąc pod uwagę ilość publikacji z zakresu metodologii/filozofii nauki, jakie ukazywały się ostatnio, można określić dekadę lat 90. XX wieku mianem dekady metodologicznej.

Rekonstrukcja postępowania badawczego uczonych wymaga zwrócenia uwagi na społeczno-subiektywny regulator praktyki badawczej, jakim jest świadomość metodologiczna. Konstytuuje się ona i modyfikuje w toku samego postępowania poznawczego.

Przez świadomość metodologiczną rozumie się ogół norm i dyrektyw poznawczych, które są regulatorem czynności składających się na proces poznania

<sup>3</sup> Do ważnych dzieł twórców wymienionych nurtów metodologii zalicza się: *Filozofia jako analiza języka nauki* (1969) – Rudolf Carnap; *Logika odkrycia naukowego* (1977) – Karl R. Popper; *Struktura rewolucji naukowych* (1968) – Thomas S. Kuhn; *Some Strategic Considerations in the Construction of Social Science Models* (1954) – Herbert A. Simon. Ten ostatni autor to wybitny znawca psychologii kognitywnej, odkrywców komputerowych, ekonomii, filozofii nauki, nauk politycznych, laureat Nagrody Nobla w dziedzinie ekonomii w 1978 roku, przewodniczący Komitetu ds. Udziału Nauk Behawioralnych i Społecznych w Zapobieganiu Wojnie Nuklearnej, a także doktorant Oskara Langego na Uniwersytecie w Chicago w 1943 roku.

naukowego<sup>4</sup>. Przyjmuje się, że podmiot poznawczy postępuje racjonalnie, dąży do pewnego celu oraz posiada wiedzę do osiągnięcia tego celu lub osiągania celów tego typu. Werbalizacją świadomości metodologicznej zajmuje się teoria poznania. Cel badawczy to, ogólnie ujmując, pewien pozytywnie nacechowany stan rzeczy, który nie realizuje się sam przez się i względem którego podmiot zajmuje postawę aktywną. Cele badawcze dzielą się na cele poznawcze oraz cele praktyczne. Te pierwsze rozstrzygają, jakie cele badawcze są godne realizacji jako wartości poznawcze. Taką preferowaną wartością poznawczą jest prawda, logiczna spójność obrazu świata, precyzja, ogólność, oryginalność. Typowe cele praktyczne (użytkowe) to wywieranie wpływu na kształt otoczenia, prognozowanie zmian otoczenia, przewidywanie dotychczas nieobserwowalnych faktów empirycznych. Cele poznawcze oraz cele praktyczne nie wykluczają się, stąd mogą występować jednocześnie.

Badania prowadzone we wszystkich dyscyplinach naukowych są podejmowane na skutek potrzeb o charakterze teoretycznym, które wynikają z rozwoju danej dziedziny wiedzy, jak i potrzeb praktyki. Rezultatem badań poznawczych są nowe twierdzenia naukowe, prawa i teorie; zaś rezultatem badań dla potrzeb praktyki są dociekania, czy i na ile twierdzenia, prawa, teorie pozwalają rozstrzygnąć konkretne problemy praktyki. Jak cele poznawcze i praktyczne wzajemnie się uzupełniają, tak badania poznawcze w danej nauce nie mogą być odsunięte na dalszy plan, a badania dla potrzeb praktyki preferowane, gdyż prowadzi to do deformacji rozwoju nauki. Wiedza teoretyczna ma wartość autoteliczną. Wiedza nakierowana na poznanie praktyki, służąca do uzyskania takich wartości, jak bogactwo czy władza, ma zaś wartość instrumentalną. Źle jest, gdy nie ceni się wiedzy z innych względów niż jej praktyczna przydatność<sup>5</sup>.

Nowoczesne społeczeństwo, nierzadko określane mianem społeczeństwa postmodernistycznego, potrzebuje umysłów twórczych i oryginalnych. Proces wytwarzania pomysłów to proces heurystyczny. Mówiąc o odkryciu jako ważnym elemencie kształtowania świadomości metodologicznej badaczy, ma się na uwadze odkrycie pewnego zjawiska, relacji czy zależności, które występują w rzeczywistości. Twórczość jest odkrywaniem, poszukiwaniem.

Metodologia, czyli epistemologia ograniczona do poznania naukowego, spełnia istotne funkcje wiedzytwórcze, stara się wyróżnić pewne typy czynności wykonywanych w pracy naukowej i poddać je analizie. Rezultaty poznania na-

---

<sup>4</sup> Na gruncie psychologii przez stan świadomości rozumie się wrażenia zmysłowe, pragnienia, emocje, procesy poznawcze, rozumowania, decyzje, wolę. Wyjaśnienie tych zjawisk polega na określeniu ich przyczyn, uwarunkowań i bezpośrednich następstw. Zob. W. James: *Psychologia*. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002, s. 35.

<sup>5</sup> J. Kmita: *Z problemów epistemologii historycznej*. PWN, Warszawa 1980, s. 12 i n.

ukowego, stanowiące systemy zdań o pewnej budowie oraz treści, są nazywane strukturami metodologicznymi występującymi w danej dziedzinie nauki. Badanie czynności poznawczych oraz rezultatów poznania naukowego sprawia, że rola metodologii jest niezwykle ważna. Dostarcza ona badaczom ogólnych reguł postępowania, niezbędnych do realizacji celów poznawczych. Traktując o doborze i rodzajach czynności badawczych, jak również o warunkach uzyskiwania oraz formułowania wiedzy, metodologia odnosi się również do cech, jakie powinna mieć wiedza, aby zasługiwała na miano wiedzy naukowej<sup>6</sup>.

W drugiej połowie XIX wieku oraz na przełomie XIX i XX wieku metodologia miała charakter normatywny. Obecnie można mówić o ukształtowaniu się wielu koncepcji uprawiania metodologii. Jan Woleński wyszczególnił sześć opozycyjnych koncepcji metametodologicznych. Są to: metodologia ogólna – metodologie szczegółowe, metodologia opisowa – metodologia normatywna, metodologia apragmatyczna – metodologia pragmatyczna, metodologia rekonstrukcjonistyczna – metodologia deskrypcjonistyczna, metodologia synchroniczna – metodologia diachroniczna, metodologia kontekstu uzasadnienia – metodologia kontekstu odkrycia<sup>7</sup>. Wymienione koncepcje unaoczniają różnorodność możliwych punktów widzenia w rozważaniach metodologicznych. Zatrzymajmy się na ostatniej z wymienionych koncepcji. Rozróżnienie pomiędzy kontekstem odkrycia i kontekstem uzasadnienia wprowadził Hans Reichenbach. Uważał on, że w rozważaniach o metodzie naukowej „miesza się” kontekst odkrycia z kontekstem uzasadnienia. W książce *Powstanie filozofii naukowej* pisał: „Mistyczna interpretacja metody hipotetyczno-dedukcyjnej jako irracjonalnego zgadywania wynika z pomieszania kontekstu odkrycia z kontekstem uzasadnienia. Sam fakt odkrycia wymyka się analizie logicznej; nie istnieją reguły logiczne pozwalające stworzyć «maszynę odkryć», która przejęłaby na siebie twórczy wysiłek umysłu ludzkiego. Ale też nie należy do logiki opisywanie odkryć naukowych. Zadanie logiki sprowadza się do analizy związku między danymi faktami i teorią przedstawioną jak ta, która fakty ma wyjaśniać. Innymi słowy, logik zajmuje się wyłącznie zagadnieniem uzasadniania. A uzasadnianie teorii przy pomocy danych obserwacyjnych jest przedmiotem teorii indukcyjnej”<sup>8</sup>.

Z powyższego cytatu wynika, że Hans Reichenbach uważał, iż logik pracuje w obrębie kontekstu uzasadniania, a proces wytwarzania pomysłów nie przebiega zgodnie z zasadami logiki. Odkrycie, nowy pomysł, nie powstają dzięki za-

<sup>6</sup> J. Gedymin, J. Kmita: *Wykłady z logiki formalnej, teorii komunikacji i metodologii nauk*. Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Poznań 1966, s. 37-68.

<sup>7</sup> J. Woleński: *W stronę logiki*. Aureus, Kraków 1996, s. 139-247.

<sup>8</sup> H. Reichenbach: *Powstanie filozofii naukowej*. Książka i Wiedza, Warszawa 1960, s. 238.

stosowaniu reguł logiki, choć naturalnie, nie muszą im przeczyć. Cechami logiki są pewność i niezawodność. W tym miejscu należy odnotować pewną niezręczność związaną z brzmieniem tytułu książki Poppera *Logika odkrycia naukowego*. Popper nadał książce tytuł zgodnie z sensem, który akurat tutaj poddaje się w wątpliwość. Tytuł książki zaprzecza idei, którą tu omawia się odnośnie kontekstu odkrycia i kontekstu uzasadnienia. Zagadnienie autonomii kontekstu odkrycia względem kontekstu uzasadnienia jest wciąż przedmiotem dyskusji. Głos w tej kwestii zabierali m.in. tacy uczeni, jak: Jerzy Kmita, Jan Such, Jan Woleński, Stefan Zamecki i inni<sup>9</sup>. Twórczy wysiłek umysłu ludzkiego, który był dla Reichenbacha podstawą wyróżnienia kontekstu odkrycia, należy rozumieć jako intuicję, wyobraźnię, inwencję, wyczucie sytuacji problemowej. Potencjalna możliwość bycia twórczym wiąże się z tymi swoistymi cechami osobowości. Wielu badaczy chciałoby odczytywać intencje Reichenbacha jako źródło wyjaśnienia mechanizmu odkryć, zwłaszcza takich, które przesądzałyby o ustanowieniu nowego ładu w nauce i zakłócały porządek uprzednio ustanowiony na poziomie metafizycznym. Klemens Szaniawski dawał wyraz tego typu odczuciom. Twierdził, że studia literaturowe nad problematyką metodologiczną podejmuje się nierzadko po to, aby dowiedzieć się, jak dokonywać odkryć naukowych, podczas gdy metodologia dostarcza wiedzy o kontekście uzasadniania, co może rodzić pewien dyskomfort wśród badaczy. Szaniawski pisał, że „[...] od metodologii ogólnej uczeni oczekują metod dokonywania odkrycia, a znajdują metody uzasadniania”<sup>10</sup>. „[...] mówiąc najkrócej, chronią [metody uzasadniania – G.M.] naukę przed błędem, zapewniają bowiem jej twierdzeniom intersubiektywną sprawdzalność. Kryterium «zgody ludzi kompetentnych» uznane za regulator życia nauki nadaje się do stosowania dzięki istnieniu wspólnie przyjętych metod uzasadniania. Odkrycie jest z natury rzeczy elitarne, ponieważ zależy od wyobraźni, inwencji i tym podobnych, dość rzadkich cech osobowości. Kontrola odkrycia jest demokratyczna: potrafi ją wykonać każdy kompetentny w danej dziedzinie pracownik nauki, ponieważ zna metody takiego sprawdzania”<sup>11</sup>.

Z powyższych rozważań wyłania się schemat sytuacji odkryciogennej. Składa się on z dwóch elementów. Są to:

- indywidualny podmiot (odkrywca),
- przedmiot odkrycia (nowa idea naukowa).

<sup>9</sup> J. Kmita: *Kontekst odkrycia – kontekst uzasadnienia*. „Studia Metodologiczne”, Poznań 1974, zeszyt 12, s. 28-47; J. Such: *Problemy weryfikacji wiedzy. Studium metodologiczne*. PWN, Warszawa 1975, s. 7-10; J. Woleński: *W stronę logiki*. Aureus, Kraków 1996, s. 266-273; S. Zamecki: *Pojęcie odkrycia naukowego a historia dziedziny nauki*. Ossolineum, Wrocław 1988.

<sup>10</sup> K. Szaniawski: *O nauce, rozumowaniu i wartościach*. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1994, s. 75.

<sup>11</sup> Ibid., s. 73.

Wzajemne oddziaływanie na siebie tych dwóch elementów przyczynia się do zmian świadomości metodologicznej badaczy. Pogłębiając filozoficzną refleksję nad pojęciem odkrycia naukowego oraz związany z tym problem mechanizmów rozwoju nowej wiedzy przedstawiła Elżbieta Pietruska-Madej w swojej książce *Odkrycie naukowe. Kontrowersje filozoficzne*<sup>12</sup>. Autorka, poszukując obiektywnego aspektu odkrycia, który interesował ją z punktu widzenia przedmiotu filozofii nauki, rozważała dwie metody (koncepcje) odkrywania: indukcję oraz koncepcje nieindukcyjne. W ramach tych ostatnich koncepcji przedstawiła projekt ogólnej teorii odkrycia naukowego Herberta Alexandra Simona. Simon twierdził, że sytuację odkryciogenną w nauce można wyjaśnić posługując się siatką pojęciową ogólnej psychologicznej teorii rozwiązywania problemów<sup>13</sup>.

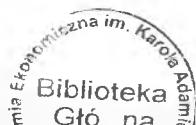
Ważnym elementem składowym rekonstrukcji postępowania badawczego uczonych jest wiedza o tym, jak rodzą się nowe hipotezy w nauce oraz jak w świetle owych hipotez następuje rozwój wiedzy naukowej. Termin hipoteza wywodzi się z greckiego słowa *hypothesis*, co oznacza przypuszczenie, domysł. Hipoteza jest twierdzeniem nie mającym dostatecznego uzasadnienia w danej nauce, a które rozpatruje się jako odpowiedź na pewne postawione w nauce pytanie. W hipotezie tkwi stwierdzenie czegoś nie potwierdzonego, domniemanego. Jest przypuszczeniem, którego zadaniem jest wyjaśniać i przewidywać. Termin hipoteza ma ukrytą relatywizację do osoby lub grupy osób; hipoteza jest zawsze hipotezą dla kogoś. Oto jak John Stuart Mill definiował hipotezę: „Hipotezą jest wszelkie założenie, jakie czynimy, a to w tym celu, ażeby uczynić próbę wydedukowania z tego założenia wniosków zgodnych z faktami, o których wiemy, że są faktami realnymi; przy tym wychodzimy z założenia, że jeśli wnioski, do których prowadzi hipoteza, są znanymi prawami, to hipoteza sama albo być musi prawdziwa, albo co najmniej jest prawdopodobnie prawdziwa. Jeżeli hipoteza dotyczy przyczyny lub sposobu, w jaki zostaje wywołane zjawisko, to może ona służyć, jeśli się ją przyjmie, do wyjaśnienia takich faktów, jakie mogą być, jak się okazuje, z niej wyprowadzone. I to wyjaśnienie jest celem wielu, jeśli nie ogromnej większości hipotez”<sup>14</sup>.

Z przytoczonego cytatu wynika, że myślenie naukowe ma aktywny, poszukiwawczy charakter. Ważną rolę odgrywa wiedza o faktach, jak również inwencja niezbędna przy tworzeniu hipotez przylegających do dotychczasowej wiedzy.

<sup>12</sup> E. Pietruska-Madej: *Odkrycie naukowe. Kontrowersje filozoficzne*. PWN, Warszawa 1990.

<sup>13</sup> Patrz np. H.A. Simon: *Models of Discovery: And Other Topics in the Methods of Science*. Reidel, Dordrecht 1977.

<sup>14</sup> J.S. Mill: *System logiki dedukcyjnej i indukcyjnej*. Tom II. PWN, Warszawa 1962, Księga trzecia: *O indukcji*, rozdział XIV: *O granicach wyjaśniania praw natury i o hipotezach*, s. 17-18.



Hipotezy wychodzą poza ramy obserwacji, chociaż na obserwacji muszą się opierać. Te, których rolę w systemie wiedzy naukowej przedstawił J.S. Mill, towarzyszą badaczom w całej ich pracy. Wyróżnia się trzy rodzaje hipotez: faktograficzne, eksplanacyjne i konstrukcyjne. Pierwszy rodzaj hipotez jest związany ze stwierdzaniem faktów. Chodzi o hipotezy, które powstają przy odczytywaniu informacji źródłowych, w toku krytyki źródła, czy przy ustalaniu całych ciągów genetycznych. Drugi rodzaj hipotez ma na celu wyjaśnianie przyczynowe faktów, które są podstawą do formułowania praw naukowych. Trzeci rodzaj hipotez odnosi się do scalania informacji dotyczącej pewnego problemu (np. stadiów rozwoju społecznego). Nie każda hipoteza jest przydatna w badaniach naukowych. Przydatna jest tylko taka hipoteza, która spełnia pewne wymagania metodologiczne. Stąd zrodziły się postulaty, aby hipotezy naukowe były nowe, żeby wskazywały na jakieś nieznane dotąd aspekty badanych procesów, zjawisk, faktów; na tyle ogólne, żeby obejmowały swoim zakresem procesy, zjawiska, fakty, jakich one dotyczą; pojęciowo jasne i dobrze zdefiniowane oraz wyrażone w terminach jednoznacznych; wolne od sprzeczności wewnętrznych – chodzi o to, aby nie zawierały zdań wzajemnie sprzecznych i aby były empirycznie sprawdzalne, czyli dające się potwierdzić lub obalić poprzez badania. Procedura badawcza, w której stosuje się hipotezy, składa się z trzech faz: pierwsza polega na identyfikacji faktów wymagających wyjaśnienia, druga na formułowaniu hipotezy wyjaśniającej, trzecia na wyprowadzeniu z hipotezy konsekwencji empirycznych.

Zdaniem niektórych wybitnych metodologów w hipotezach znajduje wyraz konstruktywno-twórczy charakter myślenia. Według Władysława Krajewskiego samo stawianie hipotez jest procesem twórczym, gdyż nie ma tu żadnych reguł ani kanonów. Dopuszczalne są wszelkie pomysły, często te najbardziej nieoczekiwane prowadzą do rozwiązania zagadnienia. Dużą rolę odgrywa intuicja badacza, inwencja, nieraz oparta na przypadkowym skojarzeniu. Powyższe jednak częściej zachodzi przy odpowiednio wysokim poziomie świadomości metodologicznej badacza. Warto w tym miejscu przytoczyć słowa Barbary Skargi, która śledząc dokonania Isaaca Newtona, dostrzegła pewien aspekt jego odkrycia naukowego, który uchodzi uwadze badaczy: „Jakże pouczająca jest historia Newtonowskiego odkrycia, za którym kryły się trzydziestoletnie badania alchemiczne. Newton, jak pisał lord Keynes, był ostatnim wielkim magiem, o czym chciano zapomnieć, pokrywając milczeniem jego liczne alchemiczne prace”<sup>15</sup>. Dalej mówiła autorka: „Jak pisał Prigogine, alchemiczne źródła odkrycia Newtona świadczą o tym, że nie było to zerwanie, lecz tylko niespodzianka. Wbrew utartym opiniom, które zazwyczaj podkreślają absolutną nowość odkrycia, Newton siedł

<sup>15</sup> B. Skarga: *Granice historyczności*. Wydawnictwo Instytutu Filozofii i Socjologii PAN, Warszawa 2005, s. 68.

śladami swoich przodków, szukając tajemnych sił, które powodują, że ciała sympatyzują z sobą lub nie, przyciągają się lub odpychają, sił regulujących «życie społeczne» materii inertnej. Było to odkrycie chemika, a nie astronoma, który był zdumiony, że owa siła atrakcji jest tożsama dla wszystkich ciał nieba i ziemi. Faktem jest jednak, że dla dalszych dziejów nauki było to rewolucyjne odkrycie»<sup>16</sup>.

Na tle uwag Prigogine'a o Newtonie – jak je przedstawiła Skarga – wyłania się taka sytuacja odkryciogenna, którą charakteryzuje długi okres spekulacji, potem moment olśnienia i sformułowanie nowych oryginalnych twierdzeń dających podstawę do nowego paradygmatu.

Przekonanie, że rozwój wiedzy polega na formułowaniu hipotez, poddawaniu ich selekcji oraz sprawdzaniu empirycznym stanowi podstawę jednego z najbardziej wpływowych, ale zarazem kontrowersyjnych stanowisk w metodologii XX wieku. Stanowisko to, określane mianem hipotetyzmu, zainicjował i rozwijał Karl Raimund Popper. W potocznym przeświadczeniu formułowanie hipotez zaczyna się od faktów, sądzi się, że hipotezy konstruuje się na ich podstawie. Popper nie utożsamiał się z takim punktem widzenia. Twierdził, że nie sposób określić procedury logicznej, według której ze znanych faktów można wyprowadzić nowe pomysły teoretyczne, nowe hipotezy. Głównym problemem metodologii, wywołującym wiele sporów i polemik, jest problem relacji obserwacji do teorii. Popper przyjmował, że teoria jest zawsze pierwsza, zawsze poprzedza obserwacje. Zakładał, że fakty są wyznaczane (współwyznaczane) przez hipotezę; fakty są teoretycznie zorientowane.

Poznanie naukowe, które jest obiektem dociekań metodologicznych, rozpoczyna się według Poppera od skonstruowania hipotezy. Precyzując swój punkt widzenia Popper powiada, że procedura poznawcza zaczyna się po skonstruowaniu co najmniej dwóch hipotez, z których falsyfikuje się słabszą. W jego książce *Wiedza obiektywna. Ewolucyjna teoria epistemologiczna* czytamy: „Można to wyrazić mówiąc, że rozwój wiedzy jest rezultatem procesu ściśle przypominającego darwinowski «dobór naturalny», to znaczy naturalny dobór hipotez. Nasza wiedza w każdym swym momencie składa się z hipotez, które wykazały swoje (względne) przystosowanie przeżywszy w walce o byt, w konkurencyjnej walce eliminującej te hipotezy, które nie są dostosowane. Interpretację tę można odnieść w równej mierze do [...] wiedzy prenaukowej, jak i do wiedzy naukowej. Wiedzę naukową wyróżnia to, że walka o byt w jej ramach jest trudniejsza wskutek świadomej i systematycznej krytyki naszych teorii»<sup>17</sup>.

<sup>16</sup> Ibid., s. 70.

<sup>17</sup> K.R. Popper: *Wiedza obiektywna. Ewolucyjna teoria epistemologiczna*. Przełożył i przypisami opatrzył Adam Chmielewski. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1992, s. 331.

Popper broni tezy swojej pracy, iż metodą rozwoju nauki jest metoda hipotez i obaleń oraz uzasadnia ją następująco: „Analogicznie, uważam, że nie wychodzimy od obserwacji, ale zawsze od problemów, od problemów praktycznych lub teorii, które popadły w tarapaty. Gdy już napotykamy problem, możemy zacząć nad nim pracować. Mamy tu dwie rzeczy do wykonania; najpierw należy wymyślić lub odgadnąć rozwiązanie do naszego problemu, a następnie nasze, zazwyczaj niedoskonałe domysły, poddać krytyce. Czasami domysł lub hipoteza zdoła się oprzeć krytyce i sprawdzianom eksperymentalnym przez jakiś czas. Ale zazwyczaj dochodzimy do wniosku, że nasze domysły można obalić, lub że nie rozwiązują one naszego problemu, albo że rozwiązują go tylko częściowo”<sup>18</sup>. „Można więc powiedzieć, że rozwój wiedzy polega na przechodzeniu od starych problemów do nowych problemów drogą hipotez i obaleń”<sup>19</sup>.

Krytyka słabych (słabszych) teorii i przechodzenie od złych rozwiązań do lepszych, jak postuluje Popper, są możliwe przy odpowiednim zasobie wiedzy badaczy oraz ich wysokiej świadomości metodologicznej. Popper nie używa co prawda tego ostatniego sformułowania, ale stwierdza, że rozwój nauki będzie zachodzić „[...] pod warunkiem, że wystarcza nam twórczych zdolności, aby budować nowe domysły, coraz to nowe przypuszczenia”<sup>20</sup>.

Z cytowanych wyżej fragmentów rozważań Poppera wynika, że traktował on naukę raczej jako sposób myślenia niż jako zasób wiedzy. Badał świat w sposób krytyczny, tak jakby zawsze mogły istnieć przynajmniej alternatywne sposoby widzenia problemu.

Warto zauważyć, że Barbara Skarga poddała analizie samo zagadnienie problemu. Autorka zajęła się nie treścią, lecz strukturą problemu. Wyjaśnienia Barbary Skargi można ująć w formie poniższego schematu, z którego wynika jak możliwa jest wieloaspektowa analiza zagadnienia problemu naukowego. Dociekania Barbary Skargi są ciekawe i wymagają dalszych ustaleń oraz precyzacji.

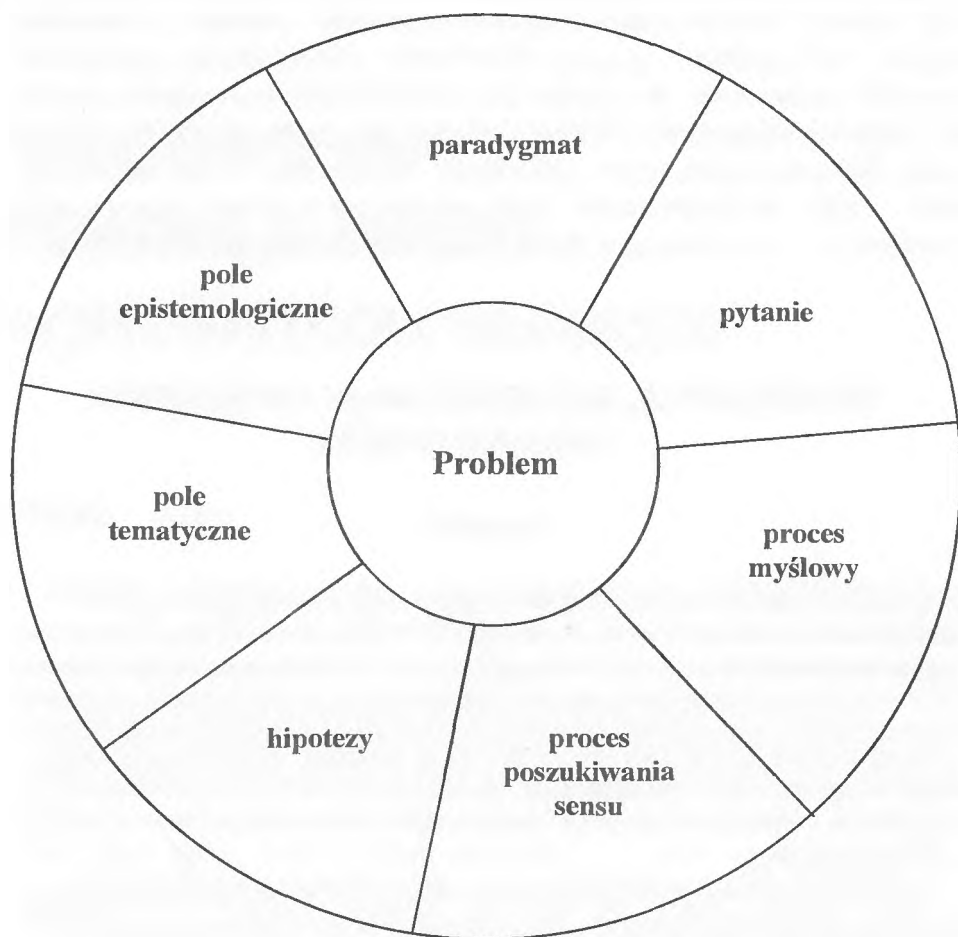
---

<sup>18</sup> Ibid., s. 327.

<sup>19</sup> Ibid., s. 328.

<sup>20</sup> Ibid., s. 330.





Rys. 1. Rozumienie struktury problemu według Barbary Skargi

Źródło: Opracowanie na podstawie B. Skarga: *Granice historyczności*. Wydawnictwo Instytutu Filozofii i Socjologii PAN, Warszawa 2005, s. 30-43.

Podsumowując rozważania prezentowane w niniejszym artykule należy stwierdzić, że rekonstrukcja postępowania badawczego uczonych pozwala coraz dokładniej rozumieć procesy twórczości, odkryć i dynamiki nauki. Znajomość podstaw metodologicznych ekonomii wyposaża uczonych w wartościową wiedzę potrzebną do rozwiązywania złożonych problemów życia gospodarczego. Unikanie problemów metodologicznych stanowi jeden z hamulców poznawania

realnego świata i teoretycznego uogólniania praktyki. Jednakże nie należy sądzić, że takie czy inne metody naukowe są sterylnie „neutralne”, pozbawione jakichkolwiek aspektów czy opcji filozoficznych, ideologicznych, światopoglądowych. Jest raczej tak, że u źródeł wielu postaw badawczych kryją się określone, głęboko ideologicznie uwikłane założenia. Nie należy się obawiać sytuacji takiej, lecz należy koniecznie z niej zdawać sobie sprawę. Jest to sąd umiarkowany i może, jak przypuszczam, zostać przyjęty przez każdego, komu kryteria wiarygodności naukowej nie mylą się z kryteriami atrakcyjności ideologicznej.

## METHODOLOGICAL RECONSTRUCTION OF THE SCIENTISTS' RESEARCH CONDUCT

### Summary

The reconstruction of the scientists' research conduct allows to get a better insight into the processes of creation, discovery, and the dynamics of a science. The methodology of the economics is referred to as a philosophy of science applied to the economics. The paper deals with the trends and concepts formed in the methodology. It addresses the issues of the scientists' methodological awareness, exogenous and endogenous aims of the development of science. It specifies more precisely the context of discovery which, unlike the context of justification, attracts the scientists' attention definitely rarely, although it does not mean that the thesis of a symmetry between these two contexts is unquestionable.

A scientific discovery and a related mechanism of developing a new knowledge lead to a discovery-generating situation. The paper demonstrates criticism of an opinion that the development of knowledge is marked by the hypotheses constructed on the grounds of facts, and it states that the theory precedes experience and that facts are theory-oriented. The paper discusses the normative and directive beliefs of the scientists which regulate their research practice.

**Keywords:** science, methodology, methodological awareness, hypothesis.

Urszula Zagóra-Jonszta

# EKONOMIA KLASYCZNA WOBEC KATEGORII WŁASNOŚCI

## Wstęp

Problem własności był i jest często dyskutowany w naukach społecznych. Bardzo wiele uwagi poświęcili tej kategorii już starożytni myśliciele, kładąc szczególny nacisk na jej istotę, formy i zakres. Ważny wkład w dyskusję wnieśli dwaj najwięksi filozofowie okresu Grecji klasycznej: Platon i Arystoteles.

Artykuł dotyczy podejścia do kategorii własności w szkole klasycznej, której filozoficzne korzenie są bardzo mocne. Wynika to między innymi z faktu, iż większość wielkich ekonomistów klasycznych była również wielkimi filozofami. Zatem szkoła klasyczna reprezentuje ekonomiczno-filozoficzne podejście do kategorii własności, którą obok wolności gospodarowania uważa za najważniejszą.

W wymiarze ekonomicznym własność oznacza wyłączone posiadanie, użytkowanie i rozporządzanie daną rzeczą. Może również oznaczać relacje międzyludzkie wynikające z korzystania z rezultatów działalności gospodarczej i dysponowania czynnikami produkcji. Jak podaje Roman Milewski, własność jest zbiorem „[...] efektywnie wykorzystanych uprawnień, inaczej praw własności, jakim dany podmiot własności (właściciel) dysponuje w odniesieniu do określonego przedmiotu (obiektu) własności”<sup>1</sup>. Podmiotem własności może być osoba fizyczna lub prawna, natomiast przedmiotem własności dobra materialne lub niematerialne (np. prawo do wyrażania własnych opinii, prawa autorskie). Kiedy prawo do decydowania i korzystania przysługuje konkretnym osobom, mamy do czynienia z własnością prywatną, a gdy przysługuje grupie osób, z własnością

---

<sup>1</sup> R. Milewski (red.): *Elementarne zagadnienia ekonomii*. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002, s. 20-21.

wspólną<sup>2</sup>. Określa się ją również mianem własności kolektywnej lub publicznej. W przypadku własności prywatnej prawa własności poszczególnych jednostek są wyłączne i dobrowolnie transferowalne, zaś w przypadku własności publicznej – nie mają takich właściwości<sup>3</sup>. Własność jest zatem jedną z podstawowych kategorii ekonomicznych. Forma własności decyduje o charakterze systemu gospodarczego.

## 1. Adama Smitha rozważania wokół własności

Ekonomia klasyczna narodziła się w roku 1776, kiedy to jej twórca, szkocki filozof i ekonomista Adam Smith, wydał dzieło „Badania nad naturą i przyczynami bogactwa narodów”, w którym zawarł konstrukcję ustroju społecznego, opartego na własności prywatnej. Dzieło to stanowiło wzorzec dla kolejnych pokoleń klasyków, inspirując ich do rozwijania i umacniania stworzonego przez niego systemu ekonomii.

W kwestii własności Smith oparł się na podejściu swojego przyjaciela, filozofa i krytyka merkantylizmu, Davida Hume’a, który uważał własność prywatną za konieczną i społecznie użyteczną, pozwalającą ochronić i zabezpieczyć dobra oraz interesy jednostek przed innymi. Smith podkreślał zależność między własnością prywatną a bogactwem narodu – własność prywatna pomnażała bogactwo, czyli z niej płynął wszelki dochód. „Ziemia i kapitał są pierwotnymi źródłami prywatnego i publicznego dochodu”<sup>4</sup>. „Posiadacze ziemi i kapitału – dwóch podstawowych źródeł dochodu, są bezpośrednio zainteresowani w tym, by utrzymać kulturę każdego kawałka ziemi w wysokim stanie oraz by dobrze gospodarować nawet poszczególnymi częściami kapitału”<sup>5</sup>. Własność, którą człowiek zdobywa swoją pracą uważał za świętą i nienaruszalną. Taka własność stanowiła podstawę pozostałych form własności. Racjonalne jednostki, kierujące się egoistycznym interesem w celu zaspokojenia własnych potrzeb i powiększenia zakresu posiadanej własności, działają na korzyść całego społeczeństwa. W rezultacie interes prywatny służy dobru ogółu. Zgodnie ze światopoglądem społecznym Smitha, dobro powszechne wywodzi się od dobra prywatnego.

Własność prywatna stanowi podstawę pobierania dochodów. Z tytułu posiadania kapitału należy się zysk, z tytułu posiadania ziemi – renta. Akumulacja

<sup>2</sup> B. Czarny: *Wstęp do ekonomii*. PWE, Warszawa 2006, s. 62.

<sup>3</sup> R. Milewski (red.): Op. cit., s. 22.

<sup>4</sup> A. Smith: *Badania nad naturą i przyczynami bogactwa narodu*. T. 2. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007, s. 631.

<sup>5</sup> Ibid., s. 632.

kapitału przyczyniała się do wzrostu gospodarczego, a konkurencja w warunkach pełnej mobilności czynników produkcji i wielości uczestniczących w niej podmiotów zapewniała optymalną alokację zasobów oraz osiągnięcie najlepszych rezultatów ekonomicznych.

Własność państwową, a także bezpośrednie lub pośrednie zarządzanie przez państwo uważał za mniej efektywny, a nawet szkodliwy rodzaj własności, który mógłby doprowadzić do upadku gospodarczego. Wynikało to, jego zdaniem, z mniejszej motywacji ludzi zarządzających nienależącym do nich majątkiem. Uważał, że ziemia będąca własnością państwa powinna zostać sprzedana w ręce prywatne, co spowodowałoby wzrost kultury rolnej w krótkim czasie. Równie niekorzystne skutki mogło przynieść nadmierne obciążenie własności prywatnej podatkami. Groziło to przeniesieniem działalności tam, gdzie warunki są bardziej sprzyjające. Dlatego trwałym wkładem Smitha w naukę ekonomii są sformułowane przez niego zasady polityki podatkowej<sup>6</sup>.

Na podstawie założeń indywidualizmu poznawczego stworzył on koncepcję „homo oeconomicus” – jednostki gospodarującej. Społeczeństwo stanowiło zbiór takich jednostek. Analizy społeczeństwa można więc było dokonać poprzez analizę zachowań jednostki. Homo oeconomicus cechował się dwiema skłonnościami wynikającymi z egoizmu: skłonnością do wymiany i do specjalizacji. Motorem napędzającym inicjatywę jednostki była chęć osiągnięcia jak najwyższych korzyści lub minimalizacja kosztów. Ostatecznie egoistyczne zachowania służyły całemu społeczeństwu, rozwojowi gospodarki i postępowi. Smith pisał: „Interesy prywatne i dążenia jednostek skłaniają ludzi z natury rzeczy do tego, by umieszczali swe kapitały w taki sposób, jaki w zwykłych przypadkach jest dla społeczeństwa najbardziej korzystny. [...] Tak więc bez jakiegokolwiek interwencji ze strony prawa prywatne interesy i skłonności ludzi prowadzą ich w sposób naturalny do tego, że dzielą i rozdzielają kapitał każdego społeczeństwa na różne cele w stosunku, który odpowiada możliwie najdokładniej interesom społeczeństwa jako całości”<sup>7</sup>. Człowiek potrzebuje pomocy swych bliźnich, ale nie powinien szukać jej tylko w ich życzliwości. Bardziej prawdopodobne jest, że nakłoni ich do pomocy, gdy przemówi do ich egoizmu i przekona, że udzielenie pomocy będzie również dla nich samych korzystne. „Nie od przychylności rzeźnika, piwowara czy piekarza oczekujemy naszego obiadu, lecz od ich dbałości o własny interes. Zwracamy się nie do ich humanitarności, lecz do egoizmu i nie mówimy im o naszych własnych potrzebach, lecz o ich korzyściach”<sup>8</sup>.

<sup>6</sup> Ibid., s. 501-503.

<sup>7</sup> Ibid., s. 265.

<sup>8</sup> A. Smith: *Badania nad naturą i przyczynami bogactwa narodu*. T. 1. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007, s. 20.

Działalność człowieka oparł zatem na założeniu interesu osobistego, jako głównego motoru postępu ludzkości. Mógł się on rozwijać tylko w warunkach wolności indywidualnej. Oba te elementy: interes osobisty i wolność gospodarowania zapewniały stałość występowania i powtarzalność zjawisk ekonomicznych oraz związki między nimi, co dało możliwość ustalenia pewnych zachodzących w procesie gospodarczym prawidłowości, sformułowanych przez klasyków w postaci praw ekonomicznych.

A zatem smithowska koncepcja interesu osobistego opierała się na trzech założeniach:

- istnieniu egoizmu i kryjącej się pod nim zasady gospodarności,
- istnieniu indywidualizmu poznawczego,
- zgodności interesu osobistego ze społecznym<sup>9</sup>.

Praktyki monopolistyczne stosowane przez państwo naruszały natomiast zasadę naturalnej alokacji kapitału, gromadząc go w gałęziach gospodarki uprzywilejowanych przez politykę państwa. Tłumiło to naturalne bodźce do przedsiębiorczości i oszczędzania, a w rezultacie prowadziło do wolniejszego oraz mniej efektywnego rozwoju<sup>10</sup>. Własność państwowa jawiła się nie tylko jako mniej efektywna, ale wręcz szkodliwa, gdyż mogła prowadzić do upadku gospodarczego. Jak podkreślono wcześniej, ludzie zarządzający nie swoim majątkiem mieli mniejszą motywację do działania i nie byli tak bardzo zainteresowani rezultatami. Co innego właściciele ziemi lub kapitału. Jednak prawdziwym wrogiem smithowskiego systemu było nie tyle samo państwo, ile monopol przybierający różne formy. Potępiał go nie tyle z powodów moralnych, ile dlatego, że utrudniał płynne funkcjonowanie rynku. Dlatego tak wiele miejsca poświęcił w swojej pracy krytyce merkantylizmu, a zwłaszcza różnych form protekcjonizmu celnego oraz monopolowi handlu z koloniami, który „[...] podobnie jak i inne niegodne a złośliwe chwyt, jakie system merkantylistyczny stosuje, wywiera szkodliwy wpływ na działalność produkcyjną innych krajów, głównie zaś na działalność produkcyjną kolonii”<sup>11</sup>. Zniechęca też do podnoszenia kultury rolniej. „Monopol sprawia, że wszystkie pierwotne źródła dochodu, czyli płace, renta gruntowa i zysk z kapitału, stają się znacznie mniej obfite, niżby były w innym przypadku”<sup>12</sup>.

<sup>9</sup> E. Taylor: *Historia rozwoju ekonomiki*. T. I. PWN, Poznań 1957, s. 69.

<sup>10</sup> J. Górski: *Zarys historii ekonomii politycznej*. Książka i Wiedza, Warszawa 1967, s. 104.

<sup>11</sup> A. Smith: *Badania nad naturą...*, T. 2. Op. cit., s. 240.

<sup>12</sup> Ibid., s. 242.

## 2. Własność w ujęciu Davida Ricardo i Thomasa Roberta Malthusa

Żyjący w okresie rewolucji przemysłowej następca Smitha, David Ricardo, skupił się na teorii podziału. Przedmiotem swoich dociekań uczynił zagadnienie dzielenia wytworzonego produktu między właścicieli ziemi, kapitalistów i robotników, czyli trzy przeciwstawne sobie klasy społeczne. W tym kontekście przedstawił teorię własności. Podobnie jak Smith był zwolennikiem własności prywatnej. Uznał, że możliwe będzie osiągnięcie powszechnego dobrobytu dzięki ułatwieniu przenoszenia i wymiany wszelkich rodzajów własności. Jednak sprzyjając interesom postępowej wówczas klasy kapitalistów, krytykował postawę właścicieli ziemskich i ich zwycięską walkę o ustawy zbożowe. Zakładał bowiem, że wzrost cen zboża pociąga za sobą wzrost cen artykułów rolnych i wzrost renty gruntowej. Dzieje się to kosztem spadku zysków, właściciele kapitału muszą bowiem płacić robotnikom wyższe stawki. Tak więc wzrost renty dokonuje się kosztem spadku zysku przy niezmiennym realnym poziomie płac. Właściciele ziemscy wykorzystują władzę, którą posiadają, do przywłaszczania sobie korzyści kosztem pozostałej części społeczeństwa. Prywatna własność ziemi pozostaje u niego w wyraźnym konflikcie z prywatną własnością kapitału i pracy.

Sporo miejsca poświęcił Ricardo rozważaniom wokół dokonującego się postępu technicznego. Przyjmując teorię kompensacji, bagatelizował jego wpływ na materialną kondycję robotników. Uważał, że wzrost zysków wywołany postępowem technicznym pociągnie za sobą wzrost akumulacji, ten zaś wzrost popytu na pracę roboczą. Nie łudził się jednak, że nastąpi wzrost stopy życiowej robotników. Pisał: „Zdawało mi się, że jeśli właściciele ziemscy będą otrzymywali tę samą rentę wyrażoną w pieniądzu, to skorzystają na obniżce cen niektórych towarów, na które wydają tę rentę – na obniżce cen, którą nieuchronnie wywoła stosowanie maszyn”<sup>13</sup>. „Sądziłem, że [...] w miarę tego, jak maszyna będzie wchodziła w powszechne użycie, cena wytworzonego towaru będzie pod wpływem konkurencji spadać aż do poziomu kosztów jego produkcji. [...] za te same płace wyrażone w pieniądzu robotnicy będą mogli nabywać więcej towarów. Sądziłem też, że nie nastąpi obniżka płac, gdyż popyt na pracę ze strony kapitalisty i jego możliwość zatrudniania robotników pozostaną bez zmiany”<sup>14</sup>. „[...] sądziłem, iż klasa robotnicza, podobnie jak inne klasy, będzie uczestniczyła w korzyściach płynących z powszechnej taniości towarów wynikających ze stosowania maszyn. Takie są i pozostają bez zmiany moje poglądy, jeśli chodzi

<sup>13</sup> D. Ricardo: *Zasady ekonomii politycznej i opodatkowania*. PWN, Kraków 1957, s. 452-453.

<sup>14</sup> *Ibid.*, s. 453.

o właściciela ziemskiego i kapitalistę. Jestem jednak przekonany, że zastępowanie maszynami pracy ludzkiej bywa często dla interesów klasy robotniczej bardzo szkodliwe”<sup>15</sup>. Zauroczony możliwościami kapitalizmu był gotów złożyć los robotników na ołtarzu postępu<sup>16</sup>.

Podobnie jak Smith, Ricardo krytykował nadmierne podatki od przewłaszczania własności, które zmniejszały jej wartość<sup>17</sup>. Rozpatrywał podatki pod kątem ich wpływu na akumulację kapitału, dystrybucję dochodu i wzrost gospodarczy. Uważał je za część produktu pracy i kapitału, płaconą z kapitału oraz dochodu, a oddawaną do dyspozycji rządu. Wydatki rządu nie służyły jednak produkcji i obniżały akumulację kapitału, należało je więc ograniczać. Ponadto podatki nie rozkładały się równomiernie na całe społeczeństwo. Ricardo postulował wprowadzanie takich podatków, które obciążałyby właścicieli ziemskich bez możliwości przerzucania ich ciężaru na konsumentów (np. podatek gruntowy czy opodatkowanie renty). Uważał bowiem, że renta jest wynikiem brania pod uprawę coraz gorszych gruntów pod wpływem wzrostu liczby ludności<sup>18</sup>. Charakterystyczne jest to, że Ricardo głosił te poglądy będąc sam w posiadaniu dużego majątku ziemskiego<sup>19</sup>. Krytykował podatek od zysku z tytułu własności kapitału oraz od płac. Ten pierwszy powodował wzrost cen, co obciążało konsumenta, natomiast ten drugi konieczność wzrostu płac, a w konsekwencji spadek zysków i akumulacji. Kapitał i ziemia dawały dochód z tytułu prywatnej własności, przede wszystkim jednak należało zadbać o dochód kapitalisty, który powinien rosnąć, nie zaś o nie wynikającą z tytułu pracy landlorda rentę. Taki był kapitalizm i nie należało tego zmieniać. Robotnik był w tym układzie na straconej pozycji. Ricardo sformułował myśl, która weszła do ekonomii jako tzw. „spizowe prawo płacy”, a jego sens wyraża się w przeświadczeniu, że przeznaczeniem robotników jest ubóstwo i nikt nie może tego zmienić, nawet działalność państwa<sup>20</sup>.

Przyjaciół Ricarda, Robert Thomas Malthus, reprezentując mocno zachowawcze poglądy dotyczące istoty rozwoju gospodarczego, bronił prywatnej własności ziemskiej przed coraz częściej pojawiającą się krytyką. Z pewnością wpływ na jego poglądy miały prace Sismondiego, a zwłaszcza jego „Nowe zasady ekonomii politycznej”. Malthus dowodził, że: „Bardzo wielki właściciel otoczony bardzo biednymi chłopami stanowi przykład podziału własności, który jest bardzo niekorzystny dla popytu efektywnego”. I dalej: „Trzydziestu albo

<sup>15</sup> Ibid., s. 454.

<sup>16</sup> Ibid., s. 453-464.

<sup>17</sup> Ibid., s. 320-322.

<sup>18</sup> Szczegóły J.K. Galbraith: *Ekonomia w perspektywie. Krytyka historyczna*. PWE, Warszawa 1991, s. 96-97.

<sup>19</sup> W. Stankiewicz: *Historia myśli ekonomicznej*. PWE, Warszawa 2000, s. 173.

<sup>20</sup> Ibid., s. 97-98.



czterdziestu właścicieli, mających dochody od 1000 do 5000 f. st., wywołałoby popyt efektywny dużo większy na chleb pszenny, dobre mięso i produkty manufakturowe niż jedyny właściciel mający 100 000 f. st. renty”<sup>21</sup>. Pisząc o podziale własności ziemskiej dowodził zatem, iż z punktu widzenia wzrostu bogactwa istotny jest podział własności w ogóle. Wzrost liczby średnich właścicieli zwiększa efektywny popyt. Reprezentując interesy wielkiej własności ziemskiej staje się jednak niekonsekwentny, kiedy twierdzi, że majątki ziemskie w Europie są zbyt duże i należy je podzielić, znosząc prawo primogenitury. Natomiast w stosunku do Anglii postuluje jego zachowanie, gdyż jest ono podstawą istnienia arystokracji, tę zaś uważa za strażnika konstytucji, wolności i przywilejów narodu angielskiego<sup>22</sup>. Podział własności miał jednak określone granice. Ich przekroczenie stawało się szkodliwe dla wzrostu bogactwa. Zbyt duże rozproszenie własności uniemożliwiałoby bowiem zastosowanie postępu technicznego. Opowiadając się za podziałem własności miał na myśli mało istotne zmiany. Jego stosunek do wielkiej własności ziemskiej miał wyraźnie apologetyczny charakter. Trudno się temu dziwić, skoro ojciec Malthusa był właścicielem dużego majątku ziemskiego, typowym landlordem. O ile jednak ojciec nie reprezentował poglądów swojej klasy, przyjażniąc się z J.J. Rousseau i wyznając idee francuskiego oświecenia, o tyle syn, profesor ekonomii politycznej i pastor, głosił poglądy wyraźnie zachowawcze.

### 3. John Stuart Mill o własności

Problemem własności zajmował się również John Stuart Mill uważany za epigona ekonomii klasycznej. Rozpatrywał zagadnienie własności w kategoriach filozofii społecznej, rozróżniając własność jednostkową i własność wspólną. Ta druga zakłada albo bezwzględną równość rozdziału środków, albo nierówność opartą na jakiejś zasadzie sprawiedliwości lub powszechnej korzyści. W każdym przypadku obrony prywatnej własności zakłada się, że gwarantuje ona jednostkom efekty ich własnej pracy i abstynencji innych<sup>23</sup>.

Według niego własność prywatna wynikała z opartego na przepisach prawa posiadania i podziału bogactwa. Sposób podziału miał charakter relatywny i zależał od ustaw i panujących w społeczeństwie zwyczajów. „Instytucja własności,

<sup>21</sup> T.R. Malthus: *Principles of Political Economy*. London 1820, s. 429- 430; cyt. za: W. Piątkowski: J.C.L. Simonde de Sismondi: *Teoria ekonomiczna*. PWN, Warszawa 1978. s. 213.

<sup>22</sup> T.R. Malthus: Op. cit., s. 431-432, 437-439; za: W. Piątkowski: Op. cit., s. 214.

<sup>23</sup> J.S. Mill: *Zasady ekonomii politycznej i niektóre jej zastosowania do filozofii społecznej*. PWN, Warszawa 1965, s. 335.

ograniczona do swych zasadniczych cech, polega na uznaniu w każdej osobie prawa do wyłącznego rozporządzania tym, co on czy ona wyprodukowali swym własnym wysiłkiem lub otrzymali czy to przez darowiznę, czy też przez uczciwe porozumienie bez przemocy lub oszustwa od tych, którzy to wyprodukowali. Podstawą całości tej instytucji jest prawo wytwórców do tego, co sami wytworzyli. Dlatego można jej zarzucić, tak jak obecnie istnieje, że przyznaje prawo własności jednostkom nad rzeczami, których nie wytworzyli. Można np. powiedzieć, że robotnicy w fabryce stwarzają swą pracą i umiejętnością cały produkt; tymczasem zamiast, by należał on do nich, prawo daje im tylko umówioną płacę i przenosi wytwór na kogoś, kto tylko dostarczył funduszy, być może nie przyczyniwszy się niczym do samej pracy, choćby w postaci nadzoru<sup>24</sup>. Ciągając dalej ten wątek rozumowania Mill stwierdza, że praca jest tylko jednym z warunków, które muszą być spełnione przy produkcji dobra. Niezbędne są również surowce i maszyny, a także dobra konieczne do utrzymania robotników przy życiu, dostarczone im wcześniej. Wszystko to stanowi rezultat poprzedniej pracy. Gdyby robotnicy posiadali to wszystko, nie musieliby się dzielić z nikim wytworami własnej pracy. Z definicji tej wypływa przekonanie Milla o możliwości porozumienia między kapitałem i pracą. „Kapitałiści nie mogą nic zrobić bez robotników, a tak samo robotnicy bez kapitalistów”<sup>25</sup>. Obie strony współubiegają się o pracę, a wysokość płacy jest wynikiem tego współzawodnictwa. Własność to przede wszystkim prawo każdego do swych własnych zdolności, do tego, co może nimi wytworzyć i co może za nie otrzymać na uczciwym rynku.

Mill stawia pytanie czy przyczyny, na jakich opiera się instytucja własności, odnoszą się do wszystkich rzeczy? Jeżeli istotną zasadą własności jest zapewnienie wszystkim osobom tego, co wytworzyły swą pracą i nagromadziły swą oszczędnością, to nie może się to w takim samym stopniu odnosić do ziemi. „[...] byłoby szczytem niesprawiedliwości, pozwalać, by dar przyrody był zawładnięty przez jednostki” – konkludował Mill<sup>26</sup>. Z drugiej jednak strony ten, kto uprawia ziemię powinien móc zbierać plony, jednak ziemia „[...] może być okupowana tylko na przeciąg jednego roku, [...] lub może być co pewien czas dzielona w miarę wzrostu ludności, lub wreszcie państwo może być powszechnym właścicielem ziemi, a uprawiający jej dzierżawcami albo terminowymi, albo też do odwołania”<sup>27</sup>. Widać zatem, że nienaruszalność ziemi nie była tak oczywista, jak kapitału i pracy, ponieważ ziemia nie była wytworem ludzkiej

<sup>24</sup> Ibid., s. 347.

<sup>25</sup> Ibid., s. 349.

<sup>26</sup> Ibid., s. 365.

<sup>27</sup> Ibid.

działalności, pracy czy oszczędności, ale „pierwotnym dziedzictwem całego rodzaju ludzkiego”<sup>28</sup>.

W rozważaniach Milla nad problemem własności ziemi wyczuwa się pewne niezdecydowanie co do faktycznej istoty tego czynnika produkcji. Sama ziemia nie jest wytworem pracy, choć często jej powstanie wiązało się z karczowaniem lasów czy osuszaniem bagien, czyli wkładem pracy człowieka w jej powstanie, natomiast to, co rodzi i co jest potrzebne ludziom do życia, nie powstałoby bez pracy rolnika. Własność ziemi jest usprawiedliwiona o tyle, o ile właściciel ją ulepsza. „Gdziekolwiek w jakimś kraju właściciel ziemi, ogólnie mówiąc, przestaje ją ulepszać, ekonomia polityczna nic nie ma do powiedzenia w obronie własności ziemskiej w nim ustanowionej”<sup>29</sup>. Stwierdzał kpiąco, że największym obciążeniem ziemi są właściciele ziemscy. „Nie zwracając nic glebie, konsumują cały jej wytwór”<sup>30</sup>. W wielu pismach, a później również jako członek parlamentu, Mill opowiadał się za przekształceniem dzierżawców we właścicieli<sup>31</sup>. „Gdy mówi się o «świętości własności», trzeba zawsze pamiętać, że taka świętość nie należy się w tym stopniu własności ziemskiej. Ziemi nie zrobił człowiek. Jest ona pierwotnym dziedzictwem całego rodzaju ludzkiego. Jej zawłaszczanie jest wyłącznie sprawą powszechnej korzyści. Gdy prywatna własność nie jest korzystna, jest niesłuszna”<sup>32</sup>. Dlatego państwo ma prawo postępować z własnością ziemi zgodnie z interesami społeczeństwa; nawet odbierać ją właścicielom za odszkodowaniem. Z takim podejściem nie zgodziłby się francuski klasyk Jean Baptiste Say.

Sporo miejsca w rozważaniach wokół własności poświęcił J.S. Mill ideom głoszonym przez socjalistów, a dotyczącym własności wspólnej. Dokonał analizy saintsimonizmu i furieryzmu, nazywając je formami niekomunistycznego socjalizmu wolnymi od zarzutów wysuwanych przeciwko komunizmowi. Zwłaszcza furieryzm uważał za ustrój „najzręczniejszy obmyślony”, nie likwidujący prywatnej własności<sup>33</sup>. Chodziło mu o powiązanie możliwie największej wolności osobistej ze sprawiedliwym podziałem owoców pracy. Nie można było się tego spodziewać po samym tylko systemie własności, rynku i konkurencji. Nie dostrzegając niebezpieczeństw wynikających z założeń socjalizmu, twierdził, że „[...] w stosunku do wszystkich odmian socjalizmu rzeczą pożądaną jest sposobność do wypróbowania”<sup>34</sup>. Nie było jednak możliwości szybkiej zmiany

<sup>28</sup> Ibid., s. 369.

<sup>29</sup> Ibid., s. 367.

<sup>30</sup> Ibid., s. 369.

<sup>31</sup> W. Zank: *Wolność i socjalizm*. „Forum” 29 sierpnia 1993, nr 35, s. 2.

<sup>32</sup> J.S. Mill: Op. cit., s. 369.

<sup>33</sup> Ibid., s. 342.

<sup>34</sup> Ibid., s. 345.

ustroju, ponieważ społeczeństwo nie było jeszcze gotowe. Z pewnością próby tworzenia nowego systemu społecznego były reakcją na pesymistyczne przewidywania innych klasyków i dawały nadzieję na poprawę sytuacji.

Mill odrzucał pogląd klasyków, jakoby wspólna własność obniżała wydajność pracy. Kiedy cała zbiorowość jest zainteresowana udziałem w wytworzonych produktach, jej członkowie pilnują pracowników lepiej niż pojedynczy właściciel, ponieważ „[...] w socjalistycznym gospodarstwie rolnym czy zakładzie przemysłowym każdy pracownik byłby na oku nie jednego szefa, lecz całej społeczności”<sup>35</sup>. Miał tu na myśli bardziej własność spółdzielczą niż państwową, podkreślając konieczność tworzenia spółdzielni produkcyjnych, w których robotnicy będą otrzymywali oprócz płac również zyski i procenty, co będzie stanowić bodziec do ich wydajniejszej pracy. Wyższość własności spółdzielczej polegała na tym, że robotnicy pracowali dla siebie. Mogłaby ona przyczynić się do przełamania tzw. kwestii społecznej wynikającej z antagonizmu między pracą a kapitałem. Własność wspólna miała tę przewagę nad prywatną, że znosiła nierówność, która była dziedziczona i nie zależała od indywidualnych zdolności czy wysiłków. Zastanawiając się nad wyższością jednego z porównywanych systemów gospodarczych (kapitalizmu lub socjalizmu), których różniła forma własności, doszedł do wniosku, że decydować tu będzie możliwość realizacji większej wolności i samorzutności.

Jednak własność prywatna powstała drogą podboju i gwałtu. „Prawa własności nigdy dotąd nie zgadzały się z zasadami, na jakich spoczywa usprawiedliwienie prywatnej własności. Uczyniły one przedmiotami własność rzeczy, które nigdy nie powinny być własnością, a wprowadziły bezwzględna własność tam, gdzie powinna istnieć tylko warunkowa własność. Nie utrzymały one słusznej równowagi między ludzkimi istotami, lecz obsypały przeszkodami jednych, by dać przewagę innym”<sup>36</sup>. Mill zwracał uwagę na brak proporcji między wynagrodzeniem a wysiłkiem pracy. Kategorię własności stawiał przed kategorią wolności. O ile Smith uważał, że własność prywatna powstała na skutek indywidualnego zawłaszczania ziemi, a następnie zrodziły się prawa i instytucje w celu ochrony tej własności, o tyle Mill przyjął, że to prawa i zasady zrodziły własność prywatną.

Widać wyraźnie, iż w kwestii własności J.S. Mill nie reprezentuje jednoznacznego stanowiska. Raz wypowiada się zdecydowanie za własnością prywatną, innym razem poddaje ją krytyce, zwłaszcza, gdy dotyczy to właścicieli ziemi. Uważa, że właściciele ziemscy „[...] bogacą się nawet śpiąc, bez pracy, ryzyka lub oszczędzania. Jakże mają oni prawo na podstawie ogólnych zasad

<sup>35</sup> Ibid., s. 329.

<sup>36</sup> Ibid., s. 334-335.

sprawiedliwości społecznej do tego przybytku bogactwa?” – pytał<sup>37</sup>. Dlatego należy się zgodzić z opinią amerykańskich autorów podręcznika z historii myśli ekonomicznej, którzy piszą: „Traktowanie prywatnej własności przez Milla w jego poglądach odzwierciedla charakterystyczną dlań mieszkankę klasycznego liberalizmu z reformą społeczną”<sup>38</sup>. Socjalizm, jaki akceptował, nie był socjalizmem marksowskim. Sprzyjał prawemu, ewolucyjnemu skrzydłu socjalistów filozoficznych, którzy rozwijali koncepcję dobrego społeczeństwa.

Przedmiot własności dzielił społeczeństwo na właścicieli kapitału, ziemi i pracy. Ponieważ dzieło *Zasady ekonomii politycznej* ukazało się w okresie Wiosny Ludów, w roku wydania *Manifestu komunistycznego* Marksa, Mill, choć opowiedział się za własnością prywatną, nie dał jej mocnych podstaw teoretycznych, wychodząc z założenia, że jakość jej funkcjonowania zależy od stosunków społecznych oraz od zasad podziału. Poglądy Milla oparte były na filozofii utilitaryzmu, poszukującej największego szczęścia największej liczby ludzi. Prawo własności do rzeczy umożliwiało doznawanie szczęścia z ich posiadania. Dążąc do posiadania własności prywatnej ludzie dostrzegali właśnie te elementy, które wzmagają ich przyjemność zdecydowanie przewyższającą koszty.

## 4. Francuska ekonomia klasyczna wobec własności

Drugą ojczyzną ekonomii klasycznej była Francja, gdzie kierunek ten zaczął się rozwijać bardzo pręźnie od samego początku XIX wieku. W rozważaniach nad własnością wypada tu zaprezentować stanowisko dwóch wielkich klasyków: Jeana Baptiste’y Saya oraz Jeana Charlesa Leonarda Simonde de Sismondiego. Ten pierwszy był bodaj największym klasykiem francuskim, drugi, mieszkający wprawdzie w Szwajcarii, również jest zaliczany do francuskiej myśli klasycznej.

Say był zwolennikiem własności prywatnej. Przechodząc kolejne etapy od wykładowcy do przedsiębiorcy i z powrotem, uważał, że ekonomia polityczna traktuje własność jako środek zachęcający do powiększania bogactw; nie zajmuje się natomiast, i słusznie, pochodzeniem własności. Za własność uważał posiadanie prawnie uznane. Nauka ekonomii przyjmowała istnienie własności, rzadko jednak zajmowała się badaniem jej podstaw i konsekwencji. Say pisał: „[...] utrzymanie porządku społecznego gwarantującego własność, jest ważniejsze od samej własności, ale zachowanie ładu nie powinno służyć za pretekst do ucie-

<sup>37</sup> Ibid., s. 585.

<sup>38</sup> H. Landreth, D.C. Colander: *Historia myśli ekonomicznej*. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2005, s. 181.

miężania przez władze ani do tego, by subordynacja rodziła przywileje”<sup>39</sup>. W prawie własności dostrzegał ważny fundament rozwoju ekonomicznego jednostek i społeczeństw. Badanie bogactw, ich tworzenie, podział i konsumpcja, jest możliwe wtedy, gdy istnieje ich własność. Zalety prawa własności są tym większe, im lepiej jest ono zagwarantowane przez konstytucję polityczną<sup>40</sup>.

Najbardziej niekwestionowanym przedmiotem własności są zdolności osobiste, czyli naturalne, wrodzone, wynikające z talentu i inteligencji oraz predyspozycji psychofizycznych jednostki, ponieważ nikt inny tą własnością nie został obdarowany. Jest to najbardziej uświęcona ze wszystkich form własności. Równie niekwestionowaną własnością są zdolności nabyte, będące efektem oszczędności i pracy człowieka, które wynikają ze zdolności naturalnych oraz pracowitości. Są one ściśle powiązane z jednostką i nie mogą być scedowane na innego człowieka. Rezultatem tego jest własność kapitałów, ponieważ źródłem jej zdobycia jest oszczędność, a ten, kto oszczędza produkt, mógł, konsumując go, zniszczyć wyłączne prawo, jakie do tego produktu posiadał. Ograniczenie lub niemożność korzystania ze swoich zdolności jest pogwałceniem prawa własności i wolności jednostki. Say uważał, że każdy człowiek powinien mieć prawo do swobodnego wyboru zawodu i wykonywania go, pod warunkiem, że nie zagraża wolności i własności innych członków społeczeństwa. Najmniej zaszczytną jest własność ziemską, rzadko się bowiem zdarza, aby jej źródłem nie była grabież, oszustwo lub gwałt<sup>41</sup>. Niemniej uznał za konieczne przestrzeganie i tej formy własności, ponieważ stanowi ona warunek sine qua non uprzemysłowienia i bogacenia się narodów. Say przeprowadził podział własności ze względu na naturę rzeczy posiadanych. Własność tworzyły dobra naturalne oraz bogactwo społeczne, na które składały się fundusze produkcyjne oraz produkty. To pewność uzyskania dochodów z kapitału i ziemi stanowiła najlepszą zachętę do ich użytkowania.

Say dowodził, że własność jest podstawowym warunkiem stanu społecznego. Tylko ona może zagwarantować produkcję, która jest niezbędna do istnienia społeczeństwa. Dlatego atakując własność, atakuje się całe społeczeństwo. Prawo musi gwarantować właścicielowi pełną swobodę w dysponowaniu własnością: zarówno czynników produkcji, jak i produktów powstałych w procesie produkcji dzięki zaangażowaniu tych czynników<sup>42</sup>. Tak więc właściciel kapitału ma pełne prawo do odbierania procentów lub zysków, wynikających z usług kapitału, a właściciel ziemi do zbiorów, które ta ziemia daje.

<sup>39</sup> J.B. Say: *Traktat o ekonomii politycznej czyli prosty wykład sposobu, w jaki się tworzą, rozdzielają i spożywają bogactwa*. PWN, Kraków 1960, s. 203.

<sup>40</sup> Ibid., s. 206.

<sup>41</sup> Ibid., s. 897-898.

<sup>42</sup> Ibid., s. 112.

Nie może istnieć prawo własności w państwie, gdzie władca lub administracja publiczna mogą przejąć własność prywatną bez zgody właściciela. Nawet gdy bezpieczeństwo publiczne wymaga poświęcenia własności prywatnej za odškodowaniem, jest to „zgwalcenie własności”, ponieważ naruszono zasady wolnego dysponowania majątkiem<sup>43</sup>. Prawo własności zakłada użytkowanie, a nawet nadużywanie własności<sup>44</sup>.

Do aktów naruszających prawo własności Say zaliczał:

- narzucanie właścicielowi, co mu wolno lub czego mu nie wolno uprawiać,
- zabranianie kapitałście takiego czy innego użycia kapitału,
- zabranianie magazynowania zboża,
- przeszkadzanie w budowaniu na swym terenie lub narzucanie sposobu zabudowy,
- zakazanie produkcji lub obłożenie jej uciążliwymi opłatami,
- zabranianie człowiekowi użytkowania swych talentów i zdolności,
- zmuszanie człowieka do konkretnej pracy, gdy chce się poświęcić czemu innemu,
- zmuszanie do odbycia służby wojskowej<sup>45</sup>.

Za pewną formę pogwałcenia własności Say uznał też opodatkowanie publiczne, nawet jeśli istnieje przyzwolenie społeczne. Nie można bowiem pobrać wartości inaczej, „[...] niż zabierając produkty ziemi, kapitałów i przemysłu osób prywatnych; toteż ilekroć przewyższa ono sumę niezbędną do zachowania społeczeństwa, można je uważać za rabunek”<sup>46</sup>. Dlatego wymiar sprawiedliwości utrzymywany z pobieranych podatków musi ferować sprawiedliwe wyroki i sam przestrzegać prawa, w przeciwnym bowiem razie narusza własność osób prywatnych.

W wyjątkowych wypadkach Say dopuszczał jednak możliwość ingerowania państwa we własność. Jako przykład podaje ograniczenie własności pana nad niewolnikiem, sposób eksploatacji bogactw zagrażający środowisku naturalnemu, sytuację zagrożenia bezpieczeństwa publicznego. Poszanowaniem praw własności zainteresowane jest, zdaniem Saya, całe społeczeństwo. Nawet biedak, który praktycznie niczego nie posiada, z wyjątkiem rąk do pracy, może korzystać ze swych zdolności dzięki akumulacji chronionej prawem<sup>47</sup>. To dzięki właścicielom warsztatów produkcyjnych robotnicy mogą korzystać z efektów swojej pracy. Własność uznał zatem za najpotężniejszy środek do pomnażania bogactwa.

<sup>43</sup> Ibid., s. 205.

<sup>44</sup> Ibid., s. 201.

<sup>45</sup> Ibid., s. 201–203.

<sup>46</sup> Ibid., s. 203.

<sup>47</sup> Ibid., s. 206.

Wyznawca teorii Adama Smitha, Jean Charles Leonard Simonde de Sismondi, również sporo miejsca poświęcił kwestii własności, zwłaszcza własności ziemskiej. Według niego była ona wynikiem umowy społecznej, choć jak podkreślał „[...] prawo pierwszych właścicieli ziemi było, być może, tylko uzurpacją na początku, ponieważ nie było wcale oparte na pracy zakumulowanej”<sup>48</sup>. Zawłaszczenie ziemi uważał za korzystne dla społeczeństwa<sup>49</sup>. Uznał, że funkcja społeczna własności ziemskiej usprawiedliwia jej istnienie. Nawet wówczas, gdy przynosiła szkodę interesowi społecznemu, nie wypowiadał się za jej ograniczeniem czy zniesieniem.

Z własności ziemi wynikała renta gruntowa jako dochód tego czynnika produkcji, powstająca w podobny sposób jak procent od kapitału<sup>50</sup>. Renta wynikała z monopolu na ziemię jako obiektu własności lub była częścią produktu pracy robotnika rolnego. Również u Sismondiego widać niekonsekwencje w podejściu do kategorii renty. Odrzucał jednak fizjokratyczną koncepcję renty. Jej wysokość uzależniał od zapotrzebowania społecznego na produkty rolne, stosunku liczby właścicieli ziemskich do liczby potencjalnych dzierżawców i stopy zysku w produkcji rolnej<sup>51</sup>.

Problem własności rozpatrywał również w kontekście kapitał-praca. W artykule *O równowadze konsumpcji i produkcji* podkreślał, że zaistniała nowa sytuacja społeczna, zmierzająca „[...] do całkowitego oddzielenia wszelkiego rodzaju własności od wszelkiego rodzaju pracy, do zerwania wszelkiego stosunku opieki i patronatu między robotnikiem a pracodawcą, do odebrania pierwszemu jakiegokolwiek udziału w zyskach drugiego”<sup>52</sup>. Oddzielenie własności od pracy oraz sprzeczność między kapitałem a pracą wynika z konkurencji, „[...] której celem jest wysiłek, aby produkować coraz więcej i coraz taniej”<sup>53</sup>. Wytworem pracy jest bogactwo gruntowe i handlowe. Pierwsze to produkty rolne, drugie to dobra będące przedmiotem wymiany<sup>54</sup>.

Wiele miejsca poświęcił postępowi technicznemu i jego skutkom, uważał, iż jest on przyczyną koncentracji produkcji i własności. Koncentracja produkcji

<sup>48</sup> J.C.L. Simone de Sismondi: *De la richesse commerciale, ou Principes d'économie politique appliqués à la législation du commerce*. T. II. Geneve 1803, s. 14; cyt. za: W. Piątkowski: Op. cit., s. 80.

<sup>49</sup> J.C.L. Simonde de Sismondi: *Nowe zasady ekonomii politycznej czyli o bogactwie i jego stosunku do ludności*. T. I. PWN, Kraków 1955, s. 282.

<sup>50</sup> J.C.L. Simonde de Sismondi: *Dwa systemata ekonomii politycznej, to jest teoria fizjokratów i Adama Smitha*. „Pamiętnik Warszawski” 1817, T. VII, s. 455–456; za W. Piątkowski: Op. cit., s. 64.

<sup>51</sup> W. Piątkowski: Op. cit., s. 64.

<sup>52</sup> J.C.L. Simonde de Sismondi: *Nowe zasady...*, T. II, op. cit., s. 341–342.

<sup>53</sup> J.C.L. Simonde de Sismondi: *Nowe zasady...*, T. I, op. cit., s. 3.

<sup>54</sup> W. Piątkowski: Op. cit., s. 91.



jest zarazem koncentracją własności. Wielcy przedsiębiorcy osiągają korzyści kosztem małych. Dzieje się tak zarówno w przemyśle, jak i w rolnictwie. Koncentracja własności ogranicza konsumpcję kapitalistów. Słynne jest twierdzenie Sismondiego, że 1 kapitalista i 99 robotników konsumują mniej niż 100 drobnych wytwórców. Owi drobni kupcy i manufakturzyści byli lepszymi konsumentami niż wielki przedsiębiorca<sup>55</sup>. Sismondi szukał poprawy tej sytuacji w systemie podatkowym, który traktował jako wtórny podział dochodu narodowego. Uważał, że zbytek jest dozwolony tylko wtedy, gdy biedni mają zagwarantowany dostęp do rzeczy niezbędnych. Nierównomierny podział dóbr jest wprawdzie warunkiem wydajnej pracy, jednak pracodawca „[...] wcale nie przez podział własności mógłby dać społeczeństwu szczęście, gdyż w ten sposób zniszczyłby zapal do pracy, która jedynie powinna tworzyć wszelką własność i która nie znajduje innej podniety poza nierównością posiadania odnawianą bez przerwy dzięki pracy; przeciwnie, osiągnie to zapewniając każdej pracy odpowiednie wynagrodzenie”<sup>56</sup>.

Zreformowane społeczeństwo, którego wizję przedstawił Sismondi, oparte byłoby na dominacji drobnej własności chłopów oraz rzemieślników współistniejącej z wielką własnością ziemską i kapitalistyczną. Sismondi preferował więc drobną i średnią własność, a także wielką własność ziemską w stosunku do kapitalistycznej<sup>57</sup>.

## Zakończenie

Klasycy uważali, że własność prywatna zabezpiecza prawo każdej jednostki do wolności. Ograniczanie własności prywatnej czy to przez państwo, czy monopole traktowali jako zamach na wolność jednostki oraz podstawowe czynniki rozwoju i postępu. Nawet Sismondi, akceptujący ingerencję państwa w gospodarkę, był zwolennikiem własności prywatnej. Najczęściej jako argument przemawiający za takim stanowiskiem podkreślano wyższą rentowność własności prywatnej, zagwarantowanie porządku społecznego oraz bodziec do dobrej, wydajnej pracy. W tej kwestii trudno się doszukać różnic w podejściu między angielską i francuską myślą klasyczną. Również przedstawiciele szkoły klasycznej reprezentujący inne kraje nie wyróżniali się w kwestii własności. Dominujący wówczas system kapitalistyczny, który bardzo pręźnie się rozwijał przechodząc od formy manufakturowej do fabrycznej, był synonimem potęgi gospodarczej,

<sup>55</sup> J.C.L. Simonde de Sismondi: *Nowe zasady...*, T. II, op. cit., s. 258.

<sup>56</sup> J.C.L. Simonde de Sismondi: *Nowe zasady...*, T. I, op. cit., s. 27-28.

<sup>57</sup> W. Piątkowski: Op. cit., s. 168-173.

ogromnego rozwoju produkcji oraz wiary w nieograniczone możliwości ludzkiej myśli technicznej i organizacyjnej.

## THE CLASSICAL ECONOMICS AND CATEGORY OF PROPERTY

### Summary

This article presents attitude to category of property in classical economics. As known, this is the liberal economic thought which determines that private property was treated as unalterable. English as well as French economics guarded private property. Some exception was John Stuart Mill, a classical economics imitator, who allowed for a possibility common property existence. He was also interested in different varieties of socialism. The classical economics perceived property as a freedom rights protection. These two categories were strongly connected with each other and made the most important pillars in the classics' doctrine.

Julia Włodarczyk

# EKONOMIA JAKO NAUKA O ENERGII SPOŁECZNEJ W POLSKIEJ MYŚLI EKONOMICZNEJ PRZEŁOMU XIX I XX WIEKU

## Wprowadzenie

Funkcjonowanie wszystkich systemów społeczno-gospodarczych opiera się na różnorodnych formach energii, ale przez wiele lat rozważania energetyczne w zasadzie nie były podejmowane przez reprezentantów najważniejszych nurtów teorii ekonomii. Dopiero kryzysy energetyczne lat siedemdziesiątych XX wieku sprawiły, że szerzej zainteresowano się relacjami między systemami gospodarczymi a środowiskiem fizycznym. Energochłonność wzrostu i rozwoju gospodarczego w zderzeniu z barierą ograniczonej podaży surowców energetycznych skłoniła teoretyków do poszukiwania nowych, interdyscyplinarnych perspektyw analizy zjawisk ekonomicznych. W konsekwencji na całym świecie zaczęły pojawiać się liczne publikacje z zakresu zastosowań analizy energetycznej w ekonomii.

Tymczasem w historii polskiej myśli ekonomicznej próbę powiązania kategorii ekonomicznych i energetycznych podjęto znacznie wcześniej. W 1896 roku w Warszawie ukazała się książka Zygmunta Herynga pt. *Logika ekonomii. Zasadnicze pojęcia ekonomiczne ze stanowiska nauki o energii*, która zainicjowała ożywioną dyskusję w kręgach naukowych, szczególnie w ośrodku warszawskim.

Zygmunt Heryng (1854-1931) postulował interpretację zjawisk społeczno-ekonomicznych przez pryzmat wprowadzonego przez siebie pojęcia energii spo-

łecznej i ściśle związanej z nią zasady najmniejszego wysiłku. Zainspirowany sformułowaną na gruncie fizyki zasadą zachowania energii, próbował zastosować ideę przemiany energii, zwłaszcza potencjalnej i kinetycznej energii społecznej, do wyjaśnienia funkcjonowania systemów społeczno-gospodarczych. Przedmiotem jego analizy były takie kategorie, jak wartość, pieniądz, kapitał czy dochód.

Koncepcje Zygmunta Herynga, mimo że oryginalne w skali europejskiej, spotkały się z ostrą i zazwyczaj mało konstruktywną krytyką. W rezultacie rozważania energetyczne w polskiej myśli ekonomicznej nie zostały rozwinięte na tyle, żeby zweryfikować ich przydatność dla teorii ekonomii. Jednak nie tylko nierozstrzygnięty spór o znaczenie różnych form energii w procesach gospodarczych czy ewolucja obszaru zainteresowań teorii ekonomii w kierunku badań interdyscyplinarnych sprawiają, że warto ponownie spojrzeć na tę problematykę. Otóż ani autor *Logiki ekonomii*, ani jego krytycy, mimo wielokrotnego odwoływania się do zasady zachowania energii, czyli pierwszej zasady termodynamiki, nie uwzględnili w swoich rozważaniach drugiej zasady termodynamiki, związanej ze wzrostem entropii w układach zamkniętych.

W opracowaniu przedstawiono energetyczne koncepcje Zygmunta Herynga i ich możliwe źródła inspiracji, najważniejsze argumenty przeciw jego tezom oraz wybrane propozycje modyfikacji pojęć energetycznych, sprowadzające się głównie do szerszego uwzględnienia czynnika świadomości oraz wiedzy. Dokonano również próby odniesienia dorobku polskiej myśli energetycznej przełomu XIX i XX wieku do drugiej zasady termodynamiki. W opracowaniu skoncentrowano się na poznawczych, a nie metodologicznych aspektach sporu, natomiast w cytowanych fragmentach dzieł zachowano oryginalną pisownię.

## 1. Inspiracje koncepcji energetycznych w polskiej myśli ekonomicznej

Ze względu na dominację mechanistycznego i materialistycznego światopoglądu, idea przemiany energii przenikała z fizyki do rozważań ekonomicznych bardzo powoli. Uczestnicy sporu o energię społeczną powoływali się co prawda na liczne prace uczonych, którzy przyczynili się do rozwoju termodynamiki w pierwszej połowie XIX wieku (najczęściej pojawiały się następujące nazwiska: Julius von Mayer, James Joule, Hermann von Helmholtz, James Maxwell, William Thomson, William Rankine, Rudolf Clausius, Peter Tait oraz Włady-

sław Natanson), jednakże wydaje się, że dla socjologów i ekonomistów pierwotnym źródłem inspiracji nie były najnowsze osiągnięcia termodynamiki, ale raczej ich filozoficzne interpretacje.

W XIX wieku, obok prac znanych fizyków, powstawały również najważniejsze dzieła reprezentantów pozytywizmu (Auguste'a Comte'a, Herberta Spencera i Józefa Supińskiego), materializmu historycznego i dialektycznego (Karola Marksa i Fryderyka Engelsa), socjalizmu państwowego (Johanna von Rodbertusa), empiryzmu (Alexandra Baina i Wilhelma Wundta), empiriokrytycyzmu (Richarda Avenariusu i Ernsta Macha) oraz energetyzmu (Wilhelma Ostwalda).

Auguste Comte stwierdził, że należy „[...] traktować zjawiska socjalne jako dające się w najwyższym stopniu modyfikować ze względu na ich najwyższą złożoność. Toteż prawa socjologiczne zezwalają na wahania szersze aniżeli prawa biologiczne, a tym bardziej chemiczne i fizyczne”<sup>1</sup>, przy czym trzeba mieć świadomość, że nie można znaleźć „[...] takiego burzącego oddziaływania, które mogłoby zniekształcić naturalne prawa rozwoju ludzkości. [...] Modyfikacje dotyczą wyłącznie intensywności zjawisk i ich sposobu dokonywania się, przy czym ani ich natura, ani ich pochodzenie nie mogą ulec zniekształceniu”<sup>2</sup>. A zatem prawa fizyczne obowiązują również w świecie zjawisk społeczno-gospodarczych, chociaż ich znaczenie jest w tym przypadku mniejsze niż w świecie zjawisk mniej złożonych.

Herbert Spencer zauważył, że „[...] spoglądając na społeczeństwo, jak na organizm, i obserwując kierunek jego wzrostu, znajdujemy, iż kierunek ten odpowiada [...] najniższemu poziomowi sił opornych”<sup>3</sup>. Według filozofa to właśnie fizyczne dążenie do osiągnięcia celu po linii najmniejszego oporu wyjaśnia geografii osadnictwa, kierunki migracji, wewnętrzne ruchy społeczne, specjalizację, powstanie i rozwój handlu, infrastruktury czy komunikacji, wreszcie „[...] napływ kapitału do przedsiębiorstw, dających największe zyski, kupowanie na targach najtańszych i sprzedawanie na najdroższych, wprowadzanie oszczędniejszych sposobów produkcji, rozwijanie jak najlepszych środków jej podziału”<sup>4</sup>. Spencer powiązał również ewolucję z integracją materii i rozpraszaniem się ruchu, a przeciwieństwo ewolucji – dysolucję – z pochłanianiem ruchu i dezintegracją materii<sup>5</sup>. Ewolucja systemów społeczno-gospodarczych polega więc na ich rosnącej złożoności, integracji, instytucjonalizacji oraz intensyfikacji różno-

<sup>1</sup> J.E. Ricolage: *Auguste'a Comte'a metoda pozytywna w 16 wykładach*. PWN, Warszawa 1961, s. 184.

<sup>2</sup> Ibid., s. 185.

<sup>3</sup> H. Spencer: *Systemat filozofii syntetycznej*. T. 1: *Pierwsze zasady*. Wydawnictwo „Głosu”, Warszawa 1886, s. 211.

<sup>4</sup> Ibid., s. 214.

<sup>5</sup> Ibid., s. 258.

rodnych przepływów. Co istotne, obserwowane procesy odbywają się po linii najmniejszego oporu, czyli tam, gdzie jest to możliwe, przepływy mniej kosztowne w sensie energetycznym (np. przepływy informacji) będą zastępować przepływy wymagające większego wysiłku i nakładu energii (np. fizyczne przemieszczanie dóbr).

Zygmunt Heryng często powoływał się na dzieła Alexandra Baina, a także Wilhelma Wundta, którego książkę pt. *Teoria poznania* przetłumaczył. Alexander Bain prawo zachowania, trwałości czy też nieśmiertelności energii uważał za najgłębsze wyrażenie prawa przyczynowości, które w każdej nauce znajduje swoje cząstkowe rozwinięcie: „W każdym przypadku, gdzie zachodzi związek przyczyny i skutku, następuje pod pewnymi warunkami objaw siły, a prawo o którym mowa, orzeka ściśle, co się staje z tą siłą; tłumaczy ono często w sposób dostateczny, zjawiska szczególne, jak niemniej powszechną jednostajność przejawiającą się w całej przyrodzie”<sup>6</sup>. Wilhelm Wundt także utożsamiał energię, rozumianą jako ogólna zdolność do działania, z przejawami przyczynowości<sup>7</sup>. Na ukierunkowanie pracy Herynga nie miały wpływ wywarło również rozczarowanie zawartością drugiego tomu *Kapitału* Karola Marksa, wynikające z nierozstrzygniętych kwestii renty i kapitału<sup>8</sup>.

Nie wiadomo natomiast, czy przed wydaniem *Logiki ekonomii* Heryng miał możliwość zapoznać się z energetycznymi koncepcjami Sergiusza Podolińskiego (pierwszego ekonomisty, który podjął próbę zastosowania idei przemiany energii w analizie procesów gospodarczych)<sup>9</sup> czy Sergiusza Jużakowa (socjologa, który uważał, że społeczeństwo skupia i rozprasza energię, a w ostateczności walka międzyludzka przerodzi się w walkę ludzi z przyrodą)<sup>10</sup>.

Podsumowując, istotny wpływ na kształtowanie się koncepcji energetycznych w ekonomii miało odkrycie, że sformułowane w XIX wieku zasady zachowania energii i działania po linii najmniejszego oporu przejawiają się nie tylko w zjawiskach świata nieożywionego, ale także w prawach rządzących funkcjonowaniem i ewolucją systemów społeczno-gospodarczych.

---

<sup>6</sup> A. Bain: *Logika*. T. 2: *Indukcja*. Skład Główny Księgarni Gebethnera i Wolffa, Warszawa 1878, s. 25.

<sup>7</sup> W. Wundt: *Teoria poznania*. Wydawnictwo im. T.T. Jeża, Warszawa-Petersburg 1889, s. 364.

<sup>8</sup> Z. Heryng: *Z powodu drugiego tomu „Kapitału” Marksa*. „Prawda” 1885, nr 38, s. 451-452.

<sup>9</sup> С.А. Подолинский: *Труд человека и его отношение к распределению энергии*. „Слово” 1880, № 4-5, с. 135-211.

<sup>10</sup> С. Южаков: *Социологические этюды*. Т. I. Санкт-Петербург 1891; por. także: L. Krzywicki: *Szkice socjologiczne (Jużakowa)*. „Prawda” 1891, nr 10, s. 114-115.

## 2. Zygmunta Herynga koncepcja energii społecznej

Centralnym pojęciem teorii Zygmunta Herynga była energia rozumiana jako zdolność do wykonywania pracy, która może przybrać postać energii kinetycznej lub potencjalnej. Podobnie jak zjawiska przyrodnicze, również zjawiska społeczne można sprowadzić do faktycznych i możliwych działań związanych z przemianami energii – zdolność do wykonywania pracy będzie się więc opierać na rzeczywistym ruchu jednostek w danym układzie lub na wzajemnym położeniu tychże jednostek, umożliwiającym uruchomienie działalności w określonych warunkach<sup>11</sup>. Opisaną zdolność układów do działania, czyli wykonywania pracy, związaną z energią ruchu (energią kinetyczną) lub energią położenia (energią potencjalną), autor określił mianem zasady energii<sup>12</sup>.

Przez energię społeczną Heryng rozumiał „[...] tę część ogólnej energii kosmicznej, która się przejawia w procesach indywidualnego i społecznego życia jednostek, tworzących pewien społeczny układ, i dzięki której żywotność całego układu społecznego oraz oddzielnych jego składników podtrzymuje się i wzmacnia”<sup>13</sup>. Co istotne, jako że nie istnieje szczególna z fizycznego punktu widzenia forma ruchu społecznego, Heryng nie wprowadził specjalnej formy energii dla opisu energii społecznej – miała ona przejawiać się poprzez użyteczne formy energii mechanicznej, świetlnej, elektrycznej etc. Ponadto, należy wyjaśnić, że ujęta w powyższej definicji możliwość przetrwania i rozwoju układu społecznego wynika z jego samozachowawczości, czyli zdolności do uzupełniania traczonej energii kosztem energii otoczenia<sup>14</sup>. Innymi słowy, z energią społeczną wiąza się przemiany tych wszystkich form energii, które mogą przyczynić się do rozwoju układów społeczno-ekonomicznych.

Heryng zwrócił uwagę również na inne przejawy prawidłowości fizycznych w życiu ekonomicznym: „[...] wszelkie działanie odbywać się musi w kierunku najmniejszego oporu; najmniejszemu zaś oporowi, jako reakcyi, odpowiada zawsze minimalny wysiłek, jako akcyi”<sup>15</sup>. A zatem najbardziej charakterystyczną cechą działań ekonomicznych staje się dążenie do tego, aby procesy przemiany energii przyrodniczej w społeczną lub przyswajania energii już uspołecznionej odbywały się przy możliwie najmniejszym wysiłku, czyli najmniejszym w da-

<sup>11</sup> Z. Heryng: *Logika ekonomii. Zasadnicze pojęcia ekonomiczne ze stanowiska nauki o energii*. Wydawnictwo „Głosu”, Warszawa 1896, s. 51.

<sup>12</sup> *Ibid.*, s. 243.

<sup>13</sup> *Ibid.*, s. 52.

<sup>14</sup> *Ibid.*, s. 33.

<sup>15</sup> *Ibid.*, s. 237.

nych warunkach nakładzie energii<sup>16</sup>. W ten sposób autor zaproponował jedno z wcześniejszych ujęć zasady racjonalnego gospodarowania.

Sprowadzenie zjawisk ekonomicznych do wspólnego mianownika energetycznego ułatwia analizę złożonych powiązań między kategoriami ekonomicznymi. Przykładowo, stosując pojęcie energii kinetycznej i potencjalnej do problematyki wartości wymiennej i użytkowej, można zauważyć, że: „Ilość kinetycznej energii biologicznej zużyta przez producenta i jego pracowników przy wytwarzaniu danego podmiotu stanowi jednocześnie pewną stratę energii społecznej dla kierowanego przezeń układu i strata ta musi być przy określaniu wartości tego produktu uwzględnioną i odzyskaną. [...] Dla konsumenta zaś wytwór każdy o tyle tylko posiada pewne znaczenie, pewną wartość użytkową, o ile, dzięki temu wytworowi, konsument jest w możności uzupełnić w tym czy innym kierunku swą potencjalną energię społeczną”<sup>17</sup>. Oznacza to, że producent i konsument, ustalając warunki wymiany, porównują dwie różne postaci energii społecznej – zużytej energii kinetycznej i możliwej do zużycia energii potencjalnej. Dzięki wzajemnej wymienialności obu postaci energii społecznej, producent i konsument mogą porozumieć się co do ceny, wyrażonej w pieniądzu, który, jak każdy inny wytwór, zawiera w sobie obie formy energii społecznej – kinetyczną i potencjalną<sup>18</sup>. „Pieniądz staje się w ten sposób jednocześnie *pokwitowaniem* z odbioru tej ilości energii kinetycznej, która tkwi w produkcie przez nas wytworzonym i *przekazem* na równą ilość potencjalnej energii w innych produktach. [...] dzięki powszechnej jego wymienialności na wszelkie produkty, mogące się przyczynić do zachowania lub spotęgowania społecznej energii, *pieniądz jest niejako nosicielem ogólnej, potencjalnej społecznej energii*”<sup>19</sup>. Pieniądz pełni również funkcję środka płatniczego, a wynikająca z niej możliwość kredytowania polega na tym, że podmioty mogą sobie wzajemnie użyczać określonej porcji posiadanej przez siebie energii społecznej, pod warunkiem zwrotu tej porcji energii z nadwyżką, czyli procentem<sup>20</sup>.

Według Herynga kapitał to pieniężny wyraz wartości kinetycznej energii społecznej. Taka definicja charakteryzuje się nie tylko odmienną treścią, ale i znacznie szerszym zakresem w porównaniu z tradycyjnymi ujęciami kapitału, ponieważ oprócz wartości materialnych składników przedsiębiorstwa uwzględnia wartość kwalifikacji pracowników, kontaktów z odbiorcami, dostawcami i wszelkimi innymi podmiotami ściśle związanymi z funkcjonowaniem danego

<sup>16</sup> Ibid., s. 236.

<sup>17</sup> Ibid., s. 192-193.

<sup>18</sup> Ibid., s. 193.

<sup>19</sup> Ibid., s. 206-207.

<sup>20</sup> Ibid., s. 207.



przedsiębiorstwa<sup>21</sup>. Należy przy tym zauważyć, że każdy podmiot gospodarczy dąży do pozyskania i koncentracji energii społecznej na podstawie dostępnej energii przyrodniczej, a także „[...] do *legalnego pochłaniania na rzecz własną energii społecznej innych układów gospodarczych*”<sup>22</sup>.

Wreszcie dochód Heryng interpretował jako „[...] wszelki nietylko rzeczowy, lecz i wartościowy przyrost energii społecznej, osiągany przez oddzielne układy społeczne w ciągu określonego czasu (najczęściej roku). [...] Rzeczowy ten przyrost energii nie stanowiłby jeszcze źródła dochodu, gdyby każdy wytwór, każda czynność gospodarcza opłacane były odpowiednio do ilości włożonej energii. W rzeczywistości jednak [...], jednostki ekonomicznie silniejsze, posiadają możność stałego, korzystnego nabywania od jednostek i układów ekonomicznie słabszych zarówno ich biologicznej energii potencjalnej jak i energii, włożonej przez nich w wytwory lub działania gospodarcze, czyli innemi słowy, mają one możność stałego nabywania tych wytworów i działań po cenie niższej od nakładu energii, a sprzedawania po cenie wyższej”<sup>23</sup>. A zatem również zjawisko nierówności społecznych można wyjaśnić w kategoriach energetycznych.

Podsumowując rozważania Herynga dotyczące różnych kategorii ekonomicznych, warto przytoczyć sformułowaną przez niego definicję ekonomii: „**Ekonomia to nauka traktująca o zjawiskach, zachodzących pod wpływem świadomego dążenia społecznych układów, aby przy możliwie najmniejszych wysiłkach zachować lub wzmódc właściwą tym układom społeczną energię przez odpowiednie zużytkowanie własności i energii układów otoczenia**”<sup>24</sup>. Działanie energii społecznej w procesach gospodarczych przejawia się w trzech płaszczyznach: zwiększa się wartość produktów (użyteczność), pracowników (kwalifikacje) oraz otoczenia, w którym procesy te się odbywają. Przykładowo, tworzenie infrastruktury transportowej czy komunikacyjnej sprawia, że „[...] praca każdego rzemieślnika, każdego robotnika, każdego kupca niezależnie od wartości nadawanej produktom z ich rąk wychodzącym, wsiąka niejako w otoczenie”<sup>25</sup>. Działalność gospodarcza zmienia więc człowieka i otaczający go świat.

Zygmunt Heryng planował rozwinąć koncepcje energetyczne w książce stanowiącej kontynuację *Logiki ekonomii*, jednakże liczne głosy krytyczne najprawdopodobniej odwiodły go od tego postanowienia.

<sup>21</sup> Ibid., s. 261-262.

<sup>22</sup> Ibid., s. 210.

<sup>23</sup> Ibid., s. 217-218.

<sup>24</sup> Ibid., s. 170.

<sup>25</sup> Ibid., s. 197.

### 3. Spór o energię społeczną

Krytykami pracy Zygmunta Herynga byli m.in.: Jan Stecki, Stanisław Kempner, Ludwik Krzywicki, Julian Marchlewski oraz Stanisław Grabski, którzy wypowiadali się na łamach takich czasopism, jak: „Głos. Tygodnik Literacko-Społeczno-Polityczny”, „Prawda. Tygodnik polityczny, społeczny i literacki”, „Ateneum. Pismo naukowe i literackie” czy „Economista. Czasopismo poświęcone nauce i potrzebom życia”.

Jan Stecki skrytykował samą koncepcję energii społecznej, której nawet autor nie był w stanie odróżnić od energii biologicznej: „[...] pojęcie energii społecznej w dziele p. Herynga jest tylko określeniem wyrazowym, jest tylko nazwą bez treści, terminem umówionym, może wygodniejszym od innych przy wykładzie zjawisk ekonomicznych, lecz terminem nie wprowadzającym nic zgoła nowego. [...] czy powiem: jednostki, zasobne w *kapitał*, wynajmują *siłę roboczą* u jednostek, nic prócz niej nie posiadających, aby użyć ich pracy do zamiany surowych *plodów natury* na *rzeczy pożyteczne* dla społeczeństwa, czy powiem: jednostki, zasobne w *energię społeczną*, wynajmują *potencjonalną energię biologiczną* u jednostek, nic prócz niej nie posiadających, aby użyć ich *kinetycznej energii biologicznej* do zamiany *energii przyrodniczej* na *energię społeczną*, wyjdzie to na jedno”<sup>26</sup>. Gdyby Heryng zdefiniował zjawisko społeczne, wtedy energię społeczną można by było określić jako pierwiastek działający w każdym zjawisku społecznym<sup>27</sup>.

W odpowiedzi Zygmunt Heryng wypomniął Steckiemu nieściśle rozumienie pojęcia energii i traktowanie jej jako potęgi siły, sprowadzenie treści energetyki jako nauki wyłącznie do zasady zachowania energii, a także powołał się na Maxwella, który zarzucane Heryngowi przez Steckiego przeszczepianie pojęć przyrodniczych na grunt społeczny uważał za najowocniejszą metodę poszukiwania nowej prawdy<sup>28</sup>. W kolejnym artykule Jan Stecki zażądał uznania energii społecznej jako określenia topograficznego (pomocniczego, niestanowiącego bytu realnego) i zwrócił uwagę, że nazwiska znanych fizyków w żaden sposób nie powinny wpływać na analizę i interpretację zjawisk społeczno-ekonomicznych<sup>29</sup>.

Najprawdopodobniej również Jan Stecki (pod pseudonimem Δ) sporządził sprawozdanie z odczytu Zygmunta Herynga, który odbył się 12 marca 1897 roku, a skierowany był głównie do praktyków, nierozumiejących wielu założeń

<sup>26</sup> J. Stecki: *Logika ekonomji*. „Głos” 1897, nr 8, s. 184.

<sup>27</sup> Ibid., s. 183.

<sup>28</sup> Z. Heryng: *W obronie „energji”*. „Głos” 1897, nr 9, s. 209-212.

<sup>29</sup> J. Stecki: *Jeszcze o energji*. „Głos” 1897, nr 10, s. 233-234.

wykładu bądź też niezbyt zainteresowanych prowadzonymi rozważaniami teoretycznymi. Po odczycie nastąpiła ożywiona dyskusja, podczas której Stanisław Kempner próbował wykazać, że dzieło Herynga nie wnosi nic oprócz pojęcia energii społecznej, stanowiącej naukową metaforę, a Ludwik Krzywicki określił energię społeczną mianem metafizyki<sup>30</sup>.

W kolejnym numerze „Głosu” Ludwik Krzywicki zauważył, po pierwsze, że metoda przyrodnicza jest nieporozumieniem, ponieważ może istnieć tylko przyrodniczy punkt widzenia, a po drugie, że: „Wprowadzenie pojęcia o energii do ekonomii jest tylko ułożeniem słownika: zjawiska, wyrażone dotychczas w prostszych terminach pracy itd., zostały przełożone na terminy złożone, mniej zrozumiałe. Wszystko, co jest oryginalnego i nowego w książce p. Z. Herynga w analizie lub określeniu kategorii ekonomicznych, można byłoby przedstawić prościej i zrozumialej bez pomocy energii”<sup>31</sup>. Podobny wydźwięk miały artykuły Krzywickiego pt. *Kosmos i społeczeństwo*<sup>32</sup> oraz *Człowiek i przyroda*, w którym została poruszona kwestia realności bytu energii: „[...] nie wszyscy zadawali się zrozumieniem matematycznego charakteru siły i energii. Owszem starają się odnaleźć w świecie zewnętrznym odpowiadające im realności. [...] Ożywiono i zantropomorfizowano pewną funkcję, charakteryzującą ruch. Dla nas energia jest tylko nazwą, właściwą pewnej określonej wielkości – nic nadto. [...] Ktoś powie, iż są to tylko zwroty i sposoby wyrażania się. Niestety, pod niewłaściwymi zwrotami ukrywa się zawsze coś więcej – niewłaściwe pojmowanie”<sup>33</sup>.

Julian Marchlewski docenił filozoficzną głębię i szerokie ujęcie rozważanych przez Herynga kwestii, ale nie przekonał się do skuteczności podejścia energetycznego w wyjaśnianiu procesów społeczno-gospodarczych. Niemożność sprowadzenia stosunków społecznych do procesów biologicznych wynikała zdaniem Marchlewskiego z istotnej roli czynnika świadomości ludzkiej, kształtującego m.in. stosunki prawne: „Nietylko więc w dążeniu ku temu, co być *winno*, odgrywa rolę świadomość, lecz to, co *jest*, jest takim, a nie innym wskutek przebiegu historycznego, w którym rolę dominującą odgrywa ta świadomość”<sup>34</sup>. Marchlewski uważał, że ekonomia jest nauką historyczną. Nie twierdził jednak, że nie ma punktów styczności między naukami społecznymi i przyrodniczymi,

<sup>30</sup> Δ (najprawdopodobniej J. Stecki): „Logika Ekonomii” w świetle rozpraw Sekcji handlowej. „Głos” 1897, nr 12, s. 282-283.

<sup>31</sup> L. Krzywicki: *Polemika*. „Głos” 1897, nr 13, s. 315-6.

<sup>32</sup> L. Krzywicki: *Kosmos i społeczeństwo* (z powodu Z. Herynga: „Logika ekonomii”). „Prawda” 1897, nr 14, s. 164-166; nr 15 (1897), s. 175-177; nr 16 (1897), s. 186-187; nr 17 (1897), s. 199-201.

<sup>33</sup> L. Krzywicki: *Człowiek i przyroda*. „Prawda” 1897, nr 21, s. 248-249.

<sup>34</sup> J.B. Marchlewski: *Energetyka w zastosowaniu do ekonomii. Z powodu książki Z. Herynga „Logika ekonomii, zasadnicze pojęcia ekonomiczne ze stanowiska nauki o energii”*. „Ateneum” 1897, t. II (z. I), s. 179.

ale „[...] jeżeli chcemy mówić o energii społecznej, musimy to pojęcie wywnioskować tylko ze zbadania przebiegu procesów społecznych. Heryng uczynił inaczej: przeniósł on wprost pojęcie energii, wraz ze wszystkimi atrybutami, jakie mu w swoich celach przypisali [...] fizycy, – ze sfery przyrodniczej do społecznej”<sup>35</sup>.

Stanisław Grabski zarzucił Heryngowi przede wszystkim to, że nie uzasadnił zastosowania osiągnięć energetyki w ekonomii i wprowadzenia idei energii społecznej, ani nie wyjaśnił, dlaczego związki przyczynowe można traktować jako przejawy energii. Zabrakło mu również wyjaśnienia sprzężeń zwrotnych między energią społeczną a żywotnością społeczeństwa, polegających na tym, że celem uruchomienia energii społecznej jest rozwój społeczno-gospodarczy, a celem istnienia społeczeństwa – pozyskiwanie energii społecznej. Zastrzeżenia Grabskiego budziło również pominięcie w *Logice ekonomii* aspektów psychicznych funkcjonowania układów społecznych, powierzchowność analizy oraz brak oryginalności – zasugerował wręcz czerpanie inspiracji z pierwszego tomu pracy Juliusa von Gans-Ludassy pt. *Die Wirtschaftliche Energie*, wydanego 1893 roku w Jenie<sup>36</sup>. Podobnie jak pozostali krytycy wywody Herynga nazwał „[...] objaśnianiem znanego przez nieznanego, a tego ostatniego przez jeszcze mniej znanego”<sup>37</sup>.

W odpowiedzi na zarzuty trzydziestoletniego wówczas Grabskiego Heryng zauważył, że energetyka nie była wówczas najnowszym odkryciem, a teza, że energetyka jest sposobem przyczynowego ujmowania zjawisk, została już udowodniona przez postaci takie, jak Maxwell czy Helmholtz<sup>38</sup>. Heryng zarzucił Grabskiemu nie tylko niewiedzę z zakresu energetyki i niezrozumienie *Logiki ekonomii*, ale także nieprecyzyjne przytaczanie i streszczanie zawartych tam treści. Przykładowo, cytowany wcześniej fragment pracy Herynga, dotyczący kwestii wartości, Grabski streścił niepoprawnie w dwóch punktach: „[...] 1) wartość jest miarą czynnej biologicznej energii, zużytej przy produkcji, 2) o wysokości tejże wartości stanowi nakład kinetycznej energii społecznej”<sup>39</sup>, które w istocie są sobie równoważne, ponieważ energię kinetyczną można określić jako energię czynną<sup>40</sup>.

Heryng zaprzeczył również, jakoby pominął zupełnie kwestię oddziaływań psychicznych w społeczeństwie, gdyż poruszył problem wpływu energii nerwowej na życie ekonomiczne i powiązał zasadę najmniejszych wysiłków ze świa-

<sup>35</sup> Ibid., s. 182.

<sup>36</sup> S. Grabski: *Współczesna nasza literatura ekonomiczna i stanowisko jej w historii rozwoju polskiej myśli ekonomicznej. (Przyczynek do metodologii nauki gospodarstwa domowego)*. Cz. II. „*Ekonomista*” 1901, nr 2, s. 18-20.

<sup>37</sup> Ibid., s. 20.

<sup>38</sup> Z. Heryng: *Polemika*. „*Ekonomista*” 1901, nr 2, s. 26.

<sup>39</sup> S. Grabski: Op. cit., s. 20.

<sup>40</sup> Z. Heryng: *Polemika*. Op. cit., s. 28.

domością<sup>41</sup>. Odzegnał się także od korzystania z cudzego pomysłu – po pierwsze, idee Juliusza von Gans-Ludassy związane z celowym zużytkowaniem sił przyrody nie pokrywały się z jego poglądami, a po drugie, *Logika ekonomii* w znacznej mierze została opracowana przed ukazaniem się *Die wirtschaftliche Energie*, czego dowodem miał być prospekt księgarni Teodora Paprockiego z 1889 roku<sup>42</sup>.

Podsumowując, spierano się o samą koncepcję energii społecznej – szeroko dyskutowano zasadność wprowadzenia terminologii energetycznej do teorii ekonomii, zrozumiałość i przydatność nowych pojęć dla wyjaśnienia zjawisk ekonomicznych, a także możliwości dosłownego posługiwania się zasadą zachowania energii w odniesieniu do energii społecznej. Rozważano również konsekwencje przekształcenia ekonomii, postrzeganej powszechnie jako nauka historyczna, w naukę przyrodniczą. Wiązało się to z kwestią wyboru między podejściem przyczynowym (energetycznym) a podejściem celowym (teleologicznym) oraz ustalenia roli świadomości ludzkiej w procesach społeczno-gospodarczych.

Spór o energię społeczną toczył się przez pięć lat od wydania *Logiki ekonomii*, potem zainteresowanie możliwościami zastosowania osiągnięć energetyki w ekonomii było zdecydowanie mniejsze, a całą dyskusję zaczęto traktować jako interesujący, ale raczej nieznaczący epizod w historii polskiej myśli ekonomicznej. Dzieło Herynga było wspomniane jako jedna z ważniejszych prac syntetycznych z teorii ekonomii<sup>43</sup>, jako wyraz nieprzeciętnej erudycji filozoficznej, chociaż często zwracano uwagę, że: „[...] raz po raz autor redukuje bogatą treść kategorii ekonomicznych do dwóch odmian energii (kinetycznej i potencjalnej). Zatraca w ten sposób historyczną treść ekonomii, czyni poważne odstępstwa od ekonomii jako nauki społecznej”<sup>44</sup>. Znacznie rzadziej pojawiały się prace rozwijające oryginalne koncepcje Zygmunta Herynga.

#### 4. Rozwinięcie koncepcji energii społecznej – kwestia świadomości

Zygmuntowi Heryngowi niesłusznie zarzucano zupełne pominięcie czynnika świadomości ludzkiej. W jego pracy można znaleźć następujące przemyślenia:

<sup>41</sup> Ibid., s. 29.

<sup>42</sup> Ibid., s. 28-30.

<sup>43</sup> S. Dziewulski: *Piśmiennictwo polskie ekonomiczne w ciągu ostatnich lat pięćdziesięciu*. „Ekonomista” 1918, nr 1, s. 29.

<sup>44</sup> T. Kowalik: *Polski spór o ekonomię jako naukę ścisłą w XIX w.* „Ekonomista” 1972, nr 1, s. 159.

„W życiu przyrody podlegają badaniu tylko przedmiotowe przemiany form energii, w życiu zaś społecznym dołącza się tu jeszcze czynnik podmiotowy, a mianowicie mniej lub więcej wyraźna, a zawsze na doświadczeniu oparta świadomość kierunku, w jakim przemiany te się odbywają, lub przynajmniej odbywałyby się winny. O ile świadomość taka modyfikuje naszą działalność, o tyle występuje ona jako nowy czynnik, warunkujący tę działalność”<sup>45</sup>. Heryng uznał jednak, że ukształtowanie zbiorowej woli jest względnie trwałe, a zjawiska społeczno-ekonomiczne powinno się badać „[...] ze stanowiska przyczynowego, bez względu na wpływ, jaki świadomość następstw danego procesu społecznego na zmiany w formie tego procesu niewątpliwie wywiera. Dopiero gdy to, *co jest*, zostanie z możliwą dokładnością poznanem, należy w oddzielnym dziale ekonomii zastanowić się nad tem, co zgodnie z wymogami etycznymi oraz koniecznością podtrzymania i podnoszenia energii społecznej *być winno*”<sup>46</sup>.

Do rozwinięcia tych kwestii przyczynił się jeden z nielicznych obrońców idei Herynga, a mianowicie Józef Karol Potocki, który sam wykazywał potrzebę powiązania twierdzeń ekonomii i innych nauk społecznych z zasadą zachowania energii<sup>47</sup>. O *Logice ekonomii* napisał: „Książka p. Herynga w naszej literaturze naukowej należy do tych niewielu prac nowszych, w których gruntowna znajomość przedmiotu łączy się z samoistością poglądów. W piśmiennictwie szczególnym nauk społeczno-ekonomicznych mogłaby ona stanowić epokę nie tylko u nas, lecz wogóle w nauce, jako taka, która wprowadza do ekonomji zasadę nową, zmieniającą kierunek badań”<sup>48</sup>. Potocki miał świadomość, że: „Być może, iż ani jedno z określeń p. Herynga, ani jedno z zastosowań bronionej przez niego zasady nie ostoi się w nauce, ale obszernie wykazanie potrzeby liczenia się z ową zasadą, myśl oparcia na niej całego dzieła ekonomicznego, a tym samym zwrócenie uwagi uczonych i popchnięcie ich badań w kierunku nowym, i jak sądzę owocnym, pozostanie na zawsze niezaprzeczoną i niepożytą zasługą autora”<sup>49</sup>.

Potocki zwrócił uwagę nie tylko na walory pracy Herynga, ale także na istotne uchybienia, związane ze sprzeniewierzeniem się zarówno zasadom logiki, jak i zasadzie zachowania energii. Niezgodna z zasadami logiki i zbyt rozległa była przede wszystkim sama definicja energii społecznej – Potocki zaproponował, żeby „[...] uznać dodatnią i ujemną, użyteczną i nieużyteczną energję społeczną, użyteczne i nieużyteczne jej działanie, nie zaś zmieniać nazwę samej

<sup>45</sup> Z. Heryng: *Logika ekonomii*. Op. cit., s. 75.

<sup>46</sup> Ibid., s. 77.

<sup>47</sup> J.K. Potocki: *O energii społecznej. Rzecz z powodu „Logiki ekonomji” Herynga*. Wydawnictwo „Przeglądu Filozoficznego”, Warszawa 1900, s. 33.

<sup>48</sup> Ibid., s. 134.

<sup>49</sup> Ibid., s. 8-9.

energii, gdy działanie jej przestaje być użytecznym”<sup>50</sup>. Co do nieścisłości w odniesieniu do zasady zachowania energii, Potocki zauważył, że dotyczyła jedynie stale zwiększającego się zasobu energii społecznej, a nie wszystkich form energii. Procesy gospodarcze nie są samozachowawcze ze społecznego punktu widzenia – mogą przyczynić się do utraty mniejszych lub większych zasobów energii społecznej przez układy społeczne lub pojedyncze podmioty, podczas gdy w ujęciu fizycznym energia zostaje zachowana<sup>51</sup>.

Potocki podkreślał, że nie można opisać ani obszaru, ani przebiegu procesów społeczno-ekonomicznych tylko poprzez przejawy energii społecznej, oraz ubolewał, że Heryng wierzył w możliwość tłumaczenia zjawisk społecznych na podstawie energetyki bez ciągłego odwoływania się do świadomości i innych kategorii psychologicznych<sup>52</sup>. Skoro świadomość może ukierunkować działanie wszelkich form energii, Potocki zaproponował, aby cytowaną wcześniej definicję energii społecznej Herynga uzupełnić i nadać jej brzmienie następujące: „Energia społeczną nazywamy tę część ogólnej energii kosmicznej, która się objawia w procesach indywidualnego społecznego życia jednostek, tworzących pewien społeczny układ, dzięki której żywotność całego układu społecznego oraz oddzielnych jego składników wzmacnia się, utrzymuje, i której *rozmaitym przeobrażeniom i stanom [...] towarzyszy pośrednio lub bezpośrednio jakaś postać świadomości społecznej* jednostek, mających z energią tą do czynienia”<sup>53</sup>. Innymi słowy, ze względu na współistnienie świadomości i zjawisk społecznych, przejawom energii społecznej muszą towarzyszyć świadome działania.

W dziełach Józefa Karola Potockiego odnaleźć można również nawiązania do zasady najmniejszego wysiłku, która wynika ze świadomego podążania po linii najmniejszego oporu. Tę właśnie zasadę Potocki uznał za odpowiedzialną za coraz większą złożoność ekonomicznej i pozaekonomicznej walki o byt, ponieważ przejawia się ona w dążeniach do osiągnięcia celu poprzez działania pośrednie, minimalizujące potrzebę własnego, bezpośredniego wysiłku<sup>54</sup>. Zatem, świadome dążenie do minimalizacji wysiłku prowadzi do zwiększania form i ilości oddziaływań pośrednich oraz rosnącej złożoności zjawisk społeczno-gospodarczych, a w konsekwencji – do łączenia się mniejszych układów w większe, wewnątrz których można zaobserwować rosnący stopień integracji i zróżnicowania podmiotów. Według Potockiego połączenia układów wiążą się zarówno z ilościową, jak i jakościową intensyfikacją współdziałania, ponieważ działania

<sup>50</sup> Ibid., s. 135.

<sup>51</sup> Ibid., s. 100-101.

<sup>52</sup> Ibid., s. 53.

<sup>53</sup> Ibid., s. 36-37.

<sup>54</sup> J.K. Potocki: *Współzawodnictwo i współdziałanie*. Nakładem Towarzystwa Wydawniczego, Lwów 1900, s. 28.

coraz większej liczby jednostek muszą zostać zintegrowane i skoordynowane<sup>55</sup>. Najwyższą postać walki konkurencyjnej można więc rozpatrywać tylko w kategoriach globalnych – energia społeczeństwa, złożonego ze wszystkich mieszkańców globu, ukierunkowana zostanie wtedy przeciw zagrożeniom płynącym z otoczenia tego układu.

Rozważania Herynga i Potockiego rozwinął również Zygmunt Chmielewski, który dostrzegł przejawy energii społecznej w ruchu spółdzielczym. Według Chmielewskiego cechą zjawisk ekonomicznych jest świadome dążenie do osiągnięcia nadwyżki energii przyswojonej nad energią w tym celu zużytą. Ponadto, „Energja potencjalna układu społecznego jest większa niż suma energii potencjalnych jego członków [...]. Organizacja społeczna olbrzymio potęguje zdolność chłonną jednostek, to też społeczeństwa można uważać za układy, dążące wprost nieograniczenie do skupiania coraz to większej sumy energii potencjalnej”<sup>56</sup>. Najwyższą formą energetycznej akumulacji i siłą napędową rozwoju gospodarczego była zdaniem Chmielewskiego właśnie spółdzielczość<sup>57</sup>.

## 5. Energia społeczna jako wiedza

Czterdzieści lat po ukazaniu się *Logiki ekonomii* z zupełnie nową propozycją interpretacji pojęcia energii społecznej wystąpił Stanisław Pszczółkowski. Podobnie jak Potocki, skrytykował nieprecyzyjne posługiwanie się zasadą zachowania energii przez Herynga. Z rozważań Herynga można bowiem wywnioskować, że dochód, a więc podstawowy cel działalności gospodarczej człowieka, oznacza osiągnięcie nadwyżki efektów nad nakładami w kategoriach energetycznych, co należy uznać za sprzeczne z zasadą zachowania energii<sup>58</sup>.

Pszczółkowski stwierdził, że: „Praca Herynga nie przyczyniła się w niczem do lepszego zrozumienia konkretnych zjawisk ekonomicznych [...]. Heryngowi udało się wprawdzie wprowadzić do ekonomji terminologję energetyczną, ale nie powiodła mu się próba zastosowania do ekonomji idei przemiany energii, która stanowi istotę energetyzmu”<sup>59</sup>. O ile pomysł zastosowania energetyki do

<sup>55</sup> Ibid., s. 31.

<sup>56</sup> Z. Chmielewski: *Czynniki psychiczne spółdzielczości*. Spółdzielczy Instytut Naukowy, Warszawa 1935, s. 92.

<sup>57</sup> L. Guzicki, S. Żurawicki: *Historia polskiej myśli społeczno-ekonomicznej 1914-1945*. PWE, Warszawa 1974, s. 146.

<sup>58</sup> S. Pszczółkowski: *Przedmiot i metoda ekonomji*. Nakładem Funduszu Naukowego Zrzeszenia Pracowników Banku Polskiego, Warszawa 1937, s. 33.

<sup>59</sup> Ibid., s. 31.



ekonomii nie był nietrafiony, o tyle przyczyną niepowodzenia powiązania tych dwóch dziedzin było zdaniem Pszczółkowskiego błędne zdefiniowanie energii społecznej, która nie powinna być jedynie wygodnym skrótem terminologicznym, ale powinna określać zupełnie nowy rodzaj energii<sup>60</sup>.

W związku z tym: „Przez *energję społeczną* należy rozumieć *wszelkiego rodzaju wiedzę, zarówno naukową, jak i moralną oraz estetyczną*”<sup>61</sup>. To posiadana wiedza determinuje sposób funkcjonowania pojedynczych podmiotów, kierunek rozwoju systemów społeczno-gospodarczych oraz stopień przeobrażania ich otoczenia, a zatem wiedzę można uznać za szczególny rodzaj energii. Pszczółkowski zwrócił uwagę na nieodwracalność przemiany energii fizycznej na społeczną – wiedza, stanowiąca niejako pewien cel ewolucji, jest zasadniczo niezniszczalna i nie można z niej odzyskać energii fizycznej, wykorzystanej do jej stworzenia. Niezniszczalność wiedzy jako energii społecznej sprawia, że można ją umieścić na szczycie hierarchii różnych rodzajów energii, powyżej energii biologicznej i energii fizycznej<sup>62</sup>.

Przy takim pojmowaniu energetyzmu działalność gospodarcza człowieka polegać będzie na tworzeniu energii społecznej (wiedzy) na podstawie posiadanych przez człowieka zasobów energii fizycznej. To prowadzić będzie do opanowania przez tę wiedzę nowych zasobów energii fizycznej, a w konsekwencji do zdobywania nowych możliwości rozszerzania wiedzy, czyli do tworzenia nowych zasobów energii społecznej. Działalność gospodarcza odbywa się więc dzięki pozytywnym sprzężeniom zwrotnym między kreacją wiedzy a pozyskiwaniem nowych zasobów energii. „Na tej podstawie można określić ekonomję, jako naukę o stosunku energii społecznej w postaci wiedzy naukowej, moralnej i artystycznej, do innych rodzajów energii, tj. do energii życiowej oraz wszelkich postaci energii fizycznej. Pod taką definicję ekonomji dadzą się podciągnąć wszystkie istniejące gałęzie teorii gospodarczej”<sup>63</sup>.

Nowatorskie pomysły Pszczółkowskiego, związane z naciskiem na niematerialną stronę procesu gospodarowania, potraktowaniem wiedzy jako energii społecznej, a użyteczności jako zdolności dobra do zwiększania energii ludzkiej, nie znalazły jednak szerszego odbicia w literaturze ekonomicznej<sup>64</sup>.

<sup>60</sup> Ibid., s. 33.

<sup>61</sup> Ibid., s. 34.

<sup>62</sup> Ibid., s. 35.

<sup>63</sup> Ibid., s. 37.

<sup>64</sup> J. Nowicki: *Teoria ekonomii II Rzeczypospolitej*. KiW, Warszawa 1988, s. 20.

## 6. Energia społeczna w kontekście prawa wzrostu entropii

Z merytorycznego punktu widzenia istotnym elementem, którego zabrakło w dyskusji o energii społecznej, było pojęcie entropii i związana z nim druga zasada termodynamiki. Jest to zastanawiające o tyle, że Rudolf Clausius sformułował drugą zasadę termodynamiki już w roku 1851, a termin entropia wprowadził w roku 1865, czyli przeszło trzydzieści lat przed wydaniem *Logiki ekonomii*. Poza tym w dziełach Zygmunta Herynga (który przecież oponował przeciw sprowadzaniu treści energetyki wyłącznie do zasady zachowania energii), Jana Steckiego czy Ludwika Krzywickiego można odnaleźć zarówno samo pojęcie entropii, jak i rozmaite interpretacje prawa wzrostu entropii, kwestie bezużyteczności rozproszonej energii cieplnej oraz nieodwracalności rzeczywiście występujących zjawisk.

Prawdopodobnie położenie nacisku na rozróżnienie między użytecznymi dla rozwoju społeczno-gospodarczego postaciami energii potencjalnej i kinetycznej sprawiło, że Heryng w zasadzie pominął w swoich rozważaniach straty ekonomiczne związane z bezużyteczną energią cieplną. Tymczasem wspomniana wcześniej samozachowawczość układów społeczno-ekonomicznych to właśnie zdolność uzupełniania traconej energii kosztem elementów zewnętrznych, a zatem zwiększanie porządku społeczno-ekonomicznego odbywa się kosztem zwiększenia entropii otoczenia, niezależnie od skali rozpatrywanych zjawisk. Podobne stwierdzenia zaczęły się rozpowszechniać w rozważaniach ekonomicznych dopiero w drugiej połowie XX wieku, wraz z rozwojem liniowej i nieliniowej termodynamiki procesów nieodwracalnych oraz teorii struktur dysypatywnych, ale już u Herynga można znaleźć zaakcentowanie współzależności energetycznych między badanym układem a jego otoczeniem.

Rozwijając ten wątek, można stwierdzić, że skoro w podmiotach gospodarczych i wytwarzanych przez nie produktach, a nawet w pieniądzu, zawarta jest energia, która zgodnie z drugą zasadą termodynamiki może być rozproszona i utracona, ich wartość może się z czasem obniżać, chyba że poniesione zostaną (o ile jest to w ogóle możliwe) dodatkowe koszty związane z uzupełnieniem traconych zasobów energii. W ten sposób wprowadzenie entropii do teorii ekonomii stwarza możliwości nowych zastosowań i interpretacji – przykładowo, marnotrawstwo energii społecznej w odniesieniu do siły roboczej, kapitału i pieniądza może stać się wspólnym mianownikiem dla problematyki bezrobocia, amortyzacji i inflacji.

Z kategorią entropii wiąże się ponadto kwestia efektywności transformacji energii – każdej przemianie energetycznej towarzyszą określone straty, które

wynikają z niemożliwości osiągnięcia pełnej sprawności w rzeczywistości zachodzących procesach i przekładają się na ich nieodwracalność. Im więcej przemian energetycznych, a w kontekście teorii Herynga – im więcej transakcji rynkowych, tym więcej strat, dlatego też dowodów na nieodwracalność transakcji i istnienie tendencji do zmniejszania się wartości produktów czy pieniądza można poszukiwać w takich kategoriach, jak dochód, zysk czy procent. Jeżeli transakcje rynkowe nie są ekwiwalentne w kategoriach energetycznych, to straty z nimi związane można interpretować jako koszty transakcyjne. Kategoria kosztów transakcyjnych, która pojawiła się dopiero w drugiej połowie XX wieku, została wprowadzona właśnie po to, by uzupełnić klasyczną teorię kosztów o czynnik będący odpowiednikiem tarcia w systemach fizycznych.

Herbert Spencer, Zygmunt Heryng czy Józef Karol Potocki w swoich pracach wiele miejsca poświęcili prawidłowości, zgodnie z którą kierunek przebiegu wszelkich zjawisk pokrywa się z linią najmniejszego oporu. Tym samym dążenie do minimalizacji strat energii czy wysiłku staje się podstawą ewolucji, rosnącej złożoności, integracji oraz liczby interakcji między elementami ewoluujących układów, także społeczno-ekonomicznych. Spostrzeżenia te są nie tylko spójne ze sformułowaną o wiele później na gruncie termodynamiki zasadą minimum produkcji (źródła) entropii, ale także pozwalają na uwzględnienie w rozważaniach czynnika świadomości i racjonalności ludzkiej. Co istotne, przywołane postaci przyczyniły się do rozwinięcia jednego tylko wariantu zasady racjonalnego gospodarowania, związanego z oszczędnością środków – a zatem człowiek powinien dążyć do realizacji swoich celów jak najmniejszym kosztem (nakładem szeroko rozumianej energii), przy czym koszt ten można zmniejszyć dzięki posiadanej wiedzy.

Wysunięty przez Stanisława Pszczółkowskiego pomysł powiązania energii społecznej z różnymi rodzajami wiedzy, szczególnie interesujący obecnie – w kontekście funkcjonowania gospodarki opartej na wiedzy, również można rozpatrywać przy pomocy kategorii entropii. Wiedza bowiem powstaje dzięki zużycowaniu określonych zasobów energii, ale sama stanowi swoisty zasób negentropii (entropii ujemnej), zwiększającej możliwości oddziaływania podmiotów lub układów na ich otoczenie.

## Uwagi końcowe

Niewątpliwie definicja energii społecznej podana przez Zygmunta Herynga jest kontrowersyjna i niezbyt konkretna – zastrzeżenia budzi zwłaszcza nierozstrzygnięta kwestia realnego bądź też abstrakcyjnego charakteru energii społecz-

nej. Mimo to wydaje się, że posługiwanie się zdobyczami termodynamiki w dziedzinie nauk społecznych może być owocne, ale powinno mieć charakter przede wszystkim instrumentalny. Analiza energetyczna sensu stricto staje się ryzykowna przy obecnym aparacie pojęciowym w sytuacji, kiedy w pieniądzu, kapitale, użyteczności czy każdej innej kategorii ekonomicznej, próbuje się odnaleźć komponent energetyczny.

W dyskusji wokół dzieła Herynga poruszono także istotny problem perspektywy ujmowania zjawisk społeczno-gospodarczych. Wykryształizowała się opozycja między stanowiskiem przyczynowym (przyrodniczym, energetycznym, pozytywnym) a stanowiskiem celowym (świadomym, teleologicznym, normatywnym), która znalazła odzwierciedlenie w obu wariantach zasady racjonalnego gospodarowania – pierwszemu stanowisku odpowiada postulat minimalizacji nakładów, a drugiemu – postulat maksymalizacji efektów.

Historia sporu o energię społeczną w polskiej myśli ekonomicznej przełomu XIX i XX wieku pozostawia pewien niedosyt poznawczy – można żałować, że praca Zygmunta Herynga została w zasadzie zapomniana przez kolejne pokolenia polskich ekonomistów, a krótkotrwała dyskusja wokół *Logiki ekonomii* nie przyniosła konstruktywnych wniosków dla teorii ekonomii. Można nawet oddać się naukowym spekulacjom, czy już na początku XX wieku – gdyby Heryng opublikował kontynuację swojego dzieła, w której odwołałby się do drugiej zasady termodynamiki oraz szerzej odniósłby się do kwestii świadomego i celowego działania podmiotów gospodarczych – to właśnie w polskiej myśli ekonomicznej nie pojawiłaby się teoria kosztów transakcyjnych albo chociaż koncepcja globalnej racjonalności gospodarowania. Natomiast z punktu widzenia rozwoju teorii ekonomii pożądanym byłoby raczej skoncentrowanie się na niezbadanych dotychczas obszarach zastosowań termodynamiki w ekonomii.

## ECONOMICS AS A SCIENCE OF SOCIAL ENERGY IN THE POLISH ECONOMIC THOUGHT AT THE TURN OF THE 19<sup>TH</sup> AND 20<sup>TH</sup> CENTURY

### Summary

For more than thirty years one has observed the growing interest in application of the energetic analysis in the economics. Yet in the history of Polish economic thought an attempt to connect economic and energetic categories was undertaken as early as at the end of 19<sup>th</sup> century. A book entitled „Logic of economics. Fundamental economic concepts from the position of the science of energy” („Logika ekonomii. Zasadnicze pojęcia

ekonomiczne ze stanowiska nauki o energii”) was published in 1896. In this dissertation Zygmunt Heryng proposed the interpretation of the socio-economic phenomena by means of social energy and the least efforts principle.

In this article we describe Zygmunt Heryng’s energetic concepts and their possible inspirations, the most significant arguments against his propositions, and selected modifications of his concepts, which consist in taking consciousness and knowledge into consideration. We also link the output of the Polish energetic thought to the second law of thermodynamics.

Barbara Danowska-Prokop

## ZABEZPIECZENIA SPOŁECZNE

## W AUTONOMICZNYM WOJEWÓDZTWIE

## ŚLĄSKIM W OKRESIE MIĘDZYWOJENNYM

### Wstęp

W czerwcu 1922 roku, w następstwie trzech powstań śląskich i plebiscytu<sup>1</sup>, do Polski przyłączono wschodnią, przemysłową część Górnego Śląska (zachodnia pozostała w granicach państwa niemieckiego)<sup>2</sup>. Do Polski włączono powiaty: katowicki, królewsko-hucki, lubliniecki, tarnogórski, świętochłowicki, pszczyński i rybnicki. Obszar ten połączono z polską częścią Śląska Cieszyńskiego (przyłączono ją do Polski już w 1920 roku) i utworzono na tym obszarze autonomiczne województwo śląskie<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Plebiscyt na Górnym Śląsku odbył się 20 marca 1921 roku. Głosujący – wzięło w nim udział 1.191 tys. uprawnionych – w większości opowiedzieli się za pozostaniem w granicach państwa niemieckiego (za Polską opowiedziało się 479 tys., a za Niemcami 708 tys. osób, pozostałe głosy zostały unieważnione). Wyniki te nie odzwierciedlały rzeczywistego układu sił narodowych na obszarze objętym plebiscytem (o wyniku zdecydowali Niemcy „emigranci”). Po ogłoszeniu wyników w Komisji Międzysojuszniczej zaczęły dominować głosy nieprzychylnie powrotowi Górnego Śląska do Polski (orędownikami niemieckości Górnego Śląska byli Włosi i Anglicy). Polsce planowano oddać tylko powiat rybnicki i pszczyński – tereny czysto rolnicze. W tej sytuacji strona polska podjęła przygotowania do zbrojnego zmanifestowania woli miejscowej ludności. Powstanie wybuchło w nocy 3 maja 1921 roku, a zakończyło się 5 lipca tegoż roku. W jego następstwie przeprowadzono korekty w projektach podziału spornego obszaru między obie strony konfliktu (20 października 1921 roku Rada Ambasadorów zatwierdziła decyzje Rady Ligi Narodów o podziale Górnego Śląska).

<sup>2</sup> Do Polski przyłączono wysoko uprzemysłowaną część spornego obszaru, co poprawiło potencjał produkcyjny odrodzonego państwa. Na Obszarze tym znajdowały się: 53 kopalnie węgla kamiennego, 10 kopalń cynku i ołowiu, 9 stalowni, 22 wielkie piece, 5 walcowni blachy cynku, prawie wszystkie huty żelaza i koksownie, fabryka nawozów sztucznych i centrale elektryczne.

<sup>3</sup> Jego obszar wynosił 4,2 tys. km<sup>2</sup> i zamieszkały był przez 1,1 mln mieszkańców. Było to najmniejsze województwo Polski międzywojennej.

Województwo śląskie charakteryzowało się wyjątkową strukturą społeczno-polityczną, ekonomiczną i ustrojową oraz skomplikowaną i bogatą w wydarzenia przeszłością<sup>4</sup>. Wyjątkowość tego województwa znalazła odbicie także w systemie zabezpieczeń społecznych<sup>5</sup>, w którym to występował dualizm ubezpieczeniowy. Z jednej strony obowiązywał państwowy, obligatoryjny system ubezpieczeń społecznych, a z drugiej funkcjonowały dobrowolne, zawodowe ubezpieczenia górników (tzw. ubezpieczenia brackie)<sup>6</sup><sup>7</sup>.

Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie rozwiązań prawno-ekonomicznych stworzonych na gruncie krajowym, jaki i międzynarodowym, które z jednej strony umożliwiały przeniesienie rozwiązań ogólnokrajowych w zakresie zabezpieczeń społecznych na grunt śląski, a z drugiej gwarantowały odrębny system świadczeń w sferze zabezpieczeń społecznych (został on utrzymany na gruncie śląskim dzięki konwencji genewskiej).

## 1. Autonomia jako podstawa specyfiki ustrojowej województwa śląskiego

W okresie międzywojennym województwo śląskie posiadało szczególny, unikatowy status prawny<sup>8</sup> (żadne z pozostałych 15 województw nie korzystało

<sup>4</sup> E. Baławajder: *Wojciech Korfanty. Myśl katolicko-społeczna i działalność*. Katowice 2001, s. 5-13; J. Ciągwa: *Regulacja prawna interpelacji poselskich w Sejmie Śląskim w latach 1922-1929*. W: *Miscellanea iuridica*. T. 7. Śląskie Wydawnictwa Naukowe, Tychy 2005, s. 45-46; J. Ciągwa: *Wpływ centralnych organów Drugiej Rzeczypospolitej na ustawodawstwo śląskie w latach 1922-1939*, Katowice 1979, s. 23-27; K. Popiołek: *Historia Śląska od pradziejów do 1945 roku*. Katowice 1972, s. 401; J. Popkiewicz, F. Rysza: *Przemysł ciężki Górnego Śląska w gospodarce Polski międzywojennej (1922-1939)*. Studium historyczno-gospodarcze. Opole 1959, s. 69-71, 112-113.

<sup>5</sup> Zabezpieczenia społeczne to całokształt środków i działań instytucji publicznych za pomocą, których społeczeństwo stara się zabezpieczyć swych obywateli przed niezawinionym przez nich niedostatkiem, przed groźbą niemożności zaspokojenia podstawowych, a społecznie uznanych za ważne, potrzeb. Definicja ta pochodzi z pracy J. Piotrkowskiego: *Zabezpieczenie społeczne. Problematyka i metody*. Warszawa 1966, s. 26.

<sup>6</sup> W 1528 roku książę Jan opolski wydał przywilej, tzw. Ordynek Górny, w którym stworzył podwaliny prawne do uruchomienia kas opieki społecznej w górnictwie. Powstała wówczas Spółka Bracka w Tarnowskich Górach prowadziła swą działalność prawie przez 230 lat; zob. M. Szczęśniak: *Zarys dziejów ubezpieczeń na ziemiach polskich*. Przedsiębiorstwo Wydawnicze LAM, Warszawa 2003, s. 49-55.

<sup>7</sup> E. Grałowski: *Ubezpieczenia społeczne w państwach współczesnych*. Warszawa 1991, s. 25-27.

<sup>8</sup> Wpływ na kształt ustawy konstytucyjnej, nadającej uprawnienia autonomiczne przyszłemu województwu śląskiemu, mieli zarówno Komisarz Plebiscytowy Wojciech Korfanty, jak i dr Józef Buzek, Konstanty Wolny, Paweł Kępka, Edward Rymarz, Kazimierz Rakowski, Józef Rymer, Józef Potyka, Józef Biniszkievicz i Bernard Diamand. „Komisarz Plebiscytowy od samego początku zaczął się porozumiewać z niektórymi posłami na Sejm Ustawodawczy w sprawie nadania Śląskowi autonomii”; zob. A. Drogoń: *Autonomia województwa śląskiego w pracach Klubu Chrześcijańskiej Demokracji w I Sejmie Śląskim*. Wydawnictwa Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 2003, s. 49 i n.

z podobnych rozwiązań prawnych). Mając na uwadze odrębność Śląska (była ona następstwem skomplikowanej i bogatej w wydarzenia przeszłości Górnego Śląska oraz wielowiekowej przynależności tych ziem do niemieckiej sfery wpływów) Sejm Ustawodawczy RP 15 lipca 1920 roku uchwalił ustawę konstytucyjną zawierającą Statut Organiczny Województwa Śląskiego<sup>9</sup>.

Statut Organiczny regulował wszystkie problemy związane z funkcjonowaniem autonomicznego województwa: określał wzajemne relacje między samorządowym województwem a administracją centralną oraz precyzował uprawnienia samorządu śląskiego. Ponadto statut gwarantował utrzymanie w mocy wszystkich praw i zarządzeń, które obowiązywały na terenie tego województwa w dniu jego wejścia w życie. Zapis ten był istotny, gdyż na Górnym Śląsku funkcjonowały pewne przepisy prawne korzystniejsze dla społeczeństwa od obowiązujących w skali Polski (na przykład w kwestii zabezpieczeń społecznych).

W myśl zapisów statutu najwyższą władzę ustawodawczą w zakresie praw autonomicznych sprawował Sejm Śląski, podobny w swej organizacji i kompetencjach do Sejmu Rzeczypospolitej. Dlatego też prawie wszystkie ustawy sejmowe były każdorazowo podpisywane przez marszałka Sejmu Śląskiego (po podpisaniu przez marszałka wojewoda ogłaszał je w Dzienniku Ustaw Śląskich) i nie wymagały aprobaty ze strony władz centralnych (jedynym wyjątkiem od tej reguły miała być ustawa o wewnętrznym ustroju województwa, której nie udało się uchwalić do 1939 roku). Ponadto posłowie wybierani byli na podstawie pięcioprzymiotnikowego prawa wyborczego (powszechnego, równego, tajnego, bezpośredniego i stosunkowego), korzystali z nietykalności poselskiej – „Posłowie Sejmu Śląskiego korzystają z takiego samego przywileju nietykalności poselskiej, jak posłowie Sejmu Rzeczypospolitej”<sup>10</sup> – a także diet i prawa do bezpłatnego przejazdu koleją w granicach województwa. Natomiast do kompetencji prezydenta Rzeczypospolitej zastrzeżono zwoływanie, odraczanie i zamykanie obrad Sejmu oraz ogłaszanie przedterminowych wyborów.

Do kompetencji Sejmu Śląskiego zastrzeżono decyzje w następujących sprawach: 1) używania języka niemieckiego w urzędach na obszarze województwa; 2) ustroju śląskich władz administracyjnych, samorządowych i podziału administracyjnego powyższego obszaru; 3) organizacji policji i żandarmerii (w praktyce decyzje te ograniczały się jedynie do określenia struktury organizacyjnej, liczebności i wyposażenia, gdyż powyższe wydatki pokrywane były z własnych dochodów); 4) uprawnień policji budowlanej, ogniowej, drogowej, a także określenia instytucji odpowiedzialnych za należyte utrzymanie dróg lądowych; 5) wy-

<sup>9</sup> Ustawa konstytucyjna z 15 lipca 1920 roku, zawierająca Statut Organiczny Województwa Śląskiego – Dziennik Ustaw RP 1920, nr 73, poz. 497.

<sup>10</sup> J. Ciągwa: *Regulacja prawna...*, op. cit., s. 45.



znaniowych, czyli funkcjonowania gmin różnych wyznań, stosunku kościoła do szkoły, prowadzenia nauki religii w szkołach, a także budowy kościołów i cmentarzy oraz zarządzania majątkiem kościelnym (z uprawnień tych wyłączono sprawy regulowane przez konkordat); 6) szkolnictwa ogólnokształcącego i zawodowego wszelkich typów oraz stopni (w ten sposób uruchomiono mechanizm sprzyjający z jednej strony budowie stabilnych podstaw materialnych dla polskiego szkolnictwa, a drugiej gwarantujący powstanie silnego stanu nauczycielskiego); 7) pomocy dla ubogich i zwalczania żebractwa oraz włóczęgostwa (województwo śląskie dysponowało własnymi dochodami, z których finansowano pomoc pieniężną i w naturze dla osób znajdujących się w wyjątkowo trudnej sytuacji materialnej); 8) funkcjonowania związków zawodowych; 9) organizacji rolniczych, melioracji i komasacji gruntów rolnych, kredytu rolniczego, a także produkcji rolno-leśniczej oraz hodowlanej; 10) uregulowań wodnych – łącznie z budownictwem wodnym (wyłączono kwestie regulacji rzek żeglownych i granicznych); 11) corocznego uchwalania budżetu województwa śląskiego i zatwierdzania zamknięć rachunkowych, a ponadto zaciągania pożyczek, dysponowania majątkiem nieruchomym i przyjmowania gwarancji finansowych; 12) nakładania podatków i opłat publicznych<sup>11</sup>. Decyzje wydawane w powyższych sprawach regulowały, więc niektóre problemy życia społeczno-gospodarczego województwa (szczegółowe relacje gospodarcze między polską i niemiecką częścią podzielonego obszaru plebiscytowego regulowała konwencja genewska – w myśl jej zapisów Sejm Śląski miał ograniczoną swobodę w dziedzinie górnictwa, przemysłu, handlu, pracy, systemu inspekcji oraz rozdziału ziemi), a także określały warunki prowadzenia działalności oświatowej i kulturalnej.

Z kompetencji Sejmu Śląskiego wyłączono całkowicie sprawy wojskowe, obywatelstwa polskiego oraz zagraniczne (nie mógł on ratyfikować traktatów międzynarodowych), a także wymiaru sprawiedliwości. Sejm Śląski nie mógł zajmować się także sprawami związanymi z koleją, pocztą i cłami. Jednak wszelkie zmiany dokonywane przez Sejm RP w kwestiach polityki przemysłowo-górnictwa wymagały aprobaty Sejmu Śląskiego. Natomiast w sposób połowiczny ograniczono jego uprawnienia w sprawach skarbowości, monopoli i pomocy socjalnej (kwestia przeniesienia zabezpieczeń społecznych została uregulowana w konwencji genewskiej)<sup>12</sup>.

<sup>11</sup> Dz.U. RP nr 73, poz. 497, s. 1-8; S. Janicki: *Sejm Śląski. W: Księga pamiątkowa X-lecia Związku Urzędników Samorządowych i Komunalnych na województwo śląskie*. Z.Z., Katowice 1933, s. 31; J. Kokot: *Zakres działania województwa śląskiego jako jednostki samorządu terytorialnego*. Katowice 1939, s. 74-76.

<sup>12</sup> Dz.U. RP nr 73, poz. 497, s. 43-44.

Wyrazem autonomicznych uprawnień województwa śląskiego była również instytucja Skarbu Śląskiego, do którego wpływały wszystkie dochody z podatków, opłat, a także zaciągane pożyczki oraz dochody z własności (na własność Skarbu Śląskiego przeszła położona w granicach województwa własność byłego prowincjonalnego Związku Komunalnego Śląskiego oraz fundusze zakładów pozostające pod zarządem Sejmu i Wydziału Prowincjonalnego we Wrocławiu). Część dochodów przekazywana była do budżetu państwa (Skarb Śląski odprowadzał tzw. tangentę, a jej wysokość corocznie ustalała Rada Ministrów na podstawie danych o liczbie mieszkańców i sile podatkowej województwa), natomiast druga część pozostawała do dyspozycji władz wojewódzkich, co umożliwiło im sfinansowanie szeregu poważnych inwestycji – na przykład budowę nowych szkół, dróg i mostów, gmachów użyteczności publicznej oraz mieszkań (w 1926 r. powołano do życia Śląski Fundusz Gospodarczy, który udzielał długoterminowych, niskooprocentowanych kredytów na cele budownictwa mieszkaniowego)<sup>13</sup>.

Naczelnym organem władzy wykonawczej w województwie był wojewoda i Śląska Rada Wojewódzka (wojewoda i wicewojewoda wchodziła w jej skład automatycznie po objęciu funkcji, a ponadto wojewoda z urzędu sprawował funkcję przewodniczącego Rady, a wicewojewoda zastępcy). Organem wojewody i Śląskiej Rady Wojewódzkiej w zakresie zadań administracyjnych był Urząd Wojewódzki Śląski. Wojewoda był powoływany i odwoływany przez Prezydenta Rzeczypospolitej na wniosek Rady Ministrów (Sejm Śląski nie miał żadnego wpływu na wybór wojewody). Urząd wojewody łączył w sobie podwójne kompetencje: z jednej strony wojewoda był reprezentantem władzy centralnej w województwie śląskim, a z drugiej był przedstawicielem władzy samorządowej oraz szefem władzy skarbowej i oświatowej. Wojewoda posiadał prawo inicjatywy ustawodawczej z upoważnienia rządu, a ponadto dysponował prawem do zwoływania posiedzeń Rady oraz do zawieszania jej uchwał, jeśli były niezgodne z ustawodawstwem krajowym lub wykroczyły poza jej kompetencje. Natomiast Śląska Rada Wojewódzka (jej 5 członków corocznie wybierał Sejm Śląski w głosowaniu stosunkowym) była organem podobnym w swych kompetencjach do Rady Ministrów, ale jej rola była ograniczona i sprowadzała się prawie wyłącznie do koordynacji współpracy z wojewodą przy realizacji zadań administracji rządowej<sup>14</sup>.

Autonomia dawała województwu śląskiemu w miarę dużą niezależność w stosunku do władz centralnych oraz sprzyjała rozwojowi województwa, przy jednoczesnym uwzględnieniu jego wyjątkowego charakteru.

<sup>13</sup> Dz.U. RP nr 73, poz. 497, s. 12-13; P. Greiner: *Śląski Fundusz Gospodarczy (1926-1939)*. W: *Studia i Materiały z Dziejów Śląska* 1985. T. III, Katowice 1983, s. 321-372.

<sup>14</sup> J. Ciągwa: *Wpływ centralnych...*, op. cit., s. 27-41.

## 2. Konwencja genewska a problem ubezpieczeń brackich oraz zabezpieczeń społecznych

Statut Organiczny nie zajmował się istotnymi problemami gospodarczymi, narodowościowymi i społecznymi, które wyniknęły z podziału jednolitego dotąd organizmu gospodarczego między Polskę i Niemcy. Wszelkie negatywne następstwa pojawiające się w wyżej wymienionych obszarach regulowała, podpisana 15 maja 1922 roku w Genewie, Polsko-Niemiecka Konwencja Górnośląska, zwana potocznie konwencją genewską<sup>15</sup>. Celem jej z jednej strony było złagodzenie trudności gospodarczych, które pojawiły się przed śląskim przemysłem po podziale, a z drugiej stworzenie warunków sprzyjających stopniowej adaptacji śląskiego przemysłu do nowych realiów. W celu utrzymania więzi gospodarczych i społecznych między obiema stronami przez trzy lata miało obowiązywać porozumienie gospodarcze. Zgodnie z tym porozumieniem strona niemiecka została zobowiązana do przyjmowania przez ten okres, co miesiąc po 500 tys. ton węgla z kopalń położonych w polskiej części (w czerwcu 1925 roku umowa ta wygasła i Niemcy automatycznie zrezygnowały z dalszego importu polskiego węgla; rozpoczęła się w ten sposób polsko-niemiecka wojna celna, która spowodowała przejściowe trudności gospodarcze). Ponadto regulowała ona obrót płodami rolnymi, obrót uszlachetniający oraz bezcłowy przywóz i wywóz niektórych wyrobów górnośląskiego przemysłu (na przykład wywóz węgla kamiennego i przywóz rud) oraz umożliwiała przebudowę stosunków własnościowych i kadrowych w górnośląskich koncernach (niemieccy właściciele, po ogłoszeniu decyzji genewskiej, podjęli próby wprowadzenia Polaków do rad nadzorczych, np. Wojciech Korfanty zasiadał w radzie nadzorczej Zakładów Hohenlohego)<sup>16</sup>. Konwencja dawała także stronie polskiej możliwość wprowadzenia waluty polskiej po okresie 6-miesięcznego wypowiedzenia, które Rada Ministrów wydała za zgodą Sejmu Śląskiego w grudniu 1922 roku<sup>17</sup>.

<sup>15</sup> Umowa ta posiadała gwarancje Ligi Narodów, która ponadto gwarantowała sobie prawo do kontroli i rozjemstwa w zakresie jej wykonania. W większości zapisów miała obowiązywać przez 15 lat – do lipca 1937 roku, a ponadto funkcjonowała tylko w górnośląskiej części województwa śląskiego.

<sup>16</sup> AP, Uwał – PH 153, 101, k. 435; F. Biały: *Związek Przemysłowców Górniczo-Hutniczych 1914-1932*. Wrocław-Warszawa-Kraków 1967, s. 7-12.

<sup>17</sup> Górnośląscy przemysłowcy, głównie niemieckiego pochodzenia, wyrazili zgodę na wprowadzenie polskiej waluty pod warunkiem uzyskania ulg podatkowych dla hut żelaza i cynku, zwrotu podatku za 1922 roku, udzielenia przemysłowi górnośląskiemu bezprocentowego kredytu na cel w wysokości 80 mln marek oraz zmniejszenia uprawnień rad załogowych – w ten sposób ujawniła się sprzeczność interesów między państwem polskim a górnośląskimi sferami przemysłowymi.

Druga część konwencji regulowała sprawy mniejszości narodowych. Gwarantowała ona mniejszościom po obu stronach prawo do swobodnego rozwoju życia gospodarczego i narodowego, w szczególności zaś zapewniała im równość praw cywilnych i politycznych, równy dostęp do urzędów publicznych, prawo zakładania oraz prowadzenia własnych szkół i stowarzyszeń, prawo do publikowania we własnym języku, a także do swobodnego używania go. Ponadto dawała mieszkańcom obu części Górnego Śląska prawo tzw. opcji, czyli wypowiedzenia się w kwestii obywatelstwa – na tej podstawie znaczna część Niemców przyjęła obywatelstwo polskie i pozostała w województwie śląskim<sup>18</sup>.

## 2.1. Uregulowania prawne w zakresie ubezpieczeń brackich i zabezpieczeń społecznych

Szczególnie drażliwym problem była kwestia uregulowań prawnych w zakresie zabezpieczeń społecznych, w tym ubezpieczeń brackich. Funkcjonująca struktura zabezpieczeń społecznych uniemożliwiała jednorazowe rozwiązanie tego problemu. Dlatego też pojawiła się konieczność utrzymania łączności ubezpieczeniowej między obiema częściami Górnego Śląska.

Pierwsza koncepcja funkcjonowania zabezpieczeń społecznych i ubezpieczeń brackich na obszarze plebiscytowym została zaprezentowana w uchwale Rady Ambasadorów z 20 października 1921 roku. Opowiadała się ona za utrzymaniem dotychczasowych rozwiązań w tym zakresie oraz za kontynuacją działalności przez Górnośląską Spółkę Bracką na okres 15 lat (podobne rozwiązanie miały uzyskać także wszystkie kasy chorych). Uchwała ta spotkała się z przychylną reakcją ze strony niemieckiej i z nieprzychylną ze strony polskiej. Strona polska nie wyrażała zgody na sprawowanie nadzoru przez niemieckie władze nad częścią Górnośląskiej Spółki Brackiej, znajdującą się na przyznanym jej terenie. Powyższy konflikt interesów znalazł odbicie w zapisach konwencji genewskiej.

Kwestie zabezpieczeń społecznych oraz ubezpieczeń brackich regulował rozdział II konwencji – szczegółowo określał on stosunki, prawa i obowiązki instytucji ubezpieczeniowych działających w obu częściach Górnego Śląska. Zapisy konwencji nie wprowadzały żadnych zmian w zasadach ubezpieczeń społecznych (obowiązywały niemieckie uregulowania w tej kwestii), natomiast na nowo precyzowały kwestię ubezpieczeń brackich – losem Górnośląskiej Spółki Brac-

<sup>18</sup> B. Danowska-Prokop, U. Zagóra-Jonszta: *Wybrane problemy ekonomiczno-społeczne i polityczne na Górnym Śląsku w latach 1922-1939*. Katowice 1995, s. 23; K. Popiołek: *Historia Śląska od pradžiejów do 1945 roku*. Katowice 1972, s. 403-404.

kiej zajął się art. 214 konwencji. Artykuł ten zawierał postanowienie, że oba rządy zawrą układ o rozwiązaniu Górnośląskiej Spółki Brackiej do 15 listopada w 1922 roku. Po tym terminie sprawę, w przypadku nierozwiązania jej w dwustronnym układzie, rozstrzygnie Rada Ligi Narodów. Do daty podpisania układu Spółka miała znajdować się pod nadzorem władz niemieckich, także po zmianie przynależności państwowej (rząd polski mógł jedynie delegować jednego przedstawiciela do jej Zarządu). W tej sytuacji strona polska była zainteresowana w jak najszybszym podpisaniu układu o podziale Spółki. Dlatego też jeszcze przed zakończeniem obrad w Genewie, pełnomocnik rządu polskiego wyznaczył skład delegacji do rokowań z rządem niemieckim, które odbyły się od 13 do 15 czerwca 1922 roku i doprowadziły do zawarcia porozumienia o podziale Górnośląskiej Spółki Brackiej (pełnomocnicy obu rządów podpisali układ 26 sierpnia tegoż roku w Poznaniu)<sup>19</sup>.

Na mocy tego układu powołano do życia nową instytucję ubezpieczenia brackiego dla polskiej części Górnego Śląska – Spółkę Bracką w Tarnowskich Górach, a ponadto kontynuowało swą działalność Pszczyńskie Bractwo Górnicze. W pierwszym okresie nadzór nad bractwami objęły polskie władze: Wyższy Urząd Górniczy w Katowicach oraz Ministerstwo Przemysłu i Handlu w Warszawie, a od 1934 roku Urząd Wojewódzki Śląski i Ministerstwo Opieki Społecznej. W 1923 roku powołano do życia Bracki Sąd Rozjemczy w Katowicach, natomiast Wyższy Sąd Rozjemczy dla Spraw Górnośląskich Bractw Górniczych powstał w Warszawie w 1930 roku.

Powyższy układ regulował sprawy administracyjno-organizacyjne, a także podział ubezpieczonych (dokonano go na podstawie kryterium miejsca zatrudnienia lub zamieszkania w dniu 1 lipca 1922 roku) i zobowiązania wobec ubezpieczonych. Wszyscy pracujący w terminie określonym przez układ w polskiej części Górnego Śląska stali się automatycznie członkami Spółki Brackiej w Tarnowskich Górach<sup>20</sup>.

Przepisy niniejszego układu oraz konwencji genewskiej regulowały doraźne problemy związane z utworzeniem w miejsce jednej – dwóch instytucji ubezpieczeniowych – oraz starały się zapobiec ujemnym dla ubezpieczonych konsekwencjom wynikającym z podziału, a ponadto gwarantowały utrzymanie wzajemności w zakresie świadczeń ubezpieczeniowych dla pracowników mieszkających i pracujących po obu stronach granicy.

<sup>19</sup> F. Ryszka: *Kulisy decyzji w sprawie Śląska w 1921 roku*. „Kwartalnik Historyczny” 1958, nr 1; M. Wanatowicz: *Ubezpieczenia brackie na Górnym Śląsku w latach 1922-1939*. Warszawa-Kraków 1973, s. 60-63.

<sup>20</sup> AP Kat., Uwał – PO, nr 622, 628, 771.

### 3. Polskie i śląskie uregulowania w kwestii zabezpieczeń społecznych

Polska polityka ustawodawcza (chodzi tu także o uregulowania Sejmu Śląskiego) w dziedzinie zabezpieczeń społecznych szła w kilku kierunkach równoległe (nie wszystkie rozwiązania centralne były przenoszone na grunt śląski, gdyż statut gwarantował województwu śląskiemu autonomię w tym zakresie). Zatem polityka ta polegała na:

1. Utrzymaniu dotychczasowych zdobyczy socjalnych i dalszej ich rozbudowie – śląskie władze nie wprowadziły ustawy z dnia 19 maja 1920 roku<sup>21</sup> o ubezpieczeniu na wypadek choroby, ponieważ była ona mniej korzystna od niemieckiej ordynacji ubezpieczeniowej, która gwarantowała lepsze rozwiązania w tej kwestii<sup>22</sup>.
2. Adaptacji norm prawnych oraz instytucji ubezpieczeniowych do polskich realiów gospodarczych, politycznych, społecznych i narodowościowych, co polegało na przyjęciu:
  - Rozporządzenia Wojewody Śląskiego z dnia 12 sierpnia 1922 roku zobowiązującego do wypłacania rent wszystkim uprawionym, którym niemieckie instytucje ubezpieczeniowe z dniem 1 lipca 1922 roku wstrzymały ich wypłacanie z powodu zamieszkania w Polsce,
  - Ustawy Sejmu Śląskiego z dnia 20 grudnia 1922 roku<sup>23</sup>, która zaliczała okres służby wojskowej w polskiej armii i „wojsku” powstańczym jako okresów składkowych, gwarantujących prawo do świadczeń bez potrzeby opłacania składek,
  - Ustawy Sejmu Śląskiego z dnia 31 stycznia 1923 roku<sup>24</sup>, która obniżyła granice wieku wymaganego do uzyskania renty starczej z 65 do 60 lat,
  - Ustawy Sejmu Śląskiego z dnia 3 czerwca 1924 roku<sup>25</sup>, która nakazywała przeliczenie wszystkich kwot ubezpieczeniowych na złote polskie.
3. Rozciągnięciu polskiego ustawodawstwa ubezpieczeniowego na teren górnośląskiej części województwa śląskiego, co wiązało się z ograniczeniem samodzielności ustawodawczej Sejmu Śląskiego w tych kwestiach. Naruszano w ten sposób świadomie postanowienia Statutu Organicznego. Artykuł 7 mówił, że: „Ustawodawstwo o ubezpieczeniu socjalnym i zaopatrzeniu inwalidów wojennych, tudzież wdów i sierot wojennych, jest rzeczą Sejmu

<sup>21</sup> Dz.U. RP 1920, nr 10, poz. 22.

<sup>22</sup> „Reichs – Gesetzblatt” 1911, nr 42, s. 509-550.

<sup>23</sup> Dziennik Ustaw Śląskich 1923, nr 3, poz. 24.

<sup>24</sup> Dziennik Ustaw Śląskich 1923, nr 14, poz. 44.

<sup>25</sup> Dziennik Ustaw Śląskich 1924, nr 15, poz. 60.

Śląskiego tak długo, dopóki ustawodawstwo państwowe nie zapewni klasie robotniczej, względnie inwalidom, wdowom i sierotom wojennym w całej Rzeczypospolitej Polskiej lepszego lub przynajmniej takiego samego zaopatrzenia, co ustawy na Śląsku obowiązujące<sup>26</sup>. Zgodnie z tym zapisem śląskie władze wojewódzkie zdecydowały się utrzymać w mocy niemiecką ustawę ubezpieczeniową z 19 lipca 1911 roku, ponieważ gwarantowała ona między innymi szerszy zakres świadczeń leczniczych, wolny wybór lekarza, łatwiejszy dostęp do leczenia szpitalnego.

Do podstawowych świadczeń w ramach powszechnego systemu zabezpieczeń społecznych (zbudowano go na podstawie niemieckiego ustawodawstwa) należały: ubezpieczenia na wypadek choroby, ubezpieczenia na wypadek inwalidztwa i ubezpieczenia na wypadek bezrobocia.

### 3.1. Ubezpieczenia na wypadek choroby

W myśl niemieckiej ustawy ubezpieczeniowej z 1911 roku (przejętej przez śląskie władze wojewódzkie) wszyscy pracownicy zatrudnieni w górnośląskim przemyśle, byli zobowiązani w terminie 14 dni od podjęcia pracy zapisać się do kasy chorych. W kasach chorych rejestrowano dwie grupy ubezpieczonych:

- pierwszą grupę stanowiły osoby przymusowo zarejestrowane,
- drugą grupę stanowiły osoby ubezpieczone na zasadzie dobrowolnej umowy.

Fundusze kas chorych pochodziły ze składek ubezpieczonych. Od każdego ubezpieczonego odprowadzano na rzecz kasy 5% dochodu, z czego pracobiorca pokrywał 2/3 składki, a pracodawca 1/3 składki.

W ramach świadczeń oferowanych przez kasy ubezpieczeni mieli prawo do pomocy lekarskiej, środków ortopedycznych i optycznych, a także zasiłków chorobowych w wysokości połowy zasadniczego zarobku ubezpieczonego. Ubezpieczeni mogli korzystać z pomocy kasy przez okres 25 tygodni (z wyjątkiem osób, które nadużywały tej formy pomocy). Pieniężny zasiłek chorobowy był przyznawany od 4 dnia choroby i dochodził do 75% zasadniczej płacy. W czasie pobytu ubezpieczonego w szpitalu, jego rodzina otrzymywała połowę jego zasiłku pieniężnego<sup>27</sup>.

Niemiecka ustawa ubezpieczeniowa faworyzowała potrzeby zdrowotne ubezpieczonego kosztem jego najbliższej rodziny, dlatego też nie miała ona prawa do

<sup>26</sup> Dz.U. RP 1920, nr 73, poz. 497.

<sup>27</sup> H. Gruber: *Ubezpieczenia robotników na Górnym Śląsku*. „Przegląd Gospodarczy” 1922, nr 1, s. 21-24; M. Kozłowski: *Ubezpieczenia społeczne a życie gospodarcze*. „Przegląd Gospodarczy” 1925, nr 21, s. 1243-1246; M. Jarzębowski: *Kasy chorych w cyfrach*. „Przegląd Gospodarczy” 1925, nr 24, s. 1444-1447.

bezpłatnego leczenia szpitalnego. Zapis ten zmieniła strona polska, która zrównała w prawach do świadczeń zdrowotnych pracownika oraz jego rodzinę (w tym punkcie polskie uregulowanie było korzystniejsze od istniejącego i dlatego śląskie władze ustawodawcze przyjęły to rozwiązanie)

### 3.2. Ubezpieczenia na wypadek inwalidztwa

Ubezpieczenia wypadkowe przewidywały pomoc lekarską, dostarczenie środków ortopedycznych i optycznych, a także świadczenia pieniężne. Jeśli osoba ubezpieczona uległa wypadkowi, to w pierwszej kolejności otrzymywała pomoc pieniężną z kasy chorych oraz z funduszu urazowego. W przypadku stałej niezdolności do pracy poszkodowany mógł ubiegać się o świadczenia rentowe, natomiast czasowe świadczenia rentowe otrzymywała osoba przejściowo niezdolna do pracy<sup>28</sup>.

### 3.3. Ubezpieczenia na wypadek bezrobocia

W pierwszych latach po odzyskaniu niepodległości w ustawodawstwie polskim problem bezrobocia nie był jednoznacznie uregulowany. Ustawa z 4 lipca 1919 roku ograniczyła się jedynie do określenia warunków doraźnej pomocy dla bezrobotnych o charakterze opiekuńczym<sup>29</sup>. Nieefektywność tej ustawy unaocznili kryzys gospodarczy i hiperinflacja. Nowa sytuacja społeczno-gospodarcza wymagała przyspieszenia prac nad nową ustawą o zabezpieczeniu na wypadek bezrobocia.

Ustawa o zabezpieczeniu na wypadek bezrobocia weszła w życie 18 lipca 1924 roku<sup>30</sup> i objęła swym zasięgiem wszystkich robotników pracujących w przedsiębiorstwach zatrudniających więcej niż 5 robotników. W przypadku robotników sezonowych, których praca normalnie trwała krócej niż 10 miesięcy, nie przyznawano im prawa do świadczeń zabezpieczeniowych w okresie sezonów martwych. Ponadto prawa do świadczeń zabezpieczeniowych pozbawieni byli robotnicy, którzy pozostawali bez pracy:

- w czasie pobierania zasiłków, przysługujących im z tytułu ubezpieczenia na wypadek choroby,

<sup>28</sup> M. Jarzębowski: *Ubezpieczenie nieszczęśliwych wypadków*. „Przegląd Gospodarczy” 1924, nr 67, s. 672-673.

<sup>29</sup> M. Jarzębowski: *Zabezpieczenie na wypadek bezrobocia*. „Przegląd Gospodarczy” 1924, nr 14, s. 511-516.

<sup>30</sup> Dz.U. RP 1924, nr 67, poz. 650.



- na skutek inwalidztwa,
- na skutek strajku w czasie jego trwania,
- na skutek okoliczności, powstałych z winy robotnika, które w myśl obowiązujących ustaw powodowały natychmiastowe wydalenie z pracy.

Na mocy przepisów tej ustawy utworzono Fundusz Bezrobocia. Do jego obowiązków należało:

- administrowanie funduszami przeznaczonymi na zabezpieczenie na wypadek bezrobocia,
- wykonywanie nadzoru nad podległymi sobie organami,
- pobór składek na rzecz funduszu, wypłacanie zasiłków i określanie ich wysokości zależnie od zarobku zabezpieczonego,
- wprowadzenie rejestracji bezrobotnych, zgłaszających swe prawo do zasiłku oraz prowadzenie ewidencji wypłacanych zasiłków,
- organizowanie pomocy doraźnej dla bezrobotnych pozbawionych prawa do zasiłku ustawowego z tytułu pozostawania bez pracy.

Fundusz Bezrobocia finansował swe wydatki z następujących źródeł: składek przedsiębiorstw zatrudniających robotników, którzy podlegali ubezpieczeniu na wypadek bezrobocia, dopłat Skarbu Państwa, procentów od kapitałów własnych, dochodów nadzwyczajnych w postaci darów, zapisów i dotacji samorządów, kar pieniężnych nakładanych za przekroczenie przepisów ustawy.

Zgodnie z ustawą obowiązki ubezpieczenia na wypadek bezrobocia w Funduszu Bezrobocia podlegali robotnicy po ukończeniu 18 roku życia. Składka miesięczna wynosiła 2% otrzymywanego wynagrodzenia robotnika (najniższy poziom dochodu, stanowiący podstawę do pobierania składki wynosił 5 złotych polskich). Ze składek wpłacanych przez przedsiębiorstwa 1/4 obciążała robotników, a 3/4 pracodawców. Wpływy ze składek stanowiły około 50% dochodów Funduszu. Brakującą kwotę dopłacał Skarb Państwa.

Podstawowym świadczeniem wypłacanym przez Fundusz były zasiłki (wypłacane w stosunku procentowym do zarobku, stanowiącego podstawę obliczania składki). Prawo do pobierania zasiłku nabywał bezrobotny robotnik po 10 dniach, od zarejestrowania się w Państwowym Urzędzie Pośrednictwa Pracy (PUPP). Bezrobotny mógł otrzymywać zasiłek przez 13 tygodni w ciągu jednego roku. Prawo do następnych 13 tygodniowych zasiłków przysługiwało po roku, o ile ubezpieczony przepracował w tym okresie co najmniej 20 tygodni w przedsiębiorstwach podlegających obowiązkowi ubezpieczenia na wypadek bezrobocia. Zasiłek ten wahał się w granicach od 30% do 50% normy zasiłku, w zależności od tego, do kogo był kierowany. Zatem:

- dla robotnika samotnego wynosił 30% normy,
- dla robotnika obciążonego rodziną złożoną z 1-2 osób wynosił 35% normy,

- dla robotnika obciążonego rodziną złożoną z 3-5 osób wynosił 40% normy
- dla robotnika obciążonego rodziną złożoną z więcej niż 5 osób wynosił 50% normy.

Po utracie prawa do świadczenia i dalszym pozostawaniu bez pracy ubezpieczonemu przysługiwało prawo do pomocy w ramach akcji doraźnej, organizowanej i finansowanej przez Fundusz. Pomoc ta ograniczała się przede wszystkim do świadczenia w naturze – rozdawano podstawowe artykuły żywnościowe, a także odzież i opał.

## 4. Ubezpieczenia brackie

W okresie międzywojennym brackie ubezpieczenia górnicze funkcjonowały w dwóch sferach: zdrowotnej – prowadziły kasy chorych<sup>31</sup>, i emerytalnej<sup>32</sup> – prowadziły kasę pensyjną. Obowiązkiem ubezpieczenia w brackiej kasie chorych byli objęci wszyscy robotnicy zatrudnieni w zakładach brackich (z wyjątkiem pracowników zatrudnionych poniżej jednego tygodnia), a także urzędnicy pracujący w administracji brackiej. Natomiast w kasie pensyjnej ubezpieczeni byli wyłącznie robotnicy, którzy byli członkami kas chorych.

### 4.1. Świadczenia chorobowe oferowane przez brackie kasy chorych

Każdy robotnik i urzędnik ubezpieczony w brackiej kasie chorych miał prawo do podstawowych świadczeń:

- opieki lekarskiej,
- pomocy położowej,
- zasiłku pieniężnego na wypadek zgonu,
- zapomóg dla osób żyjących w niedostatku<sup>33</sup>.

<sup>31</sup> W chwili podziału Górnego Śląska do kasy chorych należało ponad 160 tys. robotników. W latach dwudziestych ze Spółką Bracką w Tarnowskich Górach i z Pszczyńskim Bractwem Górniczym związanych było stosunkiem ubezpieczeniowym ponad 500 tys. mieszkańców tego regionu. W następstwie wielkiego kryzysu ekonomicznego liczba ubezpieczonych zmniejszyła się o około 160 tys.

<sup>32</sup> W 1923 roku do kasy emerytalnej należało 145 tys. pracujących osób. W pierwszej połowie lat trzydziestych stan ten obniżył się do 80-90 tys. Korzystne zmiany w koniunkturze przyczyniły się do wzrostu liczby ubezpieczonych – w 1938 roku wynosiła 100 tys.

<sup>33</sup> M. Wanatowicz: *Ubezpieczenia brackie na Górnym Śląsku...*, op. cit., s. 24-26; M. Wanatowicz: *Ubezpieczenia brackie na historycznym obszarze Górnego Śląska*. W: *Górny Śląsk – dzieje medycyny i farmacji, problemy dokumentacji i metodologii badań*. Red. J.M. Dyrda. Katowice 2003, s. 127-128.

W przypadku choroby, w ramach opieki lekarskiej członkowie kasy mieli przez 25 tygodni prawo do bezpłatnych świadczeń: opieki medycznej u lekarza okręgowego, lekarstw, środków optycznych, leczenia szpitalnego, leczenia specjalistycznego, leczenia dentystycznego, transportu do przychodni.

Przez okres choroby połączonej z niezdolnością do pracy członkowie kasy pobierali zasiłek pieniężny, tzw. „grosz chorego”, za każdy dzień od 4 dnia choroby, w wysokości 2/3 zarobku podstawowego. W przypadku leczenia szpitalnego ubezpieczeni otrzymywali tzw. „zasiłek domowy”, wynoszący połowę płacy zasadniczej dla osób posiadających na utrzymaniu rodzinę i 1/6 płacy zasadniczej dla osób samotnych.

W przypadku drugiego świadczenia – pomocy położowej – członkowie kasy mogli otrzymać zasiłek porodowy w wysokości zasiłku chorobowego przez okres 10 tygodni oraz jednorazową zapomogę, a także zasiłek dla karmiących przez okres 12 tygodni. Warunkiem uzyskania pomocy położowej była przynajmniej półroczna przynależność do kasy chorych.

W razie śmierci ubezpieczonego kasa wypłacała rodzinie zmarłego zasiłek pieniężny, tzw. „pośmiertne”, w wysokości 25-krotnej kwoty grosza chorego.

W przypadku rodzin pracowników ubezpieczonych w kasach chorych, otrzymywali oni okrojony pakiet świadczeń. Nie mieli prawa do bezpłatnego leczenia szpitalnego oraz do pełnego pokrycia kosztów zakupu przepisanych lekarstw.

Z przytoczonych informacji wynika jednoznacznie, że świadczenia zdrowotne oferowane przez brackie kasy chorych zapewniały wyższy poziom opieki lekarskiej i szerszą gamę zabiegów w stosunku do świadczeń realizowanych w ramach obligatoryjnego systemu państwa. Ponadto obie instytucje ubezpieczeniowe odegrały bardzo dużą rolę w zapobieganiu i leczeniu gruźlicy oraz wspierały finansowo instytucje dobroczynne – np. Komitet Pomocy Dzieciom i Młodzieży.

#### **4.2. Świadczenia emerytalne oferowane przez bracką kasę pensyjną**

Obok brackich kas chorych bardzo duże znaczenie odgrywały zawodowe ubezpieczenia emerytalne górników. Warunkiem przyjęcia do kasy pensyjnej było ukończenie 16 roku życia i nie przekroczenie 40 roku życia oraz dobry stan zdrowia. Członkowie tej kasy dzielili się na dwie grupy: członków czynnych – pracujących i opłacających składki, oraz na członków biernych – niepracujących i pobierających świadczenia.

Kasa pensyjna cieszyła się dużą popularnością wśród górnośląskich robotników, o czym świadczą dane statystyczne: w 1923 roku do kasy pensyjnej należało 145 tys. pracujących osób, w 1933 roku liczba członków kasy wahała się przedziale od 80 tys. do 90 tys. (był to efekt pogorszenia koniunktury gospodarczej i masowego bezrobocia), a w 1938 roku liczba członków kasy zwiększyła się do 100 tys. W tymże roku emerytury górnicze z kasy pensyjnej pobierało 35 tys. emerytów, renty górnicze około 20 tys. wdów, a renty sieroce około 17 tys. dzieci<sup>34</sup>.

Świadczenia emerytalne, oferowane przez kasę pensyjną, były wyższe od świadczeń pochodzących z państwowego systemu emerytalnego. Pełna emerytura bracka w latach 1924-1938 wahała się w przedziale od 40 do 60 złotych miesięcznie (były to najwyższe świadczenia tego typu w Polsce w tym okresie). W tym samym czasie obowiązkowe ubezpieczenia emerytalne na Górnym Śląsku oferowały przeciętne świadczenie w kwocie 40 złotych miesięcznie (w innych regionach było znacznie niższe – w Wielkopolsce, na Pomorzu, w Zagłębiu Dąbrowskim i Zagłębiu Chrzanowskim emerytury, w ramach powszechnego ubezpieczenia emerytalnego, kształtowały się na poziomie 20 złotych miesięcznie)<sup>35</sup>.

Członkowie kasy pensyjnej ponadto mieli prawo do:

- pensji inwalidzkiej (był to odpowiednik renty w ubezpieczeniu rentowym),
- pensji wdowiej,
- zapomogi pogrzebowej,
- pomocy lekarskiej dla inwalidów oraz ich rodzin – inwalidzi korzystali z bezpłatnej opieki lekarza okręgowego i bezpłatnych lekarstw, ponadto przysługiwało im prawo do leczenia specjalistycznego oraz dentystycznego, a rodziny inwalidów korzystały z pomocy medycznej w tym samym zakresie, co rodziny członków kas chorych.

Pensja inwalidzka przysługiwała członkowi kasy pensyjnej wówczas, gdy stwierdzono u niego niezdolność do pracy zawodowej. Wysokość pensji inwalidzkiej zależała od ilości lat członkostwa w kasie i od wysokości płaconych składek. W przypadku śmierci uprawnionego do świadczenia pensję otrzymywała wdowa, jej wysokość wynosiła połowę pensji inwalidzkiej. Dzieciom (do 15 roku życia) przysługiwało prawo do zapomogi sieroczej lub półsieroczej, wypłacanej w stałych ratach<sup>36</sup>.

<sup>34</sup> M. Wanatowicz: *Ubezpieczenia brackie na historycznym...*, op. cit., s. 133.

<sup>35</sup> Ibid., s. 133.

<sup>36</sup> M. Wanatowicz: *Ubezpieczenia brackie na Górnym Śląsku...*, op. cit., s. 26-27.

## Podsumowanie

Specyfika górnośląskiej części województwa śląskiego w okresie międzywojennym przejawiała się nie tylko w wyjątkowości życia politycznego czy gospodarczego, ale także w odmienności systemu zabezpieczeń społecznych. Obo wiązywały tu z jednej strony rozwiązania ogólnopolskie – ubezpieczenia wypadkowe, chorobowe, sieroce, wdowie i dla bezrobotnych, a z drugiej odrębne (występujące tylko w tym regionie), zawodowe ubezpieczenia górnicze w ramach ubezpieczenia brackiego, które gwarantowało dodatkowe świadczenia lekarskie oraz wyższe świadczenia emerytalne.

Specyfika górnośląska była następstwem zadziałania wielu czynników, w tym: złożonej i bogatej przeszłości tego regionu, wyjątkowej struktury gospodarczej, społecznej oraz narodowościowej, dynamicznego rozwoju produkcji przemysłowej, a także skomplikowanych stosunków własnościowych i kadrowych w miejscowym przemyśle.

Rozwiązania funkcjonujące na Górnym Śląsku w okresie międzywojennym w zakresie zabezpieczeń społecznych i ubezpieczeń brackich mogą wspomóc proces tworzenia współczesnego systemu zabezpieczeń w Polsce.

## SOCIAL PROTECTION IN THE AUTONOMIC SILESIA VOIVODESHIP IN THE INTERWAR POLAND

### Summary

There were specific solutions in social protection in the Silesian Voivodeship in the interwar period. Apart from the compulsory national system, there was also a voluntary insurance, called „brackie” („fraternal”) insurance.

The uniqueness of the Silesian system of the social protection was a result of the specific political conditions characteristic of this place, as well as economic and ethnic ones. Another reason of this situation was the unique system of national law and international law (both the regulations of the Organic Statute and the Geneva Convention were in force here).

Jacek Pietrucha

# BEHAVIORALNE ZAŁOŻENIA NOWEGO INSTYTUCJONALIZMU

## Wprowadzenie

Z chwilą zdominowania teorii ekonomii przez bezkontekstową, sformalizowaną teorię neoklasyczną zagadnienia instytucjonalne znalazły się poza obszarem zainteresowania ekonomii głównego nurtu. Dlatego też długo nawet teorie instytucji<sup>1</sup>, bezpośrednio czerpiące z teorii neoklasycznej, traktowane były jako szkoły heterodoksyjne. W takich warunkach w tzw. konsensusie waszyngtońskim, mającym w zamyśle sumować wnioski płynące z teorii ekonomii (w jej stanie pod koniec lat 80.) dla polityki reform, kwestie instytucjonalne nie znalazły należytego miejsca<sup>2</sup>. Dopiero z pełną dynamiką w latach 90. XX wieku zaczęto szerzej dostrzegać znaczenie instytucji dla efektywności gospodarki. Także organizacje międzynarodowe rozpoczęły szeroko zakrojone programy badawcze dotyczące znaczenia instytucji dla wzrostu gospodarczego i procesów transformacji<sup>3</sup>. Prowadzi to do redefinicji konsensusu waszyngtońskiego w kierunku silniejszego uwzględnienia kwestii instytucjonalnych.

---

<sup>1</sup> W ekonomicznych badaniach nad instytucjami, a także konsekwentnie w niniejszym artykule, przyjmuje się, że instytucje to trwałe reguły. Tak rozumiane instytucje należy wyraźnie rozgraniczyć od organizacji. Warto zauważyć, że w potocznym ujęciu inaczej sytuuje się znaczenie i rolę instytucji oraz organizacji. O ile w ekonomicznym podejściu do badań instytucji termin instytucja oznacza regułę, a nie podmiot, o tyle potocznie pojęcie to oznacza właśnie działający podmiot. Por. obszerną dyskusję nad definicją w: T. Gawel, M. Klimczak: *Pojęcie instytucji w prawie i ekonomii*. W: *Ład instytucjonalny w gospodarce*. Red. B. Polszakiewicz, J. Boehlke. Uniwersytet Mikołaja Kopernika, Toruń 2005, s. 73-86.

<sup>2</sup> Por. np. A. Kamiński, B. Kamiński: *Korupcja rządów. Państwa pokomunistyczne wobec globalizacji*. ISP PAN, Warszawa 2004, s. 18.

<sup>3</sup> „Institutions building” stało się w ostatnich latach wiodącą ideą Banku Światowego, Międzynarodowego Funduszu Walutowego czy też Europejskiego Banku Odbudowy i Rozwoju.

Jak się wydaje to przede wszystkim ekonomiczna analiza instytucji (nowy instytucjonalizm) przyczyniła się do rewolucji instytucjonalnej, jaka miała miejsce w ekonomii w minionych kilkunastu latach – systematycznego uwzględnienia roli instytucji w analizach ekonomicznych. Wyrazem tego uznania może być nagrodzenie kilku przedstawicieli kierunku nagrodami pamięci A. Nobla, przyznawanymi przez szwedzki bank centralny, a nawet coraz szersza akceptacja tezy, że stał się on de facto elementem głównego nurtu ekonomii<sup>4</sup>.

Mianem instytucjonalizmu określa się obecnie liczne szkoły i teorie ekonomiczne, między którymi częstokroć więcej jest fundamentalnych różnic niż podobieństw<sup>5</sup>. Rozszerzając nieco sformułowanie P. Chmielewskiego można powiedzieć, że „[...] nietrudno wskazać na najważniejszych instytucjonalistów, trudno jest natomiast określić czym jest instytucjonalizm”<sup>6</sup>. Jak się wydaje w tej chwili to ogólne pojęcie niesie za sobą coraz mniejszą treść. Niezbędne wydaje się zwłaszcza rozróżnienie omawianej tutaj perspektywy badawczej od tzw. starego instytucjonalizmu oraz neoinstytucjonalizmu<sup>7</sup>.

Do ekonomicznego podejścia w badaniach nad instytucjami przyjęło się zaliczać zwłaszcza: ekonomię kosztów transakcyjnych, ekonomię praw własności, ekonomiczną teorię polityki, ekonomiczną analizę prawa, a także hayekowską wizję spontanicznej ewolucji instytucji<sup>8</sup>. P. Lichtenstein definiuje szeroko nowy instytucjonalizm jako amalgamat z teorii ewolucyjnej stworzonej przez Alchiana, Nelsona i Wintera, ekonomii austriackiej zorientowanej na proces rynkowy (Hayek), teorii praw własności (Coase), teorii kosztów transakcyjnych Williamsona, ekonomicznej teorii umów i organizacji (Alchian, Demsetz, Cheung), a tak-

<sup>4</sup> Por. stwierdzenie M. Ratajczaka: „[...] nowa ekonomia instytucjonalna stara się wpisywać w ekonomię głównego nurtu, chociaż w wersji mało ortodoksyjnej”. M. Ratajczak: *Instytucjonalizm – wzbogacenie czy alternatywa ekonomii głównego nurtu*. W: *Ład instytucjonalny w gospodarce*. Red. B. Polszakiewicz, J. Boehlke. UMK, Toruń 2005, s. 70.

<sup>5</sup> Wyraźnie widoczne jest to także w przypadku coraz liczniejszych publikacji w Polsce z tego zakresu. Por. *Dokonania współczesnej myśli ekonomicznej. Ekonomia instytucjonalna – teoria i praktyka*. Red. U. Zagóra-Jonszta. AE, Katowice 2006; J. Godłów-Legiędź: *Transformacja ustrojowa z perspektywy nowej ekonomii instytucjonalnej*. „Ekonomista” 2005, nr 2, s. 173-193; Z. Hockuba: *Nowa ekonomia instytucjonalna – czy zdominuje nasze myślenie w rozpoczynającym się stuleciu?* VII Kongres Ekonomistów Polskich 2001. Sesja I, Zeszyt 2; *Ład instytucjonalny w gospodarce*. T. 1. Red. B. Polszakiewicz, J. Boehlke. UMK, Toruń 2005; M. Lissowska: *Instytucjonalne wymiary procesu transformacji w Polsce*. SGH, Warszawa 2004; A. Matysiak: *Źródła kapitału społecznego*. AE, Wrocław 1999; *Instytucjonalne problemy transformacji gospodarki w świetle teorii agencji*. Red. A. Wojtyna. Wydawnictwo Naukowe PWN, Kraków 2005; A. Ząbkowicz: *Instytucje i wzrost gospodarki w Chile*. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2001.

<sup>6</sup> P. Chmielewski: *Ludzie i instytucje. Z historii i teorii nowego instytucjonalizmu*. Warszawa 1996, s. 28.

<sup>7</sup> Krótkie wprowadzenie do różnic między tymi kierunkami – por. M. Ratajczak: Op. cit.

<sup>8</sup> R. Richter: *Institutionen ökonomisch analysiert*. Mohr Siebeck, Tübingen 1994, s. 3.

że ekonomicznej teorii instytucji wypracowanej przez Northa<sup>9</sup>. Analogicznie definiuje składniki nowego instytucjonalizmu Hockuba. Pisze on: „[...] to szeroki nurt badawczy, nie w pełni jednorodny metodologicznie, zawierający w sobie elementy programów badawczych ekonomii ewolucyjnej, ekonomii procesu rynkowego szkoły austriackiej, teorii kosztów transakcji i praw własności, a także ekonomii konstytucyjnej Jamesa M. Buchanana oraz teorii zmiany instytucjonalnej Douglasa C. Northa”<sup>10</sup>. Richter i Furubotn uwzględniają natomiast następujące teorie: ekonomia kosztów transakcyjnych, teoria praw własności, ekonomiczna teoria umów (w tym teoria pan-agent), nowe podejście instytucjonalne do historii gospodarczej, nowe podejście instytucjonalne w ekonomii politycznej, ekonomia konstytucyjna<sup>11</sup>. Wydaje się właściwym włączenie do tej grupy teorii także instytucjonalizmu o orientacji politologicznej (R. Putnam i F. Fukuyama). Co prawda ich prace lokują się często poza granicami wąsko rozumianego instytucjonalizmu ekonomicznego, ale mają nań znaczący wpływ.

Zasadniczą cechą nowego instytucjonalizmu jest przyjęcie definicji „instytucji” jako względnie trwałej reguły. Oznacza to odwołanie się do klasycznego ujęcia G. Schmollera, zgodnie z którym instytucje to zestaw formalnych i nieformalnych reguł wraz z mechanizmami służącymi ich egzekwowaniu<sup>12</sup>. W literaturze przedmiotu najczęściej cytowana jest definicja D.C. Northa. Uważa on, że instytucje dostarczają ram, w obrębie których istoty ludzkie wzajemnie na siebie oddziałują. Instytucje składają się z ograniczeń nieformalnych, formalnych reguł i właściwości przestrzegania ich obu. Instytucje to wymyślone przez ludzi ograniczenia, które określają i ograniczają układ dokonywanych przez jednostki wyborów. Instytucje to reguły gry społeczeństwa, przez ludzi stworzone ograniczenia ludzkich interakcji<sup>13</sup>. Definiują i ograniczają one zakres możliwych decyzji (obszar możliwości) jednostek<sup>14</sup>, instytucje, będące ograniczeniem wymyślonym przez ludzi dla określenia ludzkich interakcji, obejmują zarówno to, co jednostkom jest zabronione, jak i warunki w jakich określone osoby mogą podejmować określone działania.

Porządkując treść pojęcia „instytucja” można stwierdzić, że:

- instytucje to reguły, a nie urzędy, organizacje lub inne podmioty,
- instytucje to ograniczenia ludzkiego działania,

<sup>9</sup> P. Lichtenstein: *A New-Institutionalist Story about the Transformation of Former Socialist Economies*. „Journal of Economic Issues” 1996, vol. 30, s. 243.

<sup>10</sup> Z. Hockuba: *Nowa ekonomia instytucjonalna...*, op. cit., s. 3.

<sup>11</sup> R. Richter, E. Furubotn: *Neue Institutionenökonomik*. Mohr Siebeck, Tübingen 1999, s. 35.

<sup>12</sup> Cyt. za: R. Richter, E. Furubotn: Op. cit., s. 7.

<sup>13</sup> D.C. North: *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge University Press, Cambridge 1990, s. 3.

<sup>14</sup> Ibid., s. 4.



- ograniczenia te mają pozanaturalny i pozatechnologiczny charakter; są stworzone przez ludzi,
- są wynikiem ludzkiego działania, ale niekoniecznie są racjonalnie zaprojektowane (skonstruowane),
- najczęściej kanalizują zachowanie, a nie jednoznacznie je określają (eliminują pewne zachowania, wyznaczając w ten sposób obszar dostępnych możliwości, czyli mają otwarty charakter),
- są względnie trwałe,
- obejmują zakazy, nakazy, zezwolenia, określają warunki w jakich można podjąć określone działania,
- obejmują mechanizmy stosowania i przestrzegania reguł,
- są upublicznione, co nie oznacza, że są wszystkim znane,
- mają ogólny charakter, co oznacza, że mogą być stosowane w nieokreślonej liczbie przyszłych sytuacji, nie są zatem oświadczeniami woli podmiotu, dotyczącymi konkretnej sytuacji, w tym na przykład rozkazem lub dyrektywą dotyczącą jednorazowego działania konkretnej osoby w konkretnej sytuacji.

Wspólnym dla przedstawicieli nowego instytucjonalizmu jest przeświadczenie, że instytucje mają znaczenie i mogą być analizowane metodami wypracowanymi przez ekonomię<sup>15</sup>. Jest to centralna teza nowego instytucjonalizmu, która co prawda może przybierać różną formę, ale w tej czy innej postaci stanowi twardy rdzeń programu badawczego. Przeświadczenie o istotnej roli instytucji oznacza, że nie można w sposób prawidłowy zrozumieć rzeczywistości gospodarczej, jeżeli pomija się rzeczywistość instytucjonalną. Gospodarka, rynek nie funkcjonują przecież w próżni instytucjonalnej, ale w ramach wyznaczanych przez różnego typu reguły. Ekonomiści instytucjonalni są przekonani, że „[...] wydajnością gospodarki rządzą rozwiązania instytucjonalne”<sup>16</sup>. Dla pełnego rozumienia tez nowego instytucjonalizmu trzeba tutaj podkreślić, że w związku z rozumieniem pojęcia „instytucje”, stwierdzenia o roli instytucji w gospodarce nie oznaczają, że musi ona być koordynowana przez jakiś podmiot, a jedynie, że istotną rolę w rynkowych mechanizmach alokacji odgrywają różnego typu reguły (w tym prawne), wartości lub konwencje.

Równie ważna jest druga część tezy nowego instytucjonalizmu. Instytucje poddają się systematycznym badaniom o charakterze naukowym i może to być dokonywane z wykorzystaniem narzędzi teorii ekonomii. Nie oznacza to mechanicznego przenoszenia instrumentarium teorii neoklasycznej, ale jednak, generalnie, posługiwanie się metodami wypracowanymi przez ekonomię, chociaż

<sup>15</sup> O.E. Williamson: *The New Institutional Economics: Taking Stock, Looking Ahead*. „Journal of Economic Literature” 2000, vol. 38, s. 595.

<sup>16</sup> R. Coase: *Nowa ekonomia instytucjonalna*. „Gospodarka Narodowa” 1999, nr 3, s. 103.

modyfikowanymi na przykład przez uwzględnienie ograniczeń informacyjnych czy niepełnej racjonalności. Nowy instytucjonalizm jest częścią ekonomii i czerpie w sposób znaczący z jej dorobku, w tym z dorobku teorii neoklasycznej, i tylko w znikomym stopniu inkorporuje pojęcia i metody socjologii, co jest charakterystyczne dla starego instytucjonalizmu.

Jedną z podstawowych cech ekonomicznej analizy instytucji jest interdyscyplinarność. Wiele modeli lokuje się na styku tradycyjnej ekonomii, teorii gier, szkoły austriackiej i analiz socjologicznych oraz prawa i politologii. Nowy instytucjonalizm jest zarazem zarówno wewnątrznie zróżnicowany, jak i nieposiadający klarownie wytyczonych granic. Może to być traktowane jako poważny zarzut wobec tego podejścia badawczego. Warto jednak pamiętać, że nowy instytucjonalizm jest na razie w fazie rozwojowej, a dopiero niedawno opuścił etap wypracowywania podstawowych zasad i założeń<sup>17</sup>. Jak się wydaje taki stan zróżnicowania modeli i rozmycia granic jest charakterystyczny dla wielu dopiero tworzących się i dynamicznie rozwijających się programów badawczych. Nie sposób nie zgodzić się z twierdzeniem O. Williamsona, że „[...] wciąż niewiele wiemy o instytucjach [...] czekając na ogólną teorię musimy zaakceptować pluralizm”<sup>18</sup>.

Wewnętrzne zróżnicowanie nowego instytucjonalizmu utrudnia precyzyjne omówienie jego założeń. Niezależnie od występujących różnic w poszczególnych podejściach badawczych zaliczanych do nowego instytucjonalizmu, można wyodrębnić następujące podstawowe założenia czynione zazwyczaj (explicite lub implicate) przez nowych instytucjonalistów: oportunizm, ograniczona wiedza, ograniczona racjonalność i niepewność strategiczna.

## 1. Oportunizm

Działania jednostek w sferze gospodarki mogą być motywowane altruizmem, nakazem i własnym interesem<sup>19</sup>. Ekonomia (neoklasyczna) interesuje się niemal wyłącznie trzecim typem motywacji. Standardowo zakłada się, że podmioty ekonomiczne dążą do realizacji własnego interesu, do maksymalizacji użyteczności w przypadku konsumentów lub zysku w przypadku producentów.

<sup>17</sup> Nie jest przypadkiem, że podręczniki referujące badania prowadzone w ramach nowego instytucjonalizmu zostały masowo opublikowane zagranicą dopiero w drugiej połowie lat 90., a w Polsce nie ukazał się jeszcze żaden podręcznik z tego zakresu. Jedynie wybór publiczny doczekał się prób systematycznego opracowania. Por. *Teoria wyboru publicznego. Wstęp do ekonomicznej analizy polityki i funkcjonowania sfery publicznej*. Red. J. Wilkin. Scholar, Warszawa 2005.

<sup>18</sup> O.E. Williamson: *The New...*, op. cit., s. 595.

<sup>19</sup> Por. W. Kasper, M. Streit: *Institutional Economics*. Edward Edgar, Northampton 1999, s. 61.

Nowy instytucjonalizm, pozostając w ramach indywidualizmu metodologicznego, często zakłada dalej idącą postać indywidualnej maksymalizacji satysfakcji, określając ją mianem oportunistu.

Pod pojęciem oportunistu<sup>20</sup> rozumie się krótkookresową maksymalizację zadowolenia (satysfakcji) bez zważania na wpływ takiego zachowania na innych i na akceptowane normy w grupie<sup>21</sup>. Za O.E. Williamsonem można powiedzieć, że oportunizm jest przebiegłym dążeniem do realizacji własnego interesu, mieszczą się w nim także jego najbardziej rażące formy, takie jak kłamstwo, kradzież, oszustwo. Odnosi się także do niekompletnego lub zniekształconego ujawnienia informacji, by wprowadzić w błąd<sup>22</sup>. Konsekwencją oportunistu jest to, że „[...] szlachetne formy organizacyjne [...] oparte na nie oportunistycznych zasadach stają się niezdolne do istnienia wskutek inwazji bezkarnych oportunistów”<sup>23</sup>.

Zachętę do działań oportunistycznych stanowią między innymi sytuacje asymetrii informacji lub poczynienia przez jedną ze stron inwestycji specyficznych. W takim przypadku reakcja na działania oportunistyczne może nie wystąpić lub być ograniczona. Mówi się o oportunistu przed zawarciem umowy i po zawarciu umowy<sup>24</sup>. Ten pierwszy wynika z asymetrii informacji dotyczącej na przykład rzeczywistej jakości towaru lub rzeczywistej pozycji jednego z podmiotów. Przy zawieraniu ubezpieczeń występuje asymetria polegająca na tym, że ubezpieczający się zna zwykle lepiej ryzyko wystąpienia szkody w jego indywidualnym przypadku. Zainteresowane zawarciem ubezpieczenia będą prawdopodobnie podmioty bardziej narażone na ryzyko wystąpienia szkody niż przeciętne w danej społeczności. Towarzystwa ubezpieczeniowe nie posiadając pełnej

<sup>20</sup> M. Lissowska w swoich publikacjach proponuje, wobec – jak uważa – innej konotacji polskiego terminu „oportunistu” niż angielskiego „opportunism”, zastąpienie słowa oportunistu przez nie-  
lojalność (por. M. Lissowska: *Instytucjonalne wymiary procesu transformacji w Polsce*. Warszawa 2004, s. 26). Z pewnością w literaturze socjologicznej oportunistu oznacza zupełnie co innego: przestrzeganie reguły mimo jej nieuznawania i przekonania o jej niesłuszności (por. P. Sztompka: *Op. cit.*, s. 286). Jednakże w dotychczasowej polskiej literaturze przedmiotu oraz tłumaczeniach literatury zagranicznej z zakresu nowego instytucjonalizmu powszechnie stosuje się termin oportunistu (oportunistyczne zachowanie), dlatego też w niniejszej pracy, aby nie zwiększać i tak już dużego zamieszania terminologicznego, zdecydowano się także w ten sposób postąpić. Ogólne słownikowe rozumienie słowa oportunistu nie odbiega zresztą zasadniczo od treści nadawanej temu terminowi przez O. Williamsona. Według Słownika Języka Polskiego oportunistu to postawa moralna człowieka nie kierującego się w swym postępowaniu powszechnie przyjętymi zasadami, lecz tym, co w danej sytuacji jest dla niego korzystne (Wydawnictwo Naukowe PWN, 1998). Pamiętać należy jednak, że rozumienie to odbiega znacząco od terminu stosowanego w socjologii.

<sup>21</sup> W. Kasper, M. Streit: *Op. cit.*, s. 64.

<sup>22</sup> O.E. Williamson: *Ekonomiczne instytucje kapitalizmu*. Warszawa 1998, s. 60.

<sup>23</sup> *Ibid.*, s. 77.

<sup>24</sup> R. Richter, E. Furubotn: *Op. cit.*, s. 144.

informacji nie mogą w pełni zindywidualizować składki. Podniesienie składek w celu ograniczenia strat powoduje, że zmniejsza się ilość podmiotów o niskim ryzyku chętnych do zakupu ubezpieczenia. W efekcie tego procesu dochodzi do selekcji negatywnej.

Oportunizm *ex post* nazywany jest często ryzykiem ubezpieczonym (lub hazardem moralnym). Oportunistyczne zachowania mogą być wynikiem asymetrii informacji (podmiot posiadający ubezpieczenie pewnego ryzyka mniej dba o jego wystąpienie, a ubezpieczyciel nie jest w stanie w pełni monitorować zachowań ubezpieczonego) lub poczynienia inwestycji specyficznych (na przykład podmiot po uzyskaniu zamówienia inwestuje w specjalistyczną linię produkcyjną, a podmiot zamawiający, wiedząc o tym, dąży do renegocjacji umowy w celu na przykład obniżenia ceny).

O. Williamson przyznaje, że „[...] wynikająca stąd koncepcja natury ludzkiej jest sztywna i przepełniona żółcią”<sup>25</sup>. Założenie o oportunistycznym zachowaniu nie musi jednak dotyczyć wszystkich podmiotów. Williamson podkreśla, że nie wszyscy ludzie są oportunisticzni, ale *ex ante* najczęściej trudno jest stwierdzić, czy mamy do czynienia z podmiotem preferującym zachowania oportunisticzne<sup>26</sup>. Oznacza to, że nawet jeżeli w danej grupie jest mniejszość podmiotów oportunisticznych, to i tak pojawia się niepewność co do zachowań wszystkich podmiotów, gdyż najczęściej z góry nie wiemy z jakim typem podmiotu mamy do czynienia.

Założenie o oportunizmie nie oznacza oczywiście negowania istnienia w realnym świecie innych motywów, w tym działań motywowanych poważanymi przez grupę wartościami i dobrem wspólnym. Dokonywanie takiego założenia ma sens między innymi z tego powodu, że konstruowane instytucje muszą być odporne na działania oportunisticzne. Dokonanie założenia o kierowaniu się wyłącznie dobrem wspólnym nie pozwala wyciągnąć żadnych wniosków dotyczących praktycznych aspektów kształtowania porządku, jest więc w dużym stopniu postępowaniem jałowym. W społeczeństwie altruistycznie nastawionych miłośników dobra wspólnego większość dyskusji instytucjonalnych nie ma racji bytu – sprowadza się do kilku prostych decyzji koordynacyjnych (na przykład samochodowy ruch prawo lub lewostronny). Organizacja stworzona na takim założeniu stałaby się łatwym łupem oportunisticznie nastawionych podmiotów, wobec których „altruści” byłiby bezbronni. Niezależnie więc od ewentualnej oceny „prawdziwej natury człowieka”, założenie o oportunizmie jest użyteczne.

Na marginesie trzeba wspomnieć o negatywnym wpływie powyższego typu założeń na popularne rozumienie tego, jakie zachowania akceptuje ekonomia.

<sup>25</sup> O.E. Williamson: *Ekonomiczne...*, Op. cit., s. 12.

<sup>26</sup> Ibid., s. 76.

Problem ten znakomicie sformułował G. Brennan: „[...] nieheroiczne teorie ludzkich zachowań mogą stać się częścią popularnego dyskursu i nadawać odcień zachowaniom, których opisowi miały służyć. Co więcej instytucje powołane z myślą o najgorszym z możliwych scenariuszy mogą ucieleśniać w sobie pewne określone założenia co do ludzkiej natury zachęcające do takich zachowań”<sup>27</sup>. Zdanie to dotyczy założeń ekonomii neoklasycznej, tym bardziej można je odnieść do założenia oportunistu, tak jak je rozumie O. Williamson. Założenia te są naturalnie jedynie opisem możliwego zachowania jednostki i nie są pozytywnie wartościowane, a tym bardziej nie stanowią zalecenia czy też akceptowanego przez ekonomię normatywu. Jednakże w potocznym rozumieniu stwierdzenia o maksymalizacji własnych korzyści czy też o oportunizmie w połączeniu z potocznym odcieniem znaczeniowym (opisowych przecież) terminów (na przykład maksymalizacja satysfakcji, użyteczności itp.) mogą być rozumiane jako zachęta do nieetycznych zachowań, które jakoby są akceptowane, a nawet postulowane przez teorię ekonomii.

## 2. Ograniczona wiedza

Jedną z fundamentalnych cech ludzkiej natury jest ograniczona zdolność do pozyskiwania, przetwarzania i przekazywania informacji. Oznacza to, że ograniczony jest zasób wiedzy, jaką posiada i może posiadać każda jednostka. Ograniczenia wiedzy obejmują nie tylko niepewną wiedzę o przyszłości, ale także ograniczoną wiedzę o stanie środowiska, w tym zasobach i cenach, a także partnerach wymiany, zwłaszcza co do ich zachowań i reakcji<sup>28</sup>.

Zasób posiadanej informacji, czyli wiedza, ma istotny wpływ na charakter decyzji podejmowanych przez podmioty. Informacja to wiedza *explicite*, którą można poznać. Traktowana jest ona jako strumień wiedzy, która przepływa między podmiotami, zaś wiedza to zasób obejmujący wiedzę *explicite* oraz *implicitę*, a zwłaszcza wiedzę osobistą<sup>29</sup>. Analogicznie wiedzę i informację definiuje S. Forlicz. Wiedza podmiotu jest zbiorem (zasobem) zgromadzonych przez niego danych i prawd o otaczającym nas świecie. Informacja jest natomiast rozumiana jako strumień danych i prawd docierających do podmiotu. Jeżeli wiedza

---

<sup>27</sup> G. Brennan: *Ekonomia*. W: *Przewodnik po współczesnej filozofii politycznej*. Książka i Wiedza, Warszawa 1998, s. 208.

<sup>28</sup> Przegląd poglądów na temat roli wiedzy i informacji w ekonomii w: S. Forlicz: *Niedoskonała wiedza podmiotów rynkowych*. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2001.

<sup>29</sup> W. Kasper, M. Streit: *Op. cit.*, s. 43.

obejmowałaby zbiór wszystkich możliwych informacji, to powiedzielibyśmy wówczas, że jest doskonała<sup>30</sup>.

Specyficznym typem wiedzy jest wiedza osobista. Termin ten obejmuje wiedzę o konkretnych okolicznościach danego czasu i miejsca, o charakterze praktycznym, często nie popartą „wiedzą dlaczego”. Wiedza taka nabywana jest analogicznie jak to się odbywa podczas praktycznej nauki zawodu – przez obserwację, naśladowanie, metodę prób i błędów. Jest to rodzaj wiedzy, który często bywa niezwerbalizowany, a nawet nieuświadomiony, a objawia się w zwyczajach, praktykach i regułach postępowania, których sensu jednostka może zupełnie niedostrzegać<sup>31</sup>. Taka wiedza o konkretnych okolicznościach, warunkach lokalnych czy ludziach dostępna jest tylko dla konkretnej, danej jednostki, która potrafi ją wykorzystać (bez dokonywania każdorazowo jej werbalizacji czy wręcz racjonalnej analizy) w swoich działaniach. Ten typ wiedzy jest trudno przekazywalny, a często wręcz niemożliwy do przekazania innemu podmiotowi. Stanowi to pierwszą przyczynę, dla której niemożliwe jest posiadanie doskonałej wiedzy.

Druga przyczyna niedoskonałości wiedzy jednostek ma charakter ekonomiczny. Pozyskiwanie i przyswojenie (rozkodowanie informacji, selekcja, wbudowanie w istniejący zasób wiedzy) informacji przynosi co prawda korzyści, ale powiązane jest także z kosztami. Do kosztów tych zaliczyć można:

- bezpośrednie koszty pozyskania i przetwarzania informacji,
- niekorzyści związane ze zużyciem energii fizycznej i psychicznej w trakcie pozyskiwania oraz przetwarzania informacji,
- alternatywne koszty czasu poświęconego na pozyskiwanie i przetwarzanie informacji<sup>32</sup>.

Jeżeli założyć malejącą krańcową użyteczność informacji (tj. w miarę pozyskiwania dodatkowych informacji ich użyteczność jest coraz mniejsza) oraz rosnące krańcowe koszty pozyskania informacji, istnieje optymalna ilość informacji, którą podmiot będzie chciał pozyskać<sup>33</sup>. Optymalny poziom informacji oznacza, że podmioty będą przejawiały ograniczoną chęć do jej pozyskiwania. Może pojawić się stan racjonalnej ignorancji, czyli sytuacja, gdy podmiotowi nie opłaca się poszukiwać i przetwarzać informacji. Krzywe kosztów i korzyści mają indywidualny przebieg w przypadku każdego podmiotu, zatem różne są oceny optymalnego zakresu pozyskiwania i przetwarzania informacji. Co więcej nie jest najczęściej możliwe stwierdzenie z góry jaką wartość będzie miała pozyska-

<sup>30</sup> S. Forlicz: Op. cit., s. 48.

<sup>31</sup> F.A. Hayek: *Indywidualizm i porządek ekonomiczny*. Znak, Kraków 1998, s. 92.

<sup>32</sup> S. Forlicz: Op. cit., s. 56.

<sup>33</sup> Ibid., s. 59.

na informacja. Faktyczne korzyści z informacji nie są najczęściej znane przed jej pozyskaniem. W momencie podejmowania decyzji o poszukiwaniu informacji korzyści mają zatem jedynie oczekiwany charakter, tj. podmioty mogą w najlepszym razie czynić pewne szacunki co do jej rzeczywistej użyteczności.

Ocena użyteczności informacji *ex ante* jest trudna i wymaga na przykład wiedzy na temat prawdopodobieństwa otrzymania informacji, stąd w większości przypadków oszacowanie *ex ante* korzyści z pozyskania dodatkowej informacji jest czysto intuicyjne i bardzo subiektywne<sup>34</sup>. Wniosek z tego taki, że stan racjonalnej ignorancji zależy w dużym stopniu od predyspozycji jednostki, w tym skłonności do ponoszenia pewnego ryzyka przy podejmowaniu decyzji o aktywności w poszukiwaniu informacji oraz dotychczasowych doświadczeń w tym zakresie. (Można założyć, że będzie zadowalała się satysfakcjonującymi rezultatami w tym zakresie).

### 3. Ograniczona racjonalność

Jeżeli uznaje się, że pełna i bezpłatna informacja nie istnieje, a człowiek posiada naturalne ograniczenia jej przetwarzania, trudno jest utrzymać stwierdzenie o doskonałej racjonalności podmiotów. Racjonalność nie jest pojęciem jednoznaczny. W głównym nurcie ekonomii pod pojęciem racjonalności rozumie się zwykle zdolność do podejmowania logicznie spójnych decyzji, takich, że podmiot wybierze zawsze najlepszą dla siebie możliwość. Precyzyjniej racjonalność to dokonywanie wyboru pozostającego w zgodzie z uporządkowanym zbiorem preferencji, które są zupełne i tranzytywne, w warunkach doskonałego i niezwiązanego z żadnymi kosztami dostępu do informacji<sup>35</sup>. W ramach takiego pojęcia racjonalności możliwe jest także uwzględnienie ryzyka (gdy znane jest prawdopodobieństwo zaistnienia danego zdarzenia).

Tak rozumiana racjonalność musi zakładać pełny dostęp do informacji oraz nieograniczone możliwości jej przetwarzania, w tym umiejętność logicznie spójnego szeregowania możliwości zgodnie z własnymi preferencjami oraz brak (systematycznych) błędów przy wyborze. W rzeczywistym świecie niepewności, ograniczeń informacyjnych i naturalnych (biologicznych) cech człowieka trudno oczekiwać, aby podmioty tak się zachowywały, stąd płynąca z różnych źródeł krytyka tego centralnego dla ekonomii neoklasycznej założenia, często jednak powiązana z pewnym nieporozumieniem. Krytyka doskonałej racjonalności wy-

<sup>34</sup> Ibid., s. 55.

<sup>35</sup> M. Blaug: *Metodologia ekonomii*. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1995, s. 334.

rażana przez socjologów, psychologów i przedstawicieli niektórych szkół heterodoksyjnych ekonomii najczęściej sprowadza się do stwierdzenia, że jest to zły opis zachowań podmiotów. Zakłada się „irracjonalną pasję do racjonalnych wyliczeń”<sup>36</sup>, czego nie potwierdzają badania rzeczywistych zachowań ludzi. Taka krytyka jest równie oczywista, co nieszkodząca teorii neoklasycznej. Jej założenia nie pretendują bowiem do opisu zachowań ludzkich, ale stanowią punkt wyjścia teorii. D.C. North ujął ten problem następująco: „[...] co prawda znam niewielu ekonomistów, którzy rzeczywiście uważają, że założenia teorii ekonomicznej prawidłowo oddają zachowania ludzi, uważają oni w większości, że takie założenia są użyteczne dla konstrukcji modeli ekonomicznych”<sup>37</sup>.

Racjonalność ograniczona jest niestety pojęciem dalekim od jednoznaczności. Zaproponowano wiele koncepcji racjonalności ograniczonej. Punktem wyjścia racjonalności adaptacyjnej H. Simona jest stwierdzenie ograniczeń kognitywnych zdolności człowieka. Ludzie nie są w stanie: uwzględnić wszystkich występujących alternatyw, oszacować wszystkich konsekwencji poszczególnych alternatyw, przeprowadzić pełnej i spójnej oceny wszystkich skutków<sup>38</sup>. Ograniczenia te powodują, że podmioty tworzą subiektywne modele świata, upraszczające rzeczywistość i one stanowią podstawę podejmowanych decyzji. Kształt tych modeli zależy zwłaszcza od historycznych doświadczeń podmiotu, w tym od wiedzy uzyskanej w wyniku prób i błędów<sup>39</sup>. Założenie o występowaniu luki między światem rzeczywistym a modelem świata będącym podstawą decyzyjną jednostki jest także punktem wyjścia teorii D.C. Northa.

H. Simon zakłada, że podmioty upraszczają proces decyzyjny w ten sposób, że oceniają poszczególne możliwości jedynie jako zadowalające lub niezadowalające (zatem w odróżnieniu od standardowej teorii użyteczność może przyjąć tylko dwie wartości), w zależności od poziomu aspiracji. Poziom aspiracji uzależniony jest od dotychczasowych doświadczeń. Jeżeli przy jego danym poziomie pozostaje wiele możliwości ocenianych jako zadowalające w następnym kroku następuje podwyższenie poziomu aspiracji. Jeżeli brak jest zadowalających alternatyw, następuje jego obniżenie. Zatem podejmowanie decyzji ma charakter sekwencyjny i polega na stopniowym przybliżaniu się do rozwiązania metodą prób i błędów.

Inną formą racjonalności ograniczonej jest racjonalność organiczna (ewolucyjna), którą zakładają przedstawiciele ekonomii ewolucyjnej (Alchian, Nelson,

<sup>36</sup> Ibid., s. 337.

<sup>37</sup> D.C. North: *Institutions, Institutional Change...*, op. cit., s. 21.

<sup>38</sup> M. Erlei, M. Leschke, D. Sauerland: *Neue Institutionenökonomik*. Schaffer Poeschel, Stuttgart 1999, s. 9.

<sup>39</sup> V. Vanberg: *Rationale Wahlhandlung, Regelorientierung und Institutionen*. W: *Formelle und informelle Institutionen*. Red. M. Held, H. Nutziger. Marburg 1998, s. 393.



Winter) i szkoły austriackiej (Hayek). Przyjmuje się tutaj uogólnioną wersję teorii wiedzy Poppera. Wychodząc ze stwierdzenia o generalnych ograniczeniach informacyjnych człowieka stwierdzają jednocześnie, że zdarzają się sytuacje, w których ignorancja działa efektywniej na rzecz pewnych celów niż by na ich rzecz działały wiedza i planowanie. W porządkach spontanicznych, gdy podmioty reagują na sygnały płynące z mechanizmu cenowego i instytucji, może w rzeczywistości dojść do lepszego wykorzystania całości istniejącej w społeczeństwie wiedzy, niż możliwe byłoby to przy zachowaniach czysto intencjonalnych i racjonalnych. Zaufanie do reguł „[...] jest mechanizmem, który nauczyliśmy się wykorzystywać, gdyż nasz rozum nie wystarczy do oceny wszystkich detali złożonej rzeczywistości”<sup>40</sup>. Hayek podkreśla, że jednym jego najważniejszych twierdzeń jest to, że większość reguł postępowania i większość instytucji wynika z adaptacji do sytuacji, w której stanem normalnym jest ograniczona wiedza<sup>41</sup>. Przyjęcie ewolucyjnej postaci racjonalności nie musi oznaczać zerwania z indywidualizmem metodologicznym oraz zasadą maksymalizacji użyteczności<sup>42</sup>, a także przyjęciem stwierdzenia o braku intencjonalności działań. Ewolucyjne podejście „[...] nie oznacza negacji fundamentalnego znaczenia celu, planowania i projektowania w zachowaniach ludzkich. Taka negacja byłaby absurdem. [...] Właściwe pytanie nie brzmi: czy ludzie mają cele? Chodzi raczej o to, aby lepiej zrozumieć dlaczego ludzie, realizując swoje cele, wykorzystują praktyki i strategie innych”<sup>43</sup>.

Pomimo znaczących różnic między różnymi koncepcjami racjonalności ograniczonej mają one wiele wspólnego. Po pierwsze żadnej z tych koncepcji nie można interpretować w kategoriach irracjonalności czy braku racjonalności. Zakłada się co najmniej działanie rozumu potrafiącego wyciągać wnioski ze swoich doświadczeń oraz kategoryzować sytuacje, aby móc zastosować odpowiednią regułę. Wszystkie one prowadzą, chociaż z różnych punktów wyjściowych, do wizji człowieka, który wobec ograniczeń wiedzy, stara się stosować reguły, aby znaleźć wyjście z sytuacji decyzyjnej. Skoro niemożliwy jest wybór doskonale racjonalny, bo nie pozwalają na to poznawcze ograniczenia człowieka, podmioty szukają „podpowiedzi” w swoim otoczeniu i doświadczeniu. Rozpowszechnione strategie działania, rutyny, różnego typu reguły i konwencje stanowią pewne wzory postępowania, które, skoro występują, mogą być interpretowane przez jednostkę jako przynoszące satysfakcjonujące rezultaty.

---

<sup>40</sup> V. Vanberg: Op. cit., s. 397.

<sup>41</sup> F.A. Hayek: *Recht, Gesetzgebung und Freiheit. Band 1: Regeln und Ordnung*. Landsberg 1986, s. 29.

<sup>42</sup> V. Vanberg: Op. cit., s. 385.

<sup>43</sup> Ibid., s. 402.

Wszystkie koncepcje racjonalności ograniczonej zakładają zatem, że dla jednostki uwzględnianie instytucji jest użyteczne, bo pozwala ograniczyć problemy związane z podejmowaniem decyzji w warunkach ograniczeń kognitywnych. Zaufanie do reguł „[...] jest mechanizmem, który nauczyliśmy się wykorzystywać, gdyż nasz rozum nie wystarczy do oceny wszystkich detali złożonej rzeczywistości”<sup>44</sup>. Większość reguł postępowania i większość instytucji wynika z adaptacji do sytuacji, w której stanem normalnym jest ograniczona wiedza<sup>45</sup>.

Przyjęcie tezy o ograniczonej racjonalności oznacza zerwanie z jednym z najważniejszych założeń głównego nurtu ekonomii, a także z tradycyjną wizją homo oeconomicusa. Zerwanie to nie jest jednak radykalne i w żadnym wypadku nie powinno być rozumiane jako przyjęcie koncepcji człowieka zbliżonej do wizji socjologicznej<sup>46</sup>. Co prawda ograniczona racjonalność, zwłaszcza w jej słabszych formach, daje możliwość (a czasami wręcz wymusza takie działanie) przenoszenia niektórych sposobów myślenia z socjologii (np. pojęcia kultury), to jednak wizja człowieka zakładana przez nowy instytucjonalizm jest zdecydowanie bliższa temu, co można łączyć z terminem homo oeconomicus niż wizji homo sociologicusa przyjmowanej przez większość socjologów. Zgodnie z tą koncepcją jednostka ograniczona jest do odgrywania przypisanych jej ról społecznych będących najważniejszym elementem w procesie socjalizacji<sup>47</sup>. Na taką wizję człowieka składają się następujące zasadnicze elementy:

- zachowanie jednostek jest określane przez społeczeństwo,
- człowiek zachowuje się zgodnie z przypisanymi mu rolami społecznymi,
- odchylenia od norm są karane przez społeczeństwo<sup>48</sup>.

Jednostka zatem buduje swój świat, a dokładniej go powiela, dzięki dostarczonym przez społeczeństwo „klockom” i założonym planom możliwych „konstrukcji”. Jest pasywna – w zasadzie brak jej możliwości dokonywania wyboru i brakuje jej zainteresowania dla tego problemu. Równocześnie ma do wyboru konformizm lub dewiację (wyjście poza system)<sup>49</sup>.

Taka przesocjologizowana lub nadmiernie uspołeczniona wizja jednostki krytykowana jest nawet przez socjologów. Uważa się, że ma ona niewiele wspólnego z naturą ludzką i problemem wolności. Wybór w tym ujęciu oznacza gotową decyzję podsunętą przez grupę<sup>50</sup>. Tak rozumiana teoria społeczna jest

<sup>44</sup> V. Vanberg: Op. cit., s. 397.

<sup>45</sup> F.A. Hayek: *Recht...*, op. cit., s. 29.

<sup>46</sup> Odżegnywał się od tego m.in. H. Simon (V. Vanberg: Op. cit., s. 412).

<sup>47</sup> P. Chmielewski: *Homo sociologicus – model a rzeczywistość*. „Studia Socjologiczne” 1998, nr 3, s. 79.

<sup>48</sup> B. Frey: *Oekonomie ist Sozialwissenschaft*. Vahlen, München 1990, s. 8.

<sup>49</sup> P. Chmielewski: Op. cit., s. 78.

<sup>50</sup> Ibid., s. 83.

zarazem zaprzeczeniem stanowiska humanistycznego<sup>51</sup>. Co więcej, takie podejście, pozbawione aktywnej, działającej celowo jednostki zmniejsza możliwość udanej interwencji w procesach polityki społecznej<sup>52</sup>. Socjolodzy poszukują zatem innej koncepcji człowieka, znajdując ją często (jak w przypadku szkoły wyboru racjonalnego) w ekonomii.

Homo sociologicus jest wizją nie do przyjęcia także dla nowych instytucjonalistów. Dostrzegają oni co prawda ograniczenia podejmowania racjonalnych decyzji oraz społeczne usadowienie jednostki, a często też kontekst kulturowy, ale nie redukują działań jednostek do wyłącznie pasywnego powielania ról narzuconych przez społeczeństwo. Wydaje się, że można mówić raczej o pewnej modyfikacji modelu homo oeconomicus, w którym większą uwagę niż do tej pory przykładają się do kosztów informacji, poszukiwań metodą prób i błędów oraz oszczędnościowych zachowań typu racjonalna ignorancja i proste reguły decyzyjne.

Obydwie koncepcje oczywiście należy przede wszystkim rozumieć jako pewne założenia teorii, a nie przekonanie o rzeczywistym charakterze człowieka. Założenie o doskonałej racjonalności może być często bardzo użyteczne, gdyż pozwala na uzyskanie klarownej i spójnej teorii. Sukcesy teorii mikroekonomicznej są tego najlepszym dowodem. W wielu przypadkach założenie o racjonalności doskonałej może być użytecznym przybliżeniem stanu faktycznego. Przewagą koncepcji racjonalności ograniczonej jest jej realistyczność. Jednocześnie jednak skonstruowanie dobrej, sformalizowanej teorii przy takim założeniu jest niezwykle trudne. Można zgodzić się z tezą E. Ostrom: „Poszukujemy zatem właściwego połączenia teorii ograniczonej i pełnej racjonalności. Obie dostarczają narzędzi, które mogą być użyteczne do zrozumienia działania jednostek w różnych sytuacjach”<sup>53</sup>.

## 4. Niepewność strategiczna

Nowy instytucjonalizm zwraca szczególną uwagę na niepewność strategiczną, czyli niewiedzę o możliwym zachowaniu się innych podmiotów, zarówno partnerów, jak i konkurentów. Dla przedstawicieli nowego instytucjonalizmu niepewność ma przede wszystkim źródła behawioralne. Wynika z braku komunikacji między podmiotami, ale zwłaszcza z sytuacji strategicznej – „[...] strony czynią plany w stosunku do siebie nawzajem i to one są źródłem niepewności”<sup>54</sup>.

<sup>51</sup> Ibid., s. 85.

<sup>52</sup> Ibid., s. 86.

<sup>53</sup> Cyt. za: P. Chmielewski: *Ludzie...*, op. cit., s. 68.

<sup>54</sup> O.E. Williamson: *Ekonomiczne...*, op. cit., s. 70.

Niepewność może wynikać ze strategicznego uchylania się od ujawnienia informacji, a nawet jej fałszywego przedstawienia, jest zatem blisko związana z oportunizmem.

Ważną konsekwencją zachowań oportunistycznych w warunkach ograniczeń informacyjnych i niepewności strategicznej jest utrudnienie lub wręcz uniemożliwienie działań grupowych. Pod pojęciem działań grupowych jest tutaj rozumiana zwłaszcza współpraca i współdziałanie z innymi podmiotami, bez których trudno jest sobie wyobrazić większość działań w sferze gospodarki czy polityki. Najprostsza nawet wymiana musi zawierać elementy współpracy (negocjacja umowy, jej dotrzymanie, ewentualna renegocjacja). Działania wspólne muszą zakładać przynajmniej minimalny poziom uzgodnień oraz skłonność do przestrzegania umów i zobowiązań.

Cały szereg modeli, zakładających indywidualistyczne postawy (w tym oportunistyczne) wskazuje, że działania grupowe są niemożliwe, nawet wtedy, gdy są one efektywne, a podmioty działają racjonalnie. W literaturze przedmiotu centralne miejsce zajmuje analiza konsekwencji gry typu dylemat więźnia. W grze tej racjonalnym dla graczy jest wybór strategii, które prowadzą do rozwiązania nieefektywnego. Problem ten nazywany jest sprzecznością racjonalności indywidualnej oraz grupowej<sup>55</sup> lub racjonalności i efektywności<sup>56</sup>.

Gra typu dylemat więźnia ma następującą strukturę (tabela 1).

Tabela 1

Struktura gry typu dylemat więźnia

Gracz A	Gracz B		
		Kooperuje	Nie kooperuje
	Kooperuje	(r,r)	(s,t)
	Nie kooperuje	(t,s)	(p,p)

$$s < p < r < t \text{ oraz } 2r > s + t$$

Źródło: C. Rieck: *Spieltheorie*. Gabler, Wiesbaden 1993, s. 37.

Przy założeniu, że gracze nie mogą komunikować się w trakcie gry, każdy z nich ma strategię dominującą, tzn. bez względu na decyzje drugiego z graczy racjonalny jest wybór strategii niekooperacji. Tym samym do wymiany nie do-

<sup>55</sup> C. Rieck: *Spieltheorie*. Gabler, Wiesbaden 1993, s. 39.

<sup>56</sup> M. Małowski, A. Wiczorek, H. Sosnowska: *Konkurencja i kooperacja. Teoria gier w ekonomii i naukach społecznych*. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1997, s. 57.

chodzi i obydwie grupy nie mogą czerpać z niej korzyści. Rozwiązanie gry jest zatem nieefektywne w sensie Pareto, gdyż można polepszyć sytuację jednego z graczy bez pogarszania sytuacji drugiego – w tej konkretnej sytuacji można nawet polepszyć położenie obydwu graczy. Dylematem więźnia można posłużyć się do zobrazowania problemu związanego z kooperacją niezbędną do dokonania wymiany w świecie, w którym nie obowiązują żadne normy, prawa i zasady moralne. Świat taki odpowiada stanowi natury w rozumieniu T. Hobbesa.

Gry typu dylemat więźnia dowodzą, że przy braku norm, prawa i zasad moralnych, asymetrii informacji oraz bezosobowych, jednorazowych relacjach do wymiany nie może dojść. Wniosek ten można rozszerzyć na inne działania grupowe. Usunięcie założenia o bezosobowych i jednorazowych relacjach komplikuje nieco obraz, ale na pewno nie zapewnia automatycznie warunków do działań grupowych, tam gdzie są one konieczne. Możliwy jest w takim przypadku cały szereg strategii zapewniających jednostce przetrwanie, ale strategia „zawsze kooperuj” do nich nie należy<sup>57</sup>.

Niepewność strategiczna wynika z faktu, że działania innych podmiotów mogą odbiegać od działań przezeń deklarowanych. W warunkach doskonałej informacji i pełnej racjonalności może nie stanowić to istotnego problemu, gdyż rzeczywiste zachowania innych podmiotów wynikające z działań optymalizacyjnych przy znanych ograniczeniach i preferencjach można przewidzieć. Jeżeli jednak warunki te nie są spełnione, niepewność strategiczna może w sposób znaczący utrudnić, a nawet uniemożliwić działalność gospodarczą, w tym wymianę. Wykształciło się jednak szereg mechanizmów, które pozwalają na ograniczenie niepewności strategicznej. Należą do nich:

- działania zabezpieczające w postaci spontanicznie tworzonych przez podmioty instytucji obudowujących umowę,
- inwestowanie w osobistą reputację podmiotów,
- instytucje nieformalne,
- instytucje zewnętrzne.

W pierwszym przypadku chodzi o taką modyfikację warunków umowy, aby obydwie strony były zainteresowane w jej wypełnieniu. Funkcję taką może spełnić dokonanie przez partnerów inwestycji specyficznych, co powoduje, że odstąpienie od umowy jest kosztowniejsze, i ułatwia także renegocjację umowy, jeżeli zajdzie taka konieczność. Do klasycznych instytucji tego typu należy wymiana zakładników, a także kaucje.

W niektórych sytuacjach opłacalne dla podmiotów jest inwestowanie w osobistą reputację. W warunkach, gdy wymiana (lub inna transakcja) nie ma charak-

---

<sup>57</sup> R. Axelrod: *Die Evolution der Kooperation*. Oldenbourg, München 2000.

teru anonimowego, znana jest wiedza o historycznych działaniach podmiotów i występuje duże prawdopodobieństwo dokonywania kolejnych transakcji z tymi podmiotami, opłacalne jest dbanie o wizerunek, gdyż można przyjąć, że transakcje chętniej będą dokonywane z podmiotami posiadającymi odpowiednią reputację. Tak rozumiana reputacja jest dobrem prywatnym i stanowi element kapitału podmiotu.

Niepewność strategiczną ograniczyć mogą także instytucje nieformalne, w tym przede wszystkim działające normy (nie tylko deklarowane, ale faktycznie przestrzegane) i wartości podzielane powszechnie w danej grupie. Instytucje nieformalne działają głównie w ten sposób, że określają zachowania niedozwolone, czasami także zalecane. W ten sposób niepewność co do zachowań innych podmiotów jest ograniczona, gdyż można oczekiwać co najmniej z dużym prawdopodobieństwem, że pewne zachowania są wykluczone. Możliwe jest to w grupach w których występują silne więzi, dostępne są także mechanizmy egzekwowania reguł. J. Coleman<sup>58</sup> i R. Putnam<sup>59</sup> określają to mianem kapitału społecznego. F. Fukuyama podkreśla (powtarzając wcześniejszą tezę F.A. Hayeka), że do pewnego stopnia mniej ważny jest charakter zasad, a ważniejsza powszechność ich obowiązywania<sup>60</sup>.

Ostatnim rozwiązaniem problemu niepewności jest ingerencja trzeciej strony, posiadającej odpowiednią siłę oddziaływania. Stroną tą powinien być podmiot niezależny i bezstronny. Najczęściej jest nią państwo, które korzystając z posiadanych elementów przymusu, narzuca reguły wraz z odpowiednimi mechanizmami egzekwowania (sądy, policja). Reguły te stanowią bodźce dla podmiotów do takiego, a nie innego postępowania. Przy czym także w tym przypadku istotne jest, czy reguły te działają i czy mechanizmy egzekwowania są skuteczne. W krańcowych sytuacjach nieskuteczne mechanizmy mogą zwiększać niepewność zamiast ją ograniczać.

## Zakończenie

Znaczenie instytucji, rozumianych jako reguły, zaczyna być zrozumiałe dopiero, gdy uwzględnić takie zjawiska jak oportunizm, ograniczona wiedza, ograniczona racjonalność i wynikająca z nich niepewność strategiczna. Podstawową

<sup>58</sup> J. Coleman: *Social Capital in the Creation of Human Capital*. W: *Social Capital. A Multifaceted Perspective*. P. Dasgupta, I. Serageldin. World Bank, Washington 2000.

<sup>59</sup> R. Putman: *Demokracja w działaniu*. Zak, Kraków 1995.

<sup>60</sup> F. Fukuyama: *Zaufanie. Kapitał społeczny a droga do dobrobytu*. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1997, s. 181.

funkcją instytucji jest stabilizacja oczekiwań i ograniczanie niepewności. Rozpowszechnione reguły mogą być interpretowane przez jednostkę jako przynoszące satysfakcjonujące rezultaty. Dla jednostki uwzględnianie instytucji jest użyteczne, bo pozwala ograniczyć problemy związane z podejmowaniem decyzji w warunkach ograniczeń kognitywnych.

Funkcja ram instytucjonalnych polega na tym, że instytucje (reguły) dostarczają bodźców ukierunkowujących ludzkie działanie, nawet tych podmiotów, które charakteryzują się oportunistycznym nastawieniem. Ograniczają obszar swobody działania, „wiążąc ręce” przyczyniają się do zmniejszenia niepewności, co do działań danego podmiotu, czyli redukują niepewność strategiczną. Instytucje, poprzez odpowiedni układ bodźców, mogą także zmienić strukturę preferencji czasowych i działań wspólnych. W przypadku polityki gospodarczej oznacza to, że instytucje zwiększają wiarygodność realizujących ją podmiotów poprzez zwiększenie kosztów i zmniejszenie zysków odstępstwa od danej polityki, ułatwiając w ten sposób realizację założonych celów<sup>61</sup>.

## BEHAVIORAL ASSUMPTIONS OF THE NEW INSTITUTIONAL ECONOMICS

### Summary

The paper reviews behavioral assumptions of the New Institutional Economics. Opportunism, limited cognitive competence, and bounded rationality are under consideration. The incomplete information and limited mental capacity determine the cost of transacting which underlies the formation of the institutions. The institutions are formed to reduce an uncertainty in the human action.

---

<sup>61</sup> A. Drazen: *Political Economy in Macroeconomics*. Princeton University Press, Princeton 2002, s. 132 i n.

Renata Pęciak

# BADANIA WZROSTU W PERSPEKTYWIE NOWEJ EKONOMII INSTYTUCJONALNEJ

## 1. Nowa ekonomia instytucjonalna i podejście instytucjonalne

Założenia ekonomii klasycznej w coraz mniejszym stopniu nadążają za wyjaśnianiem zjawisk ekonomicznych we współczesnym świecie.

Francis Fukuyama, pisząc: „[...] życie gospodarcze jest głęboko zakorzenione w życiu społecznym i że nie można go rozpatrywać z pominięciem takich spraw, jak obyczaje, wartości moralne i nawyki danego społeczeństwa. Krótko mówiąc nie można oddzielić ekonomii od kultury”<sup>1</sup>, stwierdzał jednoznacznie, że odseparowanie ekonomii i podejmowanie analizy zjawisk gospodarczych w oderwaniu od kontekstu instytucjonalnego jest niemożliwe.

W podobnym tonie wyrażał się David S. Landes, twierdząc, że „Jeśli historia rozwoju gospodarczego czegoś nas uczy, to tego, że o wszystkim przesądza kultura. [...] Z drugiej strony kultura nie działa sama. [...] determinanty złożonych procesów są zawsze liczne i wzajemnie od siebie zależne. Wyjaśnienia odwołujące się do jednej przyczyny nie sprawdzają się. Te same wartości, którym przeskadzał zły rząd w kraju ojczystym, mogą natrafić na swoją szansę gdzie indziej”<sup>2</sup>. Dlatego, zdaniem Landesa, kultura i dokonania na polu gospodarczym są ze sobą powiązane i jakiegokolwiek zmiany w jednym z tych obszarów społecz-

---

<sup>1</sup> F. Fukuyama: *Zaufanie. Kapitał społeczny a droga do dobrobytu*. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa-Wrocław 1997, s. 24.

<sup>2</sup> D.S. Landes: *Bogactwo i nędza narodów*. Muza, Warszawa 2000, s. 577-578.



nych powodują zmiany w drugim obszarze. Przejawami kultury w życiu społeczeństwa są szeroko pojęte instytucje, które tworzą ład instytucjonalny, a także regulują i determinują funkcjonowanie społeczeństwa. Instytucje wpływają na możliwości rozwoju gospodarczego, a także na kształtowanie narzędzi ekonomicznych stymulujących rozwój społeczny gospodarek.

Analiza czynników wpływających na wzrost gospodarczy z uwzględnieniem instytucji i kontekstu instytucjonalnego stała się nieodzownym aspektem badań w głównym nurcie ekonomii. Stąd coraz szersze miejsce we współczesnej ekonomii zajmuje obecnie nurt instytucjonalny. Instytucjonaliści nie podważyli dominacji ekonomii głównego nurtu, niemniej jednak zagadnienia, które poruszają, pobudzają do refleksji zwłaszcza w odniesieniu do znaczenia instytucji dla teorii ekonomii, ale także dla praktyki życia gospodarczego. Jak sugerują niektórzy autorzy, powstanie nurtu instytucjonalnego było w znacznej mierze reakcją na indywidualistyczne i mechanistyczne założenia nurtu neoklasycznego<sup>3</sup>.

Izolowanie procesów gospodarczych od innych zjawisk społecznych nie wyjaśnia rzeczywistości, stąd liczne powiązania z socjologią, antropologią, psychologią, teorią organizacji, politologią, prawem i innymi naukami wyjaśniającymi zjawiska społeczne<sup>4</sup>. Ekonomia instytucjonalna przyjmuje, że zintegrowanie ekonomii z innymi naukami społecznymi oraz interdyscyplinarne i holistyczne podejście mogą dostarczyć rozwiązań w wyjaśnianiu procesów, a także zjawisk gospodarczych.

Nurt instytucjonalny zarówno w ramach tzw. starego, jak i nowego instytucjonalizmu jest nurtem stosunkowo heterogenicznym, który nie przyjmuje jasno określonych wspólnych dla różnych kierunków założeń. Obejmuje różne programy badawcze, teorie i koncepcje, a za podstawę badań przyjmuje założenie, że działanie ekonomiczne wyznaczone jest przez kontekst instytucjonalny gospodarki<sup>5</sup>. Wcześniej stary instytucjonalizm, a obecnie w dużo większym stopniu nowa ekonomia instytucjonalna, za punkt wyjścia analizy i wyjaśniania procesów gospodarczych przyjmują instytucje jako pewien wzorzec ukształtowany przez zbiorowość społeczną<sup>6</sup>. Wspólną platformę badań w ramach tego nurtu stanowi założenie, że instytucjonalna struktura gospodarki i społeczeństwa jest

<sup>3</sup> A. Sulejewicz: *Czynniki instytucjonalne w badaniach wzrostu gospodarczego krajów posocjalistycznych*. Materiały z konferencji pt. „Ścieżki wzrostu gospodarczego w krajach posocjalistycznych w latach 1990-2005: konwergencja czy dywergencja?”, Warszawa, listopad 2006. SGH, Warszawa 2006, s. 5.

<sup>4</sup> M. Ratajczak: *Nurt instytucjonalny we współczesnej myśli ekonomicznej*. „Ruch Prawniczy i Ekonomiczny i Socjologiczny” 1994, z. 1.

<sup>5</sup> Z. Hockuba: *Nowa Ekonomia Instytucjonalna – czy zdominuje nasze myślenie w rozpoczynającym się stuleciu?* „Czy ekonomia nadąża za wyjaśnieniem rzeczywistości?” 2000, Z. 2, s. 3 i n.

<sup>6</sup> W. Stankiewicz: *Ekonomia instytucjonalna. Zarys wykładu*. Wydawnictwo PWSBiA, Warszawa 2005, s. 8.

czynnikiem determinującym wymianę i produkcję. Stąd rozszerzenie badań na kontekst społeczny, polityczny i instytucjonalny<sup>7</sup>.

Analiza instytucjonalna obejmuje badania systemu ekonomicznego jako integralną część całego złożonego go systemu społeczno-ekonomicznego i dotyczy wymiaru społecznego, psychologicznego, politycznego oraz instytucjonalnego. Trudno jest w sposób syntetyczny ująć instytucjonalizm. M. Blaug, aby wyjaśnić istotę instytucjonalizmu, jako zasadnicze cechy metodologiczne tego nurtu uznał:

- krytykę wysokiego poziomu abstrakcji ekonomii neoklasycznej, a zwłaszcza statycznego podejścia do teorii cen,
- ujęcie interdyscyplinarne – instytucjoniści reprezentują holistyczne podejście do ekonomii, która podlega ewolucji, jest powiązana z innymi dziedzinami nauki, jak prawo, historia, psychologia czy socjologia,
- odrzucenie empiryzmu klasyków i neoklasyków odwołujących się do badań ilościowych,
- akceptowanie interwencjonizmu państwowego<sup>8</sup>.

Niektórzy ekonomiści uznają instytucjonalizm za nurt komplementarny wobec głównego nurtu ekonomii współczesnej<sup>9</sup>. Analiza instytucjonalna podkreśla rolę instytucji społecznych, politycznych i gospodarczych w wyjaśnianiu zjawisk ekonomicznych. Takie ujęcie stawia nową ekonomię instytucjonalną w opozycji do ekonomii ortodoksyjnej, która odrzuca wpływ czynników pozaekonomicznych na decyzje racjonalnie działających podmiotów ekonomicznych. Nowy instytucjonalizm stanowi próbę wyjaśnienia zjawisk ekonomicznych z innej niż neoklasyczna perspektywy. Punktem wyjścia jest krytyka założenia o racjonalności działania uczestników rynku przyjętego przez ekonomię ortodoksyjną. Zarzucano jej, że pomijała wiele czynników socjokulturowych, które według instytucjonalistów mają decydujący wpływ na indywidualne decyzje gospodarcze. Jednym z podstawowych zarzutów wysuwanych wobec instytucjonalizmu przez ekonomistów ortodoksyjnych jest normatywny charakter sformułowań dotyczących zjawisk ekonomicznych.

P. Chmielewski przyjmuje, że nowy instytucjonalizm skupia się na „[...] badaniu wewnętrznych i zewnętrznych uwarunkowań zachowań instytucji społecznych w celu zdiagnozowania przyczyn trudności lub prognozowania problemów, które wyniknąć mogą z zastosowania określonego projektu instytucjonalnego do określonej rzeczywistości społecznej”<sup>10</sup>.

<sup>7</sup> Z. Hockuba: Op. cit., s. 3 i n.

<sup>8</sup> M. Blaug: *Teoria ekonomii. Ujęcie retrospektywne*. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2000, s. 744.

<sup>9</sup> A. Wojtyna: *Nowe trendy zachodniej teorii ekonomii*. AE, Kraków 1988, s. 93.

<sup>10</sup> P. Chmielewski: *Ludzie i instytucje. Z historii nowego instytucjonalizmu*. Instytut Pracy i Spraw Socjalnych. Warszawa 1995. s. 5 i 6.

Jedną z najważniejszych cech instytucjonalizmu jest badanie warunków społecznych gospodarowania w otoczeniu istniejących instytucji ekonomicznych i społecznych, które determinują zachowanie jednostek. Ekonomia instytucjonalna traktuje zjawiska ekonomiczne w powiązaniu z instytucjami oraz podkreśla występujące między nimi interakcje i zależności. Krytykuje założenie ekonomii ortodoksyjnej, że problem rzadkości może być rozwiązany na konkurencyjnych rynkach, koncepcję *homo economicus* i racjonalnego działania oraz założenie o doskonałym działaniu mechanizmów rynkowych, które abstrahują od wpływu czynników kulturowych, psychologicznych czy socjologicznych.

We współczesnych gospodarkach nie tylko rozwijających się, typu *emerging markets*, ale również dla krajów rozwiniętych szczególne znaczenie w wyjaśnianiu procesów gospodarczych odgrywają czynniki instytucjonalne. Kluczowe zagadnienia stanowią kwestia roli gospodarki i jej oddziaływania w społeczeństwie oraz pozycja instytucji w społecznym procesie gospodarowania<sup>11</sup>.

## 2. Zarys pojęcia instytucji w analizie instytucjonalnej

Podobnie jak niejednoznaczne są założenia nowej ekonomii instytucjonalnej w obrębie całego nurtu, tak też różnie definiowane jest fundamentalne pojęcie instytucji. Generalnie, pojęcie instytucji rozumiane jest w szerokim znaczeniu ze względu na różnorodną i niejednozącną interpretację.

John Roger Commons definiuje instytucje jako zbiorowe działanie w zakresie kierowania i rozszerzania indywidualnego działania<sup>12</sup>, są to „[...] działające układy, razem ze swoimi regułami funkcjonowania, od rodziny poprzez korporację, związek zawodowy, stowarzyszenie gospodarcze aż do samego państwa”<sup>13</sup>. Zdaniem Commonsa, jedną z funkcji instytucji jest zapewnienie jednostkom możliwości działania i współdziałania w świecie nękanym konfliktami<sup>14</sup>. Stąd zasadnicza rola instytucji związana z koordynowaniem działań oraz rozwiązywaniem konfliktów poprzez stanowienie praw i obowiązków.

<sup>11</sup> W. Jaromłowicz, B. Woźniak: *Transformacyjne bezrobocie instytucjonalne*. W: *Bezrobocie we współczesnych gospodarkach rynkowych*. Red. D. Kopycińska. Uniwersytet Szczeciński, Szczecin 2006, s. 51 i n.

<sup>12</sup> H. Landreth, D.C. Colander: *Historia myśli ekonomicznej*. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1998, s. 507.

<sup>13</sup> J.R. Commons: *Institutional Economics. Its Place in Political Economy*. T. 1. The McMillan Company, New York 1934, s. 146.

<sup>14</sup> M. Iwanek, J. Wilkin: *Instytucje i instytucjonalizm w ekonomii*. UW-WNE, Warszawa 1998.

Thorstein Veblen – intelektualny ojciec heterodoksji amerykańskiej (jak nazywają go H. Landreth i D.C. Colander<sup>15</sup>) – definiował instytucje jako kompleks nawyków myślowych i konwencjonalnych zachowań, które stanowią podstawę działania ludzi interesu<sup>16</sup>. Instytucje są wynikiem procesu selekcji i adaptacji, postawy i skłonności, wyznaczając sposób życia i stosunki między ludźmi. „Instytucje społeczne to w swej istocie dominujące sposoby myślenia uwzględniające poszczególne warunki społeczne, poszczególne funkcje jednostki i społeczności. Zaś sposób życia, na który składają się działające w danym czasie instytucje można z punktu widzenia psychologicznego scharakteryzować jako dominujące w danym czasie postawy duchowe lub dominującą koncepcję życia”<sup>17</sup>. Niemniej istotne od psychologicznego charakteru instytucji są materialne i technologiczne uwarunkowania instytucjonalnej struktury społecznej. „Te instytucje to utarte zwyczajowo sposoby regulowania procesów życiowych społeczeństwa w odniesieniu do środowiska materialnego, w którym to społeczeństwo żyje”<sup>18</sup>. Instytucje stanowią więc określone nawyki myślowe, które kierują działaniem jednostki. Typowe veblenowskie instytucje w wymiarze psychologicznym to konsumpcja pokazowa czy ostentacyjne próżnowanie. Natomiast instytucje ekonomiczne, które pojawiają się na określonym poziomie rozwoju społeczno-ekonomicznego, to prawo własności prywatnej. Veblen podkreśla zmienny i historyczny charakter instytucji społeczno-ekonomicznych, które determinują zachowanie ekonomiczne społeczeństw.

Instytucje to reguły, które stając się zaadoptowanym przez społeczeństwo modelem, oddziałują na postępowanie jednostki.

W analizie instytucjonalnej współcześni ekonomiści kierują swe zainteresowania w stronę normatywnych podstaw porządku społecznego (reguły, zwyczaje, normy prawne, moralne kodeksy, ideały), z których wynika zachowanie człowieka. Stworzone przez człowieka instytucje kształtują interakcje zachodzące między ludźmi oparte na zasadach i regułach formalnych oraz nieformalnych normach czy wartościach. Instytucje tworzą w ten sposób ramy i możliwe zachowania ludzi, kształtując porządek społeczny. Ogólnie rzecz ujmując, współcześni instytucjonaliści traktują instytucje jako zespół działających reguł, zespół działających norm bądź też jako reguły zachowania<sup>19</sup>. Jeszcze inaczej, instytucje to zbiory zachowań, nawyków myślenia czy sposobów działania, które zostały potwierdzone w praktyce i uznane przez członków danej społeczności.

<sup>15</sup> H. Landreth, D.C. Colander: Op. cit., s. 476 i n.

<sup>16</sup> B. Danowska-Prokop, H. Przybyła, U. Zagóra-Jonszta: *Nieliberalne kierunki myśli ekonomicznej*. AE, Katowice 2003, s. 13.

<sup>17</sup> T. Veblen: *Teoria klasy próżniaczej*. Muza, Warszawa 1998, s. 148 i n.

<sup>18</sup> Ibid.

<sup>19</sup> P. Chmielewski: Op. cit., s. 81.

Wacław Stankiewicz określa instytucje jako „[...] «działający układ», który da się sprowadzić do aktywnego systemu w procesie transakcji, w którym zawarte są zasady, reguły i normy zachowania jednostek i zbiorowości»<sup>20</sup>.

Walton H. Hamilton określał normy jako trwałe i przeważający sposób myślenia lub działania, który jest ucieleśniony w tradycjach danej grupy ludzi lub ich zwyczajach<sup>21</sup>.

Douglass Cecil North, jeden z czołowych przedstawicieli nowej ekonomii instytucjonalnej, definiuje instytucje jako reguły gry w społeczeństwie lub też ograniczenia, które kształtują ludzkie interakcje. „Instytucje to reguły gry lub, bardziej formalnie, stworzone przez człowieka ograniczenia, które kształtują ludzkie interakcje. W rezultacie, konstruują strukturę bodźców w sferze wymiany międzyludzkiej zarówno w wymiarze politycznym, społecznym, jak i ekonomicznym»<sup>22</sup>. To układ reguł i procedur stosowania, a także norm moralnych i etycznych, które ograniczają zachowanie jednostek. Instytucje tworzą ramy, wewnątrz których podmioty wzajemnie na siebie oddziałują, a także ustanawiają zasady współpracy i współzawodnictwa, które kształtują społeczeństwo. „[...] obejmują one [instytucje – przyp. aut.] ograniczenia formalne (np. reguły, prawa, konstytucje), nieformalne (np. normy zachowań, konwencje, dobrowolne kodeksy zachowań) oraz charakterystyki ich wdrażania. Łącznie określają one strukturę bodźców we wspólnotach, a zwłaszcza w gospodarkach»<sup>23</sup>.

Szkola regulacji, rozwijająca się od lat 70. XX wieku na gruncie ekonomii francuskiej, bada struktury instytucjonalne, przyczyny i przebieg kryzysów gospodarczych, a także transformacje współczesnych gospodarek oraz społeczeństw. W interpretacji regulacjonistów, instytucje definiowane są jako każda kodyfikacja jednego lub więcej stosunków społecznych<sup>24</sup>, wyróżniając pięć podstawowych form instytucjonalnych: pieniądz, stosunki płacowe, formy konkurencji, warunki przystąpienia do systemu międzynarodowego oraz formy i rola państwa. Teoria regulacji podkreśla znaczenie form instytucjonalnych, ich koherentności w okresie wzrostu i ich sztywności w okresie kryzysu<sup>25</sup>. Konwergencja

<sup>20</sup> W. Stankiewicz: Op. cit., s. 33.

<sup>21</sup> W.H. Hamilton: *Institution*. W: E.R.A. Seligman & A. Johnson: *Encyclopedia of the Social Sciences*. McMillan Company, New York 1932, s. 84 i n.

<sup>22</sup> D.C. North: *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge University Press, Cambridge 1990, s. 3.

<sup>23</sup> D.C. North: *Economic Performance Through Time*. „The American Economic Review” June 1994, Vol. 84, No. 3, s. 360.

<sup>24</sup> R. Boyer, Y. Saillard: *Théorie de la régulation: l'état des savoirs*. Economica, Paris 1995, s. 543.

<sup>25</sup> J. Lamoureux: *Naissance et transformations des institutions: apports de la théorie de la régulation, de la théorie des conventions et de J.R. Commons*. Centre de documentation du CRISES. Université du Québec. Montreal. [Http://www.crisis.uqam.ca/9608b.htm#1](http://www.crisis.uqam.ca/9608b.htm#1) (25.04.2004).

tych form instytucjonalnych jest fundamentalna dla wzrostu gospodarczego i jawi się jako swoisty porządek pozwalający zidentyfikować specyficzny system akumulacji. Ten *system akumulacji* oznacza zespół prawidłowości zapewniający ogólną i względnie spójną progresję akumulacji kapitału, to znaczy taką, która pozwala resorbować bądź rozproszyć w czasie pojawiające się desorpcje i nierównowagę<sup>26</sup>.

Jeszcze inna definicja zaproponowana przez współczesnych instytucjonalistów określa instytucje jako „[...] pewien zestaw reguł, norm formalnych i nieformalnych wraz z cechującymi je własnościami i mechanizmami egzekwowania «dobrego» zachowania, które determinują uprawnienia i obowiązki ludzi wchodzących w społeczne interakcje między sobą»<sup>27</sup>.

Pojęcie instytucji społecznej może być rozważane w ujęciu węższym bądź szerszym. W węższym znaczeniu – instytucja społeczna to zorganizowany i utrwalony zespół działań ludzkich, zakładający istnienie celu instytucji, personelu, norm, środków materialnych, funkcji i rzeczywistej działalności, który jest nakierowany na zaspokojenie określonych potrzeb. W szerszym znaczeniu natomiast określa względnie trwały układ społecznie ustanowionych sposobów i reguł zachowania usankcjonowanych przez normy społeczne. Instytucja społeczna ogólnie rzecz ujmując, to pewna regularność w społecznym zachowaniu aprobowana przez daną zbiorowość, która determinuje zachowanie ludzkie w pewnych specyficznych, powtarzających się sytuacjach<sup>28</sup>.

W. Stankiewicz wśród podstawowych cech instytucjonalizmu wyróżnia:

1. Instytucje wnoszą do działalności gospodarczej czynniki trwałości, ciągłości i stabilności poprzez tworzenie warunków zapewniających przewidywalność rezultatów określonego zbioru działań.
2. Instytucje są dziedziczone poprzez uczenie się jednostek i ich udział w różnych formach edukacji.
3. Instytucje zawierają system bodźców pozytywnych i negatywnych.
4. Instytucje zapewniają swobodę i bezpieczeństwo działaniom jednostki w określonych granicach.
5. Instytucje społeczne redukują niepewność, a przez to wpływają na obniżenie kosztów transakcji<sup>29</sup>.

Konkludując rozważania dotyczące pojęcia instytucji, można ogólnie przyjąć, że instytucje stanowią główny element społeczno-ekonomicznej doktryny

<sup>26</sup> R. Boyer: *La théorie de la régulation. Une analyse critique*. La Découverte, Paris 1986, s. 19-21.

<sup>27</sup> A. Sulejewicz: Op. cit., s. 10 i 11.

<sup>28</sup> A. Horodecka: *Instytucjonalizm i podejście instytucjonalne do polityki gospodarczej*. „Polityka Gospodarcza” 2001-2002, z. SGH, nr 5-6, s.130.

<sup>29</sup> W. Stankiewicz: Op. cit., s. 36.

starego i nowego instytucjonalizmu. Określają one utrwalone postawy, wzorce myślenia, sposoby działania, nawyki, zachowania, zwyczaje i obyczaje; są zasadami, które tworzą wspólną wiedzę o ludzkim zachowaniu. Instytucje i wiedza są podstawowymi regulatorami porządku społeczno-ekonomicznego, a proces ich zmian jest zasadniczym czynnikiem rozwoju społeczno-gospodarczego<sup>30</sup>.

### 3. Poziomy analizy instytucjonalnej

Instytucje tworzą ramy, wewnątrz których podmioty wzajemnie na siebie oddziałują, a także ustanawiają zasady współpracy i współzawodnictwa, które kształtują społeczeństwo. Ograniczenia ucieleśnione w instytucjach strukturalizują ludzkie interakcje. Instytucje składają się z ograniczeń formalnych (np. reguł, prawa, konstytucji), z ograniczeń nieformalnych (norm zachowania, konwencji, narzucanych sobie kodów postępowania) i z charakterystycznych sposobów egzekwowania czy przymuszania.

Instytucje są tworzone, zmieniane i modyfikowane przez człowieka. Tworzą gorset, w ramach którego działa człowiek, i który wyznacza jego zachowanie. Dlatego też instytucje wymyślone przez człowieka, które stanowią nałożone na ludzkie zachowanie reguły i zasady postępowania, pozwalają na przewidywanie społecznych interakcji i powiązań.

D.C. North podkreśla rolę instytucji rozumianych jako reguły gry, a także rolę agentów ekonomicznych nazywanych graczami, przez analogię do instytucji uznanych za reguły gry. Szczególną uwagę przywiązuje do interakcji między zachowaniem podmiotów gospodarczych a instytucjami. Ewolucja jego rozważań nad instytucjami dokonuje się wokół zagadnienia, którego celem jest wyjaśnienie sposobu, w jaki agenci kształtują swoje wyobrażenie o świecie<sup>31</sup>.

W niepewnym otoczeniu, które cechuje niedoskonała informacja, a także istnienie kosztów transakcyjnych, instytucje zmniejszają niepewność wyływającą z niedoskonałości rynków, zmniejszają koszty interakcji między jednostkami w porównaniu do otoczenia, w którym instytucje nie funkcjonują. W ten sposób instytucje w ramach swych funkcji zmniejszają niepewność związaną z podejmowaniem decyzji, wprowadzają stabilizację w życiu człowieka, stanowią klucz do rozumienia ludzkich interakcji, pomagają jednostkom rozkodować społeczny kontekst, dokonywać wyborów i podejmować decyzje.

<sup>30</sup> G. Gorzelak: *Bieda i zamożność regionów. Założenia, hipotezy, przykłady*. „Studia Regionalne i Lokalne” 2003, nr 1 (11), s. 4.

<sup>31</sup> D. Chabaud, C. Parthenay, Y. Perez: *L'évolution de l'analyse northienne des institutions: la prise en compte des idéologies*. „Revue Economique” Mai 2005, nr 56 (3), s. 3 i n.

Instytucje determinują niskie koszty transakcyjne, co w konsekwencji przyczynia się do zwiększania efektywności rynków. Efektywność adaptacyjna rynków stanowi jeden z fundamentalnych kryteriów analizy Northa oraz zakłada, że pomyślny rozwój społeczno-gospodarczy może być zagwarantowany dzięki elastycznej matrycy instytucjonalnej, która gwarantuje dostosowania do zmian technologicznych, demograficznych czy związanych z szokami występującymi w systemie społecznym<sup>32</sup>.

North przyznaje jednak, że instytucje mogą być niedoskonałe z uwagi na ograniczoną racjonalność czy też na mylne wyobrażenia jednostek. Niektóre instytucje mogą pozostawać nieskuteczne również z uwagi na skłonności podmiotów do kierowania się własnym, partykularnym interesem<sup>33</sup>. Jednostki, ulegając tzw. schematom mentalnym, analizują otoczenie przetwarzając informację za pośrednictwem schematów mentalnych, poprzez które postrzegają rzeczywistość i rozwiązują problemy. Stąd zdaniem Northa bardzo ważną kwestią jest proces przetwarzania informacji, który staje się kluczem do zrozumienia modelu zachowań społecznych<sup>34</sup>.

Instytucje są zbudowane z instytucji formalnych i nieformalnych, a także ze sposobu ich egzekwowania. Wspólnie wyznaczają one strukturę bodźców w społeczeństwie<sup>35</sup>. Ograniczenia formalne to reguły, takie jak konstytucja, ustawodawstwo, prawo własności, które obejmują polityczne, jurysdykcyjne i ekonomiczne zasady, a także kontrakty. Zasady te tworzą hierarchię, na szczycie której stoi konstytucja, poniżej ustawy, prawo wspólnotowe, ustawy uzupełniające, a na najniższym poziomie – indywidualne kontrakty<sup>36</sup>.

Ograniczenia nieformalne to zwyczaje, kod postępowania, normy zachowania, które kształtowały się w sposób specyficzny w zależności od poszczególnych społeczności. Pojawiły się one jako swoiste dziedzictwo kulturowe. Zadaniem ograniczeń formalnych było koordynowanie „powtarzalnych ludzkich interakcji”<sup>37</sup>, a dotyczą one zwłaszcza przygotowania, rozszerzania i modyfikacji zasad formalnych, społecznie sankcjonowanych norm zachowania, a także standardów postępowania stanowiących wewnętrzny przymus.

<sup>32</sup> J. Godłów-Legiędź: *Instytucjonalna analiza transformacji ustrojowej. Od planu do rynku*. W: *Nowa Ekonomia Instytucjonalna. Aspekty teoretyczne i praktyczne*. Red. S. Rudolf. WSZiA, Kielce 2005, s. 31.

<sup>33</sup> D. Chabaud, C. Parthenay, Y. Perez: *North versus Williamson? Oppositions et complémentarités dans la Nouvelle Economie Institutionnelle. Working Papers GRJM*. Université de Paris, 2004, s. 6.

<sup>34</sup> D.C. North: *Institutions, Institutional Change...*, op. cit., s. 37.

<sup>35</sup> D.C. North: *Economic Performance...*, op. cit., s. 360.

<sup>36</sup> D.C. North: *Institutions, Institutional Change...*, op. cit., s. 47.

<sup>37</sup> Ibid., s. 46.



Tabela 1

## Reguły formalne i nieformalne

Reguły formalne			Reguły nieformalne (rozwiązują problemy wymiany, których nie dostarczają reguły formalne): rutyna, zwyczaj, tradycja, kultura – są to nieformalne ograniczenia		
Polityczne (sądowe) reguły	Reguły ekonomiczne, które definiują prawa własności	Kontrakty	Konwencje	Normy zachowania	Samowyzwalające się kody zachowań

Źródło: A. Horodecka: *Instytucjonalizm i podejście instytucjonalne do polityki gospodarczej*. „Polityka Gospodarcza” 2001-2002, z. SGH, nr 5-6, s.133.

Między regułami formalnymi a nieformalnymi istnieje dychotomia, która określa, że reguły formalne są „stworzone”, „napisane” i zamierzone, natomiast reguły nieformalne stanowią niepisane normy i ewoluują cały czas. F. von Hayek nazywał je regułami zamierzonymi i spontanicznymi<sup>38</sup>. Zdaniem Northa, różnica między tymi dwoma rodzajami reguł pozwala wyjaśnić niejednorodne drogi ewolucji poszczególnych społeczeństw i zmian historycznych.

To reguły formalne i nieformalne oraz ich egzekwowanie kształtują zdaniem Northa wyniki ekonomiczne. Reguły formalne zmieniają się nieustannie (w ramach działań w sferze polityki), ograniczenia nieformalne zmieniają się zwykle stopniowo. North zauważa jednak, że zaadoptowanie czy kopiowanie zasad formalnych charakterystycznych dla jednych gospodarek, może przynieść całkowicie różne wyniki gospodarcze w innych krajach. Przyczyn takiego ewentualnego zróżnicowania należy szukać w istnieniu i funkcjonowaniu różnych zasad nieformalnych oraz w sposobie egzekwowania tych zasad w zależności od gospodarek i grup społecznych<sup>39</sup>. Stąd, zdaniem Northa, bezpośrednia transmisja formalnych zasad ekonomicznych i politycznych, które mogły stanowić źródło sukcesu gospodarek Zachodnich do krajów przechodzących proces transformacji systemowej czy też do gospodarek trzeciego świata, nie jest wystarczającym czynnikiem gwarantującym dobre wyniki ekonomiczne.

Zarówno formalne, jak i nieformalne instytucje są kształtowane przez człowieka i jego subiektywne podejście. To jego subiektywne postrzeganie świata determinuje wybory dokonywane spośród zasad formalnych i nieformalnych ograniczeń, które cały czas ewoluują. Reguły formalne stanowiące jedynie część

<sup>38</sup> S. Fiori: *Alternative Vision of Change in Douglass North's New Institutionalism*. „Journal of Economic Issues” December 2002, Vol. XXXVI, No 4, s. 1039.

<sup>39</sup> D.C. North: *Economic Performance...*, op. cit., s. 366.

matrycy instytucjonalnej uzupełniane są ograniczeniami nieformalnymi. Rutyna, zwyczaje, tradycja, kultura – to reguły bądź ograniczenia nieformalne. Reguły te obejmują konwencje, które pozwalają rozwiązać problemy. Wszyscy uczestnicy wymiany są zainteresowani utrzymaniem tych reguł, gdy gwarantują one utrzymanie wymiany. Obejmują one również normy zachowania wyznaczające standardowe postępowanie, a także samonarzucający się kodeks postępowania wyznaczający kanon, w którym mieści się uczciwość i prawość<sup>40</sup>. Reguły nieformalne pozwalają każdego dnia realizować transakcje. Konwencje wymuszane są samostannie, natomiast normy zachowania – na przykład przez sankcje społeczne czy też władzę przzymuszającą.

Generalnie rzecz ujmując, w odniesieniu do instytucji można wyróżnić cztery poziomy, które są funkcją ich zakorzenienia w świadomości społecznej, podatności na zmiany i interakcje z procesami gospodarczymi:

1. **Instytucje nieformalne** – na poziomie „społecznego zakorzenienia” obejmujące kulturę, zwyczaje, religię, tradycję; pełnią one istotną rolę w życiu społecznym, nakładając ograniczenia na postępowanie jednostek, wpływając tym samym na zmniejszenie niepewności i redukcję kosztów transakcji; ze względu na wysoki stopień zakorzenienia w świadomości społecznej, zmiany na poziomie instytucji nieformalnych dokonują się spontanicznie, aczkolwiek powoli – w procesach ewolucyjnych, a nie rewolucyjnych.
2. **Instytucje formalne** – obejmują środowisko instytucjonalne (prawo, polityka, biurokracja, prawa własności), określają reguły gry w życiu gospodarczym, społecznym i politycznym, pozostają w interakcji z instytucjami nieformalnymi, które nakładają ograniczenia odnośnie do wyborów podejmowanych na poziomie instytucji formalnych; wpływają na efekty produkcyjne gospodarki oraz na instytucje nieformalne. Na poziomie instytucji formalnych szczególne znaczenie instytucjonalności przywiązują do praw własności (*property rights*). W ramach systemu ekonomicznego, główną funkcją uprawnień własnościowych jest łagodzenie bądź eliminowanie konfliktów wynikających z dysponowania zasobami ekonomicznymi. Efektywność systemu i prawidłowe funkcjonowanie sfery uprawnień własnościowych są możliwe w warunkach wyraźnego zdefiniowania oraz przypisania tytułu własności dóbr i usług konkretnym jednostkom, swobodnego transferowania tych tytułów, a także w warunkach ochrony i egzekwowania praw własności przez państwo<sup>41</sup>. Bariere dla efektywności tego systemu może stanowić system polityczny czy konserwatywne postawy różnych grup społecznych.

<sup>40</sup> D.C. North: *Institutions, Ideology and Economic Performance*. „Cato Journal” Winter 1992, Vol. 11, s. 480.

<sup>41</sup> M. Iwanek, J. Wilkin: Op. cit., s. 98.

3. **Reguły zawierania transakcji** – poziom obejmujący kontrakty, transakcje, zarządzanie procesem ekonomicznym w ramach firmy i organizacji gospodarczej; celem reguł jest minimalizacja kosztów tych transakcji, do których można zaliczyć koszty poszukiwania niezbędnych informacji, koszty negocjacji transakcji, koszty sporządzania kontraktu, koszty egzekwowania kontraktu czy koszty ochrony praw własności. O wysokości kosztów stanowią cechy transakcji w postaci charakteru zasobów zaangażowanych w transakcję, częstotliwość przeprowadzania transakcji oraz stopień niepewności, który towarzyszy transakcji.
4. **Reguły podejmowania decyzji ekonomicznych** – obejmują poziom, w ramach którego podejmowane są jednostkowe decyzje dotyczące alokacji zasobów; na tym poziomie najważniejsza staje się jednostka<sup>42</sup>.

Poziomy analizy instytucjonalnej w najnowszym ujęciu przedstawia poniższa tabela.

Tabela 2

Instytucje: poziomy analizy instytucjonalnej

Poziom społecznego osadzenia ( <i>embeddedness</i> )	Instytucje nieformalne	Zwyczaje, normy, tradycja, religie, kultura
Poziom otoczenia instytucjonalnego	Instytucje formalne	Otoczenie instytucjonalne, formalne reguły działania, prawa własności, sądownictwo, biurokracja, polityka
Poziom samoregulacji	Instytucjonalne układy ( <i>arrangements governance</i> )	Kontrakty (dostosowanie struktur samoregulacji do transakcji) Transakcja zawiera 3 zasady: konflikt, wzajemność i porządek
Poziom podstawowy	Alokacja zasobów	Organizacje (zwłaszcza przedsiębiorstwo) jako <i>black box</i> , ciągłe procesy dostosowań rynkowych (zatrudnianie, ceny, ilości), bodźce do preferencji, technologii i wyposażenia czynników produkcji

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: A. Sulejewicz: *Czynniki instytucjonalne w badaniach wzrostu gospodarczego krajów posocjalistycznych*. Materiały z konferencji pt. „Ścieżki wzrostu gospodarczego w krajach posocjalistycznych w latach 1990-2005: konwergencja czy dywergencja?”, Warszawa, listopad 2006. SGH, Warszawa 2006.

<sup>42</sup> M. Iwanek, J. Wilkin: Op. cit., s. 52 i n.

## 4. Wzrost i rozwój gospodarczy w perspektywie instytucjonalistów

W bardzo schematycznym ujęciu, teorie dotyczące wzrostu gospodarczego można podzielić na trzy grupy obejmujące jednak wiele podgrup:

1. Podejście keynesowskie – zasadniczym czynnikiem wzrostu jest wzrost konsumpcji, aktywna rola państwa w osiąganiu wzrostu poprzez zwiększanie wydatków budżetowych, problem stanowi krótkookresowy charakter tak realizowanego wzrostu.
2. Klasyczna teoria czynnikowa – wzrost spoczywa zasadniczo na tradycyjnych czynnikach produkcji i ma charakter egzogeniczny, a rola państwa w aktywizowaniu wzrostu jest bardzo ograniczona.
3. Nowa teoria wzrostu (neoklasyczna) – wzrost spoczywa zasadniczo na czynnikach produkcji, ale postęp cechuje charakter endogeniczny i wynika z systemu: rozwoju nauki czy kapitału ludzkiego; rola państwa w stymulowaniu wzrostu polega na zwiększaniu wydatków na sektor B&R, dbanie o efektywność systemu edukacji i pobudzaniu motywacji<sup>43</sup>.

Nowa ekonomia instytucjonalna zbliżona jest do neoklasycznej teorii wzrostu. Podobnie nowi instytucjoniści przyjęli zasadniczo założenie aktywnej roli państwa w aktywizowaniu wzrostu gospodarczego, niemniej jednak w ramach szerszej i bardziej zróżnicowanej działalności. Nowy instytucjonalizm akcentuje rolę uwarunkowań, w jakich państwo kształtuje swoją politykę, zwłaszcza że te uwarunkowania wpływają na kształtowanie kosztów transakcyjnych, a za ich pośrednictwem na wzrost gospodarczy. Postęp dokonuje się w wyniku ewolucji systemu i zachodzących wewnątrz niego zmian instytucjonalnych będących wynikiem pewnych innowacji.

Nowa ekonomia instytucjonalna nie proponuje koherentnej teorii wzrostu gospodarczego, ale wskazuje na czynniki instytucjonalne w zależności od uwarunkowań, w jakich pojawiają się pewne zjawiska. Poniższa tabela przedstawia podział czynników według różnych kategorii.

Koncepcja praw własności znalazła się w obrębie badań wzrostu za sprawą m.in.: D.C. Northa. North w swojej publikacji pisał: „Nie możemy widzieć, czuć, dotknąć, a nawet zmierzyć instytucji; one są tworem ludzkiego umysłu”<sup>44</sup>. Z czasem zmienne instytucjonalne stały się przedmiotem badań zjawisk gospodarczych. Pojawiły się próby instytucjonalnego traktowania zagadnień wzrostu gospodarczego, postępu technologicznego i politycznych warunków przekształceń własnościowych oraz społecznych.

<sup>43</sup> Za A. Horodecką: Op. cit., s. 136.

<sup>44</sup> D.C. North: *Institutions, Institutional Change...*, op. cit., s. 43.

## Czynniki instytucjonalne warunkujące wzrost i rozwój

Uwarunkowania	Czynniki instytucjonalne wpływające na rozwój
Ogólne	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Przewaga określonych idei i poglądów uznawanych w danym społeczeństwie oraz jego kultura</li> <li>– Dotychczasowa ukształtowana historia ma swój wpływ pośredni, długookresowe wpływy sekularne</li> </ul> <p>Czynniki ideowe i kulturowe mają poważny, choć niejednoznaczny wpływ na możliwości długookresowego rozwoju gospodarki danego kraju</p>
Spoleczne	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Historycznie rozwinięte i względnie trwale cechy systemu społecznego</li> <li>– Psychologiczne cechy jednostek żyjących w tym systemie</li> </ul> <p>Zasadnicza rola przypisana jest: kulturze narodowej, światopoglądowi, mentalności, etycznym wzorcom zachowań dominującym w danej społeczności. W długim okresie lepiej rozwijają się gospodarki, w których wyżej wymienione cechy wspierają np. pracowitość. Ważną rolę odgrywają również konsultacje i konsensus między jednostkami, a także konkurencja</p>
Polityczne	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Jakość konstytucji i stanowionego prawa, determinujących mechanizmy wyłaniania i legitymizacji władzy, normy rządzenia</li> <li>– Sposób współdziałania społeczeństw i władzy</li> <li>– Kultura polityczna</li> <li>– Niepisane prawa i zwyczaje</li> </ul> <p>W tym wymiarze istotne znaczenie ma stabilność systemu politycznego, ale jego zastój nie sprzyja rozwojowi. Ważna jest kontrola tempa zmian oraz możliwość ich przewidywania przez podmioty</p>
Ekonomiczne	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Twarde „reguły gry”, selekcja działalności: efektywna/nieefektywna</li> <li>– Wyraźne zdefiniowane praw własności</li> <li>– System funkcji i reguł społecznych handlu</li> <li>– Sprawny system finansowo-bankowy i instrumentów pochodnych, pewność i płynność obrotów gospodarczych</li> <li>– Właściwe metody zarządzania ryzykiem i systemem ubezpieczeń</li> <li>– Akceptowany i nieuciążliwy system podatkowy; transparentność i przewidywalność reguł współdziałania państwa i sfery biznesu</li> <li>– Zróżnicowana i policentryczna struktura gospodarcza, sprzyjająca znacznemu zakresowi niezależnych swobód gospodarczych</li> <li>– Podstawowe grupy instytucji gospodarczych sprzyjających długookresowemu rozwojowi w warunkach kapitalistycznego systemu rynkowego</li> </ul>

Źródło: Opracowanie własne na podstawie A. Horodecka: Op. cit., s.137 i 138.

Jednym z problemów analizy czynników instytucjonalnych jest słabość danych dotyczących zmiennych instytucjonalnych. Od niedawna gromadzone są dane dotyczące „miękkich” aspektów charakteryzujących społeczeństwa. Brak również opracowanych wskaźników dotyczących tej kwestii, jak również metodologii badań tych wskaźników. Otwarta pozostaje też kwestia obiektywizmu gromadzonych danych. Dobór samych zmiennych i ich definicje sprawiają nadal metodologiczne trudności.

Inną problematyczną kwestią jest przyczynowość wzrostu gospodarczego. Zdaniem jednych ekonomistów to instytucje i ich efektywność pozwalają na wzrost gospodarczy, zdaniem innych, przyczynowość ta jest odwrotna: to wzrost gospodarczy generuje powstawanie „dobrych” instytucji. Niejednoznaczność powoduje, że często w badaniach jest podkreślana dwustronna zależność: instytucji i wzrostu gospodarczego.

Rozwój gospodarczy jest pojęciem szerszym niż wzrost gospodarczy oraz obejmuje nie tylko i wyłącznie zmiany ilościowe, ale również zmiany jakościowe w społeczeństwie. To ciąg zjawisk ekonomicznych, które stanowią pożądane i korzystne dla społeczeństwa zmiany w wymiarze społecznym oraz gospodarczym. Przyczyny tych zmian są dwojakiego rodzaju. Pierwsze, tzw. egzogeniczne, związane są z kontaktami z innymi grupami i zbiorowościami, z ich kulturą, organizacją, sposobami gospodarowania, funkcjonującymi normami, techniką oraz technologią. Drugie – zmiany endogenne – wynikają z aktywności jednostek bądź całych społeczeństw zamieszkujących dany obszar<sup>45</sup>.

Nie bez znaczenia pozostaje fakt, że zmiany te mają różny przebieg w zależności od obszaru, różne nasilenie i różne postawy społeczne – od aprobaty społecznej, poprzez obojętność, do gwałtownego oporu. Różny jest też kierunek i ciągłość zmian, które zależą od przyjętej ścieżki rozwoju: ścieżki zależności (*path-dependent change*) czy ścieżki autonomicznej (*path-independent change*). Pierwsza ścieżka wyznaczona jest przez wcześniej dokonywane wybory, dotychczasowe doświadczenia, wyuczone wzorce i przyswojone w społeczeństwie normy. Ścieżka autonomiczna wyznacza zmiany, które uwarunkowane są teraźniejszymi decyzjami jednostek w niewielkim stopniu odnoszącymi się do tradycji i kultury.

## Zakończenie

Konwencjonalne czynniki wzrostu nie wyjaśniają obecnie doświadczenia danego społeczeństwa, stąd właśnie wynika propozycja rozszerzenia pola badawczego na instytucje i ich oddziaływanie oraz na wzrost i rozwój współczesnych gospodarek. Badania zjawisk gospodarczych na gruncie analizy instytucjonalnej pozwalają na identyfikację formalnych i nieformalnych instytucji, na dokonanie analizy czynników leżących w sferze socjokulturowej.

<sup>45</sup> Za D. Stokowska: *Nowa ekonomia instytucjonalna jako nowa perspektywa badawcza w analizie procesów gospodarczych*. W: *Teoria i praktyka ekonomii a konkurencyjność gospodarowania*. Red. E. Freitag-Mika. Difin, Warszawa 2006, s. 125.

## THE GROWTH RESEARCH IN THE PROSPECT OF THE NEW INSTITUTIONAL ECONOMY

### Summary

The article is a contribution to the clarification of the importance of the neo-institutional approach in the economic growth researches. The increase of the interest of the institutional approach in the economic analysis results mainly from the imperfection of the neo-classical model which tries to explain reasons of the economic growth and development. This interest also results from the contradictions between projections of neo-classical model and observations concerning cooperation between agents. The institutional analysis suggests different approach to examine the economic systems. It tries to find reasons of wealth and permanent poverty in different fields. In the opinion of the institutional economy the important role, despite the traditional factors, is played by the institutions which facilitate and are conducive to the effective management.

The article describes the importance of the institutions in the developing of the social-economic order. The analysis starting point is the theoretical depiction of the neo-institutionalism, concept and significance of institutions (both formal and informal), interactions between them, and also the concise depiction of institutional factors which influence the economic growth.

**Dominika Bochańczyk-Kupka**

# **KLASTER A KONKURENCYJNOŚĆ W ASPEKCIE MIKROEKONOMICZNYM I MEZZOEKONOMICZNYM**

## **Wstęp**

Konkurencyjność przedsiębiorstwa, branży, gospodarki narodowej, ugrupowania krajów czy narodu jest częstym tematem analiz ekonomicznych. Jednakże bardzo często zagadnienia konkurencyjności traktuje się odgórnie, upatrując w czynnikach makroekonomicznych jej determinant. Również procesy globalizacji spowodowały spadek zainteresowania czynnikami mikroekonomicznymi, a szczególnie zagadnieniami związanymi z lokalizacją. Globalizacja pozwala bowiem pozyskiwać przedsiębiorstwom kapitał, towary oraz technikę z każdego miejsca na świecie oraz umożliwia lokowanie swojej działalności tam, gdzie będzie ona najbardziej efektywna. Wydaje się jednak, że zaniechanie rozważań nad korzyściami lokalizacyjnymi było przedwczesne. Nie wszystkie bowiem firmy chcą *i mogą działać na skalę globalną, a co najważniejsze nie zawsze taka skala działalności jest potrzebna*. Najnowsze badania dotyczące korzyści lokalizacyjnych, a w szczególności koncepcja klastrów (gron) pokazuje ogromne potencjalne korzyści ze współdziałania firm działających w swym otoczeniu.

Celem niniejszego artykułu jest krótkie przedstawienie genezy koncepcji klastrów oraz ukazanie korzyści mikroekonomicznych i mezzoeconomicznych wynikających z ich istnienia. Celem artykułu nie jest próba klasyfikacji wszystkich możliwych korzyści z gron, gdyż z uwagi na ich wielopłaszczyznowość, ilość oraz ciągle prowadzone prace badawcze nie jest to jeszcze możliwe, lecz przedstawienie poglądów ekonomistów zajmujących się tą koncepcją i zaprezentowanie stworzonych przez nich klasyfikacji.



## 1. Geneza klastra oraz jego definicja

Za ojca koncepcji klastra uważa się Michaela Portera, który po raz pierwszy w 1990 roku użył pojęcia „klastery” („grono”) w kontekście ekonomicznym<sup>1</sup>. Jednakże już teoria ricardiańskiej przewagi komparatywnej podkreślała wagę lokalizacji geograficznej, dostępu do względnie tanich zasobów naturalnych oraz taniej siły roboczej jako czynników zwiększających specjalizację przemysłu, a w konsekwencji jego konkurencyjność<sup>2</sup>.

Za bezpośredni intelektualny fundament koncepcji klastra uważa się marshallowski dystrykt przemysłowy<sup>3</sup>. W swojej pracy A. Marshall zwracał uwagę na wzrost produktywności spowodowany bliskim sąsiedztwem wielu przedsiębiorstw z tego samego lub pokrewnego sektora. Efekt aglomeracji przyczyniał się do przepływu wiedzy między przedsiębiorstwami, rosnącej specjalizacji oraz powstania dostosowanej do potrzeb dystryktu wykwalifikowanej kadry. W kolejnych dekadach powstało bardzo wiele różnych koncepcji rozwoju lokalnego, które stanowiły rozwinięcie teorii A. Marshalla. Zaliczyć do nich można m.in. koncepcję bieguna wzrostu<sup>4</sup>, strefy wzrostu<sup>5</sup>, bloków kompetencji<sup>6</sup>, kompleksów przemysłowych<sup>7</sup>, obszarów zasobowych<sup>8</sup>, łańcuchów produkcyjnych, środowiska innowacyjnego, systemów technologicznych<sup>9</sup>, sieci<sup>10</sup> oraz systemu produkcji<sup>11</sup>. Na współczesną koncepcję klastra duży wpływ miało także zainteresowanie teoriami innowacji, w tym szczególnie pracami T. Padmorea i H. Gibsona,

<sup>1</sup> M. Porter: *The Competitive Advantage of Nations*. Free Press, New York 1999; M. Porter oprócz pojęcia klastra używa równolegle pojęcia grona, które jest synonimem klastra.

<sup>2</sup> Więcej w *Competitive Regional Clusters*. National Policy Approaches. OECD, Paris 2007, s. 25.

<sup>3</sup> A. Marshall: *Zasady ekonomiki*. M. Arct, Warszawa 1925. Za: T. Brodzicki, S. Szultka: *Koncepcja klastrów a konkurencyjność przedsiębiorstw*. „Organizacja i Kierowanie”, nr 4 (110), Warszawa 2002, s. 2.

<sup>4</sup> F. Perroux: *The Pole of Development's New Place in the General Theory of Economic Activity*. W: B. Higgins, D. Savoie: *Regional Economic Development: Essays in Honour of F. Perroux*. Allen & Unwin, Boston 1988.

<sup>5</sup> E. Dahmen: *Development Blocks in Industrial Economics*. „Scandinavian Economic History Review” 1988.

<sup>6</sup> A. Fridh: *Institution, Technology and Growth – a Competence Block Approach*. Kungl Tekniska Hogskolan, Stockholm 2000.

<sup>7</sup> I. Drejer, F. Skov Kristensen, K. Laursen: *Studies of Luster as a Basis for Industrial and Technology in the Danish Economy*. DRUID, b.m. 1997.

<sup>8</sup> Ibid.

<sup>9</sup> *Cluster and Cluster Policy*. NUTEK, Stockholm 1998.

<sup>10</sup> *Networks of Enterprises and Local Development. Competing and Co-operating in Local Productive Systems*. OECD, Paris 1996.

<sup>11</sup> M. Storper: *The Regional World*. Guildford Press, Nowy York 1997.

podkreślającymi ich nielinearność, systemowość oraz interaktywność<sup>12</sup>, a także teoriami endogenicznego postępu technologicznego.

Tak wiele różnych koncepcji musiało doprowadzić do istotnych różnic metodologicznych. Już sama definicja klastra budzi kontrowersje i kategoria ta jest różnie precyzowana w literaturze. Wielu autorów powraca jednak do pierwotnej definicji klastra, sformułowanej przez M. Portera. Mówi ona, że klaster to „[...] geograficzne skupisko wzajemnie powiązanych firm, wyspecjalizowanych dostawców, jednostek świadczących usługi, firm działających w pokrewnych sektorach i związanych z nimi instytucji (na przykład uniwersytetów, jednostek normalizacyjnych i stowarzyszeń branżowych) konkurujących między sobą, ale również współpracujących. Klastry osiągające masę krytyczną (niezbędna liczba firm i innych instytucji tworząca efekt aglomeracji) i odnoszące niezwykle sukcesy konkurencyjne w określonych dziedzinach działalności są uderzającą cechą niemal każdej gospodarki narodowej, regionalnej, stanowej, a nawet wielkomiejskiej, głównie w krajach gospodarczo rozwiniętych”<sup>13</sup>.

W literaturze przedmiotu można również znaleźć inny sposób definiowania klastra na podstawie jego atrybutów. Według Ch. Ketelsa klaster określa<sup>14</sup>: bliskość geograficzna, istniejące powiązania nakierowane na realizację wspólnego celu, interakcje oraz odpowiednio duża liczba podmiotów (tzw. masa krytyczna). Natomiast Komisja Europejska do atrybutów klastra zalicza: kooperację i konkurencję pomiędzy przedsiębiorstwami i instytucjami w obrębie klastra, koncentrację geograficzną w jednym lub kilku regionach, specjalizację w określonej dziedzinie, a także wspólne wykorzystywanie technologii, umiejętności oraz doświadczeń, zinstytucjonalizowanie (występowanie koordynatora klastra) lub jej brak (niezinstytucjonalizowanie).

## 2. Cele klasteringu i ich wpływ na konkurencyjność

Warto zastanowić się nad celami powstawania klastrów, by omówić wpływ klastra na konkurencyjność mikro- i mezzoeconomiczną, gdyż to właśnie ich realizacja wpływa na przyszłą konkurencyjność oraz innowacyjność klastrów, a w konsekwencji wysoki zysk przedsiębiorstw funkcjonujących w obrębie grona. O. Solvell, G. Lindqvist oraz Ch. Ketels przedstawili egemplifikację celów klastra

<sup>12</sup> T. Padmore, H. Gibson: *Modeling Regional Innovation and Competitiveness*. W: J. Mothe, G. Paquet: *Local and Regional Systems of Innovation*. Londyn 1998. Za: T. Brodzicki, S. Szultka: *Koncepcja...*, op. cit., s. 3.

<sup>13</sup> M. Porter: *Porter o konkurencji*. PWE, Warszawa 2001.

<sup>14</sup> Więcej w O. Solvell, G. Lindqvist, C. Ketels: *The Cluster Initiative Greenbook*, 2003.

według kryterium częstotliwości ich występowania (por. tabela 1). Wymienione poniżej cele można podzielić na 6 podstawowych grup. Są to:

- badania i tworzenie sieci,
- polityka i jej działania,
- współpraca komercyjna,
- edukacja i szkolenia,
- innowacje i technologia,
- rozrastanie się klastra.

Tabela 1

## Cele powstawania klastra

Cele występujące najczęściej	
<ul style="list-style-type: none"> <li>– promocja sieci między ludźmi</li> <li>– tworzenie sieci między przedsiębiorstwami</li> <li>– promocja innowacji i nowych technologii</li> <li>– tworzenie marki regionu</li> <li>– dostarczenie wsparcia dla biznesu</li> <li>– analiza trendów technicznych</li> <li>– wsparcie efektów ubocznych (<i>spin-off</i>)</li> <li>– szkolenia dla menedżerów</li> <li>– zwiększanie produkcji</li> <li>– zwiększenie zachęt dla zagranicznych inwestycji bezpośrednich</li> <li>– prace badawcze nad klastrem</li> <li>– inkubator rozwoju usług</li> <li>– prowadzenie prywatnych projektów infrastrukturalnych</li> <li>– tworzenie raportów dotyczących klastra</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– promocja ekspansji istniejących firm</li> <li>– wzmacnianie wysokiej innowacyjności</li> <li>– przyciąganie nowych firm do regionu</li> <li>– promocja eksportu klastra</li> <li>– wzmacnianie „inteligencji” rynku</li> <li>– zwiększenie świadomości firm dotyczących funkcjonowania klastra</li> <li>– dostarczanie szkoleń technicznych</li> <li>– dyfuzja technologii w obrębie klastra</li> <li>– tworzenie lobby rządowego w celu poprawy infrastruktury</li> <li>– polepszenie polityki regulacyjnej</li> <li>– lobbing dotyczący subsydiów</li> <li>– skoordynowane zakupy</li> <li>– ustanowienie technicznych standardów</li> <li>– redukcja konkurencji w obrębie klastra</li> </ul>
Cele występujące najrzadziej	

Źródło: O. Solvell, G. Lindqvist, C. Ketels: *The Cluster Initiative Greenbook*, 2003, s. 27.

W obrębie pierwszej grupy celów konkurencyjność klastra może być tworzona oraz wzmacniana przez zbieranie i przetwarzanie informacji, publikowanie raportów, wymianę informacji na konferencjach i seminariach, zapraszanie gości, tworzenie stron internetowych. Dzięki tym działaniom w obrębie gron tworzy się sieć, która jest podstawowym narzędziem poprawy konkurencyjności klastra. To dzięki niej następuje nieskrępowana wymiana informacji i wiedzy,

a dostęp do informacji jest szybszy, tańszy oraz nie wymaga dodatkowych nakładów. Sieć powstająca w obrębie klastra nosi nazwę ekstranetu. Lobbing i tworzenie możliwości dialogu wewnątrz branży oraz ze społecznością naukową czy instytucjami rządowymi również może wpłynąć na zwiększenie konkurencyjności klastra poprzez m.in. redukcję przeszkód administracyjnych i rozwój badań naukowych mocniej związanych z potrzebami klastra. Trzecia grupa celów dotycząca współpracy komercyjnej jest szczególnie istotna dla rachunku ekonomicznego przedsiębiorstw, gdyż rodzi np. ekonomiczne efekty skali. Wspólne zakupy, wspólna promocja (np. na rynkach zagranicznych), wspólnie przeprowadzane badania rynkowe oraz wspólne prace nad udoskonalaniem produktów prowadzą do obniżenia kosztów jednostkowych, a w konsekwencji poprawiają konkurencyjność produktów klastra. Wzmocnieniu konkurencyjności służy również realizacja celu związanego z edukacją i szkoleniami. Dobrze wyszkolona kadra o bogatym doświadczeniu i wysokich kwalifikacjach jest w stanie wytworzyć lepszy, bardziej konkurencyjny produkt. Klastry ułatwiają także procesy tworzenia innowacji i wprowadzania lepszych technologii, procesy dyfuzji nowych technologii oraz wpływają na poprawę procesu produkcyjnego. Ostatnia grupa celów związana z ekspansją grona może generować poprawę jego konkurencyjności wskutek wzrostu świadomości marki klastra w otoczeniu oraz zwiększyć napływ zagranicznych inwestycji bezpośrednich.

### 3. Wpływ klastra na konkurencyjność przedsiębiorstw oraz regionu

Liczba czynników wpływających na konkurencyjność klastra jest ogromna, dlatego też ważnym wydaje się przedstawienie możliwych ich typologii.

Jedną z najczęściej cytowanych klasyfikacji korzyści z istnienia gron jest podział stworzony na potrzeby OECD<sup>15</sup>. Jest on oparty na analizie potencjalnych obszarów generujących korzyści. Zalicza się do nich zagadnienia związane z produktywnością przedsiębiorstw, specyfiką regionalną oraz z cyrkulacją wiedzy. Autorzy raportu twierdzą, że w obrębie klastra poziom produktywności, płac oraz zatrudnienia jest znacznie wyższy niż średni poziom tych wielkości w gospodarce jako całości. Większa produktywność firm została udokumentowana już wcześniej w literaturze przedmiotu na przykładzie klastrów północno-wschodnich i środkowych Włoch przez P. Sforzi. Udowodnił on, iż przewaga konkurencyjna w klastrze rośnie znacznie szybciej niż możliwości firm pozostających po-

<sup>15</sup> *Competitive Regional Clusters. National Policy Approaches*. OECD, 2007, s. 30-33.

za klastrem<sup>16</sup>. Idea zwiększonej produktywności powiązań regionalnych została udokumentowana również w pracach M. Portera oraz M. Storpera. Według M. Portera „[...] regiony konkurują, dostarczając najbardziej produktywne środowisko. To nie przemysł się liczy, ale sposób w jaki firmy konkurują, wykorzystując przewagę jaką stwarza lokalne środowisko”<sup>17</sup>. Natomiast M. Storper podkreśla, że koszyk niehandlowych współzależności, tj. rynku pracy, regionalnych zwyczajów, norm i wartości, instytucji publicznych i półpublicznych itp., może tworzyć środowisko sprzyjające innowacjom<sup>18</sup>.

Prace R. Martina i P. Sunleya podważyły słuszność hipotezy o ponadprzeciętnej produktywności wszystkich klastrów jako całości, natomiast potwierdziły ponadprzeciętną produktywność pewnych fragmentów procesu produkcyjnego występujących w obrębie klastra<sup>19</sup>.

Twierdzenia o przewadze konkurencyjnej klastra często podkreślają wagę mobilności pracowników oraz nieograniczonego przepływu wiedzy w obrębie klastra. Już model wzrostu Romera zakładał, że generowanie, adaptacja i dyfuzja nowych technologii jest procesem kompleksowym, który bezpośrednio wpływa na poziom wzrostu<sup>20</sup>. To właśnie cyrkulacja wiedzy jako elementu systemu innowacji stanowi kluczowy, potencjalny zysk z klasteringu. Panuje pogląd, że dyfuzja wiedzy jest najbardziej efektywna, gdy system, w którym ma miejsce, jest systemem interaktywnym. W obrębie klastra technologia i innowacje nie są tworzone w izolowanych organizacjach, ale w przyjaznym środowisku, gdzie kompetentne organizacje i wykwalifikowane jednostki działają w sposób całościowy w celu przyswajania istniejących technologii i generowania nowych pomysłów, produktów oraz procesów produkcyjnych. W dynamicznie rozwijających się klastrach o wysokim poziomie technologicznym swobodny przepływ wykwalifikowanej kadry jest szczególnie istotny, co pokazuje przykład Doliny Krzemowej<sup>21</sup> oraz klastra sztokholmskiego<sup>22</sup>. Również prace P. Cooke’a dotyczące bioprze-

<sup>16</sup> P. Sforzi: *The Quantitative Importance of Marshallian Industrial Districts in the Italian Economy*. Za: *Competitive Regional Clusters. National Policy Approaches*. OECD, 2007, s. 30.

<sup>17</sup> M. Porter: *The Role of Location in Competition*. „Journal of the Economics of Business” 1994, vol. 1.

<sup>18</sup> M. Storper, A. Venables: *Buzz: Face-to-Face Contact and the Urban Economy*. „Journal of Economic Geography” 2004, vol. 4, Iss. 4, s. 351-370.

<sup>19</sup> R. Martin, P. Sunley: *Deconstructing Clusters: Chaotic Concept or Policy Panacea*. „Journal of Economic Geography” 2003, vol. 1, s. 5-35.

<sup>20</sup> P. Romer: *Endogenous Technological Change*. „Journal of Political Economy” 1990, vol. 98(5), s. 71-102.

<sup>21</sup> A. Saxenian: *Regional Advantage: Culture and Competition in Silicon Valley and Router* 128. Harvard University Press, Cambridge 1994.

<sup>22</sup> D. Power, M. Lundmark: *Working through Knowledge Pools: Labour Market Dynamics, the Transference of Knowledge and Ideas, and Industrial Clusters*. „Urban Studies” 2004, vol.41, s. 1025-1044.

mysłów dowiodły istnienia silnego związku pomiędzy geograficznym skoncentrowaniem a większym transferem wiedzy<sup>23</sup>.

Analizę korzyści wynikających z istnienia klastra można również przedstawić za pomocą analizy poglądów twórców teorii klastra, w tym szczególnie A. Marshalla i M. Portera (por. tabela 2).

Przedstawione poniżej teoretyczne korzyści dotyczą głównie zwiększania konkurencyjności mikroekonomicznej przedsiębiorstw, gdyż są one środkiem poprawy efektywności gospodarowania poszczególnych elementów klastra. Należy jednak pamiętać, że powstają one w obszarze mezzoeconomicznym (tj. w jednym regionie lub w obrębie gałęzi) i wpływają bezpośrednio m.in. na wzrost zatrudnienia, liczbę zakładanych przedsiębiorstw, stan infrastruktury, poziom szkolnictwa w danym regionie.

Tabela 2

## Teoretyczne korzyści z klastra

Koncepcja teoretyczna	Korzyści
<b>Koncepcja A. Marshall</b> – „wspólna” siła robocza  – duża różnorodność wyspecjalizowanych dóbr pośrednich  – rozprzestrzenianie się wiedzy	– oszczędności związane z dostępem do wyspecjalizowanej siły roboczej, szczególnie w środowisku podlegającym częstym zmianom, – dostęp do lokalnej bazy dostawców prowadzi do większej specjalizacji oraz większego zróżnicowania dostępnych towarów, – dostęp do wiedzy poprzez porozumienia formalne i nieformalne, zwiększany poprzez swobodne współdziałanie firm.
<b>Koncepcja M. Portera</b> – wymagający klienci  – rywalizacja – komplementarność	– efekty motywacyjne związane z rosnącym popytem wymagających lokalnych klientów polepszają jakość, koszty etc., – efekty motywacyjne związane z presją otoczenia, – duża liczba substytutów prowadzi do zmniejszenia kosztów przedsiębiorstw; wspólny marketing, wspólna sieć sprzedaży etc. również doprowadzają do obniżki kosztów.
<b>Koncepcja przewagi kosztowej</b> – transport  – zaufanie	– bliskość geograficzna redukuje koszty transportu, szczególnie w kontraktach just-in-time, – mniejsze koszty transakcyjne związane ze współdziałaniem we wspólnych środowisku

Źródło: A. Lublinski: *Does Geographic Proximity Master? Evidence from Clustered and Non-Clustered Aeronautic Firms in Germany*. „Regional Studies” 2003, vol. 37, s. 453-467. Za: *Competitive Regional Clusters. National Policy Approaches*. OECD, 2007, s. 33.

<sup>23</sup> P. Cooke: *Regional Knowledge Capabilities, Embeddedness of Firms and Industry Organization: Bioscience Megacentres and Economic Geography*. „European Planning Studies” 2004, vol.12, s. 625-641.

Z uwagi na olbrzymi wkład wniesiony przez M. Portera w teorię klastrów konieczne jest również szersze omówienie źródeł przewag konkurencyjnych charakteryzujących klastry. Szczególnie, że przedstawiona powyżej tabela nie wyczerpuje tematu, gdyż nie zawiera wszystkich korzyści gron omawianych w pracach autora. M. Porter twierdzi, że to właśnie grona w przeciwieństwie do tradycyjnych grup, takich jak firmy, sektory lub działy gospodarki, odpowiadają istocie konkurencji i źródłom przewagi konkurencyjnej. Wynika to z tego, że „[...] grona wychwytyują ważne powiązania, komplementarność oraz przepływy technologii, umiejętności, informacji, marketingu i potrzeby klientów, przekraczające granice firm i sektorów. Takie powiązania mają fundamentalne znaczenie w odniesieniu do konkurencji, do efektywności, a zwłaszcza do kierunków i tempa tworzenia nowych firm i wprowadzania innowacji”<sup>24</sup>. M. Porter uważa, że grona wpływają na konkurencję na trzy sposoby:

- poprzez zwiększenie wydajności należących do klastra firm i sektorów,
- poprzez zwiększenie zdolności firm z grona do innowacji (wzrostu wydajności),
- poprzez zachęcanie do tworzenia nowych firm, co sprzyja efektywności i rozwoju (rozszerza) grono.

Znaczna część przewag klastra polega na różnego rodzaju zewnętrznych oszczędnościach oraz przepływach między firmami lub sektorami. M. Porter podkreśla, że waga gron wzrasta wraz z wyrafinowaniem konkurencji, co oznacza, że liczba klastrów rośnie wraz z rozwojem gospodarki. Grona wpływają na wzrost wydajności dzięki:

1. Dostępności wyspecjalizowanych nakładów i pracowników:

- nagromadzenie wewnątrz grona wyspecjalizowanych nakładów, tj. części, maszyn, usług, zapewnia tańszy i lepszy dostęp do nich, dlatego klastr może być lepszym oraz efektywniejszym sposobem gromadzenia nakładów,
- zaopatrywanie się wewnątrz klastra obniża koszty transakcyjne oraz dyscyplinuje zachowania dostawców w postaci niedotrzymywania zobowiązań lub żądania zbyt wygórowanych cen,
- istnienie grona ułatwia komunikację,
- istnienie grona zmniejsza koszty dostosowywania się do szczególnych potrzeb i ułatwia świadczenie usług pomocniczych, np. instalacja urządzeń, usuwanie wad, szkolenia pracowników, terminowe naprawy,
- specjalizacja w obrębie klastra wynika z łatwiejszego dostrzegania okazji rynkowych i ze zmniejszenia ryzyka ze względu na dużą liczbę klientów,

---

<sup>24</sup> M. Porter: *Porter o konkurencji*. PWE, Warszawa 2001, s. 255-256.

- grona mogą obniżać koszty importu nakładów z odległych miejsc; w obrębie grona maleją koszty poszukiwań i transakcji w trakcie rekrutacji oraz następuje sprawniejsze dostosowanie stanowisk pracy do podaży pracy, a także maleją koszty pozyskiwania wyspecjalizowanych fachowców.
2. Dostępowi do informacji:
- w obrębie klastra istnieje lepszy i tańszy dostęp do specjalistycznych informacji rynkowych i technicznych,
  - wewnątrz grona istnieje większa dostępność informacji o bieżących potrzebach nabywców,
3. Komplementarności:
- klaster ułatwia wzajemne uzupełnianie się czynności wykonywanych przez uczestników grona,
  - duża zależność podmiotów w obrębie klastra zwiększa koordynację i wewnętrzne naciski na doskonalenie się poszczególnych części grona,
  - bliska lokalizacja umożliwia sprawniejsze wspólne działania marketingowe, np. organizacja targów, wydawanie pism branżowych etc.,
  - istnienie grona zwiększa sprawność zakupów; w obrębie klastra występuje również lepszy podział i większa specjalizacja czynności między jego elementami.
4. Dostępowi do instytucji i dóbr publicznych:
- przedsiębiorstwa w obrębie klastra mogą korzystać z kursów organizowanych przez podmioty publiczne;
  - liczba i znaczenie grona zachęca do publicznych inwestycji w wyspecjalizowaną infrastrukturę, programy oświatowe, informację, targi branżowe;
  - w obrębie klastra zwiększeniu ulegają wspólne zasoby informacji techniki, rośnie reputacja)
5. Możliwości pomiaru efektywności gospodarowania:
- rywalizacja z miejscowymi konkurentami stwarza szczególnie silne zachęty ze względu na łatwość przeprowadzania porównań oraz z uwagi na to, że miejscowi rywale działają w podobnych warunkach.

Kolejnym czynnikiem przewagi konkurencyjnej klastra według M. Portera jest jego ponadprzeciętna innowacyjność. Autor uważa, że uczestnictwo w gronach umożliwia uzyskanie przewagi w dostrzeganiu nowych możliwości technicznych, operacyjnych lub dostawczych. Firmy w gronie często lepiej i szybciej potrafią dostrzec nowe potrzeby nabywców. Również przedsiębiorstwa w klastrze często szybciej uzyskują nowe komponenty, usługi, maszyny i inne elementy potrzebne do wdrożenia innowacji dotyczącej nowego asortymentu, nowego





procesu czy nowej logistyki. Przewaga konkurencyjna grona wynika również z tego, że przedsiębiorstwa mogą eksperymentować po niższych kosztach i odraczać zaciąganie dużych zobowiązań do czasu uzyskania pewności, że nowy produkt zdobędzie klientów.

M. Porter uważa, że klastrer jest szczególnie atrakcyjny dla nowych przedsiębiorstw dlatego, że stwarza zachęty do wejścia dzięki lepszym informacjom o pojawiających się okazjach. Z tego powodu też bariery wejścia mogą być niższe w gronie niż w tradycyjnych branżach. W obrębie klastra łatwiej zgromadzić zasoby, umiejętności oraz nakłady niezbędne do powstania nowego przedsiębiorstwa i wtedy instytucje finansowe mogą żądać niższej ceny za ryzyko kapitałowe. Również bariery wyjścia mogą być niższe ze względu na ograniczone potrzeby wyspecjalizowanych inwestycji czy pojemniejsze rynki na wyspecjalizowane zasoby. Dzięki tworzeniu nowych przedsiębiorstw grona często rozrastają się zarówno w głąb, jak i szerz, co dodatkowo przyczynia się do zwiększenia ich przewagi.

Omawiając korzyści z klastra przedstawiane przez twórców tej koncepcji nie można pominąć także poglądów Ch. Ketelsa<sup>25</sup>. Według niego zalety klasteringu należy rozpatrywać w trzech wymiarach. Po pierwsze, przedsiębiorstwa mogą działać bardziej efektywnie dzięki posiadaniu bardziej wyspecjalizowanych zasobów oraz dzięki dostawcom, którzy w szybkim czasie są w stanie zaspokoić ich zmieniające się potrzeby. Po drugie przedsiębiorstwa i instytucje badawczo-rozwojowe mogą osiągnąć wyższy stopień innowacyjności. Rozprzestrzenianie się wiedzy oraz bliskie związki z klientami i innymi przedsiębiorstwami sprzyjają powstawaniu nowych pomysłów oraz wywierają ciągłą presję na innowacje. Zjawiskom tym towarzyszą dodatkowo niższe koszty eksperymentowania. Po trzecie, poziom zaawansowania środowiska biznesowego jest w klastrze szczególnie wysoki. Klastrer, według Ch. Ketelsa, zmniejsza koszt ewentualnego niepowodzenia, gdyż ilość potencjalnych klientów jest w obrębie klastra większa niż w innym środowisku. Również rozpoczęcie nowej działalności jest łatwiejsze z uwagi m.in. na niższe koszty działalności oraz lepszą wiedzę o rynku.

W literaturze polskiej typologie korzyści wynikających z istnienia klastra przedstawili m.in. M. Gorynia i B. Jankowska<sup>26</sup>. Zaliczyli do nich:

1. Dostęp do wyspecjalizowanych zasobów, takich jak kluczowe umiejętności i kapitał ryzyka; podstawowe, nieskomplikowane zasoby są dostępne poprzez zakupy na rynku globalnym bądź poprzez realizowane przez firmy zagra-

<sup>25</sup> Ch. Ketels: *The Development of the Cluster Concept – Present Experiences and Further Developments*. Materiały przygotowane na konferencję w Duisburgu, w Niemczech, która odbyła się we wrześniu 2003 roku.

<sup>26</sup> M. Gorynia, B. Janowska: *Koncepcja...*, op. cit.

niczne inwestycje bezpośrednie, natomiast zasoby wyspecjalizowane są z reguły niemobilne lub słabo mobilne, a koszty ich przeniesienia są bardzo wysokie, czasem nieopłacalne.

2. Dostęp do wyspecjalizowanych dostawców, usług i infrastruktury. Wpływa on na specjalizację branży, zwiększa jej wydajność oraz może wywoływać tzw. technologiczne efekty przenikania.
3. Bliskość innowacyjnych branż pokrewnych, wspierających oraz powiązanych z nimi instytucji; podobieństwa otoczenia w zakresie m.in. technologii, umiejętności, klientów, dostawców, infrastruktury etc. pozytywnie wpływają na technologiczne aspekty przenikania.

Wyznacznikiem konkurencyjności tych czynników jest potencjał konkurencyjny podmiotów w obrębie klastra. Dodatkowo za wyznacznik konkurencyjności omawiani autorzy uważają strategię konkurowania, która może być scharakteryzowana przez następujące korzyści z uczestnictwa w klastrze:

1. Dostęp do wymagających klientów, których potrzeby antycypują zmiany na rynku międzynarodowym; dzięki klastrowi następuje szybsza identyfikacja potrzeb oraz szybsza reakcja na zmiany w potrzebach klientów, co w konsekwencji wpływa na to, że w obrębie klastra nacisk na innowacyjność jest szczególnie silny i istotny.
2. Bliskość konkurentów rynkowych, którzy walczą o dominację (przywództwo) w branży; jest to czynnik wywierający presję na innowacyjność w szczególności w branżach, gdzie konkurencja ma charakter niecelowy.
3. Bliskość innych podmiotów powiązanych z klastrzem; istnienie klastra wywiera pozytywny wpływ na procesy współpracy i kooperacji, np. geograficzna bliskość pozwala na lepsze zarządzanie ryzykiem związanym z innowacjami.

Do korzyści wynikających z istnienia klastra dla jego podmiotów można zaliczyć również:

1. Redukcję kosztów transakcyjnych, w tym: geograficznych kosztów transakcyjnych, kulturowych kosztów transakcyjnych oraz kosztów poszukiwania informacji i wiedzy.
2. Występowanie korzyści skali, w tym zarówno wewnętrznych, jak i zewnętrznych, występowanie pozytywnych efektów zewnętrznych oraz korzyści aglomeracji.

Istnienie klastra wpływa więc zarówno na potencjał konkurencyjny, jak i na strategię konkurencyjną, a oba te czynniki bezpośrednio oddziałują na pozycję konkurencyjną.

Innym sposobem podejścia do klasyfikacji korzyści z istnienia klastra jest ich podział na tzw. korzyści miękkie i korzyści twarde<sup>27</sup>. Wśród korzyści miękkich należy wymienić:

- wspólną wizję i planowanie,
- współpracę między firmami,
- transfer wiedzy, technologii i know-how,
- efektywność, możliwości kariery i poczucie bezpieczeństwa.

Na istnienie korzyści miękkich wpływają specyficzne zasoby pozostające w gestii klastra, a mianowicie: stowarzyszenia, zaufanie, uczenie się oraz nieformalny rynek pracy. Natomiast do twardych zasobów zaliczamy: lokalny łańcuch podaży, wyspecjalizowaną siłę roboczą, specjalistyczne usługi, możliwość wyboru dostawcy oraz dużą liczbę firm. Te zasoby wywołują następujące korzyści:

- zwiększenie efektywności – szybszy dostęp, niższy koszt transportu,
- wyższą produktywność,
- szybszy i łatwiejszy dostęp,
- niższy koszt, wyższa jakość,
- możliwość wspólnych przedsięwzięć, pracy w sieciach.

## Podsumowanie

Koncepcja klastra stanowi nowy sposób myślenia o tworzeniu przewagi konkurencyjnej w aspekcie mikro-, mezzo-, makro- i metaekonomicznym. Uważa się, że grona są kluczem do generowania i utrzymywania przewagi konkurencyjnej<sup>28</sup>. Koncepcja grona jest przykładem współpracy rynku oraz państwa bez istnienia negatywnego wpływu tej kooperacji na działanie mechanizmów wolnorynkowych. Dlatego też klaster bywa określany jako „wyspa kooperacji w oceanie konkurencji”<sup>29</sup>.

Ponadprzeciętna konkurencyjność i innowacyjność grona jest wynikiem łącznego wystąpienia na jego terenie wielu pozytywnych efektów wynikających bezpośrednio z bliskiej lokalizacji podmiotów w obrębie klastra. Efekt synergii,

<sup>27</sup> Za: J. Zalewski: *Zasady tworzenia i funkcjonowania klastrów w warunkach polskich*. Instytut Sobieskiego, Warszawa 2007.

<sup>28</sup> Taka opinia pojawia się m.in. w dorobku J. Meyer-Stamer.

<sup>29</sup> M. Gorynia, B. Janowska: *Koncepcja klastrów – geneza, przyczyny, definicje, typy, atrybuty, funkcje*. Opracowanie powstało w ramach projektu badawczego: „Rola klastrów we wspieraniu międzynarodowej konkurencyjności oraz internacjonalizacji polskich przedsiębiorstw. AE, Poznań 2007.

który jest następstwem tych korzyści, polega na tym, że wszystkie przedsiębiorstwa (zarówno małe, jak i duże) osiągają znacznie więcej, działając w gronie, niż gdyby miały działać na rynku same. Te dodatkowe korzyści wynikają z sieci związanych przedsiębiorstw, dostawców, usług, instytucji akademickich oraz producentów. Tak więc wydaje się, że lokalizacja może ciągle stanowić o przewadze konkurencyjnej przedsiębiorstwa i że procesy globalizacji gospodarki nie zmniejszają jej wagi.

## THE CLUSTER AND MICROECONOMIC AND MACROECONOMIC COMPETITIVENESS

### Summary

The role of localization as a factor of firm's competitiveness seems to be underestimated. Globalization process has diverted economists' attention from microeconomic determinants, especially from the geographical factors. The concept of clusters doubts this thesis and shows that localization is one of the main modern factor of the regions and firms competitiveness. The main aim of this article is to show different classifications of the potential advantages (benefits) of clusters which are presented in the economic literature. Special attention is paid to the concepts of A. Marshall, M. Porter, and Ch. Ketels and the classification used by OECD. The article also presents the theoretical origins of this economic concept. The enormity of the potential benefits, showed in the article, confirms the thesis of the special cluster competitive advantage.

**Wojciech Zembura**

# **POLITYKA PIENIĘŻNA W POLSCE W OKRESIE TRANSFORMACJI SYSTEMOWEJ**

## **Wstęp**

Współczesne państwo funkcjonujące na podstawie mechanizmu rynkowego posiada wiele czynników i mechanizmów oddziaływania na procesy gospodarcze. Szczególną rolę odgrywa pieniądź, a polityka pieniężna jest właśnie tą dziedziną polityki makroekonomicznej, której przedmiotem jest regulacja pieniądza.

Polityka pieniężna od początku okresu transformacji odgrywała bardzo istotną rolę, gdyż Polska stanęła przed problemem hiperinflacji, a ponadto zmiana systemu z gospodarki centralnie planowanej na gospodarkę rynkową wymagała przeprowadzenia bardzo istotnych zmian w sferze obiegu pieniądza. Perspektywa wstąpienia Polski do Unii Europejskiej oraz do Unii Gospodarczej i Walutowej nie pozostała bez znaczenia w tym procesie i wyraźnie wpłynęła na kierunek zmian instytucjonalnych oraz gospodarczych w Polsce. Proces przechodzenia do gospodarki rynkowej wymusił zmiany instytucjonalne i polityczne umożliwiające aktywne pełnienie przez pieniądź ważnych funkcji zarówno na poziomie mikroekonomicznym, jak i makroekonomicznym.

Celem artykułu jest przedstawienie tematu polityki pieniężnej w Polsce w okresie transformacji systemowej. Ze względu na ograniczone ramy artykułu, analiza polityki pieniężnej prowadzonej w Polsce w latach 1990-2005 z konieczności musi zostać zawężona do wybranych aspektów i najważniejszych zagadnień związanych z celami polityki pieniężnej i jej efektami.

W części pierwszej artykułu zostały omówione cele polityki pieniężnej Narodowego Banku Polskiego, natomiast część druga poświęcona została skuteczności polityki pieniężnej w warunkach transformacji systemowej.

## 1. Cele polityki pieniężnej Narodowego Banku Polskiego

Istota polityki pieniężnej polega na tym, że definiując jej założenia dokonuje się wyboru celów, określanych jako parametry (np. agregaty monetarne) lub jako punkty czy przedziały (np. cel inflacyjny), co w efekcie determinuje wybór strategii ich realizacji. Formułowanie założeń polityki pieniężnej ograniczone jest w czasie, gdyż są one przesłankami do efektywnego działania innych organów. Normy konstytucyjne nakazują przedstawianie założeń polityki pieniężnej w okresach rocznych<sup>1</sup>.

Biorąc pod uwagę sposób osiągania podstawowego celu, jakim była walka z inflacją, politykę pieniężną realizowaną przez NBP w latach 1990-2005 można podzielić na dwa etapy. Pierwszy etap to lata 1990-1997, kiedy to w polityce pieniężnej dominowała strategia związana z wykorzystywaniem ilościowych pieniężnych celów pośrednich oraz ewentualnie celów operacyjnych do osiągania zaplanowanego poziomu inflacji. Drugi etap to odejście w 1998 roku od hierarchicznej struktury celów monetarnych i przyjęcie przez NBP strategii bezpośredniego celu inflacyjnego (BCI).

Na początku lat 90. XX wieku rozpoczęły się w Polsce przemiany ustrojowe oraz rozpoczęto wdrażanie uzgodnionego z Międzynarodowym Funduszem Walutowym programu dostosowawczego. Jednym z głównych celów programu było ustabilizowanie siły nabywczej złotego w warunkach zrównoważenia popytu z podażą. W dłuższym okresie miało to spowodować niezbędne zmiany strukturalne w polskiej gospodarce oraz wzrost jej efektywności. Realizacji tych celów podporządkowano politykę ekonomiczną państwa, w tym również politykę pieniężną. Odnosiło się to głównie do polityki kształtowania podaży pieniądza, stopy procentowej oraz kursu walutowego<sup>2</sup>.

Uchwalenie ustawy o NBP z 31 stycznia 1989 roku oraz określenie w niej podstawowego celu działalności centralnego banku Polski, jako „umacnianie

<sup>1</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (art. 227) ustanawia politykę pieniężną jako wyłączną kompetencję Narodowego Banku Polskiego, a wśród jego organów, jako kompetencję Rady Polityki Pieniężnej.

<sup>2</sup> Por. M. Sobol: *Polityka pieniężna Narodowego Banku Polskiego w drodze do euro*. CeDeWu, Warszawa 2008, s. 106.

polskiego pieniądza” można traktować jako początek aktywnego udziału tej instytucji w kształtowaniu warunków gospodarczych. NBP przekształcono z banku emisyjnego, pełniącego jednocześnie funkcję największego w kraju banku kredytu bezpośredniego dla jednostek gospodarczych, w bank centralny systemu bankowego, odpowiadający wzorom przyjętym w krajach o gospodarce rynkowej. W myśl ustawy podstawowym zadaniem NBP, jako instytucji odpowiedzialnej za realizację polityki pieniężnej, stało się hamowanie tempa wzrostu cen poprzez kształtowanie podaży pieniądza w takich rozmiarach, aby nie dopuszczając do nadmiernych zatorów w rozliczeniach pieniężnych, uniemożliwić kreację nadwyżkowego popytu. Konieczne stało się urealnienie wewnętrznej ceny pieniądza, czyli stopy procentowej, aby takie oddziaływanie było możliwe. Dodatnia w wyrażeniu realnym stopa procentowa miała pobudzać skłonność do oszczędzania w walucie krajowej oraz wymuszać spadek popytu na kredyty ze strony podmiotów gospodarczych. Istotną sprawą było również uwolnienie banków od obowiązku stosowania preferencji w oprocentowaniu kredytów. Podjęte w tym zakresie działania przez NBP stworzyły przesłanki uczynienia ze stopy procentowej aktywnego narzędzia równoważenia popytu na kredyt z podażą depozytów bankowych.

Kolejnym bardzo istotnym elementem polityki monetarnej w tym okresie była kontrola kursu walutowego. Dla opanowania inflacji niezbędne stało się nadanie mu cech parametru stabilizującego. W 1990 roku wprowadzono zatem system sztywnego kursu walutowego, a następnie kursu pełzającego w stosunku do koszyka walut. Tak obrana polityka kursowa miała – z jednej strony – hamować wzrost krajowych cen towarów importowanych, zmniejszając w ten sposób ich ewentualną presję na ogólny poziom cen, z drugiej zaś – ograniczać oczekiwania inflacyjne, traktowane często jako podstawowa siła napędzająca wzrost cen.

Dość szybki rozwój polskiego rynku finansowego, a zwłaszcza międzybankowego rynku pieniężnego, umożliwił wprowadzenie w latach 1993-1995 do polityki pieniężnej NBP celu operacyjnego w postaci krótkoterminowej stopy procentowej kształtującej się na rynku lokat międzybankowych, jednodniowej stopy tom/next<sup>3</sup>. Bank centralny kształtował jej poziom za pomocą nowego instrumentu, jakim były operacje otwartego rynku.

Od 1996 roku zmieniono cel operacyjny NBP. W miejsce stabilizowania krótkookresowych stóp procentowych celem polityki pieniężnej stało się kontrolowanie przyrostu pieniądza rezerwowego. Nową koncepcję argumentowano brakiem możliwości jednoczesnego oddziaływania na podaż pieniądza i stopy procentowe. Generalizując można powiedzieć, iż politykę stopy procentowej pod-

<sup>3</sup> Stopa tom/next (T/N) oznacza oprocentowanie jednodniowego depozytu na międzybankowym rynku pieniężnym, w którym pieniądze dostarczane są na drugi dzień po zawarciu transakcji.

porządkowano kontroli podaży pieniądza rezerwowego i podaży pieniądza ogółem<sup>4</sup>. Strategię tę stosowano w latach 1996-1997.

Wraz z wejściem w życie Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku<sup>5</sup> oraz uchwaleniem nowej, uwzględniającej zapisy Konstytucji ustawy o NBP, nastąpiły kolejne istotne zmiany w podejściu do formułowania polityki pieniężnej<sup>6</sup>. Na mocy ustawy, 1 stycznia 1998 roku powołano do życia nowe, kolektywne ciało decyzyjne – Radę Polityki Pieniężnej (RPP). Oprócz uchwalenia „Założeń polityki pieniężnej na 1998 rok”<sup>7</sup>, RPP opracowała i przyjęła we wrześniu 1998 roku „Średniookresową strategię polityki pieniężnej na lata 1999-2003”. Średniookresowym celem polityki pieniężnej wyznaczonym przez Radę było obniżenie inflacji w roku 2003 poniżej 4%. Rada zdecydowała ponadto, że w warunkach coraz większej integracji gospodarki polskiej z gospodarką światową oraz wobec konieczności przełamywania oczekiwań inflacyjnych, stanowiących jedną z głównych barier dalszego obniżania inflacji, podstawową zasadą polityki pieniężnej w okresie objętym strategią będzie realizacja celu inflacyjnego w sposób bezpośredni (BCI). Począwszy zatem od 1999 roku polska polityka pieniężna oficjalnie opiera się na bezpośredniej strategii inflacyjnej, a NBP realizując założony cel bierze pod uwagę każdą dostępną informację o czynnikach zagrażających jego wykonaniu. Dodatkowo, w celu zwiększenia skuteczności polityki pieniężnej Rada dążyła do zmiany mechanizmu kursowego. Zmiana ta nastąpiła ostatecznie w kwietniu 2000 roku, kiedy to Rada Ministrów (RM) w porozumieniu z RPP podjęła decyzję o jego upłynnieniu. Kurs złotego przestał być zatem instrumentem polityki pieniężnej, a NBP może tylko w uzasadnionych sytuacjach dokonywać interwencji na rynku walutowym.

Warto w tym miejscu przypomnieć, iż stabilny poziom cen nie jest obecnie stosowany jako cel współczesnych banków centralnych. Jednak w literaturze przedmiotu można znaleźć wiele opracowań porównujących taki cel z celem w postaci stopy inflacji. Generalny, uznawany powszechnie wniosek wywodzący się z dotychczasowych badań i analiz naukowych stwierdza, że wybór pomiędzy celem w postaci poziomu cen bądź stopy inflacji sprowadza się do wyboru pomiędzy zmiennością poziomu cen o niskiej częstotliwości po jednej stronie, a zmiennością inflacji i dochodu o wysokiej częstotliwości po drugiej stronie. Wyraźne podkreślanie znaczenia stabilności cen w długim okresie w procesie formułowania celów polityki pieniężnej wynika z trzech zasadniczych faktów:

<sup>4</sup> Raport roczny NBP za 1996 rok. NBP, Warszawa 1997.

<sup>5</sup> Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 roku, Dz.U. nr 78, poz. 483 i z 2001 r. nr 28, poz. 319.

<sup>6</sup> Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 roku o Narodowym Banku Polskim, Dz.U. z dnia 21 listopada 1997 roku.

<sup>7</sup> Założenia polityki pieniężnej na 1998 rok. NBP, Warszawa, wrzesień 1997.



1. Makroekonomiści są zgodni co do tego, że polityka pieniężna nie może efektywnie niwelować skutków krótkoterminowych wahań w gospodarce, z wyjątkiem zmian bardzo gwałtownych lub przedłużających się, a jedyną zmienną, na którą polityka pieniężna może wpływać w długim okresie, jest inflacja.
2. Dość powszechnie uważa się, że nawet umiarkowana inflacja jest szkodliwa dla wzrostu gospodarczego i efektywności gospodarki.
3. Ustanowienie stabilności cen jako jedyny długoterminowy cel polityki pieniężnej wprowadza podstawowy element do tworzenia i realizacji polityki, który ułatwia politykom informowanie opinii publicznej o intencjach prowadzonych działań, jak również zwiększa stopień dyscypliny i wiarygodności banku centralnego<sup>8</sup>.

Za wyborem od 1999 roku strategii BCI przemawiały ponadto następujące argumenty:

- cel polityki pieniężnej jest jasno określony i zrozumiały dla otoczenia gospodarczego,
- strategia BCI poprzez swoją otwartość ogranicza możliwości realizacji przez władze monetarne krótkookresowych celów w sferze realnej i pozwala na publiczną weryfikację kierunku i skuteczności polityki pieniężnej, przez co zwiększa jej wiarygodność,
- przy odpowiedniej wiarygodności banku centralnego strategia ta pozwala przełamywać oczekiwania inflacyjne przy stosunkowo małym koszcie społecznym, przez co próbuje pogodzić zmniejszanie inflacji z wysokim wzrostem gospodarczym,
- strategia BCI zapewnia większą elastyczność w wyborze instrumentów polityki pieniężnej przez co ma możliwość minimalizować wady stałego kursu walutowego, ponieważ pozwala reagować na problemy wewnętrzne i może okresowo izolować gospodarkę od zaburzeń zagranicznych, ponadto umożliwia to dobór reakcji banku centralnego w zależności od rodzaju szoku, stanowiącego zagrożenie dla realizacji celów inflacyjnych; elastyczność w wyborze instrumentów pozwala również elastycznie reagować na zmiany szybkości obiegu pieniądza<sup>9</sup>.

Ponadto, perspektywa dalszej integracji z UE, a następnie z Unią Gospodarczą i Walutową, stwarzała konieczność prowadzenia takiej polityki, która pozwalałaby w sposób bardziej precyzyjny, a tym samym bardziej wiarygodny kontrolować inflację i doprowadzić jej stopę do zbliżonej w krajach UE oraz tworzonej w tym czasie strefie euro.

<sup>8</sup> Por. B. Bernanke, T. Laubach, F. Mishkin, A. Posen; *Inflation Targeting – Lessons from the International Experience*. Princeton University Press, Princeton, New Jersey 1999, s. 10-12.

<sup>9</sup> M. Sobol: Op. cit., s. 108, 109.

W lutym 2003 roku został opublikowany kolejny dokument programowy NBP „Strategia polityki pieniężnej po 2003 roku”. Rada Polityki Pieniężnej potwierdziła w nim zamiar kontynuowania dotychczasowej polityki, z tym, że podstawowym jej celem stało się ustabilizowanie inflacji na niskim poziomie, a nie jak poprzednio – jej ograniczenie. W omawianym dokumencie RPP „odcięła” się również od wszelkich zamiarów usztywniania kursu złotego. Wraz z podjęciem decyzji o wprowadzeniu strategii BCI, Rada Polityki Pieniężnej zdecydowała, że ustalanie celów inflacyjnych i ocena stopnia ich realizacji będą opierały się na wskaźniku wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych (CPI). Wybór taki uzasadniono wieloma względami. Przede wszystkim miara ta była i jest silnie zakorzeniona w świadomości społeczeństwa, ponieważ jest powszechnie stosowana w polskiej gospodarce od początku transformacji. O takim wyborze zdecydowała ponadto specyfika czynników, kreujących wzrost cen w polskiej gospodarce – duży udział cen podlegających wahaniom sezonowym i cen pośrednio lub bezpośrednio administrowanych przez państwo. Rada podjęła również decyzję, że okresem, dla którego cel będzie ustalany, jest jeden rok. W dążeniu do zwiększenia wiarygodności polityki monetarnej władze NBP zdecydowały się na prowadzenie bogatej polityki informacyjnej. W skład jej między innymi weszły publikacje NBP, takie jak „Założenia polityki pieniężnej” czy „Sprawozdania z wykonania założeń polityki pieniężnej”, zamieszczone na stronie internetowej NBP.

## 2. Skuteczność polityki pieniężnej w latach 1990-2005

Skuteczność polityki pieniężnej jest w dużej mierze uzależniona od ustawodawstwa regulującego funkcjonowanie banku centralnego. W celu dokonania zatem oceny polityki pieniężnej NBP w latach 1990-2005 należy wyodrębnić dwa okresy. Pierwszy okres obejmuje lata 1990-1997, kiedy to obowiązywała ustawa o NBP z 1989 roku. Drugi okres rozpoczyna się w 1997 roku wraz z wejściem w życie nowej Konstytucji RP oraz nowej ustawy o NBP<sup>10</sup>.

Zgodnie z ustawą z 1989 roku NBP przekształcono w bank centralny, typowy dla rozwiniętej gospodarki rynkowej, zaś jego podstawowy cel określono ja-

<sup>10</sup> Por. Ustawa o Narodowym Banku Polskim z dnia 31 stycznia 1989 roku, Dz.U. 1989, nr 4, poz. 22; Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku; Ustawa o Narodowym Banku Polskim z dnia 29 sierpnia 1997 roku, Dz.U. 1997, nr 140, poz. 939.

ko umacnianie polskiego pieniądza. Politykę monetarną prowadzono wówczas uwzględniając cele pośrednie dla agregatów pieniężnych. Jednakże, pomimo kilkakrotnych nowelizacji w ustawie nie utworzono solidnej podstawy dla prowadzenia polityki pieniężnej wolnej od nacisków zewnętrznych. NBP zobligowany był bowiem do przekładania projektów założeń polityki pieniężnej rządowi, a ich realizacja mogła nastąpić dopiero po zatwierdzeniu przez Sejm i uzyskaniu zgodności z kierunkami polityki gospodarczej państwa. W praktyce dawało to możliwość wprowadzenia do założeń polityki pieniężnej istotnych zmian oraz – co się z tym wiąże – bezpośrednie oddziaływanie rządu na ustalenie krótkookresowych celów polityki monetarnej.

W pierwszych latach okresu transformacji nie było to większym problemem, gdyż polityka pieniężna stanowiła integralną część uzgodnionego z Międzynarodowym Funduszem Walutowym programu stabilizacyjnego. Z czasem jednak, w warunkach „normalnego” w państwie demokratycznym stanowienia polityki gospodarczej, a więc opartego na grze różnego rodzaju interesów, sytuacja się mieniła. Wielkości zawarte w kolejnych założeniach polityki pieniężnej i dotyczące celów tej polityki były często wypadkową przetargów politycznych w trójkącie Ministerstwo Finansów-Sejm-NBP. Taka sytuacja wywierała w ostatecznym efekcie niekorzystny wpływ na budowę wiarygodności polskiego banku centralnego<sup>11</sup>.

W tabeli 1-3 przedstawiono zakładane w oficjalnych dokumentach NBP wielkości inflacji, podaży pieniądza oraz przyrost pieniądza rezerwowego w latach 1990-1997. Przedstawione w tabelach odchylenia należy rozumieć jako różnice pomiędzy wartością rzeczywistą wskaźnika a wartością zakładaną.

Dokonując analizy poniższych tabel można zauważyć, że w latach 1990-1997 NBP miała poważne problemy z realizacją swoich celów. Dotyczyło to zwłaszcza początku lat 90. XX wieku. Bezsprzeczny jest jednak fakt, iż odchylenia w przypadku stopy inflacji, tj. celu ostatecznego NBP, były z roku na rok coraz niższe. Świadczyło to o rosnącej skuteczności polityki pieniężnej. Należy jednak pamiętać, że w dużej mierze był to również sukces polityki gospodarczej jako całości. Jeżeli chodzi o cele pośrednie i operacyjne, to w analizowanym okresie były one stale przekraczane, przy czym skala ich odchyleń od wielkości założonych była bardzo różna i miała różne kierunki (tabela 2 i 3).

<sup>11</sup> Por. A. Wojtyna: *Szkice o polityce pieniężnej*. PWE, Warszawa 2004, s. 176-178.

Tabela 1

## Stopa inflacji w Polsce w latach 1990-1997 – założenia i rzeczywisty poziom

Rok	INFLACJA		
	Założenia (%)	Rzeczywista wielkość (%)	Odchylenie (pkt. proc.)
1990	95,0	249,3	+ 154,3
1991	32,0	60,4	+ 28,4
1992	36,9	44,3	+ 7,4
1993	32,2	37,6	+ 5,4
1994	23,0	29,5	+ 6,5
1995	17,0	21,6	+4,6
1996	17,0	18,5	+ 1,5
1997	13,0	13,2	+ 0,2

\* Wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych (CPI) – metoda „grudzień do grudnia”.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych zawartych w sprawozdaniach z realizacji polityki pieniężnej w poszczególnych latach okresu 1990-1997.

Tabela 2

## Przyrost podaży pieniądza w Polsce w latach 1990-1997 – założenia i rzeczywisty poziom

Rok	PRZYROST PODAŻY PIENIĄDZA		
	Założenia (mld PLN)	Rzeczywista wielkość (mld PLN)	Odchylenie (pkt. proc.)
1990	4,1	10,3	+ 6,2
1991	8,5	9,0	+ 0,5
1992	12,7	15,0	+ 2,3
1993	15,0	14,8	- 0,2
1994	15,5-16,9	21,4	+ 4,5
1995	17,1	26,9	+ 9,8
1996	23	30,5	+ 7,5
1997	27,4-28,6	39,8	+ 11,2

\* Dla 1990 roku agregat „pieniądz krajowy” (M2 bez wkładów walutowych), od 1991 roku agregat „pieniądz ogółem” (M2). Od 1999 roku przyrosty podaży pieniądza (M2) miały status prognozy (wartości referencyjnej). Wielkości podano w złotych po denominacji z 1995 roku.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych zawartych w sprawozdaniach z realizacji polityki pieniężnej w poszczególnych latach okresu 1990-1997.

Tabela 3

Przyrost pieniądza rezerwowego w Polsce w latach 1996-1997 – założenia i rzeczywisty poziom

Rok	PRZYROST PIENIĄDZA REZERWOWEGO		
	Założenia (mld PLN)	Rzeczywista wielkość (mld PLN)	Odchylenie (pkt. proc.)
1996	7,0	5,8	- 1,2
1997	6,6	8,1	+ 1,5

Uwaga: Wielkości podano w złotych po denominacji z 1995 roku.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych zawartych w Sprawozdaniach z realizacji polityki pieniężnej w poszczególnych latach okresu 1990-1997.

Powstałe trudności w realizacji przyjętych przez NBP celów w latach 1990-1997 wynikały z wielu przyczyn. Jedną z nich były uwarunkowania prawne, które powodowały, że bank centralny nie zawsze był niezależny w podejmowaniu decyzji, co do wyznaczania celów monetarnych. Na przykład, w procesie wyznaczania celu inflacyjnego udział brał zarówno NBP, jak i rząd oraz Sejm. Decydujący głos miał jednak Minister Finansów, dla którego z punktu widzenia ograniczania deficytu budżetowego, korzystniejsze było zakładanie w ustawie budżetowej zaniżonych projekcji inflacji. Jest zatem wysoce prawdopodobne, iż wyznaczane cele były bardziej ambitne aniżeli wynikałoby to z czystego rachunku ekonomicznego, zaś NBP był z góry skazany na przyjmowanie nierealistycznych celów. Obowiązująca procedura wyznaczania i zatwierdzania celów polityki pieniężnej była czynnikiem utrudniającym bankowi centralnemu uzyskanie odpowiedniej reputacji i wiarygodności. Ponadto, procedura ta ograniczała niezależność instrumentalną NBP. Chodzi o to, że uchwały Sejmu zawierały niejednokrotnie szczegółowe wytyczne dotyczące zmiany instrumentów polityki pieniężnej, np. kierunku zmian stopy procentowej czy wielkości operacji otwartego rynku.

Dość istotny problem stanowiła również nadmierna ekspansja monetarna, która znacznie utrudniała skuteczną kontrolę podaży pieniądza. Do głównych źródeł kreacji pieniądza w latach 1990-1997 należały kredyty dla sektora niefinansowego, zadłużenie budżetu państwa oraz nadmierny wzrost rezerw zagranicznych (por. tabela 4).

Tabela 4

## Źródła kreacji podaży pieniądza w Polsce w latach 1990-1997 (%)

Wyszczególnienie	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Źródła podaży pieniądza razem	100	100	100	100	100	100	100	100
Aktywa zagraniczne netto	46,0	-2,7	25,9	15,5	32,9	58,7	29,9	38,6
Zadłużenie netto budżetu państwa	-12,3	36,9	48,3	47,0	37,3	3,4	12,8	12,2
Kredyty dla sektora niefinansowego	66,2	65,8	25,8	35,4	29,9	37,9	57,3	49,2

Źródło: B. Pietrzak, Z. Polański (red.): *System finansowy w Polsce. Lata dziewięćdziesiąte*. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1997, s. 88 i n.

W latach 1990-1991 powodem wzmożonej ekspansji monetarnej był przede wszystkim silny wzrost kredytów bankowych. Pomimo rozpoczętej przez bank centralny z początkiem 1990 roku polityki dodatniej stopy procentowej, w kategoriach realnych (co oznaczało jej silny wzrost w wyrażeniu nominalnym) oraz utrzymywania wysokiego poziomu rezerw obowiązkowych, banki komercyjne nadal zwiększały podaż kredytów. Powodem takiego stanu rzeczy jest fakt, że w tym okresie banki komercyjne nie przystosowały się jeszcze do nowych warunków rynkowych i w dalszym ciągu prowadziły politykę „mechanicznego” kredytowania przedsiębiorstw, zwłaszcza państwowych. Jeśli chodzi o popyt na kredyt, to był on wysoki pomimo znacznego wzrostu stóp procentowych. Przedsiębiorstwa nadal postępowały bowiem zgodnie z zasadami obowiązującymi w starym systemie, gdzie strumieniom finansowym podporządkowano strumienie rzeczowe. Z uwagi na to, że większość banków nie przykładła się dostatecznie do oceny zdolności kredytowej podmiotów, doprowadziło to w efekcie do powstania problemu tzw. złych kredytów i pogorszenia się sytuacji finansowej banków. Prowadzone w tym czasie przez NBP próby opanowania ekspansji kredytowej nie przynosiły rezultatów. Spadek dynamiki kredytów oraz ekspansje monetarną opanowano dopiero po zastosowaniu administracyjnego instrumentu oddziaływania, jakim były pułapy kredytowe. Metoda ta była wykorzystywana przez NBP od czwartego kwartału 1990 roku prawie do końca 1992 roku<sup>12</sup>.

<sup>12</sup> Por. R. Kokoszczyński: *Współczesna polityka pieniężna w Polsce*. PWE, Warszawa 2004, s. 218 i n.

Ponowny wzrost znaczenia kredytów bankowych, jako źródło kreacji pieniądza, nastąpił w latach 1996-1997. Pomimo tego, iż NBP prowadził wówczas politykę realnie wysokiej stopy procentowej, ekspansja kredytowa charakteryzowała się znaczną dynamiką. Taka sytuacja na rynku kredytów wynikała w dużej mierze z dynamicznego wzrostu gospodarczego (w 1996 roku PKB – 6,0%, w 1997 roku PKB – 6,8%), a w związku z tym, zwiększonego popytu na fundusze pożyczkowe ze strony przedsiębiorstw. Ponadto, w wyniku poprawy sytuacji finansowej banki komercyjne chętniej udzielały kredytów.

Kolejnym istotnym źródłem kreacji pieniądza w latach 1990-1997 był wzrost rezerw zagranicznych. Dotyczyło to zwłaszcza lat 1990 i 1995. Jak podano w tabeli 4, w 1990 roku przyrost rezerw zagranicznych przyczynił się w prawie 50% do przyrostu zasobów pieniężnych, natomiast 1995 roku w prawie 60%. Głównym powodem takiego stanu rzeczy były interwencje podejmowane przez NBP w celu podtrzymania kursu złotego na odpowiednim poziomie. W 1995 roku przyczynił się do tego dodatkowo wzmożony napływ kapitału zagranicznego oraz dodatnie saldo obrotów bieżących bilansu płatniczego. Sztwywny kurs walutowy i następnie obowiązujący od października 1991 roku system pełzającej dewaluacji stanowiły zatem stałe elementy presji inflacyjnej. Z czasem, w warunkach rosnącej liberalizacji przepływów kapitałowych, prowadzenie tzw. eklektycznej polityki pieniężnej, polegającej na kontrolowaniu podaży pieniądza przy jednoczesnej kontroli kursu walutowego, stało się w zasadzie niemożliwe. W efekcie wywierało to znaczny wpływ na realizację celów przyjętych przez NBP. Na przebieg polityki pieniężnej w dużym stopniu oddziaływała również sytuacja w sektorze budżetowym. Obowiązek częściowego finansowania przez NBP niedoborów w budżecie wymuszał na władzach monetarnych przyrost podaży pieniądza w sposób nieproporcjonalny do bazy pieniężnej, co w efekcie sprzyjało procesom inflacyjnym. Z czasem, wraz z rozwojem i stabilizacją rynku pieniężnego zadłużenie budżetu państwa w banku centralnym stopniowo malało, a tym samym zmniejszała się zależność pomiędzy polityką pieniężną i fiskalną. W uchwalonej 6 kwietnia 1997 roku Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej ostatecznie znalazł się zapis o zakazie bezpośredniego finansowania deficytu budżetowego przez NBP<sup>13</sup>.

Omówione powyżej trudności z kontrolowaniem podaży pieniądza spowodowały, iż w latach 1996-1997 zmieniono koncepcję prowadzenia polityki pieniężnej. W celu wzmocnienia kontroli nad ekspansją monetarną wprowadzono cel operacyjny w postaci wielkości pieniądza rezerwowego banku centralnego. NBP zastosował więc koncepcję tzw. triady celów polityki pieniężnej. Polega

<sup>13</sup> M. Musielak-Linkowska: *Cel inflacyjny w Polsce, założenia i realizacja*. CeDeWu, Warszawa 2007, s. 55.

ona na tym, że bank centralny za pomocą swoich instrumentów starał się tak kształtować przyrost pieniądza rezerwowego (cel operacyjny), aby doprowadzić do zmian podaży pieniądza (cel pośredni), które umożliwiłyby osiągnięcie założonej stopy inflacji (cel ostateczny).

Przyjęcie przez NBP celu operacyjnego w postaci wielkości pieniądza rezerwowego nie było dobrym wyborem. Po pierwsze, relacji między tak zdefiniowanym celem operacyjnym a celem pośrednim, tj. podażą pieniądza, nie można było w tym okresie uznać za stałą. Po drugie, NBP nie miał wystarczającej kontroli nad źródłami kreacji pieniądza rezerwowego – kredytami refinansowymi dla banków komercyjnych, zadłużeniom sektora budżetowego w banku centralnym i rezerwami zagranicznymi. Pierwsze źródło, kredyty refinansowe, z powodu wysokiej nadpłynności i systemu bankowego miały w tym okresie znikome znaczenie. NBP nie mógł również kontrolować wzrostu posiadanych rezerw w warunkach obowiązującego systemu kursowego. Jeśli chodzi o zadłużenie sektora budżetowego, to jak wspomniano wcześniej, istniał przymus finansowania przez bank centralny deficytu budżetowego<sup>14</sup>. Przyjęta przez NBP nowa strategia nie zwiększyła skuteczności polityki pieniężnej w zakresie kształtowania podaży pieniądza. W 1996 roku podaż pieniądza przekroczyła zakładany poziom o 7,5 pkt. proc., zaś w 1997 roku o 11,2 pkt. proc. Jeżeli chodzi o inflację to w 1996 roku jej faktyczny poziom był wyższy o 1,5 pkt. proc. od poziomu zakładanego, zaś w 1997 tylko o 0,2 pkt. proc.

Zgodnie z „Założeniem polityki pieniężnej na 1998 rok” zaprzestano traktowania podaży pieniądza jako celu pośredniego polityki pieniężnej, rozpoczynając tym samym stosowanie strategii bezpośredniego celu inflacyjnego jeszcze przed ogłoszeniem „Średniookresowej strategii polityki pieniężnej na lata 1999-2003”.

Generalnie można podsumować, że efekty polityki pieniężnej NBP w latach 1990-1997 były pozytywne. Pomimo niesprzyjających warunków prawnych, w tym znacznie ograniczonej autonomii banku centralnego, jak również niedostatecznie rozwiniętych kanałów transmisji monetarnej oraz niestabilnego otoczenia międzynarodowego, odchylenie od celu inflacyjnego (z wyjątkiem 1994 roku) malało, zaś w 1997 roku cel inflacyjny został przekroczony tylko o 0,2 pkt. proc. Jednocześnie uwzględniając złożoność procesu transformacji, problemy z prognozowaniem inflacji oraz przewidywaniem rozwoju sytuacji gospodarczej można zdecydowanie uznać, że prowadzona polityka była skuteczna.

<sup>14</sup> Z. Polański: *Polityka pieniężna w Polsce w drugiej połowie lat 90. Bieżące problemy i strategiczne wyzwania*. Materiały i Studia, z. 72, NBP, Warszawa 1998, s. 10 i n.



Za pewien etap przejściowy pomiędzy okresem 1990-1997 a realizacją strategii bezpośredniego celu inflacyjnego można uznać 1998 rok. Był to pierwszy rok realizacji polityki pieniężnej NBP pod rządami nowej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, która weszła w życie 17 października 1997 roku, oraz nowej Ustawy o Narodowym Banku Polskim, obowiązującej od 1 stycznia 1998 roku. Przełomową zmianą było zagwarantowanie w Konstytucji niezależności banku centralnego, przyznając mu wyłączne prawo emisji pieniądza oraz ustalania i realizacji polityki pieniężnej. Jednocześnie bank centralny ustanowiono instytucją odpowiadającą za wartość polskiego pieniądza. Wejście w życie nowej Konstytucji RP oraz nowej ustawy o NBP było równoznaczne z powstaniem przesłanek radykalnej zmiany koncepcji polityki pieniężnej NBP. Członkowie powołanej w lutym 1998 roku Rady Polityki Pieniężnej zdecydowali, iż w warunkach rosnącej integracji polskiej gospodarki z gospodarką światową oraz w związku z koniecznością przełamywania oczekiwań inflacyjnych, które stały się główną barierą w procesie dalszego obniżania inflacji, politykę pieniężną należy realizować w ramach strategii bezpośredniego celu inflacyjnego (BCI). We wrześniu 1998 roku ogłoszono dokument pt. „Średniookresową strategię polityki pieniężnej na lata 1990-2003”, a określony w nim średniookresowy cel zakładał sprowadzenie stopy wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych poniżej 4% w 2003 roku. Nowo powołana w lutym 2004 roku RPP ogłosiła kontynuowanie strategii BCI w kolejnych latach. Wprowadzenie strategii BCI miało na celu zapewnienie jakości i przejrzystości polityki banku centralnego, co było bardzo istotne dla kontynuacji procesu integracji gospodarczej Polski z Unią Europejską<sup>15</sup>.

Podstawowym instrumentem wykorzystywanym przez NBP do realizacji celu inflacyjnego była stopa procentowa, kształtowana przez bank centralny głównie w ramach operacji otwartego rynku. Jednak, aby mechanizm przyczynowo-skutkowy pomiędzy stopą procentową i inflacją mógł sprawnie funkcjonować, 12 kwietnia 2000 roku upłynniono kurs złotego. Efekty polityki pieniężnej realizowanej w latach 1998-2005 zostały przedstawione w tabeli 5.

Poddając analizie dane zawarte w tabeli 5 można wysunąć kilka wniosków. Po pierwsze, w latach 1998-2005 ani razu nie udało się osiągnąć wskaźnika inflacji dokładnie odpowiadającego wartości planowanej. Najlepsze pod tym względem były lata 1998, 2003, 2004 i 2005, kiedy to odchylenie stopy inflacji od wartości planowanej nie przekroczyło 1 pkt proc. w pozostałych latach było ono znacznie wyższe. Zdaniem niektórych ekonomistów stało się tak dlatego, że nową strategię wprowadzono zbyt szybko, w momencie kiedy warunki ekonomiczne w Polsce nie były na tyle spełnione, aby ją skutecznie realizować.

<sup>15</sup> Sprawozdanie z wykonania założeń polityki pieniężnej w 1998 roku. NBP, Warszawa 1999.

Tabela 5

Stopa inflacji w Polsce w latach 1998-2005 – założenia i rzeczywisty poziom

Rok	INFLACJA		
	Założenia (%)	Rzeczywista wielkość (%)	Odchylenie (pkt. proc.)
1998	9,5	8,6	- 0,9
1999	6,6-7,8**	9,8	+ 2,0
2000	5,4-6,8	8,5	+ 1,7
2001	6,0-8,0	3,6	- 2,4
2002	3,0 + 1,0***	0,8	- 1,2
2003	3,0 + 1,0	1,7	- 0,3
2004	2,5% + 1%****	4,4%	+ 0,9
2005	2,5% + 1%****	0,7	- 0,8

\* Wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych (CPI) – metoda „grudzień do grudnia”.

\*\* Początkowo ustalony jako 8,0-8,5% (zmiana 24 marca 1999 roku).

\*\*\* Początkowo ustalony jako 5,0% + 1,0 pkt proc. (zmiana 26 czerwca 2002 roku).

\*\*\*\* Cel ciągle obowiązujący od roku 2004

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych zawartych w sprawozdaniach z realizacji polityki pieniężnej w poszczególnych latach okresu 1998-2005.

Polityka pieniężna realizowana w latach 1998-2005 w znacznym stopniu przyczyniła się do spadku inflacji, co w efekcie sprzyjało stabilizacji makroekonomicznej i wzrostowi gospodarczemu w Polsce. Rok 1998 był pierwszym od początku okresu transformacji, w którym stopa inflacji osiągnęła wartość jednocyfrową i na koniec grudnia wyniosła 8,6%. Tym samym była niższa od przyjętego przez NBP celu inflacyjnego o 0,9 pkt. proc. Znaczny wpływ na odchylenie wskaźnika inflacji od przyjętego celu miały szoki zewnętrzne, tj. zaburzenia na światowych rynkach finansowych, które przyczyniły się znacznych spadków cen surowców i osłabienia tempa wzrostu cen w wielu krajach świata. W ograniczonym stopniu było to również wynikiem kryzysu rosyjskiego i załamania się w związku z tym pod koniec 1998 roku dynamiki polskiego eksportu do krajów byłego Związku Radzieckiego. Powstała w związku z tym nadwyżkowa podaż na rynku żywności, co spowodowało spadek cen żywności na rynku krajowym.

W 1999 roku cel inflacyjny określono początkowo w przedziale 8,0%-8,5%, jednak później skorygowano go do przedziału 6,6%-7,8% i jednocześnie podjęto decyzję o znacznej redukcji podstawowych stóp procentowych banku centralne-

go. RPP uzasadniała skorygowanie celu inflacyjnego znacznym osłabieniem tempa wzrostu gospodarczego i silniejszym niż oczekiwano spadkiem tempa wzrostu cen w końcu 1998 roku oraz w I kwartale 1999 roku. Korzystne wydawało się również zapowiadane przez rząd zwiększenie stopnia restrykcyjności polityki fiskalnej. Jednak warunki realizacji polityki pieniężnej okazały się odmienne od zakładanych. Przede wszystkim nie nastąpiło zwiększenie restrykcyjności polityki pieniężnej. Wręcz przeciwnie, nastąpiło jej znaczne poluznienie, przejawiające się istotnym wzrostem deficytu budżetowego. Tym samym ujawnił się problem braku dobrej koordynacji dwóch podstawowych rodzajów polityki makroekonomicznej państwa, czyli polityki fiskalnej i pieniężnej. Ponadto, na rynkach światowych wystąpił niespodziewany, wysoki wzrost cen ropy naftowej. Wzrost popytu krajowego, wynikający z ekspansywnej polityki pieniężnej, spowodował nasilenie presji inflacyjnej, pogłębianej dodatkowo przez wspomniany wyżej wzrost cen paliw. W efekcie w drugiej połowie 1999 roku władze NBP zdecydowały o zaostrzeniu polityki pieniężnej. Jednak, z uwagi na znaczne opóźnienia w mechanizmie transmisji monetarnej, nie spowodowało to obniżenia rocznego wskaźnika inflacji do zakładanego poziomu. Na koniec grudnia wyniósł on 9,8%. Tym samym 1999 rok był pierwszym od początku okresu transformacji, w którym inflacja – w porównaniu z rokiem poprzednim – wskazywała tendencję wzrostową<sup>16</sup>.

Do lutego 2001 roku kontynuowano restrykcyjną politykę pieniężną, kiedy to RPP rozpoczęła serię ostrożnych obniżek stóp procentowych, z których ostatniej dokonano w czerwcu 2003 roku. Poluznieniu polityki pieniężnej sprzyjał znaczny spadek inflacji w tym okresie, który wynikał z kilku przyczyn. Po pierwsze, począwszy od 2001 znacznie poprawiła się sytuacja na rynku żywnościowym i surowcowym. Po drugie, nastąpiło szybsze od przewidywanego spowolnienie tempa wzrostu popytu zewnętrznego i wewnętrznego, zwłaszcza w zakresie popytu inwestycyjnego. Z czasem okazało się, że powyższe czynniki znacznie bardziej sprzyjały redukcji inflacji niż przewidywano. W grudniu 2001 roku stopa inflacji wynosiła 3,6%, czyli znacznie poniżej zakładanego celu (6%-8%). W efekcie w pierwszym półroczu 2002 roku RPP zdecydowała o zmianie celu inflacyjnego. Decyzję tę uzasadniono koniecznością uniknięcia błędnych interpretacji odnośnie kierunku polityki pieniężnej oraz zachowania jej przejrzystości. Pomimo tej zmiany, wskaźnik inflacji na koniec roku wyniósł 0,8% i tym samym był niższy od dolnej granicy przyjętego celu inflacyjnego 1,2 pkt. proc<sup>17</sup>.

W 2003 roku roczny cel inflacyjny ustalono w granicach (3,0% ± 1,0%). Stabilizacja ta miała przyczynić się do utrwalenia oczekiwań inflacyjnych na ni-

<sup>16</sup> Por. M. Sobol: Op. cit., s. 162, 163.

<sup>17</sup> Sprawozdanie z wykonania założeń polityki pieniężnej w 2002 roku. RPP, Warszawa 2003, s. 3-5.

skim poziomie oraz umożliwić dalsze obniżenie stóp procentowych do poziomu obowiązującego w krajach Unii Europejskiej. Wyznaczając cel inflacyjny RPP zakładała powolną poprawę koniunktury zewnętrznej oraz stabilizację cen ropy naftowej. Inflacja na koniec 2003 roku wyniosła 1,7% i była niższa od dolnej granicy wyznaczonego celu rocznego o 0,3 pkt. proc. Ponadto, udało się zrealizować cel inflacyjny wyznaczony w „Średniookresowej strategii polityki pieniężnej na lata 1999-2003”. Stopa inflacji już od jesieni 2001 roku kształtowała się na poziomie poniżej 4%. Świadczyło to o dużej skuteczności polityki pieniężnej NBP oraz znacznym wzmocnieniu jego wiarygodności, zwłaszcza jeśli weźmie się pod uwagę odmienne uwarunkowania, w których działał.

W 2003 roku zakończono długoletni proces obniżania inflacji i przeniesiono punkt ciężkości działań banku centralnego na jej stabilizację. Pozwoliło to na rezygnację z wyznaczania rocznych celów inflacyjnych i sformułowanie celu ciągłego. Cel ten określono jako utrzymanie inflacji (CPI) na poziomie 2,5% z dopuszczalnym przedziałem wahań  $\pm 1$  pkt. proc. i ogłoszono go w opublikowanym w marcu 2003 roku dokumencie programowym „Strategia polityki pieniężnej po 2003 roku”<sup>18</sup>. Pomimo tego, że wyznaczony w strategii cel przekroczył poziom inflacji z poprzednich lat, to jednak był bliski oczekiwanej wartości referencyjnej dla inflacyjnego kryterium z Maastricht (w latach 1998-2005 wartość referencyjna wyniosła przeciętnie 2,6%).

W 2004 roku procesy inflacyjne pozostawały pod silnym wpływem zarówno czynników podażowych (np. drożejąca żywność oraz wzrost cen surowców na świecie), jak również popytowych, związanych z obawami przed wzrostem cen po wstąpieniu Polski do Unii Europejskiej. Do wzrostu wskaźnika inflacji przyczyniło się również osłabienie kursu złotego w warunkach znacznego ożywienia gospodarczego, związanego ze spadkiem dysparytetu realnych stóp procentowych i wzrostem premii za ryzyko lokowania w aktywa złotowe spowodowanym niepewnością odnośnie realizacji programu naprawy finansów publicznych. W efekcie w drugiej połowie 2004 roku stopa inflacji ustabilizowała się na poziomie 4,4-4,6%, a zatem o 0,9 pkt. proc. powyżej wartości zakładanej<sup>19</sup>.

W 2005 roku tendencje inflacyjne stopniowo wygasły, ale nieoczekiwanie wystąpiło osłabienie koniunktury. Obniżenie inflacji było przede wszystkim skutkiem wygaśnięcia wstrząsu akcesyjnego wywołanego przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej w 2004 roku. Kolejnym istotnym czynnikiem decydującym o niskiej inflacji w 2005 roku była silna aprecjacja złotego w 2004 roku w stosunku do EUR o 14% i do USD o 20%. Ponadto wzrost cen ropy naftowej w III kwartale 2005 roku został zrównoważony spadkiem marż dystrybucyjnych na

<sup>18</sup> Strategia polityki pieniężnej po 2003 roku. RPP, Warszawa 2003.

<sup>19</sup> Raport o inflacji 2004. NBP, Warszawa 2004, s. 2-4.

rynku paliw oraz cen żywności w IV kwartale. W efekcie cel inflacyjny zrealizowano na poziomie 0,7%, a zatem na poziomie niższym od zakładanego o 0,8 pkt. proc.

Efekty polityki pieniężnej NBP realizowane w latach 1998-2005 były pozytywne. Tak prowadzona polityka doprowadziła bowiem do obniżenia i następnie ustabilizowania wskaźnika inflacji w Polsce do poziomu, jaki notuje się w gospodarkach krajów rozwiniętych. Ustabilizowanie inflacji na niskim poziomie sprzyjało stabilizacji polskiej gospodarki i stwarzało warunki dla trwałego, zrównoważonego wzrostu gospodarczego. Ponadto, umożliwiło spełnienie kryterium inflacyjnego, będącego jednym z warunków przystąpienia Polski do strefy euro. Pozytywna ocena skuteczności polityki pieniężnej NBP w ograniczaniu inflacji wydaje się uzasadniona również dla tego, iż realizowano ją w dość trudnych uwarunkowaniach. Na poziom inflacji w latach 1998-2005 w dużym stopniu oddziaływały czynniki podażowe, tj. zmiany cen kontrolowanych, wahania cen żywności czy zmiany cen surowców na rynkach światowych. Znaczącą rolę odgrywały także wahania koniunktury w gospodarce światowej, dynamika popytu wewnętrznego i zewnętrznego oraz zmiany wielkości eksportu, pobudzonego przez deprecjację kursu złotego. Jednocześnie zmiany aktywności gospodarczej w Polsce i na świecie oraz zmiany cen surowców na rynkach światowych w analizowanym okresie były trudne do przewidzenia i charakteryzowały się wysokim stopniem niepewności, zarówno, co do kierunku, jak i skali potencjalnych zmian. Ogromnym utrudnieniem dla NBP w procesie kontroli inflacji było również wyjątkowe rozluźnienie polityki fiskalnej, przejawiające się stałym wzrostem deficytu budżetowego i wysoką niepewnością co do przyszłych jego rozmiarów oraz niskim stopniem koordynacji polityki fiskalnej i pieniężnej.

## **Zakończenie**

Działania prowadzone w ramach polityki pieniężnej, obok ich najważniejszego wpływu na podstawowy cel banku centralnego, czyli poziom i stabilność inflacji, powodują także zmianę innych parametrów monetarnych czy ogólnogospodarczych. Oddziaływanie na inne zmienne ekonomiczne może być bardziej lub mniej zamierzonym efektem decyzji władz monetarnych, jednak bez względu na to, czy był to wynik świadomego działania banku centralnego, czy też nie, ze zmianami takimi trzeba się liczyć i uwzględniać je w kompleksowej ocenie polityki pieniężnej. Należy mieć nadzieję, że wysiłki polskiego banku centralnego czynione w celu stabilizacji niskiej stopy inflacji, zostaną zakończone sukcesem, tak jak to miało miejsce w innych krajach realizujących strategię bezpo-

średniego celu inflacyjnego. Należy również konsekwentnie realizować program naprawy finansów publicznych i inne reformy strukturalne, aby stworzyć optymalne warunki dla wysokiego, zrównoważonego wzrostu gospodarczego.

## MONETARY POLICY DURING THE SYSTEMIC TRANSFORMATION IN POLAND

### Summary

The contemporary state functioning on the basis of market mechanism owns many factors and mechanisms which interact the economic process. The money plays the particular role in this process. Monetary policy is this field of macroeconomic policy which deals with money control.

From the beginning of transformation period monetary policy played a very important role because Poland faced hyperinflation. Also the systemic transformation from central-planned economy to market economy needed the serious changes in the sphere of money circulation. The prospect of Poland's integration with the European Union and Economic and Monetary Union (EMU) also played a key role in this process and influenced obviously the direction of the institutional and economic changes. The transition process towards market economy forced political and institutional changes which facilitated money to play important roles both on the microeconomic and macroeconomic level.

The main aim of this article is to present the subject of monetary policy in Poland in the systemic transformation period. For the sake of the limited capacity of this article the analysis of Polish monetary policy (1995-2005) has to be narrowed down only to some aspects and the most important issues. Therefore, the presentation and analysis will focus only on the issues connected with the main aims of monetary policy and its results.

In the first part the main goals of the National Bank of Poland will be presented and then the second part will focus on the effectiveness of the monetary policy during the systemic transformation.

**Janusz Cichy**

# **KAPITAŁ ZAGRANICZNY W PROCESACH KONSOLIDACYJNYCH BANKÓW W POLSCE**

## **Wprowadzenie**

Po zmianie ustroju gospodarczego polska bankowość liczyła kilka banków komercyjnych oraz ponad 1.700 banków spółdzielczych. Banki te dysponowały niskimi kapitałami własnymi, a także skromną wiedzą dotyczącą ich efektywnego zarządzania. Wraz z reformami, których celem było urynkowienie gospodarki, podjęto decyzję o prywatyzacji banków, która miała gwarantować ich rozwój, a także wspieranie gospodarki poprzez jej finansową obsługę na zdrowych, rynkowych warunkach.

Z racji niedostatecznej ilości kapitału polskiego, w procesach prywatyzacyjnych czynny udział brały zagraniczne instytucje finansowe. Kapitał zagraniczny, będąc inwestorem strategicznym w polskim banku, wzmacniał go kapitałowo, zapewniał odpowiednie reguły zarządzania, nowe usługi finansowe, technologie oraz know-how. Wszystko po to, aby przejmowane banki podolały rosnącej konkurencji, jednocześnie przynosząc właścicielowi profity finansowe.

W II połowie lat 90. ubiegłego wieku organiczny rozwój banków nie wystarczał do konkurowania na globalnym rynku finansowym. Podjęto próbę administracyjnej konsolidacji banków wokół Banku Pekao i Banku Handlowego (nieudana), także po to, aby były one zdolne do konkurowania z instytucjami zagranicznymi. Jednak to sam rynek reguluje potrzebę konsolidacji. Z jednej strony banki źle zarządzane i słabe kapitałowo są łatwym obiektem przejęcia przez

bank silniejszy, często kontrolowany przez kapitał zagraniczny, a z drugiej strony rosnąca konkurencja, innowacyjność oraz potrzeba dywersyfikacji źródeł generowania zysku same wymuszają konsolidację. Nie bez znaczenia jest również członkostwo Polski w strukturach UE.

System bankowy w Polsce jest dobrze rozwinięty, jednak w porównaniu z bankami z krajów Europy Zachodniej mniej efektywny. Dlatego też, aby następował rozwój banków w Polsce nie wystarczą dobre chęci bankowców, tylko niezbędna jest wiedza w zakresie zarządzania, procedur bankowych oraz postęp technologiczny, co gwarantował i gwarantuje inwestor strategiczny, którego kapitał pochodzi z zagranicy.

## **1. Prywatyzacja banków jako warunek zaangażowania kapitału zagranicznego w sektorze bankowym**

Początki reformy systemu bankowego w Polsce można odnotować już pod koniec lat 80. XX wieku, jednak nie dały one pożądanych efektów i system bankowy w początkowych okresach przemian ustrojowych charakteryzował się:

- brakiem konkurencji i dbałości o klienta, wynikających z niedostatecznej liczby działających banków, przy równoległej ich specyfikacji i podziału terytorialnego rynku,
- brakiem przepisów regulujących działalność systemu bankowego,
- niską efektywnością,
- brakiem zainteresowania innowacjami produktowymi,
- niskimi kwalifikacjami pracowników bankowych<sup>1</sup>.

Wprowadzenie gospodarki rynkowej w Polsce wymusiło zmiany w bankowości. Punktem zwrotnym w rozwoju systemu bankowego był rok 1989, kiedy zostały uchwalone dwie ustawy: Prawo bankowe<sup>2</sup> oraz ustawa o Narodowym Banku Polskim<sup>3</sup>. Na ich podstawie wyodrębniono z NBP 9 banków komercyjnych, które miały początkowo formę banków państwowych, wyposażonych w kapitał (fundusze własne) przez NBP. Ich centrale umiejscowiono w miastach o naj-

---

<sup>1</sup> M. Stawicka: *Wpływ kapitału zagranicznego na polski sektor bankowy. Konferencja*. AE, Wrocław, [www.konferencja.edu.pl](http://www.konferencja.edu.pl) (19.05.2008).

<sup>2</sup> Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 roku Prawo bankowe, Dz.U., nr 140, poz. 939 z późn. zm.

<sup>3</sup> Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 roku o Narodowym Banku Polskim, Dz.U. nr 140, poz. 938, z późn. zm.



większej aktywności gospodarczej, uważano bowiem, że takie rozmieszczenie zapewni tym bankom wysoki potencjał rozwojowy, a jednocześnie będzie stymulowało rozwój gospodarczy regionów.

Swoboda działania banków oznaczała m.in. szansę na nieskrępowany rozwój nowych produktów, swobodny wybór grupy klientów, do których bank kierował swoją ofertę, wyeliminowanie ograniczenia dostępu do obsługi bankowej. Nowe zasady dały klientom możliwość porównywania ofert różnych banków i wyboru najdogodniejszej, a dla banków oznaczały pojawienie się konieczności zabiegania o klientów, co doprowadziło do zaistnienia konkurencji rynkowej.

W 1991 roku skomercjalizowano banki „dziewiątki”, przekształcając je w spółki prawa handlowego. Umożliwiło to ich prywatyzację, wejście inwestorów strategicznych i publiczną sprzedaż akcji, a następnie ich notowanie na Giełdzie Papierów Wartościowych w Warszawie<sup>4</sup>.

W pierwszych latach działalności banków w gospodarce wolnorynkowej NBP prowadził liberalną politykę licencjonowania banków. W latach 1989-1992 działało w Polsce prawie 70 banków komercyjnych, zarówno o kapitale prywatnym, jak i państwowym. Te drugie<sup>5</sup>, często mało konkurencyjne wobec dużych banków uniwersalnych, zmuszone zostały do przekształcenia się w instytucje o bardziej komercyjnym i uniwersalnym charakterze.

Sposobem na rozwój polskiego sektora bankowego, zwiększenie ich konkurencyjności oraz efektywności działania były procesy komercjalizacji i prywatyzacji. Przyjęta strategia prywatyzacji przewidywała pozyskanie dla banków zagranicznego partnera strategicznego, który objąłby pakiet nie większy niż 30% akcji, ale (na podstawie kontraktu menedżerskiego) aktywnie uczestniczyłby w zarządzaniu bankiem. Założono przy tym, że Skarb Państwa zachowa około 30% akcji z prawem głosu ograniczonym do decyzji strategicznych (z opcją pozbycia się tego udziału w przyszłości), a pozostałe akcje (około 30%) miały być zaofiarowane w publicznej ofercie inwestorom indywidualnym oraz pracownikom na uprzywilejowanych warunkach<sup>6</sup>.

<sup>4</sup> M. Dębniowska, A. Sołoma: *Bankowość. Produkty, usługi, rynek*. Uniwersytet Warmińsko-Mazurski, Olsztyn 2003, s. 18.

<sup>5</sup> Wszystkie te banki, z wyjątkiem Banku Gospodarstwa Krajowego, zostały sprywatyzowane.

<sup>6</sup> *System bankowy w Polsce w latach dziewięćdziesiątych*. NBP, grudzień 2001, [www.nbp.pl](http://www.nbp.pl)

Tabela 1

## Prywatyzacje banków komercyjnych („dziewiątki”) w latach 1993-1999

Nazwa banku	Rok prywatyzacji	Akcyonariat w okresie prywatyzacji	% udział największych akcjonariuszy
Wielkopolski Bank Kredytowy w Poznaniu SA	1993	Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju	28,5%
		Skarb Państwa	30,0%
		Osoby trzecie	34,7%
Bank Śląski w Katowicach SA	1994	ING Bank NV	25,9%
		Skarb Państwa	33,2%
Bank Przemysłowo-Handlowy w Krakowie SA	1995	Skarb Państwa	46,6%
		Osoby trzecie	53,4%
Bank Gdański w Gdańsku SA	1995	BIG SA (podmiot polski) wraz z podmiotami zależnymi	24,7%
Powszechny Bank Kredytowy SA w Warszawie	1997	Skarb Państwa	33,3%
		Inwestorzy indywidualni	66,7%
Powszechny Bank Gospodarczy w Łodzi SA	1999	Połączone z Grupą Pekao SA – sprywatyzowane jako grupa – 52,9 % akcji konsorcjum banku Uni Credito Italiano i niemieckiej firmy ubezpieczeniowej Allianz	
Bank Depozytowo-Kredytowy w Lublinie SA	1999		
Pomorski Bank Kredytowy w Szczecinie SA	1999		
Bank Zachodni SA we Wrocławiu	1999	AIB European Investment Limited (Irlandia)	80,0 %
		Skarb Państwa	4,3 %
		Pozostali akcjonariusze	15,7 %

Źródło: M. Stawicka: *Wpływ kapitału zagranicznego na polski sektor bankowy*. Konferencja. AE, Wrocław, [www.konferencja.edu.pl](http://www.konferencja.edu.pl) (19.05.2008).

Prywatyzacja sektora bankowego odbywała się dwiema drogami. Po pierwsze, umożliwiono zakładanie polskich i zagranicznych banków poprzez liberalizację zasad ich tworzenia, co pozwoliło na demonopolizację sektora i jego oddolną prywatyzację. Po drugie, przekształcono państwowe banki w jednostki prywatne. Prywatyzacja banków poprzez publiczną ofertę akcji na rynku kapita-

łowym z jednej strony zachęcała inwestorów do inwestowania środków w prywatyzowane banki, natomiast z drugiej sprzyjała rozwojowi giełdy. Skarb państwa zachował ogromny wpływ na strategię banku, a inwestorzy instytucjonalni, (przede wszystkim kapitał zagraniczny) musieli zadowolić się rolą inwestora mniejszościowego, jednak ze znacznym wpływem na bieżącą i rozwojową działalność banku. Taka polityka miała na celu uczynienie inwestora mniejszościowego strategicznym, stwarzając mu możliwość objęcia w przyszłości pakietu kontrolnego<sup>7</sup>. W procesie prywatyzacji banków w Polsce zamierzano wyłonić takich właścicieli, którzy – angażując własne kapitały – wzięliby odpowiedzialność za poszczególne banki i jednocześnie, opracowując prawidłowe strategie działania, gwarantowaliby ich efektywne funkcjonowanie i wzrost. Zmiana struktury własnościowej w bankach miała przyczynić się do:

- identyfikacji właściciela,
- podniesienia konkurencyjności,
- podniesienia przedsiębiorczości,
- lepszego dostosowania struktury produktów do wymogów ciągle zmieniającego się rynku,
- postępu w procesach restrukturyzacyjnych,
- transferu know-how od lepiej zaawansowanych technologicznie partnerów,
- wejścia polskich instytucji na rynki zagraniczne,
- zwiększenia dochodów budżetu państwa z tytułu prywatyzacji,
- przyspieszenia rozwoju rynku kapitałowego<sup>8</sup>.

## 2. Wzmacnianie polskiego sektora bankowego poprzez procesy konsolidacyjne

Proces prywatyzacji przyniósł wiele niekwestionowanych korzyści. Zastąpiono administracyjny nadzór ze strony Skarbu Państwa przez publiczną kontrolę banków na giełdowy akcjonariat, a tym samym usunięto ryzyko ingerowania w działalność banków przez władze państwowe, poprawiono efektywność działania banków, podwyższono zakres i jakość świadczonych usług, wreszcie wpływ z prywatyzacji stanowiły istotny dochód budżetu państwa.

Jednak pomimo prywatyzacji banków w Polsce, ich siła kapitałowa oceniana była jako niewielka. Jednym ze sposobów rozwiązania tego problemu miało być

<sup>7</sup> A. Krymas-Balcerzak: *Rola kapitału zagranicznego w transakcjach fuzji i przejęć oraz efekty potransakcyjne*. W: *Funkcjonowanie współczesnego banku*. Red. A. Janc, A. Krymas-Balcerzak. AE, Poznań 2004, s. 70.

<sup>8</sup> Ibid., s. 68.

wprowadzenie w życie postanowień ustawy z dnia 14 czerwca 1996 roku o łączeniu i grupowaniu niektórych banków w formie spółki akcyjnej<sup>9</sup>. Oficjalnie deklarowanym celem zapisów ustawy było wzmocnienie kapitałowe i poprawa konkurencyjności skonsolidowanych banków wobec banków zagranicznych, a następnie ich pełna prywatyzacja<sup>10</sup>. Przyczynami, dla których banki decydowały i decydują się na proces konsolidacji, rozumiany jako zespolenie wysiłków zmierzających do finansowej, a także organizacyjnej restrukturyzacji banków w celu wzmocnienia ich potencjału strategicznego oraz stabilności, są<sup>11</sup>:

- chęć osiągnięcia przez głównych akcjonariuszy wyższego dochodu z zainwestowanego kapitału; liczy się także możliwość wzrostu cen akcji banku w wyniku potencjalnie lepszych perspektyw generowania zysków,
- dążenie do zmniejszenia poziomu ryzyka, większy kapitał oznacza mniejsze ryzyko działalności banku, wzrost dochodów poprzez oferowanie lepszych jakościowo produktów dla klientów z różnych segmentów rynku,
- większe zarobki i prestiż kadry kierowniczej, wynikający z połączenia z dużym i znanym bankiem,
- dywersyfikacja źródeł przychodów, poprzez uniezależnienie się od jednego typu klientów; przykładem może być np. nabycie przez bank firmy ubezpieczeniowej,
- banki o niskich funduszach własnych lub zagrożone upadłością w procesie konsolidacji szukają poprawy swojej sytuacji finansowej<sup>12</sup>.

Konsolidacja jest trwałą cechą przekształceń zachodzących w sektorach bankowych na świecie. Postrzegana jest jako narzędzie dostosowania działalności banków do zmieniających się uwarunkowań rynkowych, systemowych i technologicznych, co w konsekwencji ma doprowadzić do wzrostu konkurencyjności banków oraz sprostania wyzwaniom płynącym z globalizującego się rynku. W Polsce proces ten przebiegał w kilku formach:

1. Początkowo przeprowadzano fuzje i przejęcia banków z inicjatywy podmiotów krajowych, np. Bank Gdański został przejęty przez Bank Inicjatyw Gospodarczych, a Prosper Bank przez Kredyt Bank.
2. Druga forma to fuzje i przejęcia podmiotów w dobrej sytuacji finansowej i konsolidacja administracyjna (odgórna). Koncepcja utworzenia dwóch grup

<sup>9</sup> Ustawa z dnia 14 czerwca 1996 roku o łączeniu i grupowaniu niektórych banków w formie spółki akcyjnej, Dz.U. 1996, nr 90, poz. 406.

<sup>10</sup> *Sektor finansowy w Polsce*. Red. S. Owsiak. PWE, Warszawa 2002, s. 94.

<sup>11</sup> E. Niedźwiedzka: *Konsolidacja sektora bankowego sposobem na dokapitalizowanie banków działających w Polsce*. W: *Bankowość*. Red. M. Zaleska. SGH, Warszawa 2005, s. 145.

<sup>12</sup> M. Dębniowska, A. Sołoma: *Op. cit.*, s. 179.

- bankowych wokół Banku Pekao SA (udana) i Banku Handlowego SA (nie-udana).
3. Trzeci rodzaj fuzji to przejęcie banku polskiego przez bank zagraniczny i połączenie go ze swoją polską spółką-córką, np. Citibank z Bankiem Handlowym SA oraz ING z Bankiem Śląskim SA.
  4. Od 2000 roku obserwuje się sytuację, w której decyzje o połączeniu są podejmowane poza granicami kraju, jako efekt zakupu dwóch banków polskich przez tego samego inwestora strategicznego (BZ SA i WBK SA zakupiony przez irlandzki bank Allied Irish Bank) lub też łączenia się dwóch banków zagranicznych, posiadających większościowe pakiety akcji w bankach w Polsce (Bank Pekao SA i Bank BPH SA).

Konsolidacja systemu bankowego w Polsce powoduje zmiany w udziale poszczególnych grup banków w sektorze. Gwałtownie wzrosła liczba banków kontrolowanych przez kapitał zagraniczny, a zmniejszeniu uległ udział banków kontrolowanych przez Skarb Państwa i kapitał polski. Jest także przyczyną redukcji regionalnej segmentacji rynku bankowego, zapoczątkowanej przez wydzielenie „dziewiątki” ze struktur NBP.

Praktyka amerykańska ukazuje, iż efekty konsolidacji są przeważnie pozytywne. Ich przejaw to m.in. większy stopień pokrycia kraju siecią placówek bankowych, wzrost efektywności systemu płatniczego i stopnia dywersyfikacji portfeli aktywów bankowych – a tym samym redukcja ryzyka bankowego. Wzmacnianie systemu bankowego w drodze konsolidacji zmniejsza ryzyko upadłości banków, a to umożliwia ograniczenie roli systemów gwarantowania depozytów i zmniejszenie kosztów jego funkcjonowania z korzyścią dla funkcjonowania całego systemu bankowego<sup>13</sup>.

Proces konsolidacji jest jednym z czynników powodujących zmiany koncentracji usług bankowych. Wskaźniki koncentracji 5-10-15 największych banków nieznacznie się obniżają, co świadczy o szybszym rozwoju małych i średnich banków aniżeli dużych.

Jak obrazuje tabela 2, koncentracja kredytów była niższa niż aktywów, z kolei koncentracja depozytów jest najwyższa. Fakt ten może wynikać z tego, że to, w którym banku zaciągane są kredyty, jest mniej znaczące niż to, w którym banku swoje wolne środki finansowe lokują gospodarstwa domowe i przedsiębiorstwa. Poza tym nie wszystkie banki szeroko udzielające kredytów mają rozbudowaną ofertę depozytową. Pięć największych banków w Polsce, na które w 2007 roku przypadało 43,8 aktywów, zgromadziło 53,3% depozytów i udzieliło 41,0% kredytów.

<sup>13</sup> M. Chałackiewicz: *Szansa, a nie zagrożenie*. „Rzeczpospolita” z dnia 20 marca 2006.

Tabela 2

Udział największych pod względem aktywów banków w sektorze bankowym (w%)

Stan na koniec roku	2003	2004	2005	2006	09.2007
w aktywach					
CR5	52,3	50,2	48,7	46,5	43,8
CR10	74,5	71,8	69,3	66,7	65,1
CR15	81,1	80,0	78,2	76,6	75,2
w depozytach					
CR5	59,0	56,8	55,8	54,7	53,3
CR10	80,4	78,7	74,4	72,5	71,7
CR 15	84,8	82,9	81,5	80,8	80,2
w kredytach					
CR5	46,5	45,4	45,0	44,0	41,0
CR10	70,5	66,6	63,8	61,7	59,9
CR15	78,2	77,2	75,6	75,2	74,1

Źródło: Sytuacja finansowa banków, styczeń-wrzesień 2007. Synteza, [www.nbp.pl](http://www.nbp.pl)

W Polsce stopień koncentracji aktywów w porównaniu z nowymi krajami UE jest najniższy. Najwyższy wskaźnik koncentracji aktywów posiada system bankowy Estonii (99%), Litwy i Malty (po 79%), a najniższy, oprócz Polski, system bankowy Węgier (53%) i Łotwy (62%). Z kolei w krajach „starej” Unii, Holandia, Belgia i Finlandia mają najwyższe wskaźniki koncentracji aktywów (po ponad 80%), a najniższy Włochy i Niemcy (oba poniżej 30%)<sup>14</sup>.

Niska koncentracja nie powinna być przeszkodą w dalszej konsolidacji banków. Badania przeprowadzone przez Pentor wykazały, że zdaniem kadry bankowej liczba banków działających w Polsce jest odpowiednia (49,5%), ale niewiele mniej uważa, że jest zbyt duża (44,5%). Tylko 6% kadry twierdzi, że ilość banków jest zbyt mała. Większość bankowców opowiada się za dalszą konsolidacją sektora (62,5%) przy sprzecznie 37,5%. Przeciwno dalszej konsolidacji częściej opowiadają się reprezentanci banków spółdzielczych i banków z przewagą kapitału zagranicznego aniżeli krajowego<sup>15</sup>.

<sup>14</sup> M. Chałaczkiwicz: Op. cit.

<sup>15</sup> Konsolidacja banków a wejście Polski do UE, [www.pentor.pl](http://www.pentor.pl) (19.05.2008).

### 3. Kapitał zagraniczny jako motor rozwoju banków w Polsce

Banki w Polsce ze względu na dominujący udział kapitału zagranicznego podlegają silnemu wpływowi procesów zachodzących w bankowości światowej. Sektor bankowy nie tylko stanowi integralną część gospodarki, ale jest również ściśle powiązany z międzynarodowym systemem finansowym.

Tabela 3

Liczba banków w Polsce

	2003	2004	2005	2006	2007*
Liczba banków	658	653	649	647	646
Banki komercyjne:	58	54	54	51	51
w tym z przewagą kapitału zagranicznego	46	41	43	40	40
Oddziały instytucji kredytowych	x	3	7	12	13
Banki spółdzielcze	600	596	588	584	582

\* Dane na koniec września 2007 roku.

Źródło: Sektor bankowy w Polsce. Podstawowe dane 12/2007, [www.knf.gov.pl](http://www.knf.gov.pl); Sytuacja finansowa banków styczeń-wrzesień 2007. Synteza, [www.nbp.pl](http://www.nbp.pl)

Liczba krajowych banków komercyjnych prowadzących działalność operacyjną w ciągu minionych 5 lat uległa zmniejszeniu o 7; podobnie banków spółdzielczych. Przy czym procesy konsolidacyjne w bankach spółdzielczych związane są bardzo często z wymogami kapitałowymi, jakie stawiają przed nimi zapisy ustawy Prawo bankowe. Wymóg wysokości kapitałów na poziomie 500.000 euro, a od 2010 roku – 1 mln euro, zmusił banki spółdzielcze do łączenia się w większe jednostki albo przejmowania słabszych, których wysokość kapitałów była barierą do dalszego działania.

Inwestorzy zagraniczni posiadają większościowe pakiety akcji 40 krajowych banków komercyjnych. W 2007 roku należało do nich 66,9% aktywów sektora bankowego, 66,2% kredytów, 65,6% depozytów oraz 71,8% funduszy podstawowych i uzupełniających. Od kilku lat udziały te są praktycznie niezmienne, co ukazuje tabela 4.

Tabela 4

Udziały banków z większościowym udziałem kapitału zagranicznego w sektorze bankowym

2003	2004	2005	2006	2007
Udział % w sumie bilansowej				
67,8	66,9	69,1	66,6	66,9
Udział % w kredytach dla sektora niefinansowego				
69,7	66,5	68,4	66,9	66,2
Udział % w depozytach sektora niefinansowego				
62,6	62,4	66,1	64,7	65,6
Udział % w funduszach podstawowych i uzupełniających				
76,7	73,7	74,6	73,6	71,8*

\* Na koniec września 2007.

Źródło: Sektor bankowy w Polsce. Podstawowe dane 12/2007, [www.knf.gov.pl](http://www.knf.gov.pl); Sytuacja finansowa banków styczeń-wrzesień 2007. Synteza, [www.nbp.pl](http://www.nbp.pl)

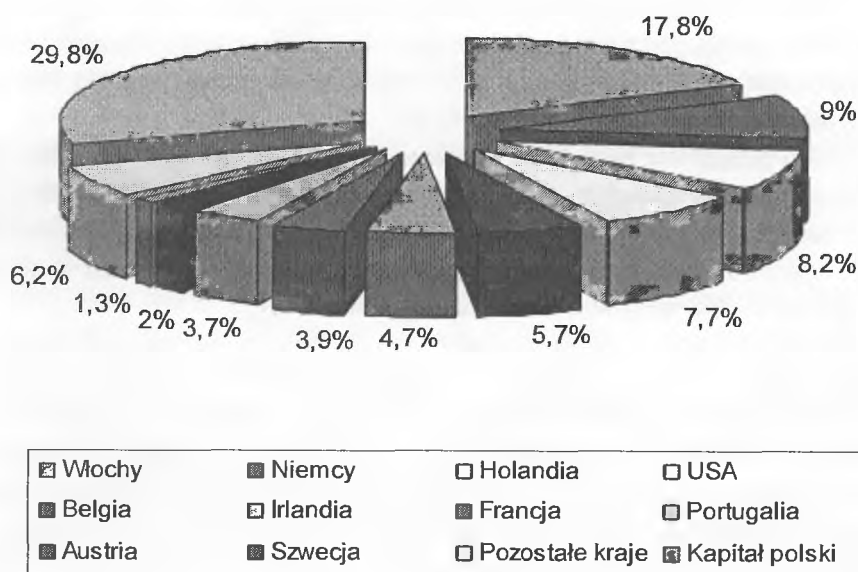
Początkowy okres obecności kapitału zagranicznego w polskim sektorze bankowym cechował się wysokim rozproszeniem, jeśli chodzi o źródło pochodzenia kapitału. Jednak z biegiem lat zarysowała się dominacja kapitału niemieckiego, który od 1997 roku miał ponad 13% udział w kapitale zakładowym banków komercyjnych, oraz amerykańskiego, z udziałem w latach 1998-2002 w granicach 12-15%. Inwestycje pochodzące z tych dwóch krajów stanowiły ponad połowę wszystkich kapitałów zagranicznych, jakie napłynęły do sektora<sup>16</sup>. Trzecim zauważalnym był kapitał pochodzący z Holandii.

W 2007 roku w polskim sektorze bankowym obecni byli inwestorzy z 17 krajów. Prym wiedzie kapitał z Włoch, Holandii i Niemiec. Kapitał pochodzący z Włoch był obecny w 4 instytucjach kredytowych (bankach i oddziałach instytucji kredytowych); Włosi kontrolowali 17,8% aktywów sektora bankowego w Polsce. Również w 4 instytucjach kredytowych obecny jest kapitał holenderski, jednak udział w aktywach sektora to tylko 8,2%. Z kolei banki niemieckie były udziałowcami aż w 9 bankach i oddziałach instytucji kredytowych z udziałem w aktywach na poziomie 9%. Bardzo aktywne w sektorze bankowym są banki francuskie, które kontrolują także 9 instytucji kredytowych, jednak wartość kontrolowanych

<sup>16</sup> I. Gębska-Nędzi: *Jak do nas przychodziły*. „Bank” grudzień 2004-styczeń 2005, s. 21.



aktywów jest ponad dwa razy mniejsza (3,9%) niż kontrolowanych przez kapitał niemiecki. W polskim sektorze bankowym dominuje kapitał pochodzący z krajów Unii Europejskiej, a spoza UE obecny jest tylko kapitał z USA, Norwegii i Japonii, który szerzej zainteresował się polskim systemem bankowym po akcesji Polski do struktur unijnych. Natomiast w kapitale zakładowym największe zaangażowanie odnotował kapitał belgijski, z udziałem prawie 13%, a później niemiecki (9,5%). W czołówce są również instytucje finansowe z Włoch, Holandii, USA, Irlandii, Francji, Portugalii i Austrii.



Rys. 1. Udział banków z kapitałem zagranicznym i krajowym w aktywach sektora bankowego (stan na IX 2007)

Źródło: Sytuacja finansowa banków, styczeń-wrzesień 2007. Synteza, [www.nbp.pl](http://www.nbp.pl)

Dominacja kapitału zagranicznego, mimo spadku liczebności takich banków, przekłada się na wysoki udział w aktywach i depozytach sektora bankowego. W latach 2003-2007 liczba banków z kapitałem zagranicznym zmniejszyła się o 6. Nie było to wynikiem kłopotów finansowych czy wręcz upadłości, ale procesów konsolidacyjnych w sektorze, np. powstanie GE Money Banku po przejęciu GE Banku Mieszkaniowego przez GE Capital Bank, czy też przejęcie LG Petro Banku przez Nordea Bank Polska. Najważniejsze w ostatnich latach fuzje w pol-

skiej bankowości, których geneza tkwi w zagranicznym akcjonariacie banków to połączenie:

1. Banku Przemysłowo-Handlowego SA i Powszechnego Banku Kredytowego SA.
2. Banku Zachodniego SA i Wielkopolskiego Banku Kredytowego SA.
3. Banku Pekao SA i Banku BPH SA.

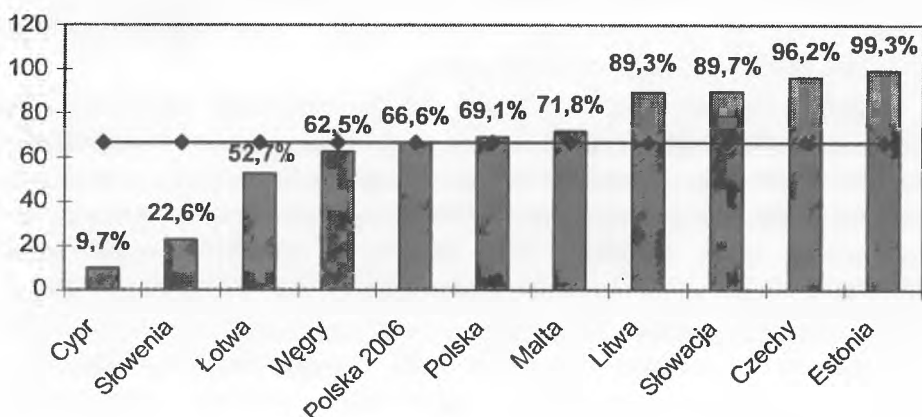
Pierwszy przypadek to połączenie banków, które należały do tzw. „dziewiątki” i powstały w wyniku wyłonienia ich ze struktur NBP. Bank PBK w roku 1994 został zakupiony przez austriacki Bank Austria Creditanstalt AG, a pięć lat później akcje Banku BPH zostały przejęte przez niemiecki Hypo-und-Vereinsbank (HVB). W wyniku ponadnarodowego przejęcia Banku Austria Creditanstalt przez HVB, połączono także banki należące do tych instytucji. Transakcja przebiegła bez zastrzeżeń i od 2002 roku bank funkcjonował pod nazwą BPH PBK SA, a od 2004 obowiązuje nazwa Bank BPH SA.

Z kolei połączenie Banku Zachodniego SA i WBK SA było wynikiem prywatyzacji obu instytucji przy udziale irlandzkiego banku Allied Irish Bank. Bank ten w latach 1995-1997 nabył większościowy pakiet akcji WBK, natomiast w 1999 roku objął 80% akcji Banku Zachodniego SA. W 2001 roku doszło do zunifikowania obu banków w Bank Zachodni WBK SA.

Najnowszą fuzją w polskiej bankowości, szeroko omawianą, a w pewnych kręgach politycznych i gospodarczych uznawaną za kontrowersyjną, było przejęcie Banku BPH SA przez Bank Pekao SA, którego inwestorem strategicznym jest włoski UniCredito. Połączenie to było konsekwencją przejęcia przez UniCredito niemieckiego HVB. Fuzja Pekao SA i BPH SA nie miała dobrego klimatu, rząd na przełomie 2005 i 2006 roku stanowczo się jej sprzeciwiał, mimo iż zarówno Komisja Europejska zaaprobowwała ponadnarodowe przejęcie banku niemieckiego, jak i polski Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów nie doszukał się żadnych przeciwwskazań. Dopiero po wielomiesięcznych negocjacjach w kwietniu 2006 uzgodniono kompromis w sprawie fuzji obu instytucji. Najważniejsze aspekty tego porozumienia to:

- dwuletnie gwarancje zatrudnienia dla pracowników obu banków,
- sprzedaż marki BPH,
- sprzedaż 200 oddziałów nowemu inwestorowi,
- wcielenie 277 oddziałów do Pekao SA.

Konieczna była również nowelizacja Prawa bankowego, która umożliwiła podział banku komercyjnego, dotychczas zabroniony. Nastąpiło to 16 października 2006 roku.



Rys. 2. Udział banków UE10 z większościovym udziałem kapitału zagranicznego w aktywach sektora bankowego w 2005 roku

Źródło: *Sytuacja finansowa banków w 2006 roku. Synteza*, [www.nbp.pl](http://www.nbp.pl)

Najwyższy udział banków z przewagą kapitału zagranicznego w aktywach sektora bankowego posiada Estonia i Czechy, a najniższy Cypr i Słowenia. W Polsce udział banków z przewagą kapitału zagranicznego w aktywach polskiego sektora bankowego wynosi 66,6% i kształtuje się na poziomie zbliżonym (66,8%) do średniego w nowych krajach UE. Natomiast w krajach w całej UE (bez Bułgarii i Rumunii) udział ten wynosi 27,4%.

Zasady Jednolitego Rynku UE, które zapewniają swobodny przepływ kapitału i swobody świadczenia usług, sprzyjają umocnieniu sektora bankowego w Polsce oraz lepszej obsłudze polskiej gospodarki. Banki w Polsce osiągnęły już wysoki poziom profesjonalizmu, jednak faktem jest, że te, które mają zagranicznego udziałowca, reprezentują wyższy poziom obsługi od pozostałych.

## Podsumowanie

Prywatyzacja banków w Polsce była wymogiem gospodarki rynkowej oraz sprawnego działania. W mediach często słyszy się opinie, iż udział kapitału obcego w bankach jest zbyt duży, zagrażając suwerenności polskiej gospodarki. Jednak jak dotąd nie ma żadnych widocznych objawów dyskryminowania polskich przedsiębiorców, na przykład w celu osłabienia ich konkurencyjności na rynkach zjednoczonej Europy. To inwestor pochodzący z zagranicy niejedno-

krotnie wprowadza procedury, pozwalające polskim przedsiębiorstwom zaistnieć na rynkach zagranicznych, oferując usługi doradcze, co przy możliwościach pozyskiwania funduszy unijnych jest bezcenne.

Z punktu widzenia klientów istotna, oprócz rozwiniętej oferty usług, jest stabilność i wielkość banku jako instytucji zaufania publicznego. Na mniejszych rynkach, a takim w porównaniu z krajami Europy Zachodniej jest polski rynek bankowy, istnieje miejsce dla mniejszej liczby banków, ale dużych i zdrowych finansowo, aby mogły skorzystać z efektu skali. To zaś, przy dużo niższych wskaźnikach koncentracji usług niż w nowych krajach UE czy też niektórych krajach Europy Zachodniej, pozwala domniemywać, iż proces konsolidacji banków w Polsce jeszcze się nie skończył. Takie małe banki jak Invest Bank czy Getin Bank czekają na swoją szansę pozyskania zagranicznego inwestora strategicznego. Pozwoli to na zwiększenie ich udziału w rynku bankowym, a później dalszą konsolidację.

Badania amerykańskie wskazują, iż większe i silniejsze banki są niezbędne w krajach otwierających swoją gospodarkę na konkurencję z zagranicy, a ze względu na członkostwo w strukturach UE i w niedalekiej przyszłości w strefie Euro, takie właśnie wyzwanie stało lub nadal stoi przez Polską. Wyzwaniu temu Polska może sprostać, jednak należy przyznać, że tylko z niemałym udziałem kapitału zagranicznego.

## FOREIGN CAPITAL IN THE BANKS' CONSOLIDATION PROCESSES IN POLAND

### Summary

After World War II for more than 40 years only the state-owned and cooperative banks operated in Poland. This situation was imposed by the legally binding principles of the central-planned economy. Although at the end of the 80s changes in banking law permitted to establish the new commercial banks, even with foreign capital, these improvements didn't cause the quantitative and qualitative development of banks in Poland. This development took place at the beginning of the 90s, after the political transformation and also due to the contribution of the biggest foreign financial institution.

The growth of the number of banks didn't influence on their effectiveness. For this reason the program of banks' privatization was introduced very quickly. This program anticipated the gaining of the strategic foreign investors. Owing to the lack of capital of Polish origin, the foreign capital became the main investor and made changes within the scope of the running strategy, management methods, organizational culture and interpersonal relations.

After 18 years the share of the foreign capital in the assets and capital of Polish banking sector amounts to 70 percent and it is possible to suggest a thesis that the banking sector is one of the most developed sectors of Polish economy. The foreign capital which takes an active part in the consolidation processes also contributes to this situation. These consolidation processes result from the necessity of strengthening the Polish capital banking sector (it is considered that more than 50 commercial banks in Poland are too many, especially that part of them is weak and has little share in the banking market) and from the globalization of the financial markets (acquisitions and mergers among banks on the European market which are investors in Polish banks).

Privatization process, consolidation, and constantly growing competition are determinants which influence Polish banking sector very much. Also an active participation of the foreign capital in these processes guarantees the high level of banking services and development of Polish economy.

**Katarzyna Nagel**

# **ODNOWIONA STRATEGIA LIZBOŃSKA A POLITYKA ZATRUDNIENIA W POLSCE – WYBRANE ASPEKTY**

## **Wprowadzenie**

Strategia Lizbońska jest złożonym i ambitnym zobowiązaniem, które podjęli liderzy UE, chcąc przekształcić Europę do 2010 roku w najbardziej dynamiczną i konkurencyjną gospodarkę świata. Gospodarkę opartą na wiedzy i zdolną do systematycznego zwiększania zatrudnienia w warunkach większej spójności społecznej. W trakcie kolejnych szczytów europejskich cele były stopniowo modyfikowane, a ostatnia rewizja miała miejsce w 2005 roku, kiedy to mówi się o redefiniowaniu Strategii. Komisja Europejska przyjęła zestaw wskaźników, poprzez które określa stopień realizacji поставionych celów.

Dziś praktycznie nikt nie wierzy w możliwość osiągnięcia sformułowanego wyżej celu. Czy zatem Strategię Lizbońską należy uznać za nierealny i martwy program społeczno-gospodarczy, jak stwierdził Romano Prodi przed zakończeniem swojej kadencji w UE? Zakres problemów gospodarczych i społecznych, przed którymi UE staje dzisiaj i z którymi spotka się w niedalekiej przyszłości, narzuca konieczność przeprowadzenia niezbędnych reform strukturalnych i instytucjonalnych. W tym kontekście narzuca się oczywista i warunkowa odpowiedź na postawione pytanie, czy potrzebna jest Strategia Lizbońska: choć może nie zostaną osiągnięte jej ambitne cele, to powinna być dalej realizowana.

W pierwszej części opracowania zostało przedstawione miejsce polityki zatrudnienia w Strategii Lizbońskiej jako programie społeczno-gospodarczym Unii Europejskiej wraz ze zmianą hierarchii celów i metod jej realizacji po 2005 roku. Osiągnięcie wytyczonych celów w znacznym stopniu uzależnione jest od

skutecznych działań podejmowanych na szczeblu narodowym. Druga część opracowania jest próbą oceny, w jakim stopniu Polska realizuje założenia Strategii Lizbońskiej w zakresie zwiększania stóp zatrudnienia ludności w wieku 18-65 lat i jednej z grup zwiększonego ryzyka na rynku pracy, czyli osób starszych w wieku powyżej 50 lat.

## 1. Polityka zatrudnienia w programie Strategii Lizbońskiej

Punktem wyjścia do przygotowania Strategii Lizbońskiej był Traktat Amsterdamski (październik 1997 roku)<sup>1</sup>, w ramach którego ustanowiono jako jeden z filarów polityki społeczno-gospodarczej europejską politykę zatrudnienia. Na tej podstawie opracowana została Strategia Zatrudnienia (Luksemburg, listopad 1997), określająca główne kierunki działań jako:

- zmniejszenie bezrobocia,
- zatrudnialność (głównie wprowadzanie młodych na rynek pracy, przeciwdziałanie bezrobociu długookresowemu),
- przedsiębiorczość (zwiększenie zatrudnienia w małych firmach),
- adaptacyjność (nacisk na ponowne zatrudnienie osób redukowanych w procesach restrukturyzacji),
- równoważenie korzyści (pracodawców i pracowników)<sup>2</sup>.

Kontynuacją działań z zakresu zatrudnienia było uwzględnienie tej problematyki w przyjętej podczas posiedzenia Rady Europejskiej w Lizbonie w 2000 roku Strategii Lizbońskiej.

Tabela 1

Cele Strategii Lizbońskiej w zakresie zatrudnienia

	2005	2010	Spotkanie Rady Europejskiej
Stopa zatrudnienia ogółem	65%	70 %	Lizbona 2000
Stopa zatrudnienia osób starszych	–	50%	Sztokholm 2001
Stopa zatrudnienia kobiet		60%	Lizbona 2000
Efektywny wiek emerytalny		Plus 5 lat	Barcelona 2002
Wydatki na B&R jako % PKB (w tym prywatne)		3%	Barcelona 2002

<sup>1</sup> Tytuł VII Traktatu Amsterdamskiego z 2 października 1997 roku to „Zatrudnienie”.

<sup>2</sup> Strategia Lizbońska – droga do sukcesu zjednoczonej Europy. Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa 2002, s. 9.

Zgodnie z postanowieniami Rady Europejskiej przyjęcie Strategii powinno m.in. przywrócić warunki niezbędne do osiągnięcia pełnego zatrudnienia. Usuwanie bezrobocia nie powinno się jednak dokonywać poprzez dezaktywizację zawodową. Wręcz przeciwnie celem Strategii jest zmniejszenie odsetka osób nieaktywnych zawodowo. Równocześnie zwiększanie zatrudnienia nie może hamować wzrostu produktywności pracy. Zatem działania o charakterze priorytetowym odnoszą się w szczególności do:

- stworzenia sprzyjających warunków do powstania firm innowacyjnych i rozwoju przedsiębiorczości,
- rozwoju aktywnej polityki zatrudnienia,
- poprawy jakości pracy,
- zwiększenia mobilności pracowników,
- inwestowania w zasoby ludzkie,
- zabezpieczenia społecznego i promowania integracji społecznej<sup>3</sup>.

W marcu 2005 roku Rada Europejska dokonała przeglądu średniookresowego Strategii Lizbońskiej, który objął zmiany w hierarchii celów strategii oraz metody jej realizacji<sup>4</sup>. Celem reform gospodarczych realizowanych w UE winno być przede wszystkim wzmacnianie wzrostu i zatrudnienia. Te dwa priorytety, według założeń Rady, miały doprowadzić do uporządkowania zbyt wielu celów ekonomiczno-społeczno-ekologicznych postawionych w starej wersji Strategii Lizbońskiej<sup>5</sup>. Dzięki takiemu podejściu, nie przekreślając znaczenia celów społecznych i ekologicznych, wyraźny priorytet przypisano celom ekonomicznym. Jednocześnie Rada zobowiązała Komisję Europejską do włączenia dwóch wymienionych wyżej priorytetów do nowych ogólnych wytycznych polityki gospodarczej oraz nowych wytycznych polityki zatrudnienia.

Rewizja Strategii Lizbońskiej, podniosła rolę wzrostu zatrudnienia także dlatego, że uznano jego priorytet (współ ze wzrostem PKB) nad innymi celami, przedtem stawianymi na równi. Tymi celami były przede wszystkim: spójność społeczna oraz wysoka jakość pracy, przez którą rozumie się m.in. stosowanie większości tzw. zdobyczy socjalnych pracowników, usankcjonowanych prawem, np. ochronę stosunku zatrudnienia, określenie maksymalnego czasu pracy, jego

<sup>3</sup> Ibid. s. 9-11.

<sup>4</sup> *Working Together for Growth and Jobs: A New Start for the Lisbon Strategy. Communication to the Spring European Council Commission of the European Communities*. „COM” 2005, 24; Radło M.J. (red.): *Biała Księga 2005. Narodowa Strategia Lizbońska dla wzrostu i zatrudnienia. Rekomendacje PFSL do Krajowego Programu Reform 2005-2008 w zakresie reformy finansów publicznych, reform mikroekonomicznych (regulacji, sektorów i rynków) oraz zatrudnienia, polityki społecznej i edukacji*. Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Warszawa-Gdańsk 2005, s. 68.

<sup>5</sup> *Working Together for Growth and Jobs: ...*, op. cit.; *Integrated Guidelines for Growth and Jobs (2005-2008)*. „COM” 2005, 141.



rozkładu, prawa do urlopów, ubezpieczenia społecznego itp. Nie zaniechano wprawdzie całkowicie realizacji celów społecznych, ale uznano, że nie można traktować ich na równi ze wzrostem zatrudnienia, że to jemu należy przypisać pierwszeństwo, szczególnie w sytuacji konfliktu między różnymi celami.

Priorytetowe traktowanie wzrostu zatrudnienia wynika głównie z dwóch przesłanek: nie można osiągnąć spójności społecznej, jeśli występuje niedostatek pracy, bezprzedmiotowe również stają się prawa do wysokiej jakości pracy, kiedy tej brakuje, a nadto w warunkach głębokich zmian demograficznych niska stopa zatrudnienia przekreśla możliwość zachowania większości podstawowych cech modelu społecznego i ekonomicznego. To podejście jest jak najbardziej adekwatne również do polskich warunków.

## 2. Dokumenty strategiczne dotyczące odnowionej Strategii Lizbońskiej

Dwoma głównymi instrumentami realizacji nowej Strategii Lizbońskiej są: Wspólnotowy Program Lizboński, określający jakie działania powinny być podjęte na szczeblu Wspólnoty oraz 27 krajowych programów reform, stanowiących odpowiedź każdego z państw członkowskich na określone wyzwania<sup>6</sup>. W celu osiągnięcia jak najlepszych efektów te dwa instrumenty muszą ze sobą współdziałać.

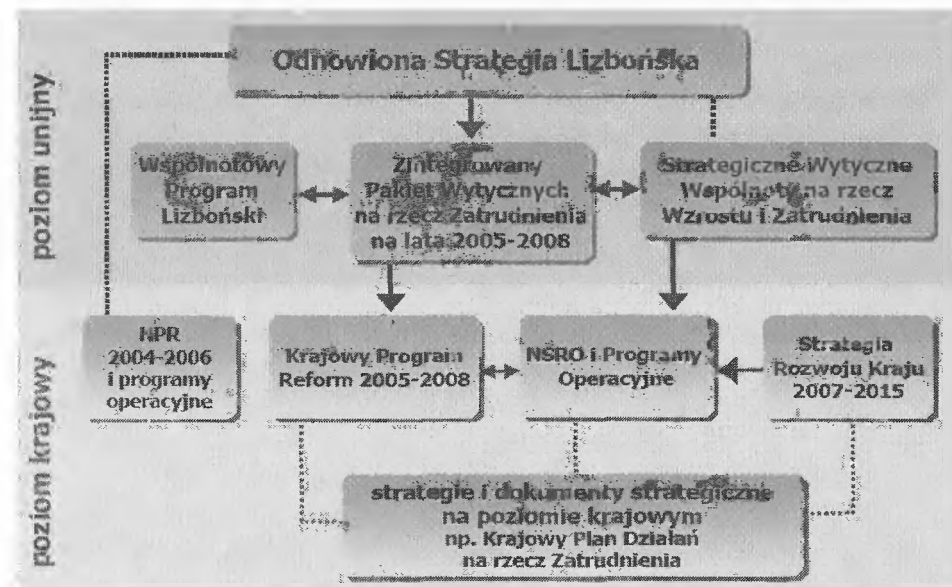
Najważniejsza modyfikacja w zakresie metod realizacji Strategii Lizbońskiej związana jest z jej unarodowieniem. Dla zdynamizowania realizacji Strategii państwa członkowskie zobowiązały się do przygotowania trzyletnich Krajowych Programów Reform (KPR), akcentując w ten sposób swoją współodpowiedzialność za powodzenie realizacji na poziomie krajowym. Zakres i strukturę polskiego KPR oparto na przedstawionym przez Komisję Europejską Zintegrowanym Pakiecie Wytycznych na lata 2005-2008, tj. połączonych w jednym dokumencie Ogólnych Wytycznych Polityki Gospodarczej (*Broad Economic Policy Guidelines*)<sup>7</sup> oraz Wytycznych w Sprawie Zatrudnienia (*Employment Guidelines*)<sup>8</sup>. Zintegrowane wytyczne koncentrują się na dwóch podstawowych

<sup>6</sup> *Czas wrzucić wyższy bieg. Nowe partnerstwo na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia.* Komunikat Komisji na wiosenny szczyt Rady Europejskiej 2006, Urząd Oficjalnych Publikacji Wspólnot Europejskich, Luksemburg 2006.

<sup>7</sup> Zalecenie Rady z dnia 12 lipca 2005 roku w sprawie ogólnych wytycznych polityki gospodarczej Państw Członkowskich i Wspólnoty (2005-2008), Dz.U. UE 2005/601/WE.

<sup>8</sup> *Wzrost i zatrudnienie – zintegrowane wytyczne na lata 2005-2008.* „COM” 2005, 141, Bruksela, 12 kwietnia 2005 roku (ich ostateczna wersja została przyjęta przez Radę Europejską na szczycie w dniach 16-17 czerwca 2005 roku).

celach: wzroście gospodarczym oraz zatrudnieniu i obejmują trzy obszary: makroekonomiczny, mikroekonomiczny oraz rynek pracy.



Rys. 1. Unijne i krajowe dokumenty strategiczne dotyczące odnowionej Strategii Lizbońskiej

Polski Krajowy Program Reform na lata 2005-2008 na rzecz realizacji Strategii Lizbońskiej (KPR) został przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 27 grudnia 2005 roku i przekazany do Komisji Europejskiej<sup>9</sup>. Za koordynację procesu lizbońskiego i wdrażanie reform odpowiada minister gospodarki. Jest to najważniejszy dokument strategiczny rządu RP, określający zestaw najistotniejszych reform, które powinny być zrealizowane dla utrzymania wysokiego tempa wzrostu gospodarczego oraz tworzenia miejsc pracy. W programie wskazano sześć priorytetów, wynikających z polskich uwarunkowań społeczno-gospodarczych. Te priorytety to:

I. W obszarze polityki makroekonomicznej:

- 1) poprawa stanu finansów publicznych i zarządzania finansami publicznymi,

II. W obszarze polityki mikroekonomicznej:

- 2) rozwój przedsiębiorczości,
- 3) wzrost innowacyjności przedsiębiorstw,

<sup>9</sup> Krajowy Program Reform na lata 2005-2008 na rzecz realizacji Strategii Lizbońskiej. Ministerstwo Gospodarki, Warszawa, 28 grudnia 2005 r.

- 4) rozwój i modernizacja infrastruktury oraz zapewnienie warunków konkurencji w sektorach sieciowych,

### III. W obszarze polityki rynku pracy:

- 5) tworzenie i utrzymanie nowych miejsc pracy oraz zmniejszanie bezrobocia,
- 6) poprawa zdolności adaptacyjnych pracowników i przedsiębiorstw poprzez inwestowanie w kapitał ludzki<sup>10</sup>.

Ponadto rząd opracował „Dokument implementacyjny KPR”<sup>11</sup>. Przedstawiono w nim harmonogram realizacji oraz spodziewane efekty wdrażania poszczególnych działań wraz ze wskaźnikami ilościowymi lub jakościowymi, a także wskazaniem resortów i urzędów centralnych odpowiedzialnych za ich realizację. Komisja Europejska dokonała przeglądu Krajowych Programów Reform wszystkich państw członkowskich<sup>12</sup> i w Komunikacie na wiosenny szczyt Rady Europejskiej: „Czas wrzucić wyższy bieg: nowe partnerstwo na rzecz wzrostu i zatrudnienia” (2007) przedstawiła oceny i rekomendacje pod adresem poszczególnych programów. Polski KPR uzyskał generalnie pozytywną ocenę. KE w pełni poparła dobór priorytetów. Jednocześnie jednak wskazała na zbyt małą szczegółowość opisu działań oraz na brak w dokumencie harmonogramu działań, instytucji odpowiedzialnych za wdrażanie reform, skutków budżetowych, a także niewystarczający zakres konsultacji społecznych na etapie tworzenia dokumentu.

W ramach systemu monitorowania realizacji KPR państwa członkowskie przygotowują coroczne raporty z wdrażania KPR. W Polsce, taki raport opracowany po pierwszym roku realizacji, został przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 13 października 2006 roku<sup>13</sup> i przekazany do Komisji Europejskiej. W dniu 11 października 2007 roku Rada Ministrów przyjęła „Raport 2007 z realizacji Krajowego Programu Reform na lata 2005–2008 na rzecz realizacji odnowionej Strategii Lizbońskiej w Polsce”<sup>14</sup>.

<sup>10</sup> Ibid., s. 4.

<sup>11</sup> Dokument Implementacyjny Krajowego Programu Reform na lata 2005–2008 na rzecz realizacji Strategii Lizbońskiej (przyjęty przez Radę Ministrów 17 października 2006 roku); Załącznik do Krajowego Programu Reform na lata 2005–2008, przyjętego przez Radę Ministrów 27 grudnia 2005 roku, Warszawa, 17 października 2006 roku.

<sup>12</sup> Czas wrzucić wyższy bieg: nowe partnerstwo na rzecz wzrostu i zatrudnienia. Komunikat Komisji Europejskiej na wiosenny szczyt Rady Europejskiej. „COM” styczeń 2006, 30.

<sup>13</sup> Raport 2006 z wdrażania Krajowego Programu Reform na rzecz realizacji Strategii Lizbońskiej (po pierwszym roku realizacji) przyjęty przez Radę Ministrów 13 października 2006 roku. Ministerstwo Gospodarki, Warszawa 2007.

<sup>14</sup> Raport 2007 z realizacji Krajowego Programu Reform na lata 2005–2008 na rzecz realizacji odnowionej Strategii Lizbońskiej w Polsce przyjęty przez Radę Ministrów 11 października 2007 roku. Ministerstwo Gospodarki, Warszawa 2007.

### 3. Możliwości realizacji założeń Strategii Lizbońskiej w Polsce w zakresie zatrudnienia

Patrząc na Strategię Lizbońską w sposób najbardziej ogólny, można stwierdzić, że jej założenia muszą się stać również podstawą polityki społeczno-gospodarczej realizowanej w Polsce. Akceptując jej główne założenia nie jesteśmy w stanie jej realizować ze względu na istniejące opóźnienia gospodarcze. Podstawowym wyzwaniem w tym obszarze jest uzyskanie aprobaty społecznej dla odpowiednich reform i regulacji rynku pracy, systemu emerytalnego i zabezpieczenia społecznego. Reformy te będą wspierane przy pomocy instrumentów ułatwiających godzenie życia zawodowego i rodzinnego, poprawiających mobilność oraz jakość kapitału ludzkiego

Cele w zakresie polityki zatrudnienia dla gospodarki polskiej zostały częściowo zawarte w Krajowym Programie Reform. W obszarze polityki rynku pracy celem jest osiągnięcie w 2008 roku wskaźnika zatrudnienia na poziomie 57-58%. W pierwszym etapie realizacji Strategii obserwowano w Polsce niepokojącą tendencję zmniejszania się stopy zatrudnienia z 55% w 2000 roku do 51,7% w 2004 roku. Zasadniczym czynnikiem sprzyjającym pozytywnym zmianom na rynku pracy w latach 2005-2006 był wzrost gospodarczy<sup>15</sup>.

Tabela 2

Wskaźniki realizacji priorytetów Strategii Lizbońskiej w obszarze polityki rynku pracy dla gospodarki polskiej do 2008 roku

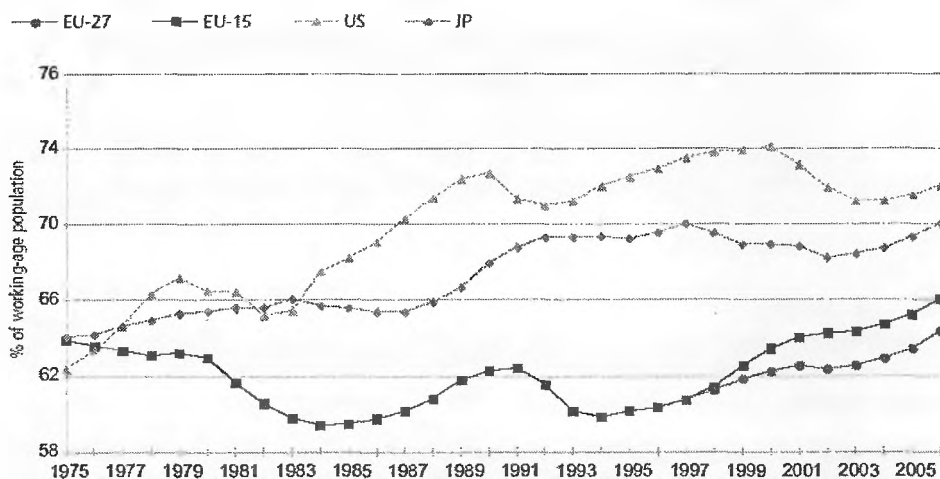
Wyszczególnienie	2000	2004	2005	2006	2007	2008
Wskaźnik zatrudnienia (15-64)	55,0	51,7	52,8	54,5	57,0	57,0-58,0
Wskaźnik zatrudnienia kobiet (15-64)	48,9	46,2	46,8	48,2	50,6	x
Wskaźnik zatrudnienia osób starszych (55-64)*	28,4	26,2	27,2	28,1	29,7	31,0

x – brak danych.

Źródło: *Employment in Europe*. European Commission Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities. Urząd Oficjalnych Publikacji Wspólnot Europejskich, Luksembourg 2007; Raport 2007 z realizacji Krajowego Programu Reform na lata 2005-2008 na rzecz realizacji odnowionej Strategii Lizbońskiej w Polsce przyjęty przez Radę Ministrów 11 października 2007 roku. Ministerstwo Gospodarki, Warszawa 2007.

<sup>15</sup> Realny wzrost PKB w 2006 roku wyniósł 6,2%, w 2007 – 6,5%.

Akcesja do UE i liberalizacja zasad przepływu pracowników, a w szczególności całkowite otwarcie niektórych rynków pracy dla Polaków, przyczyniły się do zwiększenia stopy zatrudnienia do poziomu 57% w 2007. Zatem zakładany cel praktycznie został zrealizowany. Należy podkreślić, że zmiany tego globalnego wskaźnika wynikają ze zmian cząstkowych zachodzących we wszystkich kategoriach branych pod uwagę, tj. młodzieży, kobiet oraz osób starszych. Jednakże w Strategii Lizbońskiej założono wzrost ogólnej stopy zatrudnienia do poziomu 70%. Dopiero osiągnięcie wskaźnika na takim pułapie pozwoli zmniejszyć dystans w stosunku do USA i Japonii. W momencie przyjmowania Strategii (a także obecnie) gospodarka USA cechuje się wyższymi stopami zatrudnienia niż gospodarka Unii Europejskiej. W połowie lat 70. stopa zatrudnienia w USA kształtowała się na niższym poziomie niż średnia dla krajów UE. Podczas gdy w 2007 roku stopa zatrudnienia w UE wynosiła około 64%, w USA – ponad 73%. Na to negatywne zjawisko nakładała się ponadto gorsza struktura demograficzna w krajach europejskich. Polska należy, obok Słowacji, Bułgarii, Włoch i Węgier do grupy państw o najniższych wskaźnikach zatrudnienia dla osób w wieku 15-64 lat w Europie. Utrzymują się one na poziomie niższym niż 60%. Natomiast najwyższe wskaźniki zatrudnienia zaobserwowano w Wielkiej Brytanii, Szwecji, Danii i Austrii. W tych państwach wskaźniki zatrudnienia osiągnęły poziom powyżej 70%.



Rys. 2. Porównanie stopy zatrudnienia w UE, USA i Japonii w latach 1975-2006

Źródło: *Employment in Europe 2006. Recent Trends and Prospects*. European Commission Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, Luxembourg 2007.

W większości krajów UE, w tym również w Polsce, wskaźniki zatrudnienia osób w starszym wieku znacząco odbiegają od wskaźników zatrudnienia osób młodszych. Jest to wynikiem powszechnego, przedwczesnego wycofywania się z aktywności zawodowej, wspieranego przez politykę społeczną (wcześniejsze emerytury, łatwy dostęp do rent inwalidzkich itp.). Jednakże wysokie koszty takiej polityki oraz postępujące starzenie się społeczeństwa powodują, że dalsze jej prowadzenie nie jest możliwe. Dotyczy to również Polski, gdzie starzenie ludności będzie zachodziło znacznie bardziej intensywnie. W związku z powyższym Strategia Lizbońska stawia krajom członkowskim w tym kontekście dwa cele do 2010 roku:

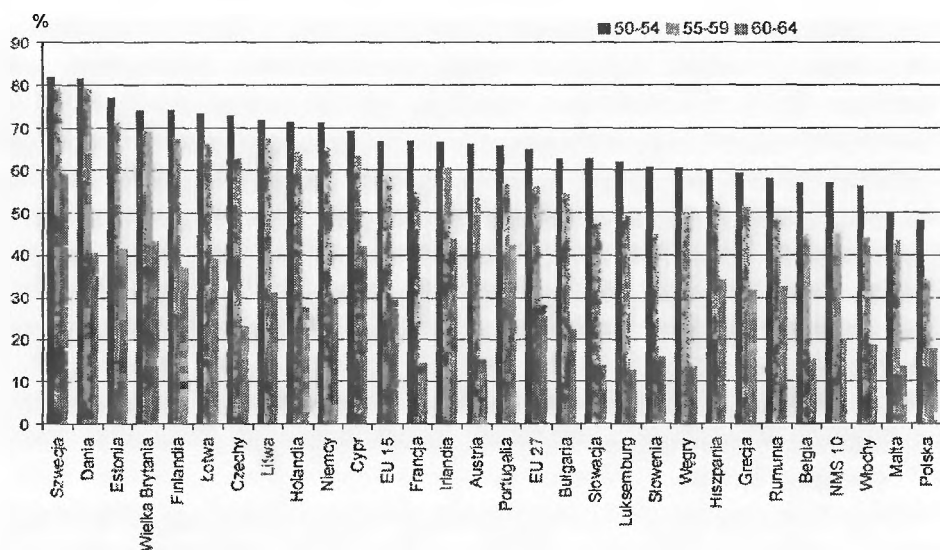
1. Podniesienie o pięć lat przeciętnego wieku wycofywania się z rynku pracy.
2. Zwiększenie przeciętnego wskaźnika zatrudnienia osób starszych (w wieku 55-64 lata) do 50%.

Kraje Unii Europejskiej podejmują szereg działań sprzyjających zatrudnieniu starszych osób, dzięki czemu w ciągu ostatnich 10 lat wskaźnik zatrudnienia dla tej grupy osób wzrósł o niemal 8 punktów procentowych z 35,7% w 1997 roku do 43,6% w 2006 roku. W Krajowym Programie Reform dla gospodarki polskiej założono wzrost stopy zatrudnienia osób starszych do poziomu 31,0% w 2008 roku i 40% w 2013 roku. Osiągnięcie wskaźnika zatrudnienia osób starszych na poziomie 50%, optymalnym z punktu widzenia Strategii Lizbońskiej, będzie możliwe dopiero w perspektywie 2020 roku<sup>16</sup>.

Zatrudnienie osób w wieku powyżej 50 lat zmniejszało się w Polsce do 2004 roku (stopa zatrudnienia osób starszych w 1997 roku wynosiła 33,9%, podczas gdy w 2004 tylko 26,2%), podobne tendencje wystąpiły dla ogółu ludności w wieku produkcyjnym. Niewielki wzrost stopy zatrudnienia jest widoczny od roku 2005. Można zatem przypuszczać, że założony wskaźnik dla roku 2008 zostanie osiągnięty, nie zmienia to jednak faktu, że zatrudnienie osób starszych w Polsce kształtuje się na najniższym poziomie wśród wszystkich krajów UE-27. W przypadku osób w wieku 60-64 lat niższe wskaźniki zatrudnienia charakteryzują takie państwa, jak np. Belgia, Austria, Francja, Węgry, Słowacja czy Słowenia. Jednakże, w większości z tych państw oficjalny wiek przejścia na emeryturę mężczyzn jest niższy w porównaniu z Polską. Równocześnie przeciętny wiek wycofywania się z rynku pracy w Polsce jest niższy od ustawowego wieku emerytalnego. W 2005 roku wiek ten wyniósł 59,5 roku przy 61 latach przeciętnie dla UE-27 (dla kobiet odpowiednio – 57 i 60 lat).

---

<sup>16</sup> *Solidarność pokoleń. Działania dla zwiększenia aktywności zawodowej osób w wieku 50+.* Projekt programu. Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa, luty 2008.



Rys. 3. Wskaźniki zatrudnienia w krajach europejskich w grupach wiekowych 50-54, 55-59 oraz 60-64 lat w 2006 roku

Źródło: *Employment in Europe 2007*. European Commission Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, Luxembourg 2007, s. 26.

W zwiększaniu aktywności osób starszych na rynku pracy dużą rolę przypisuje się modernizacji polityki społecznej. Powinna ona stworzyć zachęty do opóźniania decyzji o zaprzestaniu pracy oraz usunąć bodźce sprzyjające bierności zawodowej<sup>17</sup>. Reformy systemów emerytalnych w krajach UE, które stawiają sobie za cel zwiększenie zatrudnienia osób starszych, napotykać na duży opór społeczny, gdyż ich wprowadzenie oznacza fundamentalne zmiany zarówno dla pracowników, jak i przedsiębiorstw. Mimo to widoczny jest postęp w podnoszeniu wieku wycofywania się ludzi z aktywności zawodowej.

Ważną rolę w polityce wydłużania okresów aktywności zawodowej odgrywa dostępność świadczeń. Wiele krajów podejmuje obecnie działania na rzecz podniesienia ustawowego wieku emerytalnego lub wydłużenia okresów pracy niezbędnych do uzyskania świadczenia. Ogranicza się także dostęp do świadczeń, które mogą zastępować wcześniejszą emeryturę (renty inwalidzkie, świadczenia przedemerytalne itp.). Istotnym elementem reform jest wprowadzenie zachęt do wydłużenia aktywności zawodowej. Chodzi tu zwłaszcza o to, by opóźnianie

<sup>17</sup> *Dezaktywizacja osób w wieku okołoemerytalnym*. Raport końcowy z realizacji projektu współfinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego. Departament Analiz Ekonomicznych i Prognoz Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2008.

wieku przechodzenia na emeryturę oznaczało wyższe świadczenie emerytalne w przyszłości.

W Danii reformy wcześniejszych emerytur z 1999 roku wprowadziły silne zachęty materialne do wydłużania aktywności zawodowej, zwłaszcza dla osób w wieku 60-61 lat oraz uzależniły prawo do wcześniejszej emerytury od długości okresu opłacania składek<sup>18</sup>. Hiszpania wprowadziła możliwość łączenia częściowej emerytury z pracą w niepełnym wymiarze. Jednocześnie świadczenia osób przechodzących na emerytury powyżej 65 roku życia znacznie się zwiększają. Wszyscy pracownicy, którzy osiągnęli wiek 65 lat i przesuną przejście na emeryturę o rok lub więcej, otrzymają wzrost swoich emerytur o 2% za każdy dodatkowo przepracowany rok. Jeżeli pozostają dłużej niż cztery lata na rynku pracy, świadczenie wzrośnie o 3% w skali roku. Równolegle zmniejszono składki opłacane przez pracodawców za tych pracowników<sup>19</sup>.

W Polsce widoczne są postępy w ograniczaniu dostępu do świadczeń powodujących wczesne wycofywanie się z rynku pracy. Wprowadzona w 1998 roku reforma emerytalna zakłada likwidację uprawnień do wcześniejszego przechodzenia na emeryturę. Kolejne reformy coraz bardziej ograniczają dostęp do zasiłków i świadczeń przedemerytalnych. W Sejmie znajdują się projekty przewidujące stopniowe podnoszenie wieku emerytalnego kobiet do 65 lat począwszy od 2014 roku, wprowadzenie możliwości łączenia częściowej emerytury z pracą od 62 roku życia aż do osiągnięcia wieku emerytalnego, reformę rent rodzinnych, polegającą na ograniczaniu dostępu i zmniejszeniu wysokości tego świadczenia dla osób w wieku produkcyjnym<sup>20</sup>. Zmiany w systemie ubezpieczeń społecznych dla rolników utrudniają dostęp do rent inwalidzkich. Zatem wprowadzane zmiany w zakresie przepisów prawnych powinny wpływać korzystnie na wydłużanie aktywności zawodowej.

Spadek wskaźnika zatrudnienia osób starszych w końcu lat 90. trwał równolegle ze spadkiem wskaźnika zatrudnienia wśród najmłodszych uczestników rynku pracy. Zjawisko to pokazuje wyraźnie, iż nie ma substytucji na rynku pracy w Polsce pomiędzy tymi grupami wiekowymi, a odejście z pracy starszego pracownika najczęściej związane jest z likwidacją jego stanowiska pracy. Zmiana relacji pomiędzy wskaźnikami zatrudnienia wśród starszych i młodszych grup wiekowych nastąpiła dopiero w 2006 roku, kiedy wzrósł udział w zatrudnieniu osób w wieku 15-24 lata, a spadł wyraźnie wskaźnik zatrudnienia osób starszych.

<sup>18</sup> *Solidarność pokoleń...*, op. cit., s. 68.

<sup>19</sup> *EMCO Working Group Report on Active Ageing Council of the European Union*. Brussels 2007 (9269/07ADD1), s. 19.

<sup>20</sup> *Strategia polityki społecznej na lata 2007-2013*. Ministerstwo Polityki Społecznej, Warszawa 2005, s. 36.



Wskazuje to na wyraźne ryzyko narastania w przyszłości nierównowagi na rynku pracy i wzrostu presji na koszty pracy, jeżeli proces dezaktywizacji osób powyżej 50 roku życia nie zostanie powstrzymany.

Obok rozwiązań opóźniających decyzję o przejściu na emeryturę, należy rozszerzyć działania skierowane na wykorzystanie wiedzy i doświadczenia starszych pracowników. W warunkach niższej wydajności tej grupy pracowników, obniżenie składek na świadczenia socjalne pozwoliłoby na utrzymanie satysfakcjonującego ich poziomu wynagrodzenia. Wyzwaniem jest konieczność aktualizacji ich wiedzy poprzez rozszerzenie możliwości uczestniczenia w szkoleniach, a w kosztach takich działań powinno partycypować państwo, ponieważ z punktu widzenia pracodawców inwestycje w kapitał ludzki w tej grupie nie są opłacalne.

Analiza zapisów podstawowych dokumentów strategicznych przygotowanych w Polsce wskazuje, że działania na rzecz osób po pięćdziesiątym roku życia określone są bardzo ogólnie i lakonicznie. Choć w diagnozie przedstawionej w każdym z dokumentów zauważa się problem niskiego zaangażowania w pracę osób starszych, to jednak do tej pory brakuje systemowych działań skierowanych przede wszystkim do tej grupy osób. Proponowane kierunki działań nie uwzględniają specyfiki pracowników po pięćdziesiątce, a stanowią z reguły element ogólnie podejmowanych w ramach polityki rynku pracy działań.

## Podsumowanie

Należy zaznaczyć, że od odnowienia strategii w 2005 roku i jej nowego ukierunkowania na wzrost gospodarczy i zatrudnienie, sposób funkcjonowania Unii uległ znaczącym i trwałym zmianom. Gospodarka europejska funkcjonuje dużo lepiej niż w 2005 roku, wskaźniki wzrostu gospodarczego i zatrudnienia kształtują się na wysokim poziomie. Oczywiście niektóre zmiany wynikają z dobrej koniunktury gospodarczej i nie wiadomo, czy utrzymają się w długim okresie, ale reformy strukturalne państw członkowskich również się do nich przyczyniły.

Ponadto realizacja strategii będzie obecnie przebiegać w warunkach wolniejszego wzrostu gospodarczego w skali światowej, rosnącego ryzyka na rynkach finansowych oraz wzrastających gwałtownie cen ropy naftowej i surowców mineralnych<sup>21</sup>. Pomimo tego, że w kategoriach ilościowych ambitne cele Strate-

<sup>21</sup> Zgodnie z prognozami gospodarczymi Komisji Europejskiej wzrost gospodarczy w UE spadnie z 2,7% w 2007 roku do 2% w 2008 roku i 1,8% w roku 2009. Inflacja w 2008 roku ma osiągnąć poziom 3,6%. *Economic Forecast. Spring 2008*. European Commission, Directorate-General for Economic and Financial Affairs, „European Economy” January 2008, s. 3-7.

gii Lizbońskiej w odniesieniu do zatrudnienia zostały zrealizowane w ograniczonym zakresie oraz z wyraźnymi różnicami między poszczególnymi krajami, korzyści są bezpośrednie i widoczne. Pozytywne przykłady dobrych wzorców w polityce zatrudnienia poszczególnych państw członkowskich, powinno się w przeszłości systematycznie zbierać i wykorzystywać, znajdując przeciwwagę w postaci rozczarowujących faktów występujących w całej Unii Europejskiej.

Strategia Lizbońska i jej cele znajdują obecnie odzwierciedlenie w podstawowych dokumentach strategicznych w Polsce, w tym również w odniesieniu do polityki zatrudnienia. Dystans, który dzieli nasz kraj w zakresie realizacji celów związanych z rynkiem pracy jest znaczny, co wskazuje, że priorytetem powinno być w dalszym ciągu zwiększenie zatrudnienia i dotyczy to wszystkich osób w wieku aktywności zawodowej, jak i grup zwiększonego ryzyka. Reforma polityki społecznej powinna nadal łagodzić negatywne skutki wynikające z braku pracy i równocześnie likwidować bariery wzrostu zatrudnienia.

Wśród źródeł stosunkowo niskich stóp zatrudnienia w Polsce należy wskazać: krótszy czas pracy, nieelastyczne regulacje rynków pracy, których źródłem jest nadmierna ochrona zatrudnienia, wysokie pozapłacowe koszty pracy, rozbudowany dostęp do pozapłacowych źródeł dochodów, który zachęca do substytucji dochodów z zatrudnienia dochodami z różnego rodzaju pomocy społecznej. Ze względu na powyższe, za kluczowe działania, jakie winna wspierać Strategia Lizbońska w odniesieniu do rynków pracy – w okresie 2005-2010, należy uznać:

1. Uelastycznienie rynków pracy i oparcie koncepcji bezpieczeństwa zatrudnienia na regulacjach gwarantujących łatwość tworzenia nowych miejsc pracy, a nie ochronie miejsc już istniejących.
2. Zmniejszenie pozapłacowych kosztów pracy. Działania te winny z jednej strony zwiększyć skłonność pracodawców do tworzenia nowych miejsc pracy – dzięki obniżeniu kosztów korzystania z pracy, z drugiej zaś strony winny zmniejszyć negatywny wpływ wysokich kosztów pracy na skłonność do wydłużania czasu pracy.
3. Ograniczenie dostępu do pozapłacowych źródeł dochodów. Zmiany dotyczące regulacji rynków pracy czy pozapłacowych kosztów pracy nie przyniosą spodziewanych efektów, jeśli nie będzie im towarzyszyć likwidacja czynników, które zniechęcają mieszkańców UE do podejmowania pracy. Zastępowanie dochodów z płac dochodami z zasiłków i bilansowanie budżetów gospodarstw domowych wsparciem socjalnym ze strony państwa umożliwia wielu mieszkańcom Unii długookresowe pozostawanie bez pracy lub skracanie czasu pracy. Wzmaga to zarówno zjawisko wykluczenia społecznego, jak i trwale obniża jakość europejskiej siły roboczej. Z tego powodu opisanym wyżej zmianom regulacyjnym musi towarzyszyć trwałe i głębokie ograniczenie wydatków na transfery dochodowe.

4. Inwestycje w kapitał ludzki, które powinny objąć nie tylko pracowników w młodszych grupach wiekowych, ale także starszych.

Zwiększenie zatrudnienia to droga do wzmocnienia spójności i integracji społeczno-gospodarczej oraz możliwość stworzenia konkurencyjnej gospodarki w skali światowej. Społeczeństwa europejskie muszą określić nowy punkt równowagi pomiędzy wzrostem gospodarczym a bezpieczeństwem socjalnym, które ogranicza efektywne wykorzystanie zasobów pracy. Droga, którą wybierze UE, jest trudna, wymagająca nie tylko od polityków przyjęcia dobrej i efektywnej strategii polityki gospodarczej, ale również wymuszająca zmiany indywidualnych postaw i zachowań. Często jednak czynnik ekonomiczny przeważa nad korzyściami ogólnospołecznymi, dlatego wsparcie ze strony władz publicznych może ten proces przyspieszyć. A bez niego wprowadzenie pożądaných zmian jest niemożliwe.

## REVISED LISBON STRATEGY AND EMPLOYMENT POLICY IN POLAND – SELECTED ASPECTS

### Summary

The Lisbon strategy is a long-term project aimed at reforms and transformations leading to the most competitive economy in the world according to the perspective planning up to 2010. The key objective of such a strategy is to acquire, so called, full employment, i.e. the employment in which any causes of the structural and persistent unemployment (counterbalance) will be eliminated to a considerable degree.

Despite the decrease in unemployment, it should not contribute to the negative professional activities. On the contrary, in order to carry through the aims in their full effect, they strive for high increase of employment, i.e. required decrease in unemployment and the determined percentage of the professionally non-active people. The high-employment economy cannot impede the increase in productivity, i.e. yield capacity.

Demands are not made to promote low employment in the scope of ineffective lines of business and/or enterprises, but – by contraries – to restructuring at a high standard level. It entails – inter alia – modified public budgetary expenditure in order to launch a variety of many projects to be invested in natural persons and legal persons, investments outlays to be paid R+D, various innovations and highly sophisticated development of computer science techniques. Also the modernisation of the social policies in the direction to favour the increase of the employment and modification of the system of the expenditures of the social expenses, has become a well-considered challenge to Polish economy. The main priority should be mainly the employment the elderly, the disabled

and low – professionally qualified persons. And the limitation of the social benefits replacing the earned incomes assigned to those persons should be the next priority.

The objective of this paper is to determine the progresses of the Lisbon Strategy during the years of employment between 2000-2007. Achieving the goals appeared to be quite a problem and nowadays practically the majority of the economists and politicians do not believe that the economic transformations shall be carried out by the EU member countries. However, is the Lisbon Strategy 'dead', as stated by Romano Prodi, just after his term of office in the European Commission? Are any possibilities to improve its activity? Which reforms must be taken up to cover the social policies to relax the situations leading to the growth of employment? Thereby, the basic questions are still worth answering.

**Monika Szudy**

# **INSTRUMENTY POLITYKI ROLNEJ A DECYZJE PRODUKCYJNE ROLNIKÓW – WYBRANE ASPEKTY**

## **Wstęp**

We współczesnych gospodarkach sektor rolny z reguły traktowany jest w sposób uprzywilejowany w porównaniu z pozostałymi sektorami, co wyraża się w znacznie szerszym zakresie regulacji tego sektora. Odmienne traktowanie rolnictwa wynika ze specyficznego charakteru gospodarki rolnej i sposobu widzenia tego sektora przez poszczególne kraje. Specyfika ta polega m.in. na traktowaniu produktów wytwarzanych w rolnictwie jako produktów o strategicznym znaczeniu dla gospodarki oraz przypisaniu temu sektorowi także funkcji pozagospodarczych, stanowiących swego rodzaju wyróżnik na tle innych sektorów. Rezultatem takiego podejścia jest często protekcyjnistyczne traktowanie rolnictwa, w przeciwieństwie do innych sektorów gospodarki, w których dominuje zasada wolnego rynku i nieskrępowanej konkurencji.

Interwencja państwa w sektorze rolnym realizowana jest przy wykorzystaniu szerokiej gamy instrumentów. Stosowane subsydia i pośrednie formy wsparcia producentów rolnych wywierają istotny wpływ na decyzje rolników, dotyczące rodzaju i rozmiarów upraw czy hodowli oraz rodzaju technologii, a także czynników wytwórczych zastosowanych w procesie produkcji. Działania poszczególnych państw w tym zakresie mogą, zatem wpływać w ujęciu globalnym na poziom handlu, strukturę gospodarki czy lokalizację produkcji.

Współcześnie jednym z podstawowych celów stawianych przez rządy państw OECD jest integracja sektora rolnego z wielostronnym systemem wy-

miany handlowej. Droga realizacji tego celu jest m.in. liberalizacja handlu produktami rolnymi. Zagadnienie to jest obecnie jedną z najbardziej wrażliwych kwestii związanych z handlem międzynarodowym.

Przedmiotem zainteresowania w niniejszym opracowaniu są potencjalne skutki stosowania różnych grup instrumentów polityki rolnej dla funkcjonowania sektora rolnego. Analiza dotyczy przede wszystkim instrumentów oddziałujących na producentów rolnych, co wynika z tego, że większość instrumentów polityki rolnej jest zorientowana właśnie na rolników.

W związku z tym, że literatura dostarcza wiele definicji i klasyfikacji wsparcia dla rolnictwa, a interwencja rządu w ramach polityki rolnej przyjmuje różne formy, w pierwszej części pracy zaprezentowano wybrane definicje związane z instrumentami polityki rolnej i sposobami pomiaru poziomu wsparcia kierowanego do rolnictwa, które zostały wykorzystane w pracy. W drugiej części pracy przedstawiono podstawowe dane świadczące o skali wsparcia rolnictwa w krajach OECD. Kolejna część opracowania zawiera charakterystykę potencjalnych ekonomicznych skutków zastosowania różnych grup instrumentów polityki rolnej.

Analizą potencjalnych ekonomicznych skutków zastosowania instrumentów polityki rolnej posłużono się w celu wyjaśnienia współczesnych tendencji w kształtowaniu polityki rolnej krajów OECD, które zawarto w kolejnej części pracy. Pracę zamyka próba sformułowania wniosków dla przyszłego kształtu polityki rolnej.

Badania przeprowadzono na podstawie analizy materiałów anglojęzycznych publikowanych przez organizacje międzynarodowe, przede wszystkim OECD, oraz dostępną literaturę krajową. Wybrane aspekty analizowanych zagadnień opatrzone ilustracją liczbową.

## **1. Rolnictwo jako sektor dyskryminowany przez mechanizm rynkowy**

Rolnictwo jest tym sektorem, który charakteryzuje się ograniczoną płynnością w przepływach międzygałęziowych i w związku z tym alokowane w nim zasoby nie wypełniają podstawowego kryterium efektywności w sensie Pareto. Przemieszczenie owych zasobów do bardziej efektywnych sektorów gospodarki nie następuje z dwóch powodów:

1. Przymusu konsumpcyjnego dotyczącego żywności, któremu towarzyszy niska cenowa i dochodowa elastyczność popytu.

2. Ograniczonej mobilności i niepodzielności części czynników wytwórczych stosowanych w rolnictwie, a przede wszystkim ziemi<sup>1</sup>.

Rolnictwo w warunkach gospodarki rynkowej akumuluje nadwyżkę kapitału znacznie wolniej niż ma to miejsce w najbardziej rentownych jego zastosowaniach – jest więc sektorem słabszym wobec pozarolniczego otoczenia. Wśród innych przyczyn słabszej pozycji rolnictwa wymienia się ponadto:

- wolniejszy wzrost popytu na produkty rolno-żywnościowe w porównywaniu ze zmianami podaży – co prowadzi do spadku cen rolnych,
- wydłużony okres zwrotu zainwestowanego kapitału,
- specyficzne cechy ekonomiczne ziemi jako czynnika produkcji<sup>2</sup>.

Sektor rolny nie jest w stanie zagwarantować reprodukcji rozszerzonej bez zastosowania specjalnych preferencji wobec gospodarstw rolnych ze strony państwa. Mechanizmem korygującym niedoskonałe funkcjonujący mechanizm rynkowy w procesie równoważenia rynku rolnego może być zatem mechanizm budżetowy. Działania wspierające rolnictwo przyjmują postać przede wszystkim: finansowania postępu biologicznego, regulacji rynków rolnych, restrukturyzacji rolnictwa i bezpośredniego wsparcia dochodów rolniczych<sup>3</sup>.

W opozycji do podejścia liberalnego, które eksponuje mechanizm równoważenia rynku oparty na marginalnych relacjach efektywnościowych, występuje koncepcja społecznego zrównoważenia procesów reprodukcji, której istotą jest przeciwstawienie rolnictwu industrialnemu<sup>4</sup> produkcji mniej efektywnej, relatywnie droższej, ale gwarantującej zachowanie dobrostanu naturalnego. Zdolność rozwojowa rolnictwa postrzegana jest bowiem także jako możliwość dostarczania dóbr publicznych, takich jak zapewnienie dobrostanu środowiska,

<sup>1</sup> A. Czyżewski: *Makroekonomiczne uwarunkowania rozwoju sektora rolnego*. W: *Uniwersalia polityki rolnej w gospodarce rynkowej – ujęcie makro- i mikroekonomiczne*. Red. A. Czyżewski. AE, Poznań 2007, s. 16.

<sup>2</sup> *Ibid.*, s. 20-21.

<sup>3</sup> *Ibid.*, s. 21.

<sup>4</sup> Pod pojęciem rolnictwa industrialnego rozumie się z jednej strony rolnictwo nastawione na nowe technologie, intensywne, charakteryzujące się wysoką specjalizacją, mechanizacją i dużą koncentracją produkcji, a z drugiej – negatywnie wpływające na środowisko. Wpływ ten jest wielokierunkowy i przejawia się zanieczyszczeniem wód, degradacją gleb, ograniczaniem bioróżnorodności, niekorzystnymi zmianami w krajobrazie oraz zanieczyszczeniem powietrza. Zatem podstawowym problemem rolnictwa industrialnego jest samozatrucie ekosystemów rolnych. Alternatywą dla intensywnej działalności rolniczej, charakteryzującej ten typ rolnictwa, jest rolnictwo społecznie zrównoważone, które realizuje równocześnie harmonijnie cele produkcyjne, ekonomiczne, ekologiczne i społeczne. Rolnictwo społecznie zrównoważone ukierunkowane jest na takie wykorzystanie zasobów ziemi, które nie niszczy ich naturalnych źródeł i pozwala na zaspokojenie podstawowych potrzeb kolejnych generacji producentów i konsumentów. A. Henisz-Matuszczak: *Dualny rozwój rolnictwa i obszarów wiejskich*. W: *Uniwersalia polityki...*, op. cit., s. 101.

właściwe odtwarzanie walorów naturalnych<sup>5</sup>. Koncepcja wzrostu zrównoważonego społecznie zakłada maksymalizację korzyści z rozwoju ekonomicznego przy zapewnieniu odtwarzania się użyteczności zasobów naturalnych w długim okresie<sup>6</sup>.

Niedoskonałości rynków, wynikające przede wszystkim z nierównego dostępu uczestników do informacji, rodzą konieczność stosowania polityki interwencyjnej w rolnictwie, polegającej m.in. na zwiększaniu dostępu do informacji, podejmowaniu działań stabilizujących rynki rolne i dochody rolnicze, ochronie praw własności ziemi, promowaniu postępu technologicznego. Wraz z pojawianiem się coraz to nowych niedoskonałości wzrasta liczba stosowanych instrumentów, kompleksowość ich działania i stopień złożoności<sup>7</sup>. Przedstawiciele instytucjonalizmu zauważyli, że przyczyną braku możliwości dokonywania prawidłowych wyborów i alokacji zasobów jest brak dostępu do informacji. Stąd rodzi się konieczność aktywnej polityki państwa, kreującej i wspierającej niezbędne instytucje gwarantujące pełny dostęp do informacji, stabilizujące rynki oraz dochody rolnicze, chroniące własność ziemi czy promujące postęp technologiczny. Wykorzystywanie mechanizmu budżetowej i pozabudżetowej redystrybucji dochodów podatników oraz konsumentów nie powinno jednak zakłócać mechanizmu rynkowej wymiany, a nowe rozwiązania instytucjonalne powinny poprawiać efektywność ekonomiczną czynników wytwórczych.

Konieczność realizacji transferu dochodów do rolnictwa może być uzasadniona także względami ekonomicznymi wynikającymi z teorii optymalizacji kosztów transakcyjnych. Wzrost stopnia integracji struktur wytwórczych w agrobiznesie powinien bowiem generować wzrost wartości dodanej, realizowanej w gospodarstwach rolnych i uruchamiać procesy kapitałochłonnej intensyfikacji produkcji. Proces ten jest stymulowany przepływami kapitału z otoczenia rolnictwa do gospodarstw rolnych, które są możliwe dzięki oszczędnościom kosztów transakcyjnych w sferze przetwórstwa i zwiększaniu udziału producentów rolnych w marży przetwórczej. Ten mechanizm transferu dochodów do rolnictwa jest mechanizmem komplementarnym względem mechanizmu budżetowego<sup>8</sup>.

<sup>5</sup> A. Czyżewski: Op. cit., s. 24.

<sup>6</sup> A. Woś: *Polityka rolniczo-środowiskowa i nowe szanse rolnictwa*. IERiGŻ, Warszawa 2003, s. 39 i n.

<sup>7</sup> A. Woś: *Niedoskonałość rynków i ekonomika organizacji rolniczych. Przegląd nowych teorii rolniczych*. „Wieś i Rolnictwo” 2000, nr 3, s. 5.

<sup>8</sup> Szerzej na ten temat zob.: B. Czyżewski: *Instytucje w tworzeniu struktur agrobiznesu*. W: *Uniwersalia polityki...*, op. cit., s. 57-98; W. Czternaśty, B. Czyżewski: *Struktury kierowania agrobiznesem w Polsce – teoria, analiza i tendencje*. AE, Poznań 2007.



## 2. Instrumenty interwencji państwa w sektorze rolnym

Pod pojęciem dotacji dla rolnictwa rozumie się obszerny wachlarz interwencji rządu w ramach realizowanej polityki rolnej. Zgodnie z szeroką definicją stosowaną przez OECD, dotacje kierowane do sektora rolnego to: „[...] korzyści osiągane przez osoby fizyczne lub prawne w wyniku realizacji polityki rolnej rządu, które zwiększają przychody tych podmiotów lub obniżają koszty działalności i w ten sposób oddziałują na produkcję, konsumpcję, handel, dochody i środowisko naturalne. Korzyści generowane przez politykę rolną mogą przybierać różne formy, takie jak: wzrost cen sprzedaży produktów rolnych, redukcja cen czynników wytwórczych wykorzystywanych w produkcji rolnej, obniżka stawek podatkowych, obniżka stóp procentowych czy bezpośrednie transfery budżetowe”<sup>9</sup>.

Instrumenty interwencji rządowej w rolnictwie można podzielić na kilka kategorii:

1. Wsparcie rynku krajowego (*market price support*).
2. Subsydia do produkcji i czynników wytwórczych (*output and input subsidies*).
3. Limity produkcyjne (*supply and payment limits*).
4. Dopłaty bezpośrednie (*farm based payments*)<sup>10</sup>.

Najpowszechniej wykorzystywaną grupą instrumentów interwencji w sektorze rolnym jest kształtowanie cen surowców i produktów rolniczych. W celu podtrzymywania lub podnoszenia cen produktów rolnych mogą być stosowane następujące instrumenty polityki państwa:

1. Minimalne (interwencyjne) ceny skupu.
2. System kredytowania oparty na wsparciu rządowym.
3. Ceny gwarantowane lub kierunkowe.
4. Bezpośrednie i pośrednie subsydiowanie eksportu (poprzez m.in. nisko oprocentowane kredyty, zwolnienia od cel czy pomoc żywnościową).
5. Ograniczanie podaży poprzez ustalanie kwot produkcji i sprzedaży, limitów obszarowych, programów odłogowania i wykupu ziemi.
6. Różne ceny lub programy zmian podaży, regulowane rozporządzeniami izb handlowych.

<sup>9</sup> L. Portugal: *OECD Work on Defining and Measuring Subsidies in Agriculture*. OECD, Paris 2002, s. 3.

<sup>10</sup> Klasyfikacja zaproponowana przez C.E. Young, E.M. Burfisher, F. Nelson i L. Mitchell: *Domestic Support and the WTO: Comparison of Support Among OECD Countries*. USDA Economic Research Service, Washington, DC 2002, s. 1-13.

7. Subwencjonowanie krajowej żywności.
8. Programy dystrybucji żywności.
9. System opłat celnych, zmiennych stóp podatkowych kwot importowych i innych ograniczeń ilościowych importu<sup>11</sup>.

Obniżaniu cen produktów rolnych służą natomiast:

1. Limity cenowe.
2. Rozluźnienie kontroli importu.
3. Uwolnienie rezerw rządowych.
4. Embargo na eksport.

Podstawowymi miarami poziomu wsparcia producentów rolnych są<sup>12</sup>:

1. *Consumer Support Estimate* (CSE) – wskaźnik pokazujący roczną wartość transferów płynących od lub do konsumentów produktów rolnych, a wynikających z zastosowania określonych instrumentów polityki rolnej wspierających rolnictwo, niezależnie od ich charakteru, celu czy wpływu na wielkość i strukturę konsumpcji produktów rolnych.
2. *Producer Support Estimate* (PSE) – wskaźnik, który pokazuje wartość rocznych transferów pieniężnych płynących od konsumentów i podatników do producentów rolnych, a wynikających z zastosowania określonych instrumentów polityki rolnej, niezależnie od ich charakteru, celu i wpływu na produkcję oraz dochody rolnicze. Obejmuje on instrumenty wspierania cen rynkowych oraz płatności z budżetu państwa.
3. *General Service Support Estimate* (GSSE) – wskaźnik przedstawiający wielkość transferów trafiających do działów świadczących ogólne usługi dla rolnictwa, a wynikające z zastosowania instrumentów wspierania sektora rolnego, niezależnie od ich charakteru, celu oraz wpływu na produkcję rolną, wysokość osiąganych dochodów czy konsumpcję produktów rolnych<sup>13</sup>.
4. *Market Price Support* (MPS) – wskaźnik przedstawiający łączną wartość rocznych transferów od konsumentów i podatników do producentów rolnych związanych z zastosowaniem instrumentów polityki rolnej, które wywołują rozbieżność pomiędzy poziomem krajowych cen producentów a cenami referencyjnymi poszczególnych produktów rolnych.

<sup>11</sup> K. Markowski: *Rola państwa w gospodarce rynkowej*. PWE, Warszawa 2004, s. 45.

<sup>12</sup> L. Portugal: *Methodology for Measurement of Support and Use in Policy Evaluation*. OECD, Paris 2002, s. 2.

<sup>13</sup> Wskaźnik ten dotyczy wyłącznie środków, które trafiają do sektora rolnego jako całości, a nie do poszczególnych gospodarstw rolnych. Obejmuje on programy rolno-środowiskowe ukierunkowane na badania i rozwój, szkolnictwo rolne, kontrolę jakości i bezpieczeństwa żywności, infrastrukturę na obszarach wiejskich, marketing i promocję. Odmienne niż w przypadku transferów w ramach PSE i CSE, środki trafiające do sektora rolnego w ramach powyższych programów nie oddziałują bezpośrednio na przychody gospodarstw rolnych i wydatki konsumpcyjne. Niemniej jednak mają wpływ na produkcję i konsumpcję produktów rolnych. Ibid., s. 5.

5. *Total Support Estimate* (TSE) – wskaźnik przedstawiający łączną wartość rocznych transferów od podatników i konsumentów, wynikających z zastosowania instrumentów polityki rolnej (po potrąceniu związanych z polityką rolną dochodów budżetowych), niezależnie od ich wpływu na produkcję rolną, dochody rolnicze czy konsumpcję produktów rolnych. Stanowi on sumę ogółu transferów od konsumentów produktów rolnych po potrąceniu: nakładów finansowych producentów rolnych, transferów od podatników do producentów rolnych (PSE), transferów od podatników do sektorów świadczących ogólne usługi dla rolnictwa (GSSE) oraz transferów od podatników do konsumentów produktów rolnych (CSE)<sup>14</sup>.
6. *Producer Nominal Protection Co-efficient* (NPC) – wskaźnik nominalnej stopy ochrony producentów rolnych, przedstawiający stosunek średniego poziomu cen uzyskiwanych przez producentów rolnych (przy uwzględnieniu płatności otrzymywanych do jednej tony bieżącej produkcji) do poziomu cen zagranicznych<sup>15</sup>.

W przypadku transferów ujmowanych w PSE i CSE, konieczne jest podjęcie przez indywidualne gospodarstwa rolne i konsumentów takich działań w zakresie produkcji towarów lub usług, wykorzystania określonych czynników wytwórczych do produkcji bądź w zakresie konsumpcji produktów rolnych, które uprawniałyby dany podmiot do otrzymania transferu lub (w przypadku CSE) byłby źródłem transferu. W przypadku PSE, podjęte przez podmioty działania wywołują zmianę w wielkości przychodów gospodarstw rolnych, a w przypadku CSE – zmiana dotyczy poziomu i struktury wydatków konsumpcyjnych. Natomiast zastosowanie instrumentów wliczanych do GSSE nie jest uzależnione od decyzji indywidualnych gospodarstw rolnych bądź domowych. Ponadto transfery te nie trafiają bezpośrednio do indywidualnych podmiotów oraz nie wywierają wpływu na przychody gospodarstw rolnych czy wydatki gospodarstw domowych<sup>16</sup>.

Wpływ poszczególnych instrumentów polityki rolnej na wielkość i strukturę produkcji zależy przede wszystkim od tego, w jaki sposób narzędzie to jest wdrażane.

### 3. Znaczenie dotacji dla sektora rolnego

W krajach rozwiniętych rolnictwo jest tym sektorem gospodarki, dla którego dotacje otrzymywane w ramach realizowanej polityki rolnej stanowią niezwykle

<sup>14</sup> Glossary of Statistical Terms. [Http://stats.oecd.org](http://stats.oecd.org) (30.05.2008).

<sup>15</sup> Ibid.

<sup>16</sup> L. Portugal: Op. cit., s. 5.

istotne źródło finansowania działalności podmiotów gospodarczych. Rolnictwo, w połączeniu z rybołówstwem, transportem i sektorem energetycznym, absorbowало w 2002 roku 81% światowych dotacji<sup>17</sup>. W 2006 roku wsparcie dla producentów rolnych w krajach OECD wyniosło 214 mld euro, co stanowiło 27% ogółu ich wpływów. W 2005 roku wielkość ta wyniosła 29%. W latach 2004-2006 przeciętna wielkość wsparcia dla rolnictwa kształtowała się na poziomie 29%, co oznacza istotny spadek w porównaniu z okresem 1986-1988, dla którego analizowana wielkość wyniosła 38%. Jeśli wziąć pod uwagę również wsparcie kierowane do dziedzin świadczących ogólne usługi dla rolnictwa, takich jak badania naukowe, infrastruktura, kontrola, marketing i promocja, to w okresie 2004-2006 łączny poziom wsparcia rolnictwa odpowiadał 1,1% PKB krajów OECD. W latach 1986-1988 wielkość ta kształtowała się na poziomie 2,5% PKB. Pomimo odnotowania znaczącego spadku poziomu wsparcia dla sektora rolnego, sektor ten nadal pozostaje silnie wspierany przez instytucje publiczne<sup>18</sup>.

Oprócz wysokiego ogólnego poziomu wsparcia kierowanego do sektora rolnego w krajach OECD, odnotowuje się duże zróżnicowanie wielkości dotacji w poszczególnych krajach. W latach 2004-2006 najniższy udział dotacji dla rolnictwa w PKB miał miejsce w Nowej Zelandii i Australii, odpowiednio 1% i 5% PKB. W Stanach Zjednoczonych i Meksyku wielkość ta kształtowała się na poziomie 14%. Wsparcie rolnictwa przekraczające 20% PKB odnotowano w Kanadzie i Turcji – odpowiednio 22% i 24%. W krajach członkowskich Unii Europejskiej poziom wsparcia rolnictwa przekroczył o 5 punktów procentowych średnią dla krajów OECD i wyniósł w omawianym okresie 34%. Japoński sektor rolny otrzymał w tym okresie wsparcie na poziomie średnio 50%. Natomiast najwyższy poziom dotacji (60% PKB) odnotowano w Islandii, Norwegii, Korei i Szwajcarii<sup>19</sup>.

Wraz ze zmniejszeniem poziomu wsparcia kierowanego do sektora rolnego odnotowano także spadek udziału w ogólnej kwocie dotacji tych instrumentów, które w największym stopniu zniekształcają produkcję i handel produktami rolnymi. W latach 2004-2006 dotacje uzależnione od produkcji i cen czynników wytwórczych wykorzystywanych w produkcji rolnej stanowiły 64% ogółu dotacji dla producentów rolnych i były niższe o 22 punkty procentowe od średniego poziomu z lat 1986-1988. Spadek poziomu wsparcia uzależnionego od produkcji potwierdzają także zmiany w poziomie zróżnicowania krajowych i zagranicz-

<sup>17</sup> D. Pearce: *Environmentally Harmful Subsidies: Barriers to Sustainable Development*. OECD, Paris 2002, s. 9.

<sup>18</sup> *Agricultural Policies in OECD Countries. Monitoring and Evaluation 2007*. OECD, Paris 2007, s. 11.

<sup>19</sup> *Ibid.*, s. 12.

nych cen produktów rolnych, mierzonego współczynnikiem nominalnej ochrony producentów (NPC). W latach 1986-1988 w krajach OECD krajowe ceny produktów rolnych były wyższe od cen zagranicznych średnio o 51%. W latach 2004-2006 wskaźnik NPC zmniejszył się do poziomu 25%<sup>20</sup>. Największe zmniejszenie zróżnicowania cen krajowych i zagranicznych odnotowano w Szwajcarii, Norwegii i Islandii. Niemniej jednak w krajach tych ceny krajowe nadal pozostają dwa razy wyższe od zagranicznych<sup>21</sup>.

Zmniejszeniu stopnia wykorzystania instrumentów zakłócających produkcję i handel produktami rolnymi towarzyszy wzrost znaczenia dopłat bezpośrednich, uzależnionych od powierzchni gospodarstw rolnych, pogłowia hodowanych zwierząt, przychodów lub dochodów gospodarstwa rolnego. Wzrasta ponadto stopień powiązania dopłat bezpośrednich z wypełnieniem warunków dotyczących ochrony środowiska naturalnego<sup>22</sup>.

Zmniejszeniu uległ także udział dotacji do poszczególnych produktów (*Single Commodity Transfers*, SCT): z 88% w latach 1986-1988 do 64% w okresie 2004-2006. Niemniej jednak udział tego rodzaju płatności transferowych w ogólnej kwocie dotacji kierowanych do producentów rolnych nadal pozostaje znaczący.

W latach 2005-2006 kraje członkowskie OECD podjęły szereg inicjatyw mających na celu zreformowanie polityk rolnych. Unia Europejska rozpoczęła realizację Programu Dopłat Bezpośrednich, reformą objęła także rynek cukru, a na okres 2007-2013 przyjęty został program Rural Development Regulation (rozwoju obszarów wiejskich). Islandia stopniowo zastępuje dopłaty do produkcji mleka uzależnione od jej wielkości dopłatami uzależnionymi od pogłowia bydła. Podobnie Szwajcaria stopniowo odchodzi od systemu kwot mlecznych. W Japonii rozpoczęto realizację nowego planu rozwoju obszarów wiejskich i sektora rolno-spożywczego, którego jednym z elementów było wprowadzenie w 2007 roku płatności bezpośrednich pozostawiających producentom rolnym większą swobodę w podejmowaniu decyzji<sup>23</sup>.

#### 4. Ekonomiczne skutki stosowania wybranych instrumentów polityki rolnej

Instrumenty polityki rolnej mogą w różny sposób wpływać na decyzje produkcyjne rolników. Głównymi kanałami oddziaływania są instrumenty cenowe

<sup>20</sup> Ibid.

<sup>21</sup> Ibid.

<sup>22</sup> Ibid.

<sup>23</sup> Ibid., s. 13.

oraz instrumenty związane z ryzykiem gospodarowania. Bezpośredni wpływ na decyzje produkcyjne rolników wywierają przede wszystkim te instrumenty polityki, które stanowią zachętę do produkcji określonych dóbr lub do wykorzystywania w produkcji konkretnych (wskazanych) środków. Drugą grupę instrumentów stanowią te programy polityki rolnej, które wywierają wpływ na zmienność wysokości dochodów osiąganych z produkcji rolnej lub percepcję ryzyka związanego z tą zmiennością.

Zastosowanie instrumentów wsparcia dla rolnictwa wywołuje zarówno bezpośrednie, jak i pośrednie skutki o charakterze ekonomicznym dla funkcjonowania sektora rolnego. Wśród skutków o charakterze bezpośrednim należy wymienić: wpływ na wielkość i strukturę geograficzną produkcji, inwestycji i handlu międzynarodowego produktami rolnymi (m.in. sztuczne zwiększanie poziomu produkcji, zaniżanie cen na rynkach światowych, zakłócanie funkcjonowania rynków zagranicznych oraz zmniejszanie efektywności ekonomicznej). W grupie skutków o charakterze pośrednim znajdują się natomiast te efekty, które subsydia kierowane do rolnictwa, wywołują w działach gospodarki związanych z rolnictwem (zarówno tych, które dostarczają rolnictwu czynników wytwórczych, np. przemysł rolno-chemiczny, jak i tych, które zamykają łańcuch produkcyjny żywności, np. przemysł przetwórstwa żywności czy sektor usług transportowych)<sup>24</sup>.

Wsparcie ukierunkowane na ceny rynkowe (*market price support*) ma na celu zagwarantowanie producentowi rolnemu cen wyższych od tych, które ukształtowały się na rynkach światowych. Cel ten realizowany jest m.in. poprzez restrykcje importowe, ceny administrowane czy subsydia eksportowe. Bezpośrednim efektem zastosowania instrumentów zaliczonych do tej grupy jest wzrost dochodów producentów rolnych. Ponadto instrumenty te zachęcają producentów do zwiększenia produkcji, co może prowadzić do zwiększenia poziomu produkcji krajowej, które może skutkować zmianami w handlu międzynarodowym: zmniejszeniem poziomu importu i zwiększeniem rozmiarów eksportu. W krótkim okresie, wzrost poziomu produkcji może wywołać wzrost zapotrzebowania na czynniki wytwórcze i wzrost ich cen. Natomiast skutkiem o charakterze długookresowym może być przekierowanie popytu producentów rolnych na tańsze czynniki wytwórcze lub wprowadzanie innych technologii produkcji.

Druga grupa instrumentów interwencji w rolnictwie obejmuje subsydia dotyczące wielkości produkcji oraz czynników wytwórczych wykorzystywanych

---

<sup>24</sup> Podobnie subsydia kierowane do sektorów związanych z rolnictwem mogą wywierać w sposób pośredni wpływ na decyzje produkcyjne rolników. K. Mayrand, S. Dionne, M. Paquin, I. Pagueot-LeBel: *The Economic and Environmental Impacts of Agricultural Subsidies: An Assessment of the 2002 US Farm Bill and Doha Round*. Centre International Unisfera, Montreal 2003, s. 5.

do produkcji określonych dóbr. W porozumieniu dotyczącym rolnictwa, zawartym w ramach Rundy Urugwajskiej, instrumenty te zostały ujęte w „żółtym pudełku” (*Amber Box Policy*). Bezpośrednim skutkiem zastosowania dotacji do produkcji jest potencjalny wzrost jej poziomu, zmniejszenie rozmiarów importu i zwiększenie wielkości eksportu. Podobnie jak w przypadku instrumentów wsparcia rynku krajowego, dotacje do produkcji mogą wywołać pośrednie skutki w sektorach przetwarzających (lub transportujących) produkty rolne (*upstream industries*). Natomiast potencjalnym bezpośrednim efektem zastosowania subsydiów do czynników wytwórczych jest zmniejszenie kosztów produkcji poprzez z jednej strony wpływ na strukturę wykorzystywanych przez producentów rolnych czynników wytwórczych, a z drugiej – zmiany w strukturze wytwarzanej produkcji.

Limity produkcyjne i dotyczące płatności służą m.in. ograniczaniu wypłat środków dla największych producentów rolnych czy ograniczaniu liczby hektarów kwalifikujących się do płatności bezpośrednich (ten typ interwencji zaliczono do „niebieskiego pudełka” i nie podlega dyscyplinowaniu przez WTO).

Ostatnia grupa instrumentów interwencji obejmuje płatności bezpośrednie do gospodarstw rolnych, wypłacane na podstawie „historycznej” wielkości produkcji bądź innych parametrów charakteryzujących dane gospodarstwo rolne. Płatności te zostały sklasyfikowane w „zielonym pudełku” jako instrumenty niepowiązane z produkcją, a zatem oczekuje się od nich, że nie będą wpływały na strukturę produkcji. Ten rodzaj instrumentów charakteryzuje się ponadto tym, że w porównaniu z pozostałymi instrumentami polityki rolnej, wywołuje on najmniej efektów pośrednich (w sektorach powiązanych z rolnictwem). Wśród efektów wywoływanych przez płatności bezpośrednie należy wymienić możliwość zwiększenia aktywności gospodarstw rolnych (zarówno w zakresie produkcji, jak i konsumpcji) w związku ze wzrostem dochodów, jak również zmiany w percepcji ryzyka związanego z produkcją. Ponadto wyższe dotacje prowadzą do intensyfikacji produkcji rolnej oraz do wzrostu stopnia specjalizacji i redukcji agro-bioróżnorodności. Zmniejszenie dotacji sprzyjałoby dywersyfikacji produkcji, a zatem zwiększyło bioróżnorodność.

Na szczególną uwagę zasługuje kwestia wpływu instrumentów wsparcia krajowego na międzynarodowe rynki produktów rolnych. Instrumenty skierowane do producentów poszczególnych dóbr z reguły przyczyniają się do powstawania nadwyżek podaży tych dóbr na rynku w stosunku do produkcji, jaka byłaby realizowana jedynie na podstawie sygnałów płynących z rynku. Nadwyżki produkcji są źródłem presji na spadek cen na rynku krajowym i zwiększenia rozmiarów eksportu, który z kolei może spowodować spadki cen na rynkach światowych. W ten sposób eksport niektórych dóbr wspierany jest przez

subsydia krajowe, które nie są subsydiami eksportowymi<sup>25</sup>. Powstające nadwyżki produkcji są często źródłem protestów ze strony innych krajów-producentów danego dobra i mogą prowadzić do uznania działań danego kraju za niezgodne z zasadami handlu światowego<sup>26</sup>.

Generalnie, wszystkie instrumenty, które wywierają wpływ na relatywne ceny środków produkcji lub produktów rolnych, wywierają także bezpośredni wpływ na decyzje producentów dotyczące produkcji oraz stanowią czynnik alokacji zasobów nie tylko w rolnictwie<sup>27</sup>.

## 5. Oddzielenie instrumentów polityki rolnej od decyzji producentów rolnych

„Decoupling” jest koncepcją zainspirowaną przez kryteria ustanowione w Aneksie II „Porozumienia w sprawie rolnictwa”, zawartego w ramach Rundy Urugwajskiej, i odnosi się do instrumentów polityki, które nie wywierają wpływu na wielkość produkcji oraz wielkość i kierunki handlu produktami rolnymi<sup>28</sup>. Zgodnie z koncepcją Departamentu Rolnictwa Stanów Zjednoczonych, płatności oddzielone od produkcji określone zostały jako rządowe programy płatności dla farmerów, które nie zależą od bieżącej produkcji, poziomu cen produktów rolnych czy cen i rodzaju czynników wytwórczych wykorzystywanych w procesie produkcji. Zastosowanie tych instrumentów nie wpływa na decyzje produkcyjne rolników, którzy podejmując decyzje dotyczące produkcji, powinni kierować się przede wszystkim wielkością spodziewanych zysków<sup>29</sup>. Termin ten został zdefiniowany na kilka sposobów, jednak każdy z nich odnosi się do stopnia, w jakim wsparcie sektora rolnego ze strony państwa wpływa na decyzje produkcyjne rolników.

<sup>25</sup> Ibid., s. 13.

<sup>26</sup> Przykładem ilustrującym negatywny wpływ wsparcia krajowego na międzynarodowe rynki produktów rolnych jest rynek cukru, który w Unii Europejskiej boryka się z nadmiarem produkcji w związku z zastosowanymi instrumentami Wspólnej Polityki Rolnej (m.in. ceną minimalną, ceną interwencyjną i subsydiami eksportowymi). Działania Unii Europejskiej w ramach WPR zostały skrytykowane przez największych producentów cukru na świecie: Brazylię i Australię, które zarzuciły UE, że w ten sposób łamie ona zasady handlu międzynarodowego i skierowały protest do WTO. Grupa arbitrażowa WTO we wstępnym oświadczeniu stwierdziła, że stosowane instrumenty wsparcia rynku cukru wpływają negatywnie na rynki światowe, m.in. poprzez sztuczne podtrzymywanie ceny, co stawia w niekorzystnej sytuacji producentów z krajów rozwijających. S. Szumski: Op. cit., s. 85.

<sup>27</sup> J.A. Lopez: *Decoupling – a Conceptual Overview*. OECD, Paris 2001, s. 20.

<sup>28</sup> J.A. Lopez: Op. cit., s. 17.

<sup>29</sup> K. Mayrand, S. Dionne, M. Paquin, I. Pageot-LeBel: Op. cit., s. 10.



Wyróżnić można kilka aspektów terminu „decoupling”:

1. Wymiar teoretyczny, który dotyczy wyjaśnienia potencjalnych skutków dla decyzji produkcyjnych i handlowych stosowania instrumentów polityki rolnej.
2. Wymiar empiryczny dotyczący sposobów pomiaru wpływu poszczególnych instrumentów polityki na wielkość produkcji i handlu produktami rolnymi.
3. Wymiar regulacyjny, którego istotą jest określenie najlepszej praktyki w procesie kształtowania polityki rolnej, której instrumenty byłyby w pełni oddzielone od decyzji produkcyjnych i handlowych podmiotów gospodarczych<sup>30</sup>.

O ile wymiary empiryczny i regulacyjny zostały szeroko przebadane, to w literaturze przedmiotu stosunkowo najmniej miejsca poświęcono wymiarowi teoretycznemu.

Analiza terminu „decoupling” jest istotna z punktu widzenia corocznego monitorowania i oceny wsparcia sektorów rolnych w poszczególnych krajach, a przede wszystkim ze względu na orientację rynkową instrumentów krajowych polityk rolnych oraz ich skuteczność w realizowaniu założeń wynikających z ministerialnych programów reform polityki rolnej.

Z tą koncepcją związane są takie pojęcia, jak<sup>31</sup>:

1. Pełne oddzielenie (*Full Decoupling*) – oznacza taką politykę rolną, która nie zniekształca decyzji produkcyjnych rolników otrzymujących dopłaty oraz która nie eliminuje wpływu cen rynkowych na te decyzje. Takie podejście do instrumentów polityki jest podejściem bardzo restrykcyjnym, wymagającym od instrumentarium polityki rolnej całkowitego braku wpływu na decyzje produkcyjne rolników. Istotą tego podejścia jest skupienie uwagi na procesie dostosowawczym, a nie wyłącznie na wielkościach równoważących rynek (cenie równowagi oraz ilości równowagi). Po zastosowaniu instrumentów w pełni oddzielonych, zarówno kształt, jak i pozycja krzywych popytu i podaży na rynku rolnym nie powinny ulec zmianie.
2. Efektywne pełne oddzielenie (*Effective Full Decoupling*) – oznacza sytuację, gdy zastosowane instrumenty polityki rolnej wywołują takie efekty w zakresie produkcji i handlu, jakie pojawiłyby się, gdyby polityka ta nie została zastosowana. Takie podejście do terminu „decoupling” oznacza skupienie uwagi na wielkościach równowagi (cenie i ilości równowagi). Kształt krzywych popytu i podaży na rynkach rolnych może ulec zmianie, jednak przy zachowaniu stanu równowagi.

<sup>30</sup> Ibid., s. 10.

<sup>31</sup> J.A. Lopez: Op. cit., s. 17.

3. Stopień oddzielenia (*Degree of Decoupling*, DD) – jest to indeks wykorzystywany do pomiaru efektywnego, pełnego wpływu instrumentów wsparcia dla rolnictwa niezależnie od miar wykorzystywanych do pomiaru poziomu produkcji<sup>32</sup>.

## 6. Kierunki zmian w polityce rolnej

Negocjacje prowadzone w ramach rundy urugwajskiej w latach 1984-1994, a także w ramach kolejnej rundy zapoczątkowanej konferencją w Doha w Katarze, miały na celu stopniową liberalizację handlu rolnego. Zasady dotyczące międzynarodowego handlu produktami rolnymi zostały zawarte w 20 Artykule „Porozumienia w sprawie rolnictwa” (*The Agriculture Agreement*) i objęły trzy sfery:

1. Dostęp do rynku.
2. Wsparcie rynku krajowego.
3. Subsydia eksportowe oraz inne metody sztucznego zwiększania opłacalności eksportu<sup>33</sup>.

Głównym celem negocjacji w sprawie dostępu do rynku jest zniesienie wszystkich środków ochrony rynków przed zagraniczną konkurencją z wyjątkiem ceł. Postanowienia zawarte w „Porozumieniu” dotyczyły:

1. Taryfikacji – czyli zastąpienia środków pozataryfowych ekwiwalentem celnym bez możliwości ponownego wprowadzenia instrumentu pozataryfowego.
2. Związania wszystkich ceł na produkty rolne – związanie oznacza, że cła raz ustalone na danym poziomie nie mogą być zmieniane jednostronnie.
3. Stopniowej redukcji ceł – w krajach rozwiniętych redukcja ta miała wynieść średnio 36%, w krajach rozwijających się średnio 24%, a kraje najsłabiej rozwinięte były zwolnione z obowiązku redukcji.
4. Kwot minimalnego i bieżącego dostępu do rynku (tzw. kontyngentów), których celem było zapewnienie dostępu do rynku zbytu towarom objętym przed Rundą Urugwajską wysokimi ograniczeniami pozataryfowymi oraz

<sup>32</sup> Jeśli indeks DD przyjmuje wartość 1, oznacza to, że polityka jest efektywnie w pełni oddzielona, tzn. nie ma żadnego wpływu na wielkość produkcji i/lub handlu. Indeks na poziomie zera oznacza, że zastosowane instrumenty polityki wywołały pewne efekty w odniesieniu do produkcji i/lub handlu, które są identyczne ze zmianami w poziomie cen produktów rolnych mierzonych poziomem PSE. Indeks DD może przyjąć wartości większe od 1, co oznacza negatywny efekt produkcyjny oraz wartości ujemne, które oznaczają, że zmiany w poziomie produkcji były większe niż w przypadku odpowiedniej zmiany PSE. J.A. Lopez: Op. cit., s. 17.

<sup>33</sup> S. Szumski: *Wspólna Polityka Rolna Unii Europejskiej*. Wydawnictwo Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2007, s. 80-81.

złagodzenie skutków taryfikacji (import w ramach kontyngentów obciążono znacznie niższymi stawkami celnymi niż stawki bazowe)<sup>34</sup>.

Uregulowania w kwestii wsparcia rynku wewnętrznego zmierzały do ograniczenia poziomu i większej dyscypliny w stosowaniu instrumentów wsparcia wewnętrznego producentów rolnych. Niemniej jednak pozostawiono szeroki wachlarz instrumentów wewnętrznej polityki rolnej tak, aby możliwe było uwzględnienie specyficznych warunków gospodarowania w poszczególnych krajach. Instrumenty wsparcia wewnętrznego zgrupowano w trzech tzw. „pudełkach”: żółtym, niebieskim i zielonym.

W „żółtym pudełku” (*Amber Box*) znalazły się instrumenty, które w sposób bezpośredni oddziałują na produkcję rolną i zniekształcają procesy rynkowe. Zaliczono do nich przede wszystkim ceny interwencyjne i dopłaty do środków produkcji. Do „niebieskiego pudełka” (*Blue Box*) zaliczono instrumenty, których wpływ na produkcję i handel produktami rolnymi jest niewielki, m.in. bezpośrednie wsparcie dla rolników pod warunkiem związania go z programami ograniczania produkcji (np. płatności do arealu i plonu bazowego, płatności z tytułu wyłączenia gruntów spod uprawy). Chociaż wysokość płatności zaliczonych do tego „pudełka” nie jest bezpośrednio związana z poziomem bieżącej produkcji, to w celu otrzymania tego transferu konieczne jest produkowanie danego dobra. Instrumenty, które nie wywierają wpływu na decyzje produkcyjne rolników lub ich wpływ jest minimalny (tzw. *decoupled payments*) zaliczono do „zielonego pudełka” (*Green Box*). Cechą charakterystyczną tych instrumentów jest to, że nie są one związane z mechanizmem wspierania cen rynkowych, natomiast źródłem ich finansowania są środki budżetowe, a nie obciążenia konsumentów wyższą ceną produktu<sup>35</sup>.

Długookresowym celem działań podejmowanych przez WTO jest zbudowanie systemu handlowego ukierunkowanego rynkowo poprzez realizację programu fundamentalnych reform dotyczących zasad wsparcia i protekcjonizmu, których istotą jest zapobieganie i korekta restrykcji oraz zniekształceń na światowych rynkach produktów rolnych. Kraje członkowskie WTO zobowiązały się do prowadzenia dalszych negocjacji, których celem jest istotna poprawa w dostępie do rynku produktów rolnych, redukcja wszelkich form dotacji eksportowych przy założeniu, że celem ostatecznym jest całkowita rezygnacja ze stosowania tego typu instrumentów, oraz istotne zmniejszenie wsparcia krajowego, które generuje zniekształcenia w handlu produktami rolnymi. Kraje członkowskie zgodziły się co do odmiennego traktowania krajów rozwijających się i uwzględnienia te-

<sup>34</sup> A. Poczta: *Rola WTO w kształtowaniu polityki rolnej krajów OECD*. W: *Uniwersalia polityki...*, op. cit., s. 158-182.

<sup>35</sup> Ibid., s. 162-163.

go w harmonogramie obniżek taryf celnych i realizacji innych zobowiązań złożonych w trakcie negocjacji. Działanie to ma służyć zwiększeniu efektywności realizacji przyjętych rozwiązań i umożliwieniu krajom rozwijającym się uwzględnienia indywidualnych warunków i potrzeb związanych z rozwojem społeczno-gospodarczym<sup>36</sup>.

Porozumienie w sprawie rolnictwa, zawarte w wyniku negocjacji w ramach rundy urugwajskiej, wywołało istotne zmiany w sposobie dostarczania wsparcia krajowego i subsydiów eksportowych do sektora rolnego, chociaż efekty ilościowe były mniejsze niż zakładano. Po raz pierwszy podjęto wiążące zobowiązania do redukcji instrumentów, które zakłócają funkcjonowanie rynków produktów rolnych. Jednak praktyka pokazała, że liberalizacja handlu produktami rolnymi po zawarciu porozumienia w ramach rundy urugwajskiej miała silnie ograniczony charakter. Z jednej strony wskazuje na to zmniejszenie wielkości eksportu rolnego wielu produktów rolnych, m.in. pszenicy, a z drugiej – jedynie niewielka redukcja wskaźnika PSE i subsydiów eksportowych w krajach OECD. Wskaźnik PSE (przedstawiający łączne wsparcie wewnętrzne dla sektora rolnego jako % łącznego produktu brutto gospodarstw rolnych) zmniejszył się zaledwie o 5 punktów procentowych, z 40% w okresie 1986-1988 do 35% w okresie 1995-1999. Jednak już w 1999 roku wskaźnik ten powrócił do poziomu sprzed rundy urugwajskiej. Wysoki poziom PSE w omawianym okresie może być wyjaśniony przez fakt, że ponad 60% ówczesnego krajowego wsparcia rolnictwa było nadal wyłączone z zobowiązań dotyczących redukcji podjętych w ramach rundy urugwajskiej<sup>37</sup>.

Do najważniejszych skutków porozumienia w sprawie rolnictwa zawartego w ramach rundy urugwajskiej zalicza się:

1. Zmianę struktury instrumentów stosowanych w ramach polityki wsparcia wewnętrznego w krajach OECD: odchodzenie od stosowania instrumentów

---

<sup>36</sup> The Doha Mandate from the Doha Ministerial Declaration, November 2001. [Http:// www.wto.org](http://www.wto.org) (28.05.2008).

<sup>37</sup> Niemniej jednak należy pamiętać, że bardzo trudno jest odizolować wpływ negocjacji na poziomie międzynarodowym na światowe rynki produktów rolnych od szerszego makroekonomicznego kontekstu oraz czynników naturalnych. Wśród przyczyn utrzymywania się wysokiego poziomu PSE wymienia się: 1) zmianę struktury wsparcia dla rolnictwa, przy zachowaniu takiego samego ogólnego jego poziomu (odchodzenie od instrumentów wspierających ceny rynkowe, na korzyść instrumentów w mniejszym stopniu zniekształcających funkcjonowanie rynku); 2) okres bazowy podstawowych analiz (lata 1986-1988), które charakteryzuje się historycznie najwyższym poziomem wsparcia wewnętrznego; 3) zobowiązanie do redukcji wsparcia wewnętrznego, dotyczyło wielkości zagregowanych dla wszystkich dóbr, co dawało poszczególnym krajom możliwość redukcji wsparcia dla jednych dóbr i utrzymania na tym samym poziomie lub nawet zwiększenia poziomu wsparcia dla innych dóbr. K. Mayrand, S. Dionne, M. Paquin, I. Pageot-LeBel: *Op. cit.*, s. 20.

sklasyfikowanych w „żółtym pudełku” na rzecz instrumentów z „zielonego pudełka”<sup>38</sup>.

2. Istotne zmniejszenie stopnia wykorzystania subsydiów eksportowych w większości krajów członkowskich OECD.

Jednak w 1999 roku nadal 68% PSE w krajach OECD miało postać wsparcia cen rynkowych. W latach 1986-88 wielkość ta kształtowała się na poziomie 78%. Natomiast ogólny poziom PSE (jako całości) wyniósł 40%<sup>39</sup>. Pomimo istotnych różnic na poziomie wspierania rolnictwa w poszczególnych krajach, na podstawie powyższych danych można stwierdzić, że światowe rynki produktów rolnych są zniekształcane w istotnym stopniu przez stosowane instrumenty polityki rolnej. W tym kontekście analizie powinna być poddawana każda zmiana polityki rolnej.

Między poszczególnymi krajami członkowskimi OECD, a zwłaszcza pomiędzy Stanami Zjednoczonymi Ameryki Północnej oraz krajami członkowskimi Unii Europejskiej, nadal jednak występowały istotne różnice w sposobie realizowania wsparcia dla rolnictwa. Były one ważnym bodźcem do rozpoczęcia kolejnej rundy rokowań nad liberalizacją sektora rolnego, której oficjalnym początkiem była Deklaracja z Doha. Kraje członkowskie OECD zobowiązały się do znaczącej redukcji tych form wspierania sektora rolnego, które poważnie zakłócają handel produktami rolnymi oraz do redukcji (a docelowo całkowitego odejścia) wszelkich form subsydiów eksportowych. W tej rundzie rokowań negocjacje dotyczyły przede wszystkim redukcji bądź całkowitego odejścia od stosowania instrumentów ujętych w „żółtym pudełku”, „niebieskim pudełku” oraz wsparcia rolnictwa *de minimis*<sup>40</sup>. Pojawiły się także obawy, że niektóre instrumenty, pomimo, że zostały zaliczone do „zielonego pudełka”, nie są w pełni neutralne względem produkcji bądź handlu produktami rolnymi. Przedmiotem negocjacji stały się także kwestie związane z programami ochrony środowiska naturalnego, na których realizację w wielu krajach (m.in. w Australii, krajach członkowskich Unii Europejskiej czy w Szwajcarii) zaczęto przeznaczać coraz większą część środków w ramach instrumentów ujętych w „zielonym pudełku”.

---

<sup>38</sup> Warto zwrócić uwagę na fakt, że w Stanach Zjednoczonych w latach 1995-1998 wsparcie dla rolnictwa poprzez instrumenty z „zielonego pudełka” stanowiło 84% wsparcia wewnętrznego, podczas gdy w tym samym okresie w Unii Europejskiej wsparcie wewnętrzne koncentrowało się nadal na instrumentach z „żółtego pudełka”, które stanowiły 55% ogółu wsparcia wewnętrznego dla rolnictwa. Średni udział instrumentów z „żółtego pudełka” w ogólnej wartości wsparcia wewnętrznego w krajach OECD w tym okresie kształtował się na poziomie 42%. Ibid., s. 21.

<sup>39</sup> Ibid.

<sup>40</sup> Wsparcie *de minimis* oznacza wsparcie na produkcję konkretnych towarów, którego wysokość ustalono w trakcie negocjacji w ramach Rundy Urugwajskiej: do 5% wartości produkcji w danym roku w krajach wysokorozwiniętych, a w krajach rozwijających się 10%. K. Mayrand, S. Dionne, M. Paquin, I. Pageot-LeBel: Op. cit., p. 23.

W ujęciu teoretycznym – efektem liberalizacji handlu jest zmniejszenie różnicowania między cenami światowymi a cenami na rynkach krajowych, które przyczynia się do zmiany struktury światowej produkcji rolnej zgodnie z przewagami konkurencyjnymi. Z kolei zmiany te powodują wzrost handlu produktami rolnymi i jego modyfikacji w przypadku większości produktów rolnych. Liberalizacja handlu produktami rolnymi powinna przyczynić się do wzrostu produkcji rolnej w krajach rozwijających się i do zmniejszenia poziomu produkcji w krajach wysokorozwiniętych<sup>41</sup>. Ponadto spodziewanym skutkiem liberalizacji powinna być restrukturyzacja polityki rolnej w większości krajów członkowskich OECD<sup>42</sup>.

W trakcie ministerialnej konferencji w Hongkongu, która odbyła się w grudniu 2005 roku, podjęto decyzje dotyczące m.in. dalszej liberalizacji handlu rolnego i mechanizmów wpływających na konkurencyjność produktów rolno-spożywczych. Ustalono mechanizm i skalę redukcji wsparcia wewnętrznego i stawek ceł dla produktów rolno-spożywczych oraz końcowy termin zniesienia subwencjonowania eksportu rolno-żywnościowego. Zniesienie stosowania instrumentów wsparcia eksportu rolno-żywnościowego zaplanowano na rok 2013, jednak ze względu na silną presję ze strony krajów rozwijających się, w przypadku niektórych produktów rolnych proponuje się terminy wcześniejsze<sup>43</sup>.

W wyniku rundy rokowań w Doha pojawiła się zmiana charakteru instrumentów polityki rolnej w krajach OECD – następuje odejście od instrumentów zakłócających handel, które zostały ujęte w „żółtym pudełku”, na rzecz instrumentów ujętych w „zielonym pudełku”<sup>44</sup>. Taki kierunek zmian potwierdza dominację podejścia liberalnego opartego na koncepcjach neoklasycznych i wynikających z nich przesłanek do liberalizacji handlu produktami rolnymi.

---

<sup>41</sup> Jednak zdaniem K. Anderson i A. Strutt wpływ całkowitej eliminacji instrumentów wsparcia krajowego na wielkość światowej produkcji żywności byłby niewielki, a zmiana struktury geograficznej produkcji mało znacząca. Na podstawie przeprowadzonych badań stwierdzono bowiem, że np. produkcja zbóż i mięsa w krajach uprzemysłowionych zmniejszyłaby zaledwie o 5% do 6%, a wzrosła w krajach rozwijających się o 3% do 8%. Ponadto, Japonia i kraje Unii Europejskiej doświadczyłyby zmniejszenia poziomu produkcji żywności od 15% do 50%, podczas gdy w innych regionach świata wzrost poziomu produkcji sięgnąłby od 5% do 20%. K. Andersen, A. Strutt: *On Measuring the Environment Impact of Agriculture Trade Liberalization*. W: *Agriculture, Trade and Environment: Discovering and Measuring the Critical Linkages*. Eds M. Bredahl, N. Ballenger, J. Dunmore, T. Roe. Westview Press, Boulder, Colorado 1996.

<sup>42</sup> K. Mayrand, S. Dionne, M. Paquin, I. Pageot-LeBel: Op. cit., s. 25.

<sup>43</sup> S. Szumski: Op. cit., s. 83.

<sup>44</sup> K. Mayrand, S. Dionne, M. Paquin, I. Pageot-LeBel: Op. cit., s. 27.

## **Wnioski**

Oddzielenie instrumentów polityki rolnej od decyzji produkcyjnych rolników jest obecnie zagadnieniem kluczowym zarówno w odniesieniu do polityki rolnej prowadzonej na szczeblu krajowym, jak i międzynarodowym. Trudno jest jednak wskazać taki instrument polityki rolnej, który byłby całkowicie neutralny względem produkcji czy handlu produktami rolnymi. Wiedza na temat mechanizmów oddziaływania poszczególnych instrumentów na produkcję i handel jest ograniczona, co uzasadnia konieczność prowadzenia dalszych badań. Należy podkreślić, że badania te napotykają na trudność w odizolowaniu wpływu instrumentów polityki rolnej od wpływu instrumentów szeroko rozumianej polityki gospodarczej i ekonomicznego kontekstu. Badanie związków między poziomem transferów kierowanych do rolnictwa a poziomem ubóstwa, zmianami technologicznymi czy tworzeniem kapitału ludzkiego jest wskazane, ale równocześnie jest związane ze wzrostem stopnia złożoności procesu badawczego.

Obecnie w krajach OECD odchodzi się od programów wsparcia rolnictwa opartych na instrumentach cenowych na rzecz płatności bezpośrednich. Zakres tych zmian jest odmienny w różnych krajach oraz różni się w odniesieniu do poszczególnych dóbr. Należy podkreślić, że stopniowa rezygnacja z instrumentów polityki sklasyfikowanych w „żółtym pudełku” sprzyja liberalizacji handlu produktami rolnymi. Uniezależnienie dotacji od wielkości produkcji i poziomu cen zmniejsza bodźce do intensyfikacji czy zwiększania produkcji, a zatem zmniejsza także presję na zanieczyszczenie środowiska. Ponadto, zastąpienie dotacji związanych z wielkością produkcji bezpośrednimi płatnościami powinno przyczynić się do poprawy efektywności wsparcia dla rolnictwa i uwolnienia środków, które mogą być przekierowane na realizację programów rolno-środowiskowych.

Redukcja lub eliminacja krajowego wsparcia dla rolnictwa i subsydiów eksportowych w połączeniu z liberalizacją dostępu do rynku sprzyja wzrostowi światowych cen produktów rolnych oraz wzrostowi handlu rolnego. Ponadto, taka liberalizacja stanowi czynnik wywołujący zmianę struktury przestrzennej światowej produkcji rolnej: wzrost produkcji w krajach rozwijających się i niektórych krajach OECD. Owa realokacja może być stosunkowo niewielka w ujęciu globalnym, ale za to przyjąć duże rozmiary w przypadku niektórych produktów rolnych. Ze wzrostu poziomu konkurencji korzyść powinny odnieść kraje rozwijające się.

Negocjacje w ramach Rundy Doha otworzyły możliwość przeorganizowania programów wsparcia dla rolnictwa, tak aby uzyskać rozwiązania optymalne z punktu widzenia handlu produktami rolnymi. Stworzona została okazja do tego, aby

promować skuteczniejsze, mniej zakłócające handel oraz przyjazne środowisku rolnictwo.

Jednak pomimo prowadzonych negocjacji i przyjmowanych porozumień w sprawie rolnictwa, wsparcie dla niego w krajach OECD w przeważającej mierze przyjmuje postać instrumentów ukierunkowanych cenowo oraz płatności opartych na wielkości produkcji i czynnikach wytwórczych zastosowanych do jej wytworzenia, które stanowią grupę dotacji zakłócających funkcjonowanie mechanizmu rynkowego oraz najbardziej niekorzystnie wpływających na środowisko naturalne. Wpływa na to fakt, że negocjacje w kwestii rolnej są niezwykle trudne, a warunkiem ich powodzenia jest wyjście poza ramy krótkookresowych interesów ekonomicznych. Praktyka gospodarcza pokazuje, że realizacja koncepcji liberalnych napotyka na silną barierę interesów poszczególnych grup społecznych.

## THE IMPACT ON PRODUCTION OF DIFFERENT AGRICULTURAL POLICY INSTRUMENTS – SOME ASPECTS

### Summary

In modern economies agriculture is being treated in privileged way what is expressed in a significant scope of regulation of that sector. The regulation often has protectionist nature while in other sectors dominates the principle of free trade and unhindered competition.

The state intervention in the agriculture is accomplished by a wide range of instruments which generate direct and indirect effects on the production decisions of farmers. The agricultural policies in OECD countries evolve in direction characterized by using instruments which do not generate any effects on production or the minimal ones. Unfortunately, there are strong barriers generated by the separate interest groups.



**Joanna Czech-Rogosz**

## **REFORMY GOSPODARCZE**

# **RZĄDU A. MERKEL – DIAGNOZA STANU I PRÓBA OCENY**

### **Wprowadzenie**

W latach 90. XX wieku niemiecka gospodarka zdecydowanie utraciła swój wcześniejszy impet. Już drugą dekadę przyszło RFN borykać się z poważnymi problemami gospodarczymi (m.in. niskim tempem wzrostu gospodarczego, wysokim bezrobociem strukturalnym, zachwianiem zdolności systemu socjalnego do wypłacania świadczeń), które zostały zaostrzone przez zjednoczenie dwóch państw niemieckich i globalizację. Przyczyn tych problemów można poszukiwać w ewolucyjnym odejściu od zasad liberalnej koncepcji kształtowania porządku gospodarczego – społecznej gospodarki rynkowej (SGR)<sup>1</sup>.

W artykule zostały omówione główne reformy gospodarcze zainicjowane i przeprowadzone przez rząd Wielkiej Koalicji w latach 2006-2007 oraz podjęta próba ich oceny. Rozważania koncentrują się wokół tezy mówiącej, że decyzje rządu Angeli Merkel są elementem polityki typu „stop and go”, a więc brak w nich dostatecznej konsekwencji, aby zapewnić w RFN warunki dla trwałego i zrównoważonego wzrostu gospodarczego oraz przyspieszenia przemian strukturalnych. Autorka wykorzystuje diagnostyczną i korelacyjną procedurę badawczą oraz metody statystyczne i metodę monograficzną.

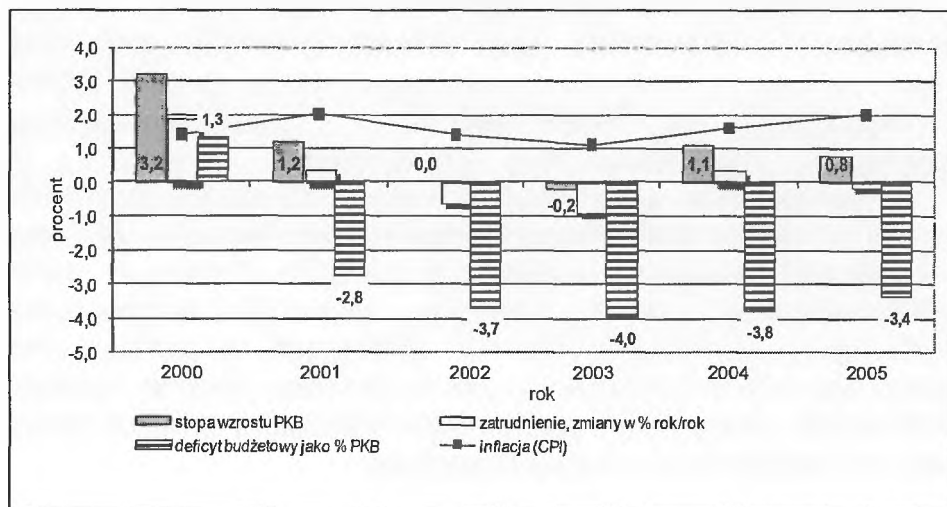
---

<sup>1</sup> Szerzej na ten temat J. Czech-Rogosz: *Ewolucja społecznej gospodarki rynkowej w RFN*. AE, Katowice 2005.

## 1. Sytuacja gospodarcza w RFN na początku XXI wieku

Po zjednoczeniu Niemiec w 1990 roku polityka gospodarcza koncentrowała się na działaniach sprzyjających szybkiemu włączeniu wschodnich landów w system gospodarczy dawnego RFN. W odpowiedzi na oczekiwania społeczeństwa niezwykle dużo uwagi poświęcono wyrównywaniu poziomów życia i płac. Wysokie transfery pieniężne trafiające do wschodnich landów stały się wyrazem „nowej nadopiekuńczości” państwa – władza centralna socjalistycznego państwa została zastąpiona przez rząd nadreński. Szereg błędów, jakie popełniono implementując porządek społecznej gospodarki rynkowej we wschodnich landach RFN, w tym przeniesienie punktu ciężkości z polityki kształtowania ładu gospodarczego (*Ordnungspolitik*) na politykę aktywnego oddziaływania na gospodarkę (*Prozesspolitik*), zmiany koniunktury na rynkach światowych oraz przyspieszenie procesów globalizacji i integracji europejskiej wygenerowało taki splot czynników, które były odpowiedzialne za wyjątkowo niekorzystną sytuację makroekonomiczną.

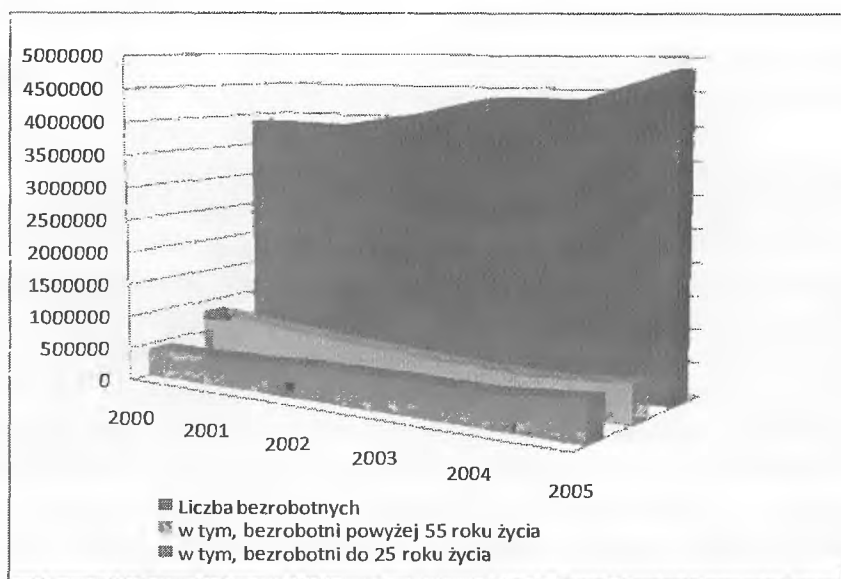
U progu XXI wieku gospodarka Niemiec wykazywała bardzo niewysoką stopę wzrostu – 1,2% w 2001 roku i 0% w 2002 roku – a w 2003 roku przyrost PKB był ujemny i wynosił -0,2% (rysunek 1). Aż trzykrotnie, w 2002, 2003 i 2005 roku, spadło zatrudnienie. Prawie bezpośrednio po wprowadzeniu euro do obiegu Niemcy przestali spełniać warunki Paktu Stabilizacji i Wzrostu – czterokrotnie (w latach 2002-2005) ich deficyt budżetowy przekroczył 3% PKB.



Rys. 1. Wzrost PKB, zmiany zatrudnienia, inflacja i deficyt budżetowy w RFN w latach 2000-2007

Źródło: *Bruttoinlandsprodukt 2007 für Deutschland*. Statistisches Bundesamt, Wiesbaden 2008, s. 6, 7, 20.

Najbardziej dramatyczną wydawała się być jednak sytuacja na rynku pracy. Wielkość bezrobocia systematycznie zwiększała się. W grudniu 2005 roku zarejestrowanych było 4,6 mln osób bezrobotnych, a w styczniu i lutym 2006 roku bezrobocie przekroczyło próg 5 mln osób (rysunek 2). Ponadto problemem pozostawał od kilku już lat fakt, iż bezrobocie generuje wysokie koszty ponoszone przez pracodawców i pracobiorców (wysokie składki na ubezpieczenie od bezrobocia) oraz przez państwo finansujące częściowo pasywne i aktywne instrumenty rynku pracy. W 2004 roku polityka rynku pracy kosztowała 86 mld EUR, z czego 54% stanowiły wydatki bezpośrednie, a 46% niezrealizowane przychody podatkowe i niezapłacone składki<sup>2</sup>. Poza wysokością bezrobocia wysoce niekorzystna z punktu widzenia procesów wzrostu gospodarczego była jego struktura. Znaczny udział bezrobocia długookresowego (57%)<sup>3</sup> oraz osób młodych, starszych i niewykwalifikowanych w bezrobociu ogółem dowodzi m.in. niewielkiej elastyczności rynku pracy<sup>4</sup>.



Rys. 2. Liczba bezrobotnych i struktura bezrobocia według wieku w RFN w latach 2000-2005

Źródło: *Der Arbeits- und Ausbildungsstellenmarkt in Deutschland*. „Monatsbericht der Bundesagentur für Arbeit” 2004, nr 12, s. 27; *Der Arbeits- und Ausbildungsstellenmarkt in Deutschland*. „Monatsbericht der Bundesagentur für Arbeit” 2006, nr 12, s. 50; *Die Entwicklung des Arbeitsmarktes im Dezember und im Jahr 2002*. „Presse-Information” 2003, nr 5.

<sup>2</sup> B. Scharnagel: *Reformpolitik in Deutschland – November/Dezember 2005*. Institut der deutschen Wirtschaft, Köln 2006, s. 13.

<sup>3</sup> H.-U. Bach, H. Gartner, S. Klinger, T.H. Rothe, E. Spitznagel: *Der Aufschwung lässt nach*. „IAB-Kurzberichte” 2008, nr 3, s. 8.

<sup>4</sup> Ibid.

Wielkość bezrobocia, jego dynamika i struktura były spowodowane nie tylko niewielkim popytem wewnętrznym, zmianami strukturalnymi i czynnikami systemowymi, ale także rosnącym umiędzynarodowieniem czynnika pracy. Zarówno miejsca pracy dla niewykwalifikowanych pracowników zaczęły uciekać z Niemiec za granicę, jak też coraz częściej produkcja dóbr zaawansowanych technologicznie znajdowała lokalizację poza granicami kraju, co było powodem odpływu miejsc pracy dla wysoko wykwalifikowanej siły roboczej. Dodatkowo wysokie podatki zniechęcały przedsiębiorców do otwierania przedsiębiorstw w kraju.

Jednym z przejawów pogorszenia się możliwości wzrostowych Niemiec była także zła sytuacja finansów publicznych, która znajdowała swój wyraz w utrzymywaniu się długu publicznego i deficytu budżetowego powyżej kryterium z Maastricht, wysokim udziale wydatków państwa w PKB, relatywnie wysokim opodatkowaniu działalności gospodarczej oraz nadwyżce nowego długu nad wydatkami inwestycyjnymi<sup>5</sup> (tabela 1).

Tabela 1

## Finanse publiczne w latach 2000-2005

Wyszczególnienie	2000	2001	2002	2003	2004	2005
	w mld EUR					
Wydatki	244,4	243,2	249,3	256,7	251,6	259,8
Przychody	220,5	220,2	216,6	217,5	211,8	228,4
Deficyt	-23,9	-22,9	-32,7	-39,2	-39,8	-31,4
Zadłużenie netto	-23,8	-22,8	-31,8	-38,7	-39,5	-31,2
Wydatki inwestycje	28,1	27,3	24,7	25,7	22,4	23,8
	w % PKB					
Podatki ( <i>Steuerquote</i> )	24,2	22,6	22,3	22,3	21,8	22
Podatki i składki na ubezpieczenia społeczne ( <i>Abgabenquote</i> )	42,5	40,8	40,5	40,6	39,7	39,6
Wydatki publiczne ( <i>Staatsquote</i> )	47,6	47,6	48,1	48,5	47,1	46,9
Deficyt	-1,2	-2,8	-3,7	-4	-3,8	-3,4

Źródło: *Monatsbericht des BFM*, 2008 Nr 1, s. 89; *Monatsbericht des BFM*, 2006 Nr 1, s. 89; *Allgemeine Wirtschaftspolitik. Jahreswirtschaftsbericht 2008. Kurs halten!* Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, Berlin 2008, s. 13.

<sup>5</sup> Zgodnie z Ustawą Zasadniczą RFN – art. 115 – dług netto nie może przekraczać wydatków inwestycyjnych państwa.

Niekorzystna sytuacja systemu socjalnego, charakterystyczna nie tylko dla ostatnich kilku lat, ale dająca o sobie znać już na początku lat 90. XX wieku, wynikała ze zmian demograficznych, włączenia w system mieszkańców wschodnich landów, rosnących w warunkach bezrobocia wydatków na finansowanie pasywnych instrumentów rynku pracy oraz wielu innych ekspansywnych decyzji. W 2005 roku wydatki socjalne w RFN opiewały na kwotę 700,2 mld EUR, co stanowiło 31,2% PKB oraz 8.491 EUR per capita<sup>6</sup>.

Problematiczna stała się nie tylko wysokość wydatków, ale też finansowanie podstawowych rodzajów ubezpieczeń – emerytalnego, zdrowotnego, od bezrobocia, pielęgnacyjnego – ze składek osób ubezpieczonych.

Z powodu niskiej stopy zatrudnienia przychody składkowe ubezpieczenia emerytalnego są niskie, a równocześnie wcześniejsze emerytury obciążają wydatkową stronę systemu. Średni wiek emerytalny od lat 60. XX wieku utrzymuje się na poziomie 60 lat, ale okres pobierania świadczeń wydłużył się o 7 lat. To niedostateczne jak dotąd uwzględnienie czynników demograficznych – także tego, że za około 15 lat zacznie przechodzić na emerytury powojenny wyż demograficzny – będzie w przyszłości pociągało za sobą konieczność podwyższenia składki: prawdopodobnie do 20% w 2020 roku i 22% w 2030 roku.

W systemie ubezpieczenia zdrowotnego bodajże najbardziej problematyczny jest nieproporcjonalny przyrost wydatków, którego przyczynami są brak odpowiedzialności osób ubezpieczonych w generowaniu wydatków na ochronę zdrowia, ograniczona konkurencja między kasami chorych oraz słabości konkurencji kosztowej i jakościowej między placówkami ambulatoryjnej i stacjonarnej opieki medycznej. Dochodowa strona systemu ubezpieczenia zdrowotnego jest „zagrożona” z powodu powiązania składek ze stosunkiem pracy oraz niekorzystnych zmian demograficznych wyrażających się w zmniejszeniu liczby osób młodych opłacających składki, a rzadko korzystających ze świadczeń oraz zwiększaniu się osób starszych często korzystających ze świadczeń, a opłacających składki w coraz niższym wymiarze ze względu na pogarszający się stosunek świadczeń emerytalnych do dochodu z pracy.

Najmłodszy filar systemu, ubezpieczenie pielęgnacyjne, mimo stałej ilości beneficjentów świadczeń oraz stabilnych stawek świadczeń za pielęgnację, również nie jest w stanie sprostać rosnącemu wydatkom. Prawdopodobnie będzie to skutkowało w najbliższych latach rocznym deficytem systemu rządu 0,8-1 mln EUR. Ponadto, będą także o sobie dawały znać negatywne zmiany demograficzne, te same, co w przypadku ubezpieczenia zdrowotnego i emerytalnego.

---

<sup>6</sup> *Sozialbudget 2006. Tabellenauszug.* Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Bonn 2007, Tabelle I-1.

## 2. Polityka gospodarcza u progu XXI wieku oraz wyzwania wobec rządu A. Merkel

Makroekonomiczna destabilizacja gospodarki u progu XXI wieku kazała ostatecznie zaakceptować Niemcom, że zbyt długo i zbyt dużą wagę przywiązywali do redystrybucji dobrobytu, a zbyt rzadko stawiali pytanie o to, co jest jego źródłem, natomiast rząd zbyt późno podjął działania ukierunkowane na poprawę ramowych warunków w celu zwiększenia wzrostu i zatrudnienia<sup>7</sup>.

Pierwszym znaczącym krokiem w kierunku uczynienia systemu gospodarczego bardziej efektywnym był rządowy plan reform społeczno-gospodarczych obejmujących przede wszystkim rynek pracy, a wybiórczo także system socjalny i finanse publiczne – „Agenda 2010”. Został on zaprezentowany 14 marca 2003 roku przez poprzedniego kanclerza, G. Schrödera, podczas jego wystąpienia na forum Bundestagu. Program ten objął około 30 pojedynczych przedsięwzięć. Celem zmian przewidzianych w obrębie poszczególnych subsystemów systemu gospodarczego było poczynienie oszczędności w budżetach publicznych<sup>8</sup>. Reformy miały, zgodnie z założeniami, skutkować modernizacją gospodarki, zwiększeniem wzrostu gospodarczego i zatrudnienia, zmniejszeniem bezrobocia, a pod koniec dekady – osiągnięciem stanu pełnego zatrudnienia<sup>9</sup>.

„Agenda 2010” objęła następujące zmiany:

- w obszarze rynku pracy zaostrzono kryteria odrzucania przez bezrobotnych ofert pracy, skrócono czas pobierania zasiłku dla bezrobotnych I (ALG I), przekształcono Federalny Urząd Pracy w Federalną Agencję Pracy oraz połączono pomoc dla bezrobotnych z zasiłkiem socjalnym w nowe świadczenie, zasiłek dla bezrobotnych II (ALG II),
- w ramach systemu ubezpieczeń zdrowotnych wprowadzono dodatkowe opłaty za usługi medyczne oraz ograniczono katalog bezpłatnych świadczeń kas chorych,

---

<sup>7</sup> Dwa programy rządów Helmuta Kohla, „Program oszczędności, konsolidacji i wzrostu” z 1992 roku oraz „Program dla wzrostu i zatrudnienia” z 1996 roku, pozwoliły jedynie złagodzić bieżące trudności i nie przyniosły trwałej zmiany systemu gospodarczego skutkującej zwiększeniem jego efektywności.

<sup>8</sup> W RFN nie ma łącznego budżetu obejmującego wszystkie wpływy i wydatki publiczne, co jest związane z federacyjnym charakterem państwa. Sporządza się odrębne budżety: dla federacji, dla krajów związkowych, gmin oraz parabudżety w postaci funduszy specjalnych. Do najważniejszych tego typu funduszy należą: Fundusz Federalnej Agencji Pracy (*Bundesagentur für Arbeit*), Specjalny Fundusz Programu Odbudowy Europy (*European Recovery Program – Sondervermögen*), Fundusz Kompensacyjny (*Lastenausgleichsfonds*) oraz Fundusz Jedności Niemiec (*Fonds Deutsche Einheit*).

<sup>9</sup> *Agenda 2010. Mut zum Frieden und Mut zur Veränderung*. Regierungserklärung von Bundeskanzler Gerhard Schröder, Berlin, den 14. März 2003; *Geschäftsbericht der Bundesregierung 2002/2003. Deutschland bewegt sich*. Berlin, August 2003, s. 10–11.

- w obrębie systemu ubezpieczeń emerytalnych wprowadzono „czynnik demograficzny” do formuły rentowej, ograniczono czas nauki zaliczany do wieku emerytalnego oraz opodatkowano świadczenia emerytalne i rentowe, a zwolniono z podatku składki,
- system finansów publicznych zyskał nową postać w wyniku zmiany systemu podatkowego, gdyż obniżono stawki podatków CIT i PIT, podniesiono kwotę wolną od podatku oraz zredukowano część ulg podatkowych,
- zmniejszono ilość zawodów objętych obowiązkiem uzyskania tytułu mistrzowskiego oraz uproszczono ścieżki awansu zawodowego w rzemiośle (reforma rzemiosła)<sup>10</sup>.

Początkowo „Agenda 2010” spotkała się z pozytywnym odbiorem w kręgach przedsiębiorców i ekonomistów. Najlepiej ocenione zostały reformy rynku pracy, zaś najgorzej systemu podatkowego i finansów publicznych. Niestety, z upływem czasu przybyło głosów krytycznych. Pojawiły się wątpliwości, czy program reform faktycznie stanie się źródłem impulsów, wystarczających do ożywienia gospodarki i zrównoważonego wzrostu gospodarczego. Brak akceptacji społeczeństwa dla reform oraz umiarkowany optymizm ekonomistów i przedsiębiorców co do jego przewidywanych efektów, znalazły swój wyraz w wyniku wyborów do Bundestagu (wrzesień 2005). SPD i CDU/CSU otrzymały w nich po 1/3 ogółu głosów. Oznaczało to, że socjaldemokraci nie stracili jednoznacznie mandatu na sprawowanie władzy, a chrześcijańska demokracja jednoznacznie go nie otrzymała. Ostatecznie po trzech tygodniach rozmów zapadły decyzje o utworzeniu Wielkiej Koalycji (CDU/CSU i SPD), a kanclerzem została Angela Merkel.

Przed nowym rządem stanęło niebagatelne zadanie kontynuowania reform, które z jednej strony są niezbędne dla stymulowania procesów wzrostu gospodarczego, a z drugiej akceptowalne społecznie. W swoim pierwszym exposé nowa kanclerz zapowiedziała: „Chcemy stworzyć warunki, aby w ciągu 10 lat Niemcy znalazły się wśród 3 najlepszych [gospodarek] w Europie”<sup>11</sup>. Mówiąc „[...] pozwólmy sobie na więcej wolności”, wskazała na konieczność wyeliminowania z gospodarki hamulców wzrostu.

Na przełomie 2005 i 2006 roku sytuacja gospodarcza była w dalszym ciągu wyjątkowo niekorzystna, a nadto społeczeństwo wydawało się być zmęczone reformami „Agendy 2010”, co wdrażanie nowego programu reform czyniło szczególnie trudnym. Tymczasem stymulowanie przemian strukturalnych oraz trwałe wprowadzenie Niemiec na ścieżkę zrównoważonego wzrostu gospodarczego

<sup>10</sup> Jahreswirtschaftsbericht 2004 der Bundesregierung. Berlin 2004, s. 10-11.

<sup>11</sup> A. Merkel: *Lasen Sie uns mehr Freiheit wagen*. Regierungserklärung am 30. November 2005 vom dem Deutschen Bundestag, Berlin 2005.

wymagało podjęcia w każdym z problematycznych obszarów szeregu niepopularnych decyzji<sup>12</sup>.

Przywrócenie równowagi na rynku pracy postawiło przed rządem wyzwanie w postaci obniżenia kosztów czynnika pracy oraz zwiększenia jego elastyczności i mobilności, co wymagało podjęcia decyzji o deregulacji rynku pracy (możliwość wydłużania czasu pracy, uelastycznienie czasu pracy, likwidacja barier w dostępie o rynku), ograniczeniu świadczeń transferowych (skrócenie okresu pobierania świadczeń, zmniejszenie beneficjentów wcześniejszych świadczeń emerytalnych) oraz aktywizowaniu bezrobotnych (zmniejszenie liczby nie wykorzystanych ofert pracy).

W ramach systemu socjalnego rząd powinien był obniżyć wydatki ubezpieczenia zdrowotnego, emerytalnego i pielęgnacyjnego oraz uczynić je „przyjaznymi dla rynku pracy” poprzez zmniejszenie solidarności międzypokoleniowej, wzmocnienie zasady partycypacji beneficjentów systemu w kosztach jego utrzymania (tj. korzystający płaci) oraz obniżenie składek na ubezpieczenia społeczne płaconych przez pracodawców.

Konsolidacja finansów publicznych oraz zwiększenie przejrzystości systemu fiskalnego, w tym wykorzystanie go jako stymulanty konkurencyjności przedsiębiorstw, wymagało takich działań, jak: obniżenie stawek podatkowych dla przedsiębiorstw, obniżenie opodatkowania dochodów osobistych osób fizycznych (stawki najniższej i najwyższej), obniżenie podatków konsumpcyjnych oraz konsolidacja dochodów i wydatków budżetowych.

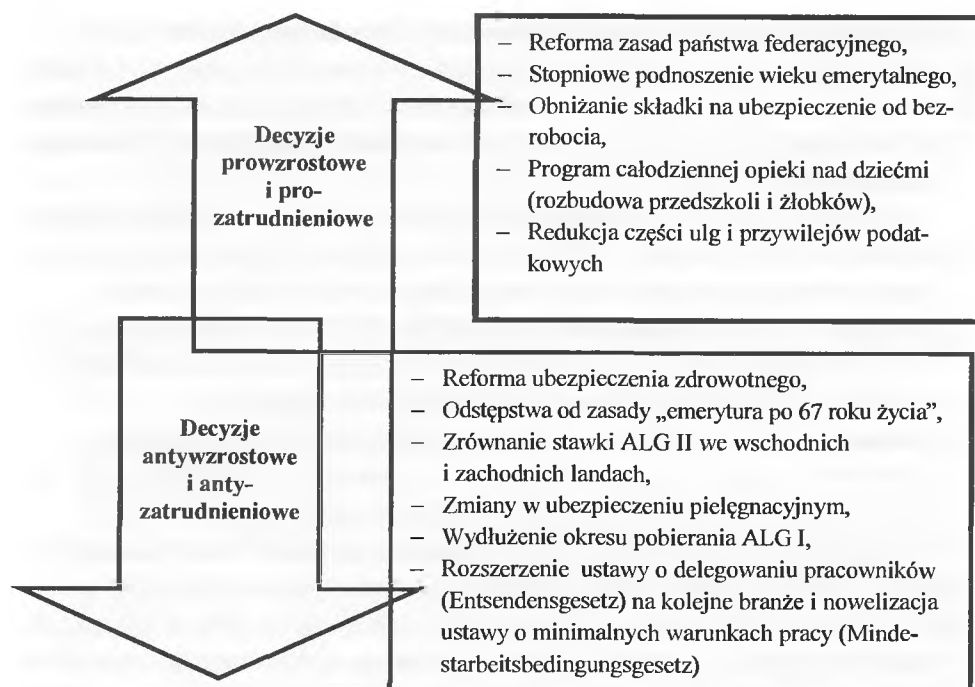
W latach 2006-2007 rząd A. Merkel zaprojektował, zainicjował i rozpoczął realizację wielu średnio- i długookresowych programów, które objęły trzy scharakteryzowane powyżej obszary: rynek pracy, systemy ubezpieczenia społecznego oraz szeroko rozumiane finanse publiczne. Dokonano też gruntownej sanacji zasad państwa federacyjnego w zakresie procesów legislacyjnych, pozostawiając kwestię podziału kompetencji finansowych pomiędzy różne szczeble federacji bez zmian.

Przedmiotem dalszych rozważań będzie próba oceny przedsięwzięć i decyzji rządu A. Merkel (rysunek 3). Część reform można zdecydowanie zakwalifikować jako stymulanty wzrostu gospodarczego i zatrudnienia, ale są też takie, które niewątpliwie stanowią wyłom w polityce Wielkiej Koalicji opatrzonej hasłem „reformować – inwestować – kształtować przyszłość”<sup>13</sup>.

<sup>12</sup> B. Böttcher, K. Deutsch: *Deutschland im Zwischenhoch. Eine Reformagenda für die Große Koalition*. Deutsche Bank Research, „Aktuelle Themen” 17 September 2007, 395.

<sup>13</sup> *Jahreswirtschaftsbericht. Reformieren, investieren, Zukunft gestalten- Politik für mehr Arbeit in Deutschland*. Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, Berlin 2006.





Rys. 3. Wybrane decyzje rządu A. Merkel

### 3. Reformy rynku pracy a bezrobocie

W 2006 i 2007 roku podjęto szereg decyzji sprzyjających poprawie sytuacji na rynku pracy. Część z nich polegała na zmianie przepisów tzw. ustaw Harza, które były częścią „Agendy 2010”. Najistotniejsze to:

- Odciążenie urzędów pracy z obowiązku powoływania *Personal-Servis-Agentur* – prywatnych agencji pośrednictwa pracy, które okazały się być mało skuteczne.
- Przedłużenie czasookresu obowiązywania przepisów o *Ich-AG* (ja-spółka akcyjna), będącą formą aktywizacji bezrobotnych, a ostatecznie połączenie tej formy wspierania samozatrudnienia z innymi tego typu instrumentami. To działanie zwiększyło przejrzystość stosowanych instrumentów.
- Zawężenie definicji „wspólnoty potrzeb” (*Bedarfsgemeinschaft*)<sup>14</sup>.

<sup>14</sup> Wprowadzenie do ustawodawstwa socjalnego pojęcia *Bedarfsgemeinschaft* wynikało z koniecznością uwzględnienia faktu, że tradycyjne związki formalne (małżeństwo) ustępują miejsca różnym związkom nieformalnym, w ramach których ludzie zaspakajają potrzeby i które powinny przejść na siebie funkcje pomocniczości rodziny.

- Ułatwienie podejmowania pracy dorywczej przez beneficjentów ALG II<sup>15</sup>.
- Obniżenie opłacanej przez państwo na rzecz beneficjentów ALG II składki na ubezpieczenie emerytalne z 78 do 40 EUR miesięcznie, co oznacza zmniejszenie stopy kompensacji i stymuluje bezrobotnych do podejmowania zatrudnienia.
- Nowelizacja przepisów regulujących wypłatę świadczeń transferowych tak, aby ograniczyć procedury biurokratyczne związane z ich przyznawaniem oraz zredukować możliwość nieuzasadnionego pobierania świadczeń<sup>16</sup>.
- Zaostrzenie sankcji względem beneficjentów ALG II, którzy wzbraniają się przed podjęciem pracy (ich świadczenie zostanie obniżone o 30 EUR na 3 miesiące, a osobom do 25 roku życia całkowicie odebrane).
- Uelastycznienie warunków zatrudniania osób powyżej 52 roku życia.
- Obniżenie składki na ubezpieczenie od bezrobocia z 6,5% do 4,5 % (od 1 stycznia 2007 roku), a następnie do 3,3% (od 1 stycznia 2008 roku).

Pozytywnym rozwiązaniem dla rynku pracy z punktu widzenia utrzymania wartości i stymulowania kapitału ludzkiego jest planowana rozbudowa przedszkoli i żłobków. Zamiarem rządu jest, aby od 2013 roku 35% dzieci poniżej 3 roku życia zapewnić miejsce w żłobku. Oznacza to konieczność stworzenia 750.000 miejsc opieki całodzienniej. W tym celu rząd zamierza wyasygnować 2,15 mld EUR jako jednorazowy udział finansowy w przedsięwzięciu, 1,85 mld do 2013 roku oraz 770 mln EUR rocznie na pokrycie bieżących kosztów<sup>17</sup>. Równocześnie do ustawodawstwa socjalnego ma zostać wprowadzony zapis o prawie każdego rodzica do umieszczenia dziecka w żłobku. Rozwiązanie to obejmie w roku szkolnym 2013/2014 dzieci, które nie ukończyły 3 roku życia. Rodzice, którzy z powyższego prawa nie skorzystają, będą mogli otrzymać co miesiąc dodatek pieniężny (*Betreuungsgeld*).

<sup>15</sup> *Arbeitslosengeld II* (ALG II) jest nowym świadczeniem socjalnym obowiązującym w RFN od 1 stycznia 2005 roku. Do końca 2004 roku osobie bezrobotnej przysługiwało jedno z trzech świadczeń: zasiłek dla bezrobotnych (*Arbeitslosengeld*), pomoc socjalna dla bezrobotnych (*Arbeitslosenhilfe*) lub/i zasiłek socjalny (*Sozialhilfe*). Zasiłek dla bezrobotnych był wypłacany przez maksymalnie 32 miesiące (do końca 2005 roku), a jego wysokość kształtowała się między 67% a 60% ostatniej płacy netto przed utratą pracy. Pomoc socjalna dla bezrobotnych przyznawana była na czas nieokreślony, a jej wysokość wynosiła 53%-57% płacy brutto. Wysokość pomocy socjalnej dla bezrobotnych w żaden sposób nie była uzależniona od majątku osobistego. Na mocy ustawy „Harz IV” połączono od 1 stycznia 2005 roku pomoc dla bezrobotnych (*Arbeitslosenhilfe*) z pomocą socjalną (*Sozialhilfe*) w nowe świadczenie, zasiłek dla bezrobotnych II (*Arbeitslosengeld II* – ALG II), które przysługuje po roku, gdy upływa okres wypłaty tradycyjnego, bo uzależnionego od ostatniej płacy, zasiłku dla bezrobotnych (*Arbeitslosengeld I*). Stawki ALG II zostały zryczałtowane i wynosiły do końca czerwca 2006 roku 345 EUR w zachodnich landach oraz 331 EUR we wschodnich landach, a następnie zostały zrównane.

<sup>16</sup> *Das Gesetz zur Fortentwicklung der Grundsicherung für Arbeitssuchende*. Bundesgesetzblatt, Jahrgang 2006, Teil I, nr 36, s. 1706-1720.

<sup>17</sup> B. Scharnagel : *Rolle rückwärts in Berlin*. Institut der deutschen Wirtschaft, Köln 2007, s. 11.

Poza wieloma decyzjami korzystnymi pod względem poprawy elastyczności rynku i stymulującymi mobilność siły roboczej rząd A. Merkel niestety podjął też takie, które nie sprzyjają poprawie sytuacji na rynku pracy. Są to przede wszystkim regulacje wprowadzające wyjątki i odstępstwa od ogólnych zasad dotyczących ALG I i ALG II oraz pogarszające warunki finansowania tych świadczeń. Wśród nich należy wskazać na najważniejsze:

- Od 1 lipca 2006 roku zrównano stawki ALG II we wschodnich i zachodnich landach do 345 EUR miesięcznie, co powoduje roczny przyrost kosztów wypłaty tego świadczenia o 260 mln EUR, z czego 220 mln przypada na budżet federacji.
- O dwa lata wydłużono czas obowiązywania regulacji, które umożliwiają osobom powyżej 58 roku życia pobieranie ALG I i ALG II na preferencyjnych warunkach.
- Od 1 stycznia 2008 roku rząd federalny zobowiązał Agencję Pracy (*Bundesagentur für Arbeit*, kiedyś *Bundesarbeitsamt*, czyli Federalny Urząd Pracy) do partycypacji w kosztach administracyjnych związanych z ALG II i z integracją długookresowych bezrobotnych z rynkiem pracy. Będzie to skutkowało obciążeniem Agencji kwotą 5 mld EUR rocznie i choć jest to uzasadnione z fiskalnego punktu widzenia, to oznacza sanację finansów federacji na koszt ubezpieczenia od bezrobocia, czyli pracodawców i pracowników opłacających składki.
- Od 1 stycznia 2008 maksymalny okres wypłacania zasiłku ALG I zostaje wydłużony do 15 miesięcy dla osób między 50 a 54 rokiem życia, do 18 miesięcy dla osób między 55 a 57 rokiem życia, do 24 miesięcy dla osób powyżej 58 roku życia (dotąd okres wypłaty wynosił 18 miesięcy dla osób powyżej 55 roku życia i 12 miesięcy dla pozostałych)<sup>18</sup>.

Równocześnie rząd podjął inne decyzje, które zmniejszają elastyczność rynku i osłabiają motywację osób bezrobotnych do poszukiwania regularnego zatrudnienia. I tak podwyższenie oskładkowanej części dochodu uzyskiwanego z 400-EUR-Jobs i Mini-Jobs (formy niepełnego zatrudnienia beneficjentów ALG II, których celem jest ułatwienie ich powrotu na rynek pracy) z 25 do 30 EUR i składki emerytalnej z 12% do 15% zmniejszy dochód rozporządzalny i zniechęci bezrobotnych do korzystania z tych rozwiązań.

Usztywnienie rynku pracy nastąpiło także w wyniku rozszerzenia od 1 lipca 2007 roku ustawy o delegowaniu pracowników (*Entsendegesetz*) na pracowników firm sprzątających budynki (*Gebäudereinigerhandwerk*) i od 1 stycznia 2008 roku pracowników poczty. Ustawa ta pozwala zastosować regulacje o cha-

<sup>18</sup> T. Bauer: *Ungerechte Gerechtigkeit*. „Ifs Schnelldienst” 2007, 60. Jahrgang, nr 23, s. 16.

rakterze płacy minimalnej, choć takowa o charakterze powszechnym w RFN nie istnieje. Na mocy *Entsendegesetz* przedsiębiorstwa z danej branży są bowiem zobowiązane zapewnić swoim pracownikom takie same warunki płacowe, jakie obowiązują w innych firmach tej samej branży, które podpisały umowy taryfowe. Aktualnie *Entsendegesetz* obejmuje ok. 1,8 mln pracowników zatrudnionych w budownictwie, do sprzątanía budynków oraz pracowników pocztowych<sup>19</sup>. Dalsze rozszerzanie tych regulacji będzie miało miejsce już w 2008 roku. Rząd przyjął wnioski od 7 kolejnych branż zatrudniających ponad 1,43 mln osób, których pracownicy chcą zostać objęci *Entsendegesetz*. Dla gałęzi, w których nie podpisano żadnych umów taryfowych i gdzie nie obowiązują płace taryfowe o charakterze płacy minimalnej, przewidziano możliwość wprowadzenia takiej na mocy – uchwalonej w 1952 roku, ale jak dotąd nierealizowanej – ustawy o minimalnych warunkach pracy (*Mindestarbeitsbedingungsgesetz*)<sup>20</sup>.

Powyżej opisane regulacje będą skutkowały zmniejszeniem ilości miejsc pracy w sektorach o niskiej produktywności, a osobom niewykwalifikowanym utrudnią powrót na rynek pracy. Według obliczeń ifo Dresden i Institut für Wirtschaftsforschung Halle (IWH) wprowadzenie płacy minimalnej w wysokości 7,5 EUR za godzinę będzie równoznaczne z utratą 621.000 miejsc pracy. Co prawda siła nabywczą 1,7 mln osób wzrośnie o 1,8 mld EUR, ale kosztem wyższego bezrobocia<sup>21</sup>. Wyższe bezrobocie będzie też generowało wyższe wydatki i mniejsze dochody systemu socjalnego, a ostatecznie ciężar zrównoważenia finansów ubezpieczenia od bezrobocia ponownie będą musieli ponieść pracujący.

Wśród istotnych decyzji antyzatrudnieniowych należy też wskazać dwa nowe programy subsydiowania zatrudnienia.

Od 1 października 2007 roku pracodawcy mogą otrzymać maksymalnie przez 24 miesiące dotacje, zatrudniając osoby z grup tzw. zwiększonego ryzyka (które są starsze niż 18 lat, bezrobotne dłużej niż 12 miesięcy, wykazują trzy cechy utrudniające znalezienie pracy – wiek, brak kwalifikacji i wykształcenia, problemy zdrowotne – w ciągu ostatnich 6 miesięcy nie można im było przedstawić oferty pracy i prawdopodobnie w ciągu 2 lat nie będą w stanie znaleźć pracy)<sup>22</sup>. O ile bezrobotny spełnia wskazane kryteria, to federacja ponosi koszty

<sup>19</sup> Od 1 stycznia 2008 roku płaca minimalna w sektorze pocztowym wynosi dla listonoszy 9,8 EUR w zachodnich landach i 9 EUR we wschodnich, a dla pozostałych pracowników sektora odpowiednio 8,40 EUR i 8 EUR.

<sup>20</sup> *Entsendegesetz* znajduje zastosowanie dla branż, w których co najmniej 50% podpisało zbiorowe umowy o pracę (*Tarifvertrag*), dla branż pozostałych ustawa o minimalnych warunkach pracy (*Mindestarbeitsbedingungsgesetz*).

<sup>21</sup> B. Scharnagel: *Schwarz-rote Halbzeitbilanz: Reformtief im Konjunkturhoch*. Institut der deutschen Wirtschaft, Köln 2007, s. 9.

<sup>22</sup> *Zweites Gesetz zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch*. Bundesgesetzblatt, Jahrgang 2006, Teil I, nr 50, s. 2326-2328.

jego zatrudnienia w wysokości 75% płacy brutto łącznie ze składkami na ubezpieczenie emerytalne, zdrowotne i pielęgnacyjne pracodawcy. Opisane rozwiązanie jest wysoce nieefektywne z punktu widzenia poprawy sytuacji na rynku pracy, ponieważ po pierwsze, niezwykle trudno będzie udowodnić perspektywę bezrobotnego na znalezienie zatrudnienia w przyszłości, po drugie dotację otrzymuje pracodawca, który po okresie zakończenia subwencjonowania miejsca pracy może nie być zainteresowany dalszym zatrudnianiem pracownika, po trzecie bezrobotni, zamiast podejmować trud przezwyciężenia własnych deficytów, będą starali się zostać zakwalifikowanymi do opisanej grupy – subwencjonowane miejsce pracy będzie dla nich atrakcyjniejsze niż świadczenie w ramach ALG II.

Rząd przewidział także subwencjonowanie od 1 stycznia 2008 roku miejsc pracy w gminach, w których stopa bezrobocia przekracza 15%. Na każde miejsce pracy, którego utrzymanie leży w interesie publicznym gmin, przewidziano dotację w wysokości 50% płacy brutto, jednak nie więcej niż 500 EUR miesięcznie. Rozwiązanie to ma objąć ok. 100.000 miejsc pracy i kosztować 1,7 mld EUR.

Polityka rynku pracy rządu A. Merkel była reakcją na bieżące problemy związane z deficytami dotychczas przyjętych i obowiązujących ustaw, uwidaczniającymi się w warunkach niedoskonałości rynku pracy. W tym kontekście należy wymienić: zaostrzenie sankcji z tytułu nieprzyjmowania ofert pracy czy zawężenie definicji „wspólnoty potrzeb”. Jednak zdecydowania zabrakło decyzji, które usunęłyby zasadnicze błędy z konstrukcji ustaw dotyczących rynku pracy i systemu socjalnego (na przykład mało przejrzysty podział kompetencji między Urzędem Pracy a gminą). Mimo to udało się obniżyć liczbę osób bezrobotnych o 711 tys. w ciągu dwóch lat, a stopę bezrobocia z 11,9% do 9% (tabela 2). Równocześnie nie nastąpiły pozytywne zmiany w strukturze bezrobocia. Co prawda zmniejszyła się ogólna liczba osób bezrobotnych, ale to w wyniku redukcji bezrobocia krótkookresowego (o 427 tys. osób w 2006 roku i 411 tys. osób w 2007 roku). Tymczasem liczba bezrobotnych długookresowych wzrosła w 2006 roku o 53 tys. i spadała o 300 tys. w 2007, ale na skutek zmniejszania się bezrobocia ogółem, udział długookresowego zwiększył się (o 5,9% w 2006 roku i o 3,9% w 2007 roku). W 2005 roku bezrobotni długookresowi stanowili 57% wszystkich osób zarejestrowanych pozostających bez pracy, a w 2006 roku już 62,9% i 66,8% w 2007 roku.

Tabela 2

## Bezrobocie w RFN – rozmiary i struktura w latach 2005-2007

Wyszczególnienie			2005	2006	2007
Bezrobocie rejestrowane ogółem	Średnia roczna w tys. osób	landy zachodnie	3.247	3.007	2.486
		landy wschodnie	1.614	1.480	1.290
		ogółem	4.861	4.487	3.776
	Zmiany rok do roku w tys. osób	landy zachodnie	466	-240	-521
		landy wschodnie	14	-134	-190
		ogółem	480	-374	-711
	Stopa bezrobocia	landy zachodnie	9,9	9,1	7,5
		landy wschodnie	18,7	17,3	15,1
		ogółem	11,7	10,8	9
w tym, SGB III <sup>1</sup>	Średnia roczna w tys. osób	landy zachodnie	1.442	1.159	861
		landy wschodnie	649	505	392
		ogółem	2.091	1.664	1.253
	Zmiany rok do roku w tys.	landy zachodnie		-283	-298
		landy wschodnie		-144	-113
		ogółem		-427	-411
w tym, SGB II <sup>2</sup>	Średnia roczna w tys. osób	landy zachodnie	1.805	1.848	1.625
		landy wschodnie	965	975	898
		ogółem	2.770	2.823	2.523
	Zmiany rok do roku w tys. osób	landy zachodnie		43	-223
		landy wschodnie		10	-77
		ogółem		53	-300
	Udział SGB II w bezrobociu ogółem w %	landy zachodnie	55,6	61,5	65,4
		landy wschodnie	59,8	65,9	69,6
		ogółem	57	62,9	66,8
	Zmiany rok do roku w %	landy zachodnie		5,9	3,9
		landy wschodnie		6,1	3,7
		ogółem		5,9	3,9

<sup>1</sup> SGB III – *Sozialgesetzbuch III* – ustawodawstwo, które reguluje zasady wypłaty zasiłku dla bezrobotnych ALG I, a więc de facto jest podstawą rejestrowania bezrobocia krótkookresowego (do 1 roku).

<sup>2</sup> SGB II – *Sozialgesetzbuch II* – ustawodawstwo, które reguluje zasady wypłaty zasiłku dla bezrobotnych ALG II, a więc de facto jest podstawą rejestrowania bezrobocia długookresowego (powyżej 1 roku).

Wyjątkowo niekorzystne zmiany w strukturze bezrobocia mogą być argumentem w dyskusji o małej skuteczności regulacji rynku pracy w zakresie zwiększania jego elastyczności i poprawy mobilności siły roboczej. Wydaje się, że instrumenty aktywnej i pasywnej polityki rynku pracy prowadzą do utrwalania długookresowego bezrobocia, co w konsekwencji może skutkować definitywnym wykluczeniem części siły roboczej.

#### 4. Przeobrażenia i przemiany systemu socjalnego

Decyzje sprzyjające konsolidacji systemu socjalnego podjęte przez rząd A. Merkel dotyczyły systemu ubezpieczenia zdrowotnego i od bezrobocia. Wprowadzono zmiany w ustawie o zaopatrzeniu w leki i medykamenty, skutkiem których jest odciążenie kas chorych z wydatków rzędu 1 mld EUR rocznie<sup>23</sup>. Efekt ten uzyskano dzięki zamrożeniu cen leków refundowanych oraz wprowadzeniu zakazu udzielaniu rabatów w naturze. Rozpoczęto prace nad instrumentarium, które umożliwi pociągnięcie do odpowiedzialności materialnej tych lekarzy, którzy w nieodpowiedzialny sposób zapisują leki refundowane. Z kolei obniżenie opłacanej przez państwo beneficjentom ALG II składki na ubezpieczenie emerytalne z 78 do 40 EUR miesięcznie będzie źródłem oszczędności w systemie w wysokości ok. 2 mld EUR rocznie, natomiast obniżanie składki na ubezpieczenie od bezrobocia z 6,5% na 4,5% (a docelowo od 1 stycznia 2008 na 3,3%) w znaczny sposób odciąży koszty pracy i będzie nie tylko oddziaływało na zwiększenie dochodów rozporządzalnych, ale też stymulowało zwiększenie zatrudnienia. Wreszcie stopniowe podwyższanie wieku emerytalnego do 67 lat (począwszy od 2012 roku do 2029 roku), będące odpowiedzią na zagrożenia dla systemu wynikające ze zmian demograficznych, pozwoli odroczyć znaczne podwyższenie składki<sup>24</sup>.

Pozytywnym wymiarem zmian w systemach ubezpieczenia społecznego jest częściowe obniżenie składek. W umowie koalicyjnej partnerzy zapisali taki cel i określili go na 40%. Udało się go zrealizować dzięki zredukowaniu części składek i mimo równoczesnego podnoszenia niektórych z nich (tabela 3). Podobnie jak w innych obszarach, tak i tu brakło pełnej konsekwencji, ponieważ bieżące

<sup>23</sup> Gesetz zur Verbesserung der Wirtschaftlichkeit in der Arzneimittelversorgung. Bundesgesetzblatt, Jahrgang 2006, Teil I, nr 26, s. 984-987.

<sup>24</sup> Gesetz zur Anpassung der Regelaltersgrenze an die demografische Entwicklung und zur Stärkung der Finanzierungsgrundlagen der gesetzlichen Rentenversicherung (RV-Altersgrenzenanpassungsgesetz). Bundesgesetzblatt, Jahrgang 2006, Teil I, nr 16, s. 554-575.

decyzje podporządkowano realizacji krótkookresowych celów finansowych, a nie reformom strukturalnym.

Tabela 3

Składki pracownicy na obowiązkowe ubezpieczenia społeczne

Wyszczególnienie	2006	2007	2008	
			Od 01.01.2008	Od 01.07.2008
			Wysokość składki w procentach	
Ubezpieczenie od bezrobocia	6,5	4,2	3,3	3,3
Ubezpieczenie zdrowotne	13,3	13,9	13,9	13,9
Ubezpieczenie emerytalne	19,5	19,9	19,9	19,9
Ubezpieczenie pielęgnacyjne	1,7	1,7	1,7	1,95
Składki ogółem	41,0	39,7	38,8	39,05

Równolegle wprowadzono szereg prospołecznych, a czasem nawet populistycznych rozwiązań, które ani nie sprzyjają sanacji systemu socjalnego, ani nie mają pro wzrostowego charakteru, lecz utrwalają reguły i zachowania państwa przesocjalizowanego. Są to:

1. Utrzymanie świadczeń emerytalnych na aktualnym poziomie mimo spadku płac i wynagrodzeń (waloryzacja świadczeń emerytalnych jest powiązana ze wzrostem płac)<sup>25</sup>.
2. Wprowadzenie wyjątków w ustawie o wydłużeniu wieku emerytalnego do 67 lat, np. dla osób mogących udokumentować 45-letni okres składkowy wiek emerytalny z pełnią praw do świadczeń rozpoczyna się po ukończeniu 65 roku życia.
3. Podwyższenie składki na ubezpieczenie emerytalne z 19,5% na 19,9%.
4. Podwyższenie stawki pomocy stypendialnej dla uczącej się młodzieży o 10% z 481 EUR na 521 EUR oraz kwoty wolnej od podatku dla rodzica uczącego się dziecka z 1.440 EUR do 1.555 EUR (od 1 października 2008 roku).

Istotne zmiany miały też miejsce w ramach polityki prorodzinnej, ubezpieczenia pielęgnacyjnego i ubezpieczenia zdrowotnego.

<sup>25</sup> Gesetz über die Weitergeltung der aktuelle Rentenwerte zum 1. Juli 2006. Bundesgesetzblatt, Jahrgang 2006, Teil I, nr 27, s. 1304.



Od 1 stycznia 2007 obowiązuje nowy zasiłek rodzicielski (*Elterngeld*), który zastąpił dotychczasowy federacyjny zasiłek wychowawczy (*Bundeserziehungsgeld*)<sup>26</sup>. Wysokość nowego świadczenia, powiązanego z wykorzystaniem urlopu rodzicielskiego, wynosi 67% płacy netto otrzymywanej w ciągu 12 miesięcy przed urodzeniem dziecka, ale nie mniej niż 300 EUR i nie więcej niż 1.800 EUR miesięcznie. Dla osób zarabiających poniżej 1.000 EUR netto wysokość zasiłku wzrasta do 100%. Okres otrzymywania zasiłku wynosi 12 miesięcy plus dodatkowo 2 miesiące dla ojców, którzy zrezygnują na ten czas z pracy (osoby samotne mogą otrzymywać zasiłek przez 14 miesięcy). Istnieje też możliwość pobierania zasiłku w 1/2 naliczonej wysokości przez pełne 28 miesięcy (24 + 4). To rozwiązanie jest zasadniczo słuszne z punktu widzenia polityki prorodzinnej i stymulowania urodzeń, ale niekorzystne z punktu widzenia rynku pracy, gdyż oznacza konieczność przerwania pracy na dwa lata, a to pogarsza możliwość znalezienia pracy przez kobiety wracające po urloпах.

Ubezpieczenie pielęgnacyjne, najmłodszy filar niemieckiego systemu socjalnego, otrzymało nową postać od 1 lipca 2008. Wielka Koalicja uchwaliła stopniowe podnoszenie stawek za opiekę (w 2008, 2010 i 2012 roku), a od 2015 roku powiązanie ich ze wzrostem cen, rozszerzenie katalogu świadczeń finansowanych z ubezpieczenia oraz podniesienie od 1 lipca 2008 składki do 1,95%. Te decyzje nie odpowiadają rzeczywistym potrzebom reformy systemu, tj. konieczności sprostania kosztom generowanym przez zmiany demograficzne, co jest możliwe tylko poprzez wprowadzenie ubezpieczenia kapitałowego. Podjęte decyzje będą skutkowały zwiększeniem wydatków oraz dalszym przesuwaniem ciężaru utrzymania systemu na młode osoby opłacające składki.

Zreformowany został także system ochrony zdrowia. Część przepisów zmieniających zasady jego funkcjonowania weszła w życie 1 kwietnia 2007 roku, inne dopiero 1 stycznia 2008 roku<sup>27</sup>. Najistotniejsze zmiany polegają na:

1. Podwyższeniu składki z 13,3% do 13,9%.
2. Wprowadzeniu nowej instytucji, Funduszu Zdrowia (*Gesundheitsfonds*), która będzie gromadziła składki pracobiorców, pracodawców, emerytów oraz dotacje federacji ze środków podatkowych. Kasy chorych będą otrzymywały z Funduszu ryczałt na każdego ubezpieczonego. Niezmienne pozostają zasady finansowania oraz katalog świadczeń (z drobnym wyjątkiem poszerzenia go o opiekę paliatywną i rehabilitację osób starszych). Na kasy nałożono obowiązek finansowania wydatków w 95% z refundacji Funduszu

<sup>26</sup> Gesetz zur Einführung des Elterngeldes. Bundesgesetzblatt, Jahrgang 2006, Teil I, nr 56, s. 2748-2758.

<sup>27</sup> GKV-Wettbewerbsstärkungsgesetz (GKV-WSG). Bundesgesetzblatt, Jahrgang 2007, Teil I, nr 07, s. 378.

Zdrowia. Wraz z powołaniem Funduszu należy spodziewać się wzrostu biurokracji na szczeblu centralnym i kosztów z nią związanych, natomiast nie ma najmniejszych przesłanek, aby dostrzec w „zreformowanym” systemie możliwości generowania oszczędności.

3. Ustawowym określeniu składki na Fundusz Zdrowia, co wyeliminuje namiastkę konkurencji pomiędzy kasami chorych<sup>28</sup>. Jak dotąd poszczególne kasy mogły stosować zróżnicowane składki (od 11,8% do 14,6% w 2006 roku) dzięki skupianiu członków z różnych grup ryzyka<sup>29</sup>. Ubezpieczony, który zmienia kasę droższą na tańszą mógł przy miesięcznym dochodzie brutto 2.207 EUR zaoszczędzić do 31 EUR miesięcznie. W miejsce ustalania składki przez kasy ustawodawca przewidział możliwość stosowania przez nie dopłat lub potrąceń względem obciążeń ubezpieczonych (*Mini-Premie*). Jeśli kasa poniesie mniejsze wydatki niż refundowane z Funduszu Zdrowia, będzie mogła zmniejszyć obciążenie ubezpieczonego, a jeśli refundacje nie wystarczą na pokrycie wydatków, będzie można zastosować dopłaty.

4. Zwiększeniu udziału federacji w finansowaniu ochrony zdrowia z podatków.

Wymienione zmiany w zasadniczy sposób nie przyczyniają się do sanacji zasad finansowania systemu, ponieważ nie zdecydowano się na uniezależnienie składki od kosztów pracy, ani nie zwiększono konkurencji pomiędzy usługodawcami, ale zwiększono biurokrację i ograniczono konkurencję. Zamiast zredukować ilość bezpłatnych świadczeń lub przeprowadzić głębokie reformy strukturalne, Wielka Koalicja po raz kolejny sięgnęła do kieszeni obywateli. Mimo to należy spodziewać się, że w najbliższych latach konieczne będzie podwyższenie składek.

## 5. Zmiany w systemie podatkowym i finansach publicznych

Decyzje pro wzrostowe podejmowane w obrębie systemu finansów publicznych polegały na obniżeniu obciążeń podatkowych przedsiębiorstw, likwidacji oraz ograniczeniu ulg i przywilejów podatkowych<sup>30</sup>, redukcji długu publicznego oraz długu netto, a także zwiększeniu wydatków inwestycyjnych państwa.

Od 1 stycznia 2008 obowiązują nowe niższe stawki podatkowe dla przedsiębiorstw (na podatek płacony przez firmy składa się: podatek dochodowy od osób

<sup>28</sup> Od 1 stycznia 2009 roku składka na ubezpieczenie zdrowotne będzie wynosiła 15,5%.

<sup>29</sup> B. Scharnagel: *Reformpolitik in Deutschland – Die Sommerdiagnose*. Institut der deutschen Wirtschaft, Köln 2006, s. 11.

<sup>30</sup> *Steueränderungsgesetz 2007*. Bundesgesetzblatt, Jahrgang 2006, Teil I, nr 35, s. 1652-1658.

prawnych – *Körperschaftssteuer*, podatek od działalności – *Gewerbesteuer*, podatek solidarnościowy – *Solidaritätszuschlag*) – efektem ich obniżenia jest redukcja łącznego obciążenia fiskalnego z wcześniejszych 37,7% do 29,2%, co daje kwotę ok. 5 mld EUR rocznie.

Ponadto zlikwidowano możliwość kompensowania aktualnymi zyskami wcześniejszych strat i w ten sposób redukowanie należnego podatku, ulgę na budowę własnego domu (*Eigenheimzulage*), kwotę wolną dla odpraw osób zwalnianych, możliwość odliczania kosztów doradztwa podatkowego, ulgę podatkową od zasiłku wypłacanego przez pracodawcę na okoliczność ślubu lub narodzin dziecka (315 EUR). Na okres 3 lat obniżono o połowę wysokości bonusów bożonarodzeniowego (500 mln EUR oszczędności rocznie do 2010 roku), a koszt dojazdu do pracy można odliczyć od podatku w wysokości 30 centów/km licząc od dwudziestego pierwszego kilometra (*Pendlerpauschale*).

W ramach likwidacji ulg obniżono kwotę oszczędności, od której odsetki nie są opodatkowane (*Sparfreibetrag*) z 1.370 EUR na 750 EUR dla samotnych i z 2.740 EUR na 1.500 EUR dla małżeństw, obniżono granicę wieku dziecka, do której wypłacany jest zasiłek z 27 lat do 25 lat (dla rocznika 1983 i młodszych). Od 1 stycznia 2007 zmniejszono, a od 1 stycznia 2008 definitywnie zlikwidowano ulgę podatkową dla górników, która polegała na tym, że 5 EUR, a w 2007 roku 2,5 EUR z każdej przepracowanej godziny było wolne od podatku.

Rząd A. Merkel podjął też wielce niepopularną i krytykowaną decyzję o podwyższeniu od 1 stycznia 2007 roku o 3 punkty procentowe (z 16% do 19%) stawki podatku VAT, co zwiększyło konsumpcję w 2006 roku (+1,0%), a było powodem jej spadku w 2007 roku (–0,3%). Podwyższono też najwyższą stawkę podatku dochodowego z 42% do 45% dla dochodów powyżej 250.000 dla osób samotnych i 500.000 dla małżeństw. Decyzjami „antywzrostowymi” podejmowanymi w obrębie systemu finansów publicznych było też wprowadzenie ulgi podatkowej z tytułu prac renowacyjnych i modernizacyjnych oraz zakładowych systemów opieki, a także umożliwienie przedsiębiorcom wliczania do kosztów produkcji wydatków na przedszkola zakładowe.

Generalnie w ciągu dwóch lat rząd zlikwidował deficyt budżetowy i zredukował dług netto, co było możliwe dzięki silniejszemu przyrostowi przychodów (o 1,9% w 2006 roku i o 9,8% w 2007 roku) niż wydatków (o 0,5% w 2006 roku i o 3,6% w 2007 roku)<sup>31</sup>. Część tego sukcesu wynika z wyjątkowo korzystnej sytuacji w gospodarce światowej, jaka miała miejsce w dwóch poprzednich latach. Równocześnie dodatkowo obciążano obywateli – podatki zwiększyły swój udział w PKB z 22,8 % w 2006 roku do 23,8 % w 2007 roku (tabela 4).

<sup>31</sup> *Schlaglichter der Wirtschaftspolitik*. „Monatsbericht” 2008, nr 3, Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, s. 52.

Tabela 4

## Finanse publiczne w latach 2000-2008

Wyszczególnienie	2006	2007	2008
	w mld EUR		
Wydatki	261	270,4	283,2
Przychody	232,8	255,7	271,1
Deficyt	-28,2	-14,7	-12,1
Zadłużenie netto	-27,9	-14,3	-11,9
Wydatki inwestycyjne	22,7	26,2	24,7
	w % PKB		
Podatki ( <i>Steuerquote</i> )	22,8	23,8	
Podatki i składki na ubezpieczenia społeczne ( <i>Abgabenquote</i> )	40,1	40,3	
Wydatki publiczne ( <i>Staatsquote</i> )	45,4	43,9	
Deficyt	-1,6	0	

Źródło: Monatsbericht des BFM, 2008, nr 1, s. 89; Monatsbericht des BFM, 2006, nr 1, s. 89; Allgemeine Wirtschaftspolitik. Jahreswirtschaftsbericht 2008. Kurs halten! Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, Berlin 2008, s. 13.

## Podsumowanie

Od wielu już lat trwa w RFN publiczna debata na temat odbudowy, przebudowy, reformy czy uzdrowienia społecznej gospodarki rynkowej. Głosy ekonomistów i polityków gospodarczych mówią, że „nowego ukształtowania” wymagają prawie wszystkie subsystemy ładu gospodarczego. Im gorsza była sytuacja gospodarcza, tym dyskusje nad koniecznością reform były bardziej żywiołowe. Z kolei poprawa sytuacji gospodarczej wyciszała zawsze polemiki wokół ewentualnych reform. Podobnie rzecz miała się w drugiej połowie 2007 roku w RFN.

W 2006 i 2007 roku miały miejsce pozytywne zmiany na rynku pracy – liczba bezrobotnych zmniejszyła się w stosunku do 2005 roku o 1,1 mln osób, a liczba zatrudnionych wzrosła o 0,9 mln, natomiast zatrudnienia oskładkowanego o 0,7 mln osób (tabela 5). Poprawie uległa także sytuacja finansów publicznych – o 3 punkty procentowe zmniejszyła się wielkość PKB „przechodząca” przez budżety publiczne, a sam budżet po raz pierwszy od wielu lat zrównoważył się. Również systemy ubezpieczeń społecznych po latach deficytu rządu od -0,1% PKB do -0,4% PKB w okresie 2001-2005, zamknęły rok 2006 i 2007 nadwyżką w wysokości odpowiednio 0,2% PKB i 0,4% PKB<sup>32</sup>. Stopa wzrostu PKB wyniosła 2,9% w 2006 roku i 2,5% w 2007 roku, co było efektem wysokiej dynamiki in-

<sup>32</sup> Dane z BFM, 15. Januar 2008.

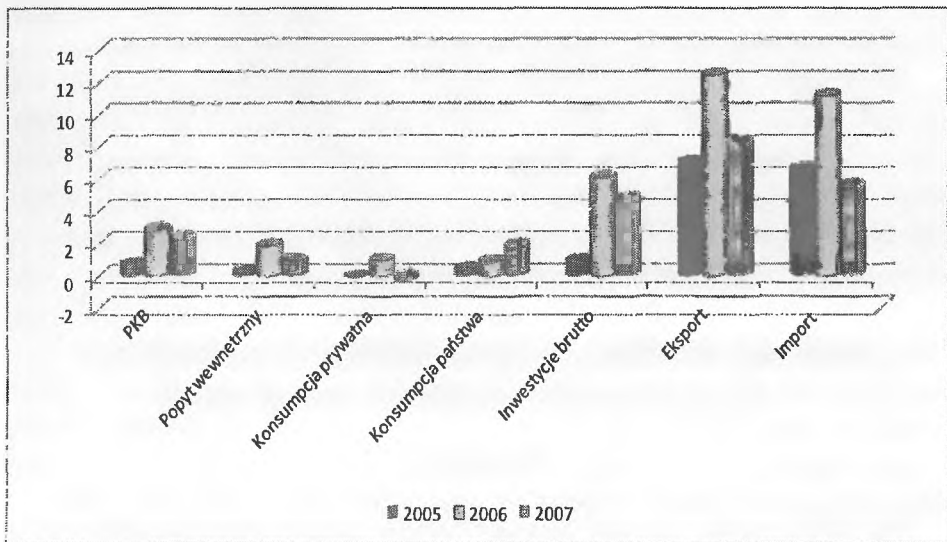
westycji i handlu zagranicznego, a w 2007 roku także wydatków konsumpcyjnych państwa (rysunek 4). Mimo wzrostu zatrudnienia i spadku bezrobocia, konsumpcja prywatna bardzo słabo oddziaływała na wzrost produktu krajowego brutto.

Tabela 5

Bilans reform w liczbach

Wyróżnienie	2005	2007	Zmiany 2005/2007
Zatrudnienie w mln	38,8	39,7	+0,9 mln (+2,3%)
Zatrudnienie oskładkowane w mln	26,2	26,9	+0,7mln (+2,6%)
Zarejestrowani bezrobotni w mln	4,9	3,8	-1,1mln (-22,3%)
Bezrobocie długookresowe w mln	1,6	1,4	-0,2mln (-17,3%)
Ilość nowych miejsc nauki zawodu w tys. w stosunku do roku poprzedniego	550	626	+76
Stopa zatrudnienia wśród osób powyżej 54 roku życia	45,5	52	+6,5 punktu procentowego
Wydatki państwa w % PKB (Staatsquote)	46,9	43,9	-3,0 punktu procentowego
Deficyt budżetowy w % PKB	-3,4	0	+3,4% punktu procentowego

Źródło: *Allgemeine Wirtschaftspolitik. Jahreswirtschaftsbericht 2008. Kurs halten!* Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, Berlin 2008, s. 12.



Rys. 4. PKB i jego komponenty – zmiany rok do roku w latach 2005-2007

Źródło: *Schlaglichter der Wirtschaftspolitik. „Monatsbericht”* 2008, nr 3, Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, s. 52.

Wskazane powyżej korzystne zmiany makrowielkości były wynikiem ożywienia koniunkturalnego i absolutnie nie powinny stwarzać wrażenia, że Niemcy definitywnie rozwiązały problemy rynku pracy (nieelastyczny rynek pracy, wysokie bezrobocie długookresowe, wysokie składki na ubezpieczenia społeczne, nieprzejrzysty system podatkowy, strukturalny deficyt finansów publicznych).

W ciągu dwóch ostatnich lat (w 2006 i 2007) niezwykle dogodne były warunki dla zmian systemowych i strukturalnych, których to prawdopodobnie rok 2008 nie będzie już w stanie zapewnić. Oczekuje się bowiem, że ryzyko działalności gospodarczej znacznie wzrośnie, a dynamika na rynkach światowych osłabnie, za co odpowiedzialne będą: zawirowania na amerykańskim rynku finansowym, wysokie ceny ropy naftowej i osłabienie dolara wobec euro – to wszystko będzie negatywnie oddziaływało na niemiecki eksport.

Właśnie w warunkach zwiększonego ryzyka zewnętrznej destabilizacji konieczne jest zwiększenie elastyczności oraz zdolności reagowania rynku i podmiotów, do czego mogłyby przyczynić się głębokie reformy strukturalne, gdyby zostały zrealizowane. Tymczasem okazuje się, że tytuł umowy koalicyjnej podpisanej między SPD a CDU/CSU 18 listopada 2005 „Razem dla Niemiec. Z odwagą i po ludzku” (*Gemeinsam für Deutschland. Mit Mut und Menschlichkeit*), pozostał niezrealizowana deklaracją. Rządzącym partiom brakło bowiem odwagi, aby wziąć na siebie pełen ciężar odpowiedzialności.

Polityka koalicji jest typową „stop and go” czy polityką małych kroczków, która nie jest w stanie stworzyć w RFN trwałych i długookresowych warunków dla zrównoważonego wzrostu gospodarczego i zwiększenia zatrudnienia.

Już program poprzedniego rządu „Agenda 2010” był połowiczny w tym sensie, że koncentrował się na reformach rynku pracy, praktycznie pomijając pozostałe, a komplementarne subsystemy systemu gospodarczego. Rząd A. Merkel podjął z kolei wysiłek konsolidacji finansów publicznych, zmiany zasad państwa federacyjnego oraz wybranych elementów systemu socjalnego, niestety niekonsekwentny i powierzchowny, zamiast kompleksowy.

## ECONOMIC REFORMS OF ANGELA MERKEL'S GOVERNMENT – STATE DIAGNOSIS AND EVALUATION ATTEMPT

### Summary

The article presents the main economic reforms initiated and implemented by the government's Great Coalition in the years 2006-2007 and evaluation attempt as well. The research is concentrated on the thesis that Angela Merkel's government decisions are an element of „stop and go” policy. It means it is not consistent enough to ensure conditions of stable and sustainable development and acceleration of the structural changes.

**Sławomir Czech**

# **POLITYKA REGIONALNA W SZWECJI**

## **– UWARUNKOWANIA, CELE, STRATEGIE DZIAŁANIA**

### **Wstęp**

Szwecja jest najczęściej postrzegana jako kraj, w którym polityka „trzeciej drogi”, czyli połączenia sił rynkowych z aktywną interwencją państwa, doprowadziła do wysokiego, a zarazem bardzo wyrównanego standardu życia wszystkich obywateli. Według raportu Human Development Index problem ubóstwa w Szwecji w zasadzie nie istnieje, a warunki życia należą do najwyższych na świecie<sup>1</sup>. W budowaniu tak udanego ładu społecznego niebagatelną rolę odegrała polityka regionalna, będąca nieodłączną częścią szwedzkiego modelu rozwoju gospodarczego oraz społecznej i państwowej opiekuńczości. Polityka ta ewoluowała przez ostatnie dziesięciolecia, przechodząc przez etapy najpierw centralistyczne, a następnie coraz bardziej konkurencyjne i, można rzec, prorynkowe.

Dzisiaj szwedzka polityka regionalna stoi przed nowymi wyzwaniami globalizacji i otwarcia na świat, a przy tym utrzymania wysokiej konkurencyjności swoich regionów oraz możliwości kontynuowania polityki redystrybucji dobrobytu. Wyzwania te stoją zresztą nie tylko przed regionami szwedzkimi, ale całego świata zachodniego. Unię Europejską postrzega się również jako „unię regio-

---

<sup>1</sup> W Raporcie 2007/2008 Szwecja zajmuje 6 miejsce na świecie w rankingu HDI z wynikiem 0,956, ustępując miejsca jedynie Islandii, Norwegii, Australii, Kanadzie i Irlandii. W rankingu Human Poverty Index (HPI-2) zajmuje pierwsze miejsce (najniższy poziom ubóstwa). *Human Development Report 2007/2008*. [Http://hdrstats.undp.org](http://hdrstats.undp.org) (26.05.2008).

nów”, ponieważ coraz więcej odpowiedzialności oraz decyzji przekazuje się administracji lokalnej. Regiony zyskują więc coraz częściej ponadnarodowe znaczenie, które pozwala im zaistnieć na arenie światowej jako odrębnej jednostce terytorialnej. Na potrzeby tej specyficznej relacji, pomijającej państwo narodowe, ukuto nawet specjalny termin „glokalizacji”, oznaczający interakcję tego, co lokalne i tego, co globalne<sup>2</sup>. Lokalność zyskuje nowe znaczenie globalne, niejako ubogaca globalność poprzez oferowanie jej czynników o charakterze lokalnym, natomiast globalizacja pozwala lokalności zaistnieć poza swoją częścią regionalnej rzeczywistości, pozwala jej wyjść na wyższy poziom oddziaływania i samoświadomości. W efekcie na obydwu poziomach tworzone są zupełnie nowe uwarunkowania społeczne i gospodarcze, które determinują nowe strategie działania, obejmujące z jednej strony stare cele, a z drugiej nie zawsze znane i wciąż zmieniające się okoliczności podejmowania decyzji i funkcjonowania poszczególnych podmiotów.

Zatem w jaki sposób Szwecja, jeszcze do lat 90. bardzo protekcyjna, zamierza w nowych warunkach światowych utrzymać swoją pozycję kraju wysoce rozwiniętego, a jednocześnie o wysokiej redystrybucji dobrobytu? Kluczowe dla odpowiedzi na to pytanie jest spojrzenie na lokalny aspekt szwedzkiego ładu gospodarczego, ponieważ to na nim spoczywa główny ciężar rozwoju kraju. Niniejszy artykuł przyjmuje za cel przybliżenie Czytelnikowi uwarunkowań szwedzkiej polityki regionalnej zarówno w aspekcie historycznym, jak i współczesnym. Przedstawia istniejące zróżnicowanie regionalne i opisuje metody niwelowania tych nierówności. Ponadto wskazuje na kierunki i strategie działania, dzięki którym Szwecja zamierza pozostać w gronie światowych liderów innowacyjności i postępu społeczno-gospodarczego. Artykuł kończy krótka dyskusja na temat efektywności narzędzi stosowanych w ramach polityki regionalnej. Wnioski z pracy mogą stanowić również pewien wkład w dyskusję na temat przyszłości polskich regionów, które, podobnie jak szwedzkie, doświadczają coraz szerszego wpływu globalizacji i liberalizacji światowych stosunków gospodarczych. Podążanie drogą liderów lub przynajmniej świadomość dróg obranych przez innych, może okazać się właściwą ścieżką do świata glokalizacji.

---

<sup>2</sup> A. Aldridge: *Rynek*. Wydawnictwo Sic!, Warszawa 2006, s. 165. Zob. także: J. Chądzyński, A. Nowakowska, Z. Przygodzki: *Region i jego rozwój w warunkach globalizacji*. CeDeWu, Warszawa 2007, s. 32-34.



## 1. Szwedzka polityka regionalna w perspektywie historycznej

Państwo szwedzkie co najmniej od zakończenia drugiej wojny światowej aktywnie uczestniczyło w kształtowaniu regionalnego ładu gospodarczo-społecznego. Budowa zrębów państwa dobrobytu wymagała polityki obejmującej wszystkich obywateli kraju, niezależnie od ich miejsca zamieszkania i standardu życia, w dużej mierze uzależnionego od poziomu rozwoju regionalnego. Dużą trudność sprawiały tutaj uwarunkowania geograficzne Szwecji, podobnie zresztą jak we wszystkich krajach nordyckich, które charakteryzują się nierównomiernym stopniem zaludnienia, rozwoju gospodarczego oraz poziomem infrastruktury. Główną tego przyczyną jest zimny klimat północnych terenów Skandynawii, oddziałujący na całokształt stosunków i właściwości społeczno-ekonomicznych. Krótkie lata ograniczają okres wegetacji i są naturalną przeszkodą dla rozwoju rolnictwa, a długie i srogie zimy nie sprzyjają żadnemu przemysłowi wytwórczemu ani integracji interregionalnej ze względu na utrudnione połączenia komunikacyjne i logistyczne. W trakcie rozwoju historycznego nastąpiła zatem naturalna koncentracja aktywności gospodarczej w południowych regionach tych krajów, w Szwecji głównie wokół takich ośrodków miejskich, jak Sztokholm, Uppsala, Göteborg czy Malmö. Skutkiem powyższego było zatem nierównomierne rozłożenie aktywności społeczno-gospodarczej, a co za tym idzie różnice w jakości życia, wysokości dochodów, dostępu do dóbr i usług publicznych, czyli często dostępu do dóbr pożądanых (tzw. *merit goods*, np. edukacji, ochrony zdrowia, opieki społecznej), infrastruktury społecznej i komunikacyjnej itd.

Jednym z najważniejszych celów szwedzkiej polityki regionalnej jest i było niwelowanie tych nierówności, a także ich skutków oraz konsekwencji. Do kluczowych należy tutaj zagadnienie „równowagi regionalnej”. Zakłada się, że zrównoważony przestrzennie rozwój gospodarczy stworzy podstawy dla harmonijnego i trwałego wzrostu gospodarczego całego kraju. Ponieważ główny cel szwedzkiej polityki regionalnej od blisko stulecia dotyczył zapewnienia w miarę jednakowej jakości życia wszystkim obywatelom niezależnie od ich miejsca zamieszkania (a tym samym zakłócając naturalne mechanizmy samoradnego kształtowania się struktury społeczno-przestrzennej kraju), wiązało się to ze znacznym wzrostem wydatków rządowych i rozbudowaniem funkcji redystrybucyjnych i alokacyjnych państwa. Efektem tego mogło być spowolnione tempo rozwoju kraju jako całości za cenę wyrównywania warunków życia wszystkich obywateli. Przyjęto więc, że niwelowanie różnic regionalnych traktowano jako cel podrzędny w stosunku do wzrostu gospodarczego Szwecji, jakkolwiek obec-



nie coraz częściej wykazuje się, iż to właśnie redystrybucja dominuje nad czynnikami rozwojowymi (zob. dalej).

Z historycznego punktu widzenia wyróżnia się kilka etapów polityki regionalnej Szwecji<sup>3</sup>. Pierwszy etap rozpoczął się po zakończeniu drugiej wojny światowej i związany był z energicznym rozwojem gospodarczym całego kraju, głównie w wyniku wysokiego popytu na dobra kapitałowe oraz konsumpcyjne, zgłaszanego przez zniszczoną Europę. Dynamiczny rozwój przemysłu i sektora eksportowego spowodował wzmożenie tendencji migracyjnych z północnych rejonów kraju na południe. Migracja ta co prawda trwała nieprzerwanie od XIX wieku, lecz dopiero po zakończeniu wojny przybrała skalę masową. Ludzie migrowali z terenów im nieprzyjaznych, o starej i zaniedbanej infrastrukturze, słabo rozwiniętych oraz dotkniętych wysokim bezrobociem do regionów, które były ich dokładnym przeciwieństwem, a więc zapewniały im znacznie wyższy standard życia i lepsze perspektywy. Efektem takiej migracji było dalsze pogarszanie się sytuacji społecznej i gospodarczej regionów północnych.

Trwająca w tym czasie implementacja modelu Rehna-Meidnera spowodowała wzrost zapotrzebowania na pracę w branżach wysoce produktywnych kosztem branż o niższej produktywności<sup>4</sup>. W regionach wysoce uprzemysłowionych zaczęto notować niedobór podaży pracy, podczas gdy w regionach słabiej uprzemysłowionych (a więc głównie na północy) podaż pracy znacznie przewyższała popyt na nią. Z jednej strony władze obawiały się wyludnienia i postępującej stagnacji północy kraju, a z drugiej miały świadomość, że migracja była zbyt wolna, żeby zaspokoić potrzeby rozwijającego się przemysłu. Z początkiem lat 60. zaczęto wdrażać zatem pierwsze programy rozwoju regionalnego polegające na lokowaniu nowych zakładów pracy właśnie na północy kraju, żeby nie dopuścić do jej wyludnienia, a także żeby zapewnić przemysłowi stały dostęp do zasobów pracy. Państwo zaczęło wspierać finansowo otwieranie zakładów produkcyjnych w peryferyjnych regionach kraju, a także zajęło się modernizacją tamtejszej infrastruktury społecznej i komunikacyjnej. Oferowano subsydia transportowe, granty inwestycyjne oraz pomoc finansową dla obszarów wiejskich. Starano się unikać tworzenia ścisłych centrów regionalnych, które mogłyby przyciągać kra-

<sup>3</sup> O. Foss, S. Johansen, M. Johansson, B. Svensson: *Regional Policy at Crossroad: Sweden and Norway on Different Paths?* Conference Paper, ERSA Congress Dortmund 2002. <http://www.ersa.org>, s. 10–15.

<sup>4</sup> Model Rehna-Meidnera poprzez solidarną politykę płac i aktywną politykę rynku pracy wyrażnie promował duże firmy przemysłowe o wysokiej produktywności kosztem drobnego i średniego przemysłu o niewielkiej wydajności pracy. Więcej o modelu zob. S. Czech: *Model Rehna-Meidnera a polityka gospodarcza Szwecji*. W: *Studia Ekonomiczne 48: Zagadnienia teorii ekonomii i polityki gospodarczej w ujęciu mikro- i makroekonomicznym*. Red. U. Zagóra-Jonszta. AE, Katowice 2008.

jowych imigrantów, dlatego skłaniano się ku jak największemu rozproszeniu zakładów pracy.

Lata 70. przyniosły istotne zmiany w charakterze prowadzonej polityki regionalnej. Podejmowano coraz więcej decyzji opartych na zasadach centralnego planowania, rozszerzano wpływy urzędników i państwowych decydentów, dokonywano coraz większej ekspansji sektora publicznego. Opracowano szeroko zakrojony plan działania zwany Szwedzkim Planem (szw. *Sverigeplanen*), choć nigdy nie uzyskał on formy całkowicie spójnej<sup>5</sup>. Wcześniejsze wspieranie przedsiębiorstw zastąpiono wydatkami o charakterze raczej transferowym, rezygnując zatem pośrednio z polityki nakierowanej na wzrost gospodarczy na rzecz polityki redystrybucyjnej. Zrezygnowano również z rozpraszania miejsc pracy w regionach docelowych, stawiając na rozwój lokalnych centrów (najczęściej miast), które miały stać się głównymi ośrodkami wzrostu gospodarczego. Politykę zrównoważenia intraregionalnego zastąpiono więc próbą implementacji zrównoważenia interregionalnego. W ramach tej polityki przeniesiono chociażby wiele urzędów państwowych ze Sztokholmu do miast regionalnych, rozpraszając władze państwowe po kraju. Miało to jednak na celu zwiększenie podaży miejsc pracy w lokalnych centrach wzrostu gospodarczego, co w zamierzeniu powinno było się przełożyć na ogólny wzrost gospodarczy regionów. Planistów czekały mimo wszystko poważne trudności z powodu pogarszającej się sytuacji wewnętrznej kraju, a przede wszystkim ze względu na kryzys naftowy. Ogólnoswiatowa recesja boleśnie uderzyła w Szwecję, będącą w dużej mierze krajem eksportowym. Ucierpiał głównie przemysł ciężki i tekstylny, a więc najważniejsze sektory eksportowe. Co więcej, sukcesy ruchów feministycznych powodowały, że coraz więcej kobiet wchodziło na rynek pracy, powodując nadwyżkę podaży pracy. Miejsca pracy tworzone wtedy prawie tylko w sektorze publicznym, co jeszcze bardziej nadwężało budżet i poszerzało dominację państwa nad rynkiem.

Protesty społeczne powstrzymały jednak rozwój powyższej polityki. Pogarszające się warunki życia, rosnąca inflacja, technokratyczne planowanie oraz kryzys w wielu branżach podważyły zaufanie do klasy politycznej oraz powstrzymały dalsze zamierzenia planistów. W 1976 roku rządzący nieprzerwanie od 40 lat socjaldemokraci stracili władzę na rzecz centrowej koalicji pod przywództwem Thornbjörna Fälldina. Problemy gospodarcze zażegnano na jakiś czas, a polityka regionalna została chwilowo ustabilizowana, choć nie zmieniono jej ogólnego wymiaru aż do lat 80. Mimo to można było zaobserwować pewne

<sup>5</sup> Por. O. Foss et al.: Op. cit., s. 12-13; A. Khakee: *Demokratin i samhällsplaneringen*. W: Erik Amnå (red): *Medborgarnas erfarenheter*. SOU 1999:113, Stockholm 1999, s. 199-201.

przesunięcie akcentu z zagadnień infrastrukturalnych i inwestycyjnych na rzecz problemów społecznych i mikroekonomicznych.

Na przełomie dekad w dużej mierze zintegrowano politykę regionalną z polityką rynku pracy, aby skuteczniej wypełniać postulat pełnego zatrudnienia na poziomie bardziej zdecentralizowanym. Nacisk polityki regionalnej przeniesiono w innym kierunku, a mianowicie na rozwój kapitału ludzkiego i sektorów opartych na wiedzy. Priorytetem stało się dostosowywanie podaży pracy do potrzeb rynku poprzez coraz większą ilość szkoleń o nowoczesnym charakterze, tj. odpowiadającym potrzebom „nowej ekonomii”. Założono wiele regionalnych szkół wyższych, z którymi wiązano nadzieje na rozwój poszczególnych regionów. Miało to powstrzymać migrację potencjalnych studentów do wielkomiejskich ośrodków akademickich, a także wykreować nowoczesne bazy badawcze, z których efektów mógłby korzystać lokalny przemysł. Tym samym zamierzano sprzyjać rozwojowi poszczególnych regionów.

W latach 80. wspierano powyższą politykę zwiększania kompetencji regionalnych i potencjału ludzkiego w poszczególnych regionach, ale podjęto także kroki o charakterze bodźców czysto ekonomicznych. W niektórych rejonach kraju obniżono narzuty na wynagrodzenia i wprowadzono finansowe świadczenia mające na celu stymulację produkcji opartej na zasobie pracy, a nie kapitału. Miało to również wspomóc rozwój gospodarki usługowej w miejsce przemysłu wytwórczego<sup>6</sup>.

Kolejna dekada rozpoczęła się dla Szwecji bardzo niekorzystnie. W latach 1991-1993 doświadczone poważnego kryzysu gospodarczego, w wyniku którego PKB kraju spadło o 5%, a bezrobocie wzrosło prawie do 9%, czyli poziomu wcześniej nie spotykanego w Szwecji<sup>7</sup>. Problem bezrobocia dotknął wszystkie obszary kraju i miał w dużej mierze charakter strukturalny i regionalny, tj. strukturalne i regionalne niedopasowanie popytu i podaży na rynku pracy. Celem polityki regionalnej stało się promowanie współpracy i spójności pomiędzy poszczególnymi częściami kraju, aby zniwelować owo niedopasowanie zasobów pracy. Polityka spójności (ang. *cohesion*) oznaczała poza tym obranie kierunku wyraźnie prounijnego. Szwecja musiała dostosować swoją politykę wewnętrzną do wymogów UE, jeśli tylko zamierzała przystąpić do Wspólnoty. Oznaczało to konieczność rezygnacji z szeroko zakrojonej polityki redystrybucji międzyregionalnej i bezpośredniego interwencjonizmu na rzecz rozwiązań bardziej wolnorynkowych, tj. wspierających ogólną politykę prorozwojową całego kraju, a nie poszczególnych regionów. Rozwój regionów miał się opierać na ich własnych, unikalnych przewagach komparatywnych i samodzielnie wypracowanej

<sup>6</sup> O. Foss et al.: Op. cit., s. 12-13.

<sup>7</sup> Statistiska Centralbyrån. [Http://www.scb.se](http://www.scb.se)

strategii wzrostu, w przeciwieństwie do wcześniejszego „sterowanego” wzrostu wynikającego z centralnego wyrównywania potencjału rozwojowego poszczególnych obszarów kraju. Na wzór europejski zapoczątkowano także programy partnerstwa regionalnego oraz publiczno-prywatnego, które w sposób „oddolny” miały wspomóc rozwój regionów. Tym samym wbrew dominującym egalitarnym poglądom i preferencji wzajemnych porozumień nad współzawodnicztwo, wprowadzono do polityki regionalnej duży zakres konkurencji i rywalizacji, a także dopuszczono siły rynkowe do obszarów wcześniej zarezerwowanych dla administracji państwowej i sektora publicznego<sup>8</sup>.

Przystąpienie do Unii Europejskiej oznaczało także dostęp do Funduszy Strukturalnych, w szczególności na poziomie regionalnym. Szwecja otrzymała następujące wsparcie dla wybranych regionów oparte na unijnej polityce spójności<sup>9</sup>:

- Cel 2: rekonwersja regionów poważnie dotkniętych upadkiem przemysłu,
- Cel 5b: rozwój i dostosowania strukturalne obszarów wiejskich,
- Cel 6: rozwój słabo zaludnionych regionów nordyckich (poniżej 8 os/km<sup>2</sup>)<sup>10</sup>.

W latach 1995-1999 Szwecja otrzymała w ramach celu 2 prawie 160 mln ecu, celu 5b 135 mln ecu oraz celu 6 blisko 250 mln ecu. Wsparciem zostały objęte głównie tereny środkowe i północne kraju, a więc te relatywnie najuboższe, o dużych odległościach komunikacyjnych i doświadczające problemów natury rolniczej. W ramach kolejnego pakietu funduszy z lat 2000-2006, zwanego Pakietem Santera, Szwecja otrzymała łącznie 1,9 mld euro, z czego:

- 722 mln euro otrzymano na cel 1 (który poza wsparciem regionów opóźnionych w rozwoju objął także poprzedni cel 6),
- 354 mln euro otrzymano na cel 2 (obejmujący poprzednie cele 2 i 5b, ponadto na wsparcie przejściowe dla tych właśnie celów otrzymano dodatkowe 52 mln euro),
- 720 mln euro otrzymano na cel 3 (cel funkcjonalny skoncentrowany na rozwoju zasobów ludzkich),
- 60 mln euro w ramach Finansowego Instrumentu Ukierunkowania Rybołówstwa (FIUR)<sup>11</sup>.

<sup>8</sup> Więcej o ówczesnej polityce konkurencji i jej ewolucji zob. S. Czech: *Konkurencyjność Szwecji a proces reform gospodarczych*. W: T. Bernat (red.): *Przedsiębiorstwo i państwo – wybrane problemy konkurencyjności*. Uniwersytet Szczeciński, Szczecin 2007.

<sup>9</sup> I. Pietrzyk: *Polityka regionalna Unii Europejskiej i regiony w państwach członkowskich*. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006, s. 116.

<sup>10</sup> Cel ten został stworzony w 1995 roku po przystąpieniu Szwecji i Finlandii do UE specjalnie dla nowych krajów członkowskich. W założeniach miał objąć również Norwegię, jednak ze względu na odrzucenie członkostwa w Unii w referendum, został on ograniczony tylko do Szwecji i Finlandii. Ibid., s. 118.

<sup>11</sup> Ibid., s. 142-143, 149.

Ewolucja szwedzkiego modelu polityki regionalnej przebiegała zatem od jej „wąskiego” ujęcia w kierunku znaczenia „szerokiego”<sup>12</sup>. Począwszy od okresu powojennego rozwój regionów uzależniano od czynników egzogenicznych, przy czym za dominujący czynnik uważano tutaj instytucję państwa. Subsydiowanie uboższych regionów, dystrybucja bogactwa, urzędnicza interwencja były kluczowymi narzędziami w kształtowaniu tej polityki. Z biegiem czasu, głównie ze względu na trudności społeczno-ekonomiczne oraz integrację europejską, zaczęto odchodzić od polityki tego rodzaju na rzecz wspierania czynników endogenicznych, tj. zdeterminowanych przez wewnętrzne uwarunkowania danego regionu. Główny nacisk rozwoju przeniesiono więc z polityki odgórnego sterowania (ang. *top-down policy*) na politykę wzrostu „oddolnego” (ang. *bottom-up policy*). Wsparcie rozwoju kapitału ludzkiego, infrastruktury komunikacyjnej i informacyjnej, promowanie zdecentralizowanej gospodarki opartej na wiedzy oraz innowacjach stanowią do dzisiaj podstawę kształtowania polityki regionalnej Szwecji. Wydaje się, że Szwedzi obrali słuszną strategię rozwoju, uzależniając ogólny wzrost gospodarczy kraju od rozwoju poszczególnych regionów, jako że od połowy lat 90. wzrost PKB Szwecji jest co roku wyższy od przeciętnej UE-15, a także UE-25 (jedynie poza rokiem 2007, kiedy to wzrost był nieznacznie niższy od UE-25)<sup>13</sup>. Różnice w rozwoju pomiędzy regionami w dalszym ciągu jednak istnieją. Warto przyrzeć się tym różnicom i ocenić, czy dzisiejsza polityka regionalna w Szwecji spełnia swoje cele i zamierzenia.

## 2. Uwarunkowania i różnice regionalne dzisiaj

Podstawą analizy jest podział regionalny Szwecji według systemu unijnego NUTS<sup>14</sup>. Obszar całego kraju podlega najszerzej kategorii NUTS 1, natomiast dla kategorii niższego stopnia NUTS 2 utworzono 8 okręgów (szw. *riksområden*). Do ostatniej kategorii NUTS 3 należy 21 hrabstw (szw. *län*). Szczegółowy podział kraju przedstawia rysunek 1. W załączniku 1 zawarto najważniejsze dane statystyczne i wskaźniki dla poszczególnych okręgów.

<sup>12</sup> Pod pojęciem „wąskiej” polityki regionalnej rozumie się bezpośrednie oddziaływanie na określone uwarunkowania poszczególnych regionów (np. dopłaty transportowe, lokalizacyjne, zatrudnieniowe, wsparcie regionów rolniczych lub słabo zaludnionych itp.), natomiast „szeroka” polityka regionalna dotyczy polityki na poziomie całego kraju, która jednak pośrednio wpływa na poszczególne regiony (np. ogólna polityka dotycząca infrastruktury, rynku pracy, edukacji, obrony, świadczeń społecznych itp.). O. Foss et al.: Op. cit., s. 2-4.

<sup>13</sup> Za Eurostat.

<sup>14</sup> *Nomenclature of Territorial Units for Statistics – NUTS*.

[http://ec.europa.eu/comm/eurostat/ramon/nuts/splash\\_regions.html](http://ec.europa.eu/comm/eurostat/ramon/nuts/splash_regions.html) (11.05.2008).

NUTS 2	NUTS 3
Övre Norrland	Norrbotten, Västerbotten
Mellersta Norrland	Jämtland, Västernorrland
Norra Mellansverige	Gävleborg, Dalarna, Värmland
Stockholm	Stockholm
Östra Mellansverige	Uppsala, Södermanland, Örebro, Västmanland, Östergötland
Västssverige	Västra Götaland, Halland
Småland och öarna	Kalmar, Kronoberg, Jönköping, Gotland
Sydsverige	Skåne, Blekinge



Rys. 1. Podział terytorialny Szwecji według kategorii NUTS 2 i 3

Źródło: A National Strategy for Regional Competitiveness, Entrepreneurship and Employment 2007-2013. Ministry of Enterprise, Energy and Communications, Stockholm 2007, s. 35.

Pomimo aktywnej polityki antymigracyjnej, Szwedom w dalszym ciągu nie udaje się powstrzymać procesu wyludniania się terenów północnych. Podczas gdy na obszarze całego królestwa liczba ludności w ciągu ostatnich dziesięciu lat wzrosła o blisko 4%, to na obszarach północnych zanotowano spadek zaludnienia od -2,7% w Övre Norrland do -4,4% w Mellersta Norrland. Największy przyrost ludności nastąpił na obszarach z dużą aglomeracją miejską, czyli w Sztokholmie (+10,6%) oraz w Sydsverige (Malmö, Lund, przyrost o +6,5%). Następuje zatem kontynuacja wcześniejszego schematu migracyjnego, wyludnianiu obszarów północnych towarzyszy duży przyrost mieszkańców na terenach najlepiej rozwiniętych. Należy jednak również pamiętać, że ważną przyczyną wzrostu liczby ludności jest także imigracja spoza granic kraju. Tylko w 2007 roku liczba imigrantów wyniosła 99,5 tys., z czego połowa pochodziła spoza Unii Europejskiej<sup>15</sup>. Imigranci wybierają jednak najczęściej południowe

<sup>15</sup> Kort om migration 2007. Migrationsverket. <http://www.migrationsverket.se> (12.05.2008). W 2007 roku ponad 1,23 mln mieszkańców kraju było urodzonych poza Szwecją (13,4% łącznej populacji). Imigranci stanowią więc znaczną część szwedzkiego społeczeństwa. *Befolkningsstatistik i sammandrag 1960-2007*. Statistiska Centralbyrån. <http://www.scb.se>

tereny kraju do zamieszkania, przyczyniając się w ten sposób do powiększania dysproporcji ludnościowych w Szwecji.

Można również zauważyć wyraźne dysproporcje w rozwoju gospodarczym poszczególnych regionów. Zdecydowanie najlepiej rozwiniętym obszarem Szwecji jest okręg sztokholmski, zarówno pod względem PKB, jak i PKB per capita. W okresie 1997-2005 PKB zwiększyło się w tym okręgu o ponad połowę, tj. o blisko 53%, podczas gdy PKB kraju wzrosło tylko o 42%. Dość szybko rozwijającymi się regionami kraju były także okręgi Västsverige (na tym obszarze leżą takie ośrodki miejskie jak Göteborg, Borås, Trollhättan) oraz Östra Mellansverige (Uppsala, Södertälje, Eskilstuna, Örebro, Västerås, Linköping, Norrköping). Z drugiej strony obszary środkowo-północnej Szwecji rozwijały się najwolniej, tj. Mellersta Norrland oraz Norra Mellansverige – przyrost zaledwie o 30%. Warto zauważyć, że również jeden z okręgów południowych – Småland och öarna – również rozwijał się w podobnym tempie. Przyczyną tego stanu rzeczy może być rolniczy charakter tego obszaru. Relatywnie szybko rozwijał się jednak najbardziej na północ wysunięty obszar kraju – Övre Norrland. Łączny przyrost PKB tego regionu (+37,3%) był wyższy od Sydsverige (+36,8%). Średnia zmiana roczna w badanym okresie przemawia jednak na korzyść tego drugiego obszaru, który rozwijał się tempie blisko 3% rocznie, a Övre Norrland zaledwie 1,1% rocznie. Uwidacznia się tutaj na nowo podział na obszary rozwojowe i raczej stagnacyjne. Najszybsze tempo rozwoju notują obszary najzamożniejsze i najlepiej uprzemysłowione, natomiast najwolniejszy rozwój następował na obszarach północnych. Wydaje się więc, że pomimo zamierzeń władz różnice w zamożności i potencjale rozwojowym poszczególnych regionów Szwecji ulegają dalszemu pogłębieniu.

Wskaźnik PKB per capita ukazuje relatywnie niewielkie różnice między poszczególnymi regionami kraju – waha się od 256 tys. SEK do 291 tys. SEK (poza okręgiem sztokholmskim, gdzie ten wskaźnik wynosi 425 tys. SEK w 2005 roku). Co warto zauważyć, północne okręgi wcale nie notują tutaj najniższych wartości, lecz dość wysokie (276 tys. SEK w Övre Norrland i Mellersta Norrland). Należy jednak pamiętać, że to właśnie północne regiony doświadczają spadku liczby ludności, co pozytywnie wpływa na powyższy wskaźnik. Podobnie koncentracja przemysłu wydobywczego oraz drzewnego na północy ma również duże znaczenie.

Analiza wartości przeciętnego dochodu mieszkańca danego regionu (w ujęciu rocznym w 2006 roku) pokazuje jednak dość równomierne jego rozłożenie na terenie kraju. Poza regionem sztokholmskim, gdzie statystyczny obywatel otrzymuje średnio 283 tys. SEK rocznie, przeciętny dochód oscyluje wokół wartości 235 tys. SEK. Najniższy dochód statystycznie otrzymuje mieszkaniiec okręgu



Småland och Öarna (229 tys. SEK), najwyższy zaś okręgu Västsverige (245 tys. SEK). Czy jednak nominalna wartość wynagrodzenia odpowiada jego wartości realnej? Weryfikacja dochodu według jego siły nabywczej zmienia nieco wartość realną wynagrodzeń. Pomimo dynamicznego rozwoju najdalszej północy w ostatnich latach, pracownik otrzymuje tam wynagrodzenie o statystycznie najniższej sile nabywczej, tylko około 14 tys. PPCS<sup>16</sup> miesięcznie (Övre Norrland, 2004 rok, wynagrodzenie pierwotne, tj. przed zapłatą podatków oraz otrzymaniem świadczeń państwowych). Północne obszary położone bliżej centrum kraju również charakteryzują się relatywnie niską siłą nabywczą wynagrodzenia, która nie przekracza 15 tys. PPCS. Warto jednak zauważyć, że wartość realna średniej płacy w pozostałych regionach kraju nie odstaje tak bardzo od wartości pozostałych płac. Poza Sztokholmem (21 tys. PPCS) ich wartość oscyluje bowiem wokół 16 tys. PPCS.

Źródeł dość niewielkiego zróżnicowania płac oraz ich siły nabywczej (poza terenem stołecznym) można dopatrywać się w silnym uzwiązku całej gospodarki oraz nawiązywaniu do niegdysiejszej polityki *lika lön för lika arbete*, która oznaczała równe wynagrodzenie za równą pracę, niezależnie od miejsca wykonywania pracy, kondycji finansowej pracodawcy ani wydajności pracownika<sup>17</sup>. Silne poczucie egalitaryzmu w społeczeństwie szwedzkim powoduje, że inicjatywa zrównywania płac nierzadko ma charakter oddolny, społeczny (choć często również związkowy) i niekoniecznie musi pochodzić z wyższych szczebli władzy. Władze kraju mają zatem ułatwione zadanie w zakresie promowania polityki równości oraz wyrównywania szans i standardu życia wszystkich obywateli kraju. Wysokość dochodu rozporządzalnego (dane za 2004 rok, czyli dochodu pierwotnego po opodatkowaniu i otrzymaniu transferów) wskazuje jednoznacznie na kierunek redystrybucji dochodu w Szwecji. Statystyczny obywatel północy ma do swojej dyspozycji około 84% wartości dochodu pierwotnego, podczas gdy mieszkańcy rejonów południowych z reguły poniżej 80%. Mieszkańcowi Sztokholmu, a więc regionu najzamożniejszego, pozostaje na użytek własny zaledwie 71% dochodu pierwotnego.

Nieodłącznym elementem polityki regionalnej w Szwecji jest oddziaływanie na rynek pracy. Pełne zatrudnienie już od początku XX wieku było priorytetem

<sup>16</sup> PPCS (Purchasing Power Consumption Standards) – jednostka obliczeniowa Eurostatu wykazująca siłę nabywczą gospodarstw domowych w zakresie konsumpcji. Dla porównania najniższą wartość PPCS notuje się w północno-wschodniej Rumunii (2,7 tys. PPCS), a najwyższą w Londynie (29,4 tys. PPCS). Wartość dla województwa śląskiego wynosi 7,1 tys. PPCS (najwięcej mazowieckie 9,4 tys., najmniej podkarpackie 4,8 tys. PPCS). *Eurostat Regional...*, op. cit., s. 36-37 i n.

<sup>17</sup> Zob. L. Erixon: *The „Third Way” Revisited – a Revaluation of the Swedish Model in the Light of Modern Economics*. FIEF Working Paper Series 159, Uppsala 2000, s. 14-17.

władz Szwecji, niezależnie od proveniencji politycznej partii rządzących. Pomiedzy poszczególnymi regionami istnieją oczywiście mniejsze lub większe różnice, trudno jednak oprzeć się wrażeniu, że jest to jeden z najlepiej funkcjonujących rynków pracy w całej Unii Europejskiej. Przeciętne zatrudnienie w gospodarce Szwecji kształtuje się na poziomie 74,2%<sup>18</sup> (2007 rok), ustępując pod tym względem jedynie innemu krajowi skandynawskiemu – Danii (77,1%). Najwyższą wartość wskaźnik zatrudnienia przyjmuje w regionie sztokholmskim (75% w 2005 roku) oraz w okręgu Småland och öarna (75%), najniższą natomiast w Sydsverige i Övre Norrland (po 70%). Różnice w wielkości zatrudnienia pomiędzy poszczególnymi regionami nie są więc znaczne. Jednym z priorytetów polityki rynku pracy w Szwecji jest utrzymanie osób po 50 roku życia jak najdłużej w gronie osób aktywnych zawodowo. Wskaźnik zatrudnienia dla tej grupy osób (55-64 lata) jest najwyższy w całej UE i wynosi 70% (2007 rok). Również w tym przypadku okręgi Småland och öarna oraz sztokholmski prezentują się najlepiej (odpowiednio 73% i 72%). Najniższą wartość wskaźnik ten przyjmuje w Övre Norrland (64%). Należy jednak zauważyć, że jest to jeden z najwyższych wyników w całej UE w ogóle. Szwedzka polityka pełnego zatrudnienia przynosi zatem wymierne efekty. Szwedzi zdają sobie sprawę, że utrzymanie hojnego aparatu redystrybucji i państwa opiekuńczego kosztuje, dlatego intensywne wspieranie wysokiego stopnia zatrudnienia i aktywności zawodowej jest dla nich koniecznością<sup>19</sup>.

Pod względem produktywności zatrudnienia prawie cały obszar Szwecji należy do czołówki europejskiej. Wszystkie regiony poza Östra Mellansverige oraz Småland och öarna charakteryzuje produktywność w wartościach przewyższających 60 tys. EUR na zatrudnionego. Najwyższy wskaźnik (76,3 tys. EUR, 2004 rok) zanotowano w Sztokholmie, natomiast drugi najwyższy w okręgu najbardziej wysuniętym na północ, tj. Övre Norrland. Znow znaczenie tutaj ma z pewnością skoncentrowanie wielu branż przemysłowych w tym rejonie (por. wyżej). W obydwu regionach notuje się także najwyższy przyrost produktywności (odpowiednio 13% i 12% rocznie) oraz najwyższą wartość produktywności w przemyśle (81,4 tys. EUR na zatrudnionego w Sztokholmie oraz 85,4 tys. EUR w Övre Norrland). Najniższą produktywność oraz jej najniższy przyrost charakteryzuje Småland och öarna, co jest spowodowane w dużej mierze rolniczym charakterem tego regionu. W przypadku produktywności w usługach Sztokholm (66,8 tys.

<sup>18</sup> Dane rynku pracy za: Eurostat, Statistiska Centralbyrån oraz *Eurostat Regional...*, op. cit., s. 48 i n.

<sup>19</sup> Por. *The Swedish Reform Programme for Growth and Jobs 2006-2008*, 28.11.2006., [Http://ec.europa.eu/growthandjobs/pdf/nrp/SV\\_nrp\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/growthandjobs/pdf/nrp/SV_nrp_en.pdf), (13.05.2008), s. 44-58 i n.; S. Litorin: *Med full sysselsättning som mål*. Arbetsmarknadsdepartement, 7.02.2007, [Http://www.regeringen.se/sb/d/7610/a/76549](http://www.regeringen.se/sb/d/7610/a/76549) (13.05.2008).

EUR na zatrudnionego) wybija się ponownie ponad pozostałe obszary kraju, gdzie produktywność waha się w przedziale 46-51 tys. EUR na zatrudnionego.

Szwecja jest liderem europejskim i światowym pod względem wydatków na badania i rozwój (R&D), przeznaczając na ten cel prawie 4% PKB rocznie<sup>20</sup>. Zarysowuje się tutaj jednak wyraźna dysproporcja pomiędzy poszczególnymi obszarami kraju. Najwięcej na R&D wydaje się w okręgu Västsverige (ponad 6% produktu regionalnego rocznie w 2003 roku), następnie w okręgach sztokholmskim, Östra Mellansverige oraz Sydsverige (między 4,13% a 4,25%). W okręgu Övre Norrland na badania i rozwój przekazuje się 2,49% PRB<sup>21</sup>, natomiast w pozostałych już tylko około 1% PRB rocznie. Pod względem konkurencyjności i rozwoju technologicznego regiony te są zatem w gorszej sytuacji niż pozostała część kraju. Ma to swoje odzwierciedlenie w ilości zgłaszanych patentów jako wyników badań naukowych i innowacji. W okręgach najzamożniejszych ilość patentów na 1 mln mieszkańców przekracza 400 (Sztokholm i Sydsverige) lub oscyluje w okolicach 300 (Västsverige oraz Östra Mellansverige). W pozostałych regionach liczba ta nie przekracza 150, a w Mellersta Norrland wynosi jedynie 89. Należy jednak wspomnieć, że i tak regiony te należą do jednych z lepszych w UE pod tym względem. Nakłady na R&D i rozwój sektora high-tech we współpracy ze szkołami wyższymi należą obecnie do priorytetów szwedzkiej polityki regionalnej i prorozwojowej w ogóle (por. dalej: decentralizacja ośrodków akademickich). Promocję szkolnictwa wyższego widać również w liczbie studentów. Pod względem ilości osób studiujących w stosunku do ludności w wieku 20-24 lat, Szwecja należy do ścisłej czołówki europejskiej razem z Finlandią, a więc również krajem skandynawskim. W okręgu Övre Norrland wskaźnik ten wynosi ponad 102%. Oznacza to, że na tamtejszych uczelniach studiuje więcej osób, niż wynosi populacja w wieku 20-24 lata. Ma to związek z bardzo wysokim zapotrzebowaniem na inżynierów i specjalistów przemysłowych w tamtym regionie. W trzech regionach kraju wskaźnik ten wynosi około 90% (Östra Mellansverige, Sztokholm i Sydsverige), a w pozostałych niewiele mniej (najmniej w Mellersta Norrland – 64%). Szwedzi konsekwentnie prowadzą zatem politykę wspierania konkurencyjności całego kraju poprzez rozwój poszczególnych regionów, szczególnie pod względem innowacyjności i postępu technologicznego. Tego rodzaju polityka przynosi efekty w postaci pozostawania w gronie liderów technologicznych Europy i świata, a także jest nastawiona na aktywne kształtowanie dobrobytu w przyszłości.

Jaki wobec tego ukazuje się obraz różnic regionalnych współczesnej Szwecji? Bez wątpienia najlepiej rozwiniętym obszarem jest okręg stołeczny miasta

<sup>20</sup> Za Eurostat.

<sup>21</sup> Produkt Regionalny Brutto.

Sztokholm, który pod względem bogactwa i produktywności odstaje od pozostałych regionów kraju. Okręgi takie jak Sydsverige czy Västverige nieznacznie ustępują Sztokholmowi pod względem poziomu rozwoju gospodarczego. Pozostałe regiony południa Szwecji pozostają raczej w cieniu zamożniejszych okręgów, choć z pewnością posiadają potencjał potrzebny do efektywnego rozwoju. W przypadku północy kraju należy liczyć się jednak z pewnym zacofaniem gospodarczym. Najslabiej rozwiniętym regionem nie jest mimo wszystko obszar najbardziej wysunięty na północ. Övre Norrland charakteryzuje się relatywnie szybkim tempem rozwoju i innowacji ze względu na dość dużą koncentrację wybranych branż przemysłu w tym regionie. Znacznie słabszy potencjał rozwojowy wykazują pozostałe tereny północne, tj. Mellersta Norrland oraz Norra Mellansverige. Najniższe tempo rozwoju oraz najszybsze tempo wyludniania powodują, że to te obszary są głównym odbiorcami polityki redystrybucyjnej i alokacyjnej Szwecji.

### 3. Współczesne kierunki rozwoju regionalnego w Szwecji

Dzisiejsza polityka regionalna Szwecji jest kształtowana w głównej mierze przez organy władzy centralnej, choć w przypadku polityki prorozwojowej przyjmuje raczej formę wskazywania kierunków zmian oraz proponowania ogólnych ram rozwojowych niż bezpośredniej ingerencji państwa we wzrost gospodarczy regionów. Polityka redystrybucji pozostaje natomiast całkowicie w gestii władz państwowych (por. dalej).

Ogólne założenia i cele polityki regionalnej Szwecji można znaleźć w propozycjach i dokumentach rządowych, z czego cztery ostatnie posiadają największe znaczenie. W propozycji nr 1997/1998:62 „Regional tillväxt – för arbete och välfärd”<sup>22</sup> (Rozwój regionalny – dla pracy i dobrobytu) podkreślono, że politykę tę prowadzi się dla „[...] efektywności społecznej oraz redystrybucji dochodu”. Polityka regionalna „[...] ma na celu bardziej wydajne korzystanie z zasobu kapitału społecznego oraz równą dystrybucję dobrobytu i poprawę perspektyw jednostek odnośnie pracy i miejsca zamieszkania”. Ustawa zaznacza zatem główną rolę polityki redystrybucji oraz równego dostępu do dóbr publicznych i usług sektora państwowego. Zgodnie z ustawą wszyscy mieszkańcy kraju mają prawo do takiego samego standardu życia niezależnie od tego, czy mieszkają w mie-

<sup>22</sup> Wyjątki z dokumentów rządowych cytuję za: R. Andersson: *The Efficiency of Swedish Regional Policy*. „The Annals of Regional Science” 2005, 4, s. 812-813.

ście, czy na terenach wiejskich i/lub północnych. W kwestii celów gospodarczych i rozwojowych wskazano na postęp oparty na specjalizacji i wykorzystaniu przewag komparatywnych poszczególnych regionów kraju.

Treść kolejnej propozycji w zasadzie niewiele zmieniła pod względem istoty polityki regionalnej. W akcie nr 2001/2002:4 „En politik för tillväxt och livskraft i hela landet”<sup>23</sup> (Polityka dla wzrostu i vitalności w całym kraju) znów podkreślono konieczność zapewnienia równego dostępu do dobrobytu w całym kraju, choć więcej miejsca poświęcono sprawom gospodarczym. Zgodnie z ustawą rząd ma zapewnić poszczególnym regionom równe szanse rozwojowe (głównie poprzez politykę wyrównawczą – por. dalej), a także skoncentrować się na poprawie funkcjonowania lokalnych rynków pracy. Ustawa ta łączy więc nieco bardziej niż poprzednia konieczność osiągania wzrostu gospodarczego w całym kraju z redystrybucją bogactwa. Zauważa się nawet stwierdzenia, że „[...] długookresowy wzrost gospodarczy powinien być akcentowany bardziej niż wzrost konsumpcji” oraz że „[...] rozwój gospodarczy przedsiębiorstw jest ważniejszy niż czasowy wzrost zatrudnienia”<sup>24</sup>.

Następny akt prawny dotyczący regionalnego rozwoju gospodarczego koncentruje się już tylko na zagadnieniu utrzymania wysokiego wzrostu gospodarczego w nowych uwarunkowaniach gospodarki otwartej. Raport 2004:26 „Innovativa Sverige: En strategi för tillväxt genom förnyelse”<sup>25</sup> (Innowacyjna Szwecja: strategia dla rozwoju poprzez odnowę) podkreśla zmieniające się warunki globalnej konkurencji i nowych stosunków gospodarczych na świecie. Konieczność dotrzymania kroku współczesnym zmianom wymaga nowych kierunków i strategii działania całego społeczeństwa. Władzom lokalnym przypada tutaj w udziale promocja oraz wspieranie nowoczesnej infrastruktury gospodarczej i telekomunikacyjnej, oferowanie usług publicznych związanych z innowacyjnością, propagowanie mobilności, a także elastyczności społecznej. Raport potwierdza, iż należy kontynuować politykę zdecentralizowanego wzrostu, gdzie każdy region posiada określoną specjalizację i w ten sposób przyczynia się do ogólnego rozwoju kraju.

W grudniu 2006 roku opracowano i przyjęto do realizacji „Narodową strategię dla regionalnej konkurencyjności, przedsiębiorczości i zatrudnienia 2007-2013”<sup>26</sup>.

<sup>23</sup> *En politik för tillväxt och livskraft i hela landet*. Regeringens proposition 2001/2002:4, Stockholm.

<sup>24</sup> *Ibid.*, s. 203.

<sup>25</sup> *Innovativa Sverige: En strategi för tillväxt genom förnyelse*. SOU 2004:36, Stockholm, w szczególności s. 32-36.

<sup>26</sup> *A National Strategy...*, op. cit. Znacznie szersze i dokładniejsze opracowanie dotyczące rozwoju poszczególnych regionów, w tym rolę programów europejskich oraz tzw. RUP (*regionalutveckling program*), czyli regionalnych programów rozwoju, można znaleźć w: *Regionala tillväxtprogramen 2006 – På väg mot ett fokuserat tillväxtarbete*. NUTEK, Stockholm 2007, w szczególności rozdziały II, III i VII.

W opracowaniu po raz kolejny podkreślono rolę specjalizacji poszczególnych regionów dla wspólnego wzrostu gospodarczego oraz konieczność wyrównywania standardu życia wszystkich obywateli. Główny akcent polityki przeniesiono jednak na efektywność rynku pracy jako podstawowego czynnika zapewniającego dobrobyt społeczeństwu<sup>27</sup>. W strategii wyróżniono cztery podstawowe priorytety polityki regionalnej:

1. Innowacja i odnowa (*Innovation och förnyelse*).
2. Wsparcie dla kwalifikacji oraz zwiększona podaż pracy (*Kompetensförsörjning och ökat arbetskraftsutbud*).
3. Dostępność (*Tillgänglighet*).
4. Strategiczna współpraca ponadgraniczna (*Strategiskt gränsöverskridande samarbete*).

Pierwszy priorytet opiera się na wspieraniu środowisk innowacyjnych oraz przedsiębiorczości. Innowacje przyciągają inwestorów strategicznych, będących często podstawą rozwoju danej społeczności, a także wspierają proces restrukturyzacji i zakładanej „odnowy” przedsiębiorstw. Są również kluczowe dla podnoszenia konkurencyjności firm i całych regionów. Innowacje wpisują się w politykę specjalizacji poszczególnych regionów, szczególnie w zakresie branż kluczowych dla kraju, jak przemysł motoryzacyjny, drzewny, metalurgiczny, biotechnologiczny, lotniczy czy telekomunikacyjny. Promocja innowacji pozwoli Szwecji na utrzymywanie się w gronie światowych liderów w tych dziedzinach. Niniejszy priorytet wspiera także przedsiębiorczość, szczególnie w sferze pracy wymagającej wysokich kwalifikacji oraz zakładania nowych przedsiębiorstw oferujących innowacyjne usługi.

Kolejny priorytet dotyczy rozwoju i konkurencyjności rynku pracy. Podkreśla się konieczność dostosowania podaży pracy do wymagań rynku w dobie globalnej „ekonomii wiedzy”. Oddziaływanie na rynek pracy powinno także dotyczyć unowocześnionych szkoleń zawodowych oraz ciągłego doszkalania pracowników (*life-long learning*). Zbliżające się problemy demograficzne wymuszają lepszą integrację imigrantów oraz młodych ludzi z rynkiem pracy. Ograniczenia i bariery związane z zatrudnianiem również powinny zostać ograniczone.

Priorytet „dostępności” dzieli się na dwie podkategorie: „Powiększenie” regionalne (*Regionförstoring*) oraz Zaawansowane społeczeństwo informacyjne (*Ett utvecklat informationssamhälle*). Osoby zamieszkujące peryferyjne i odległe regiony kraju są w wielu przypadkach odłączone od krajowego, a nawet regionalnego rynku pracy. Należy zatem aktywować te osoby poprzez rozwój infrastruktury i usług komunikacyjnych. Wzajemna integracja takich regionów może

---

<sup>27</sup> *A National Strategy...*, op. cit., s. 6.

zwiększyć ich potencjał rozwojowy oraz zmniejszyć ich podatność na słabą koniunkturę gospodarczą. Również dalsze rozszerzanie ogólnego dostępu do sieci telekomunikacyjnych może przynieść korzyści tym regionom. Umożliwi to wykonywanie pracy z dużej odległości, powiększy dostęp do potencjalnych rynków zbytu lokalnych przedsiębiorstw, ułatwi dostęp do światowych zasobów wiedzy, a przede wszystkim podniesie konkurencyjność owych regionów.

Ostatni priorytet dotyczy promocji współpracy ponadgranicznej dla niektórych regionów. Bliższa kooperacja pomiędzy jednostkami szwedzkimi, norweskimi, fińskimi czy duńskimi może odbywać się z korzyścią dla wszystkich stron. Współpraca taka może dotyczyć wspólnych przedsięwzięć infrastrukturalnych, integracji rynków pracy czy kwestii ochrony środowiska<sup>28</sup>.

Dodatkowe strategie rozwoju zostały opracowane także dla regionów słabo zaludnionych w północnej Szwecji oraz dla obszarów wielkomiejskich. Pierwsze z nich powinny w dalszym ciągu niwelować niekorzyści związane z dużymi dystansami komunikacyjnymi, a także kontynuować rozwój przemysłu i usług, szczególnie w sferze nowych technologii. Dobrym kierunkiem byłaby także intensywna promocja turystyki. Z kolei tereny wielkomiejskie mierzą się z innymi problemami wymagającymi rozwiązania, tj. likwidacja wykluczenia społecznego (a więc także z rynku pracy) najczęściej wśród osób młodych i imigrantów oraz wspieranie rozwoju dzielnic o słabszym potencjale ekonomicznym. Ponadto wskazana jest dalsza promocja innowacyjności oraz współpracy ponadregionalnej i ponadgranicznej<sup>29</sup>.

Szwecja otrzyma dość duże wsparcie finansowe z Unii Europejskiej na realizację wymienionych celów, które są zresztą jak najbardziej spójne z polityką

<sup>28</sup> Można tutaj przytoczyć dwa wymowne przykłady. Symboliczne znaczenie dla współpracy ponadgranicznej miało utworzenie w 1959 roku mikropaństwa Morokulien (zaledwie 6 hektarów) na granicy szwedzko-norweskiej (w Szwecji gmina Eda, hrabstwo Värmland), którego w zasadzie jedynym zadaniem było prowadzenie audycji radiowych o jednoznacznym tytule: „Ponad granicami”. Państewko to przetrwało tylko tydzień, jednak do dzisiaj jest atrakcją turystyczną oraz symbolem współpracy ponadgranicznej obydwu państw. Zob.: <http://www.morokulien-infocenter.com>. Bliższym naszym czasem przykładem może być miasteczko Haparanda, leżące tuż przy granicy z Finlandią. Współpraca szwedzko-fińska w tej miejscowości jest posunięta tak daleko, że Haparanda była jednym z niewielu okręgów (a jedynym na północy), w którym przeważały głosy popierające wprowadzenie Euro w wyniku referendum z 2003 roku. Zob. L. Jonung: *The Political Economy of Monetary Unification: The Swedish Euro Referendum of 2003*. „Cato Journal” Spring 2004, s. 126; <http://www.val.se/val/emu2003>

<sup>29</sup> Przykładami takiej kooperacji może być budowa połączeń komunikacyjnych między Kopenhagą a Skanią, rozwój współpracy między Zachodnią Szwecją a Norwegią, a także między Sztokholmem i pozostałymi regionami nadbałtyckimi (Finlandia, Estonia, Litwa, Łotwa). Ponadto prawie cały teren Szwecji podlega ponadgranicznej współpracy w ramach wspierania euroregionów przez UE. W latach 2007-2013 regiony szwedzkie będą uczestniczyć w sześciu takich programach: Nord, Botnia-Atlantica, Sweden-Norway, Central Baltic, Öresund-Kattegatt-Skagerrack, South Baltic. Więcej: *A National Strategy...*, op. cit., s. 45-46.

regionalną Unii. W latach 2007-2013 na regionalne programy strukturalne przeznaczone zostanie prawie 8,5 mld SEK ze środków unijnych, a poza tym 9,8 mld SEK ze środków państwowych oraz 4,3 mld SEK ze środków prywatnych<sup>30</sup>. Największa ilość środków przeznaczona będzie na sfinansowanie pierwszego wymienionego celu, tj. Innowacji i odnowy, w tym głównie na badania i rozwój oraz innowacje i wspieranie przedsiębiorczości. Ponadto blisko 1 mld SEK przeznaczone będzie na promowanie społeczeństwa informacyjnego.

W omawianej powyżej strategii rozwoju Szwecji zauważa się zatem bardzo silny nacisk na promocję innowacyjności i przedsiębiorczości, na integrację społeczną służącą rozwojowi poszczególnych regionów oraz tworzeniu więzi pomiędzy lokalnymi rynkami pracy, na zmniejszanie utrudnień komunikacyjnych wynikających z dużych odległości, a także na zawiązywanie współpracy międzynarodowej przez poszczególne jednostki terytorialne. Należy pamiętać, iż mimo tego, że niniejsza strategia jest opracowana przez władze centralne dla całego kraju, to właśnie regionom przypadnie rola ich realizacji. Rząd jedynie sugeruje kierunek rozwoju, natomiast decyzje o podążaniu za proponowanym celem podejmą władze regionalne i gminne. Następuje zatem kontynuacja swoistej konkurencji pomiędzy poszczególnymi obszarami kraju. Regiony, które dobrze wykorzystają swoje przewagi komparatywne, możliwości i nadarzające się okazy, przyczynią się nie tylko do podniesienia dobrobytu swoich mieszkańców, ale także do wzrostu gospodarczego całego kraju. Regiony, które nie skorzystają z nadarzających się okazji, stracą swoją szansę rozwoju.

#### 4. Regionalna redystrybucja dobrobytu

Nieodłączną częścią szwedzkiego modelu gospodarczego, w tym także polityki regionalnej, jest system redystrybucji dochodu i dobrobytu<sup>31</sup> pomiędzy poszczególnymi jednostkami samorządu terytorialnego (JST). Od stycznia 2005 roku obowiązuje nowy system wyrównawczy dla JST, składający się z pięciu elementów: wyrównania dochodów, wyrównania kosztów, grantu strukturalnego, grantu przejściowego oraz grantu/opłaty dostosowawczej<sup>32</sup>.

Podstawową przesłanką będącą uzasadnieniem dla tego systemu jest redystrybucyjny i egalitarystyczny charakter szwedzkiej polityki społeczno-gospo-

<sup>30</sup> *Faktablad: Budgetpropositionen för 2008: Regional tillväxtpolitik*. Näringsdepartamentet, 20.09.2007. [www.regeringen.se/sb/d/9467/a/88256](http://www.regeringen.se/sb/d/9467/a/88256) (26.05.2008).

<sup>31</sup> *Kommunalekonomisk utjämning*, czyli dosłownie „gminne (lokalne) wyrównanie ekonomiczne”.

<sup>32</sup> *Local Government Financial Equalization in Sweden*. Ministry of Finance and Swedish Association of Local Authorities and Regions, Stockholm 2005, s. 5-7.



darczej. Jednym z głównych celów polityki regionalnej Szwecji (a w przeszłości najważniejszym celem) jest i było zapewnienie równego dostępu wszystkich obywateli kraju do usług sektora publicznego, oferowanych na tym samym poziomie niezależnie od miejsca zamieszkania beneficjenta ani jego statusu społecznego i ekonomicznego. Dotyczy to między innymi usług edukacyjnych, zdrowotnych, opiekuńczych, a także infrastruktury drogowej, komunikacyjnej i ogólnospołecznej. Jeżeli zatem usługi te mają być oferowane na zbliżonym poziomie we wszystkich częściach kraju, należy dokonać odpowiedniego wyrównania finansowego pomiędzy podmiotami odpowiedzialnymi za oferowanie tych usług.

Szacuje się, że średnio 70% usług świadczonych przez JST jest finansowana z podatków lokalnych, natomiast tylko 15% ich przychodów pochodzi z budżetu państwa<sup>33</sup>. Istotnym problemem staje się zatem kwestia zróżnicowania dochodów poszczególnych jednostek lokalnych. JST posiadające wyższą bazę podatkową oraz lepszą sytuację gospodarczą uzyskują większe wpływy niż jednostki znajdujące się w gorszej sytuacji ekonomicznej i strukturalnej. Pierwszy element systemu wprowadza więc zasadę wyrównywania dochodów JST. Porównuje się „potencjał” podatkowy poszczególnych gmin i hrabstw, a następnie dokonuje obliczeń wykazujących, czy dana jednostka otrzyma wyrównanie do swoich dochodów, czy będzie zmuszona uiścić opłatę wyrównującą. Jako granicę uznano tutaj 115% wartości przeciętnej bazy podatkowej dla gmin oraz 110% dla hrabstw. W 2005 roku głównymi beneficjentami wyrównania dochodów były tereny leżące w zachodniej części Szwecji, przy granicy z Norwegią (tereny górskie), środkowa północ (regiony Norra Mellansverige oraz Mellersta Norrland) oraz tereny rolnicze (Småland och Öarna oraz Sydsverige). Jednostki, które zmuszone były wpłacić część swoich środków do systemu to głównie Sztokholm z przedmieściami oraz niektóre gminy leżące w obszarze Göteborga i Malmö (łącznie tylko 13 gmin i jedno hrabstwo). Ogólna wartość grantu państwowego wyniosła 45 mld SEK. W wyniku powyższych działań różnica pomiędzy wpły-

<sup>33</sup> Ibid., s. 8. Większość dochodów JST pochodzi z lokalnego podatku dochodowego. Opodatkowanie dochodów w Szwecji składa się z dwóch części – podatku lokalnego oraz podatku centralnego. Każda gmina ma prawo ustalania wysokości własnego podatku, w 2007 roku przeciętnie podatek ten wynosił 31,55% (z czego 20,78 pkt. % należy do gmin, a 10,84 pkt. % należy do hrabstwa, w którym znajduje się dana gmina). Podatek ten nakłada się na każdego obywatela, który przekroczy 109 tys. SEK dochodu rocznie. Natomiast przy przekroczeniu 328 tys. SEK dochodu, dodatkowo nakłada się na niego podatek centralny w wysokości 20% (plus 5 pkt. % przy dochodach wyższych od 488 tys. SEK rocznie). Tym samym wpływy lokalne z podatków dochodowych są znacznie wyższe niż wpływy centralne, co ma duże znaczenie dla systemu wyrównawczego. Zob.: *Skatter i Sverige 2007 – Skattestatistisk årsbok*. Skatteverket, Stockholm 2007, s. 73-73 i 78-80.

wami z podatków na mieszkańca w poszczególnych gminach zmniejszyła się z ponad 20 tys. SEK do około 2 tys. SEK<sup>34</sup>.

Drugim, równie ważnym elementem systemu redystrybucyjnego jest wyrównywanie kosztów. Działanie to dotyczy tylko kosztów, na które JST nie mają żadnego wpływu. Cel obejmuje zatem różnice strukturalne, które wpływają jedynie na obowiązkowe działania władz lokalnych. Koszt tych działań jest szacowany na uśrednionym poziomie jakościowym. Gmina czy hrabstwo może oferować swoim mieszkańcom usługi o lepszym standardzie, nie otrzyma jednak za to rekompensaty. Wśród różnic strukturalnych kwalifikujących się do programu wyrównawczego wyróżnia się: czynniki geograficzne (odległości, koszty ogrzewania, koszty budowlane i wykonawcze, systemy komunikacyjne), etniczne (ilość imigrantów, ich integracja społeczna), demograficzne (wiek mieszkańców, ilość pacjentów, osób potrzebujących opieki, liczba osób podlegająca edukacji) oraz socjoekonomiczne (struktura gospodarcza, problemy społeczne). Gminom przyporządkowuje się dziewięć określonych zadań, za które są odpowiedzialne (głównie edukacja, opieka społeczna i łagodzenie czynników geograficznych), hrabstwom tylko jedną dziedzinę (opiekę zdrowotną), natomiast odpowiedzialność za transport publiczny dzieli się pomiędzy obie te formacje samorządowe. Procedura redystrybucyjna polega na wyliczeniu przeciętnych kosztów, jakie JST są zmuszone ponieść, żeby zapewnić powyższe usługi na zbliżonym poziomie jakościowym, a następnie porównaniu ich z krajową średnią. Jeżeli dana jednostka ponosi koszty niższe od przeciętnych, oznacza to, że posiada korzystne uwarunkowania strukturalne i musi ponieść określone opłaty wyrównawcze, natomiast w sytuacji odwrotnej, tj. kiedy dana jednostka ponosi wyższe koszty (posiada niekorzystne uwarunkowania strukturalne), gmina lub hrabstwo otrzymuje określoną wartość dopłaty.

System wyrównywania kosztów jest samofinansujący się, państwo nie przekazuje żadnych środków na wyrównywanie kosztów. W 2005 roku 155 gmin otrzymało wyrównanie w ramach tego programu, natomiast 135 gmin zmuszone było wnieść opłatę wyrównującą<sup>35</sup>. W przypadku hrabstw 10 z nich otrzymało w ten sposób dodatkowe środki, a 11 straciło je. Głównymi beneficjentami redystrybucji tego rodzaju były obszary północne kraju oraz Sztokholm (głównie ze względu na problemy społeczne), natomiast koszty poniosły najczęściej tereny południowej i środkowej Szwecji.

Pozostałe elementy systemu wyrównującego mają nieco mniejsze znaczenie, jednak w dalszym ciągu pozostają częścią regionalnej polityki redystrybucyjnej<sup>36</sup>.

<sup>34</sup> Bardziej szczegółowe wyliczenia i przykłady patrz: *Local Government...*, op. cit., s. 10-16.

<sup>35</sup> Więcej: *ibid.*, s. 16-24.

<sup>36</sup> *Ibid.*, s. 24-28.

Grant strukturalny ma na celu wzmocnienie finansowania gmin i hrabstw charakteryzujących się niewielkim zaludnieniem oraz problemami rynku pracy, a także dla tych jednostek, które finansowo straciły na wprowadzeniu powyższego systemu wyrównawczego w formie z 2005 roku. Odbiorcami tego grantu są tereny północnej i środkowej Szwecji, a także niektóre gminy południowej części kraju, jak Malmö czy Gotlandia.

Grant przejściowy przewidziany jest na 6 lat (a więc do 2010 roku) i służy jako rekompensata dla JST, które poniosły straty wraz z implementacją nowego systemu redystrybucji. Grant ten daje im możliwość przeprowadzenia odpowiednich zmian strukturalnych w tym okresie.

Oplata lub grant dostosowawczy dotyczy wszystkich gmin w takim samym stopniu i jest wyrazem ogólnej polityki państwowej kraju. Jeżeli władze centralne uznają, że na powyższą politykę redystrybucji przeznaczono zbyt wiele środków<sup>37</sup>, mogą nałożyć opłatę dostosowawczą, która obejmie wszystkie jednostki samorządowe w jednakowym stopniu (w przeliczeniu na mieszkańca), lub w odwrotnej sytuacji władze mogą zdecydować o przekazaniu dodatkowych środków finansowych na analogicznie działający grant dostosowawczy.

Obok polityki regionalnej w ujęciu rozwojowym i gospodarczym, nie można zapominać o zupełnie innym wymiarze tej polityki, tj. o wymiarze społecznym i redystrybucyjnym. Kontynuując ideę i politykę państwa dobrobytu, Szwedzi uznają redystrybucję oraz wyrównywanie standardu życia za integralną część polityki regionalnej swojego kraju. Redystrybucja ta następuje najczęściej od obszarów najlepiej rozwiniętych, jak Sztokholm, Västsverige, Östra Mellansverige czy Sydsverige, do regionów najsłabszych gospodarczo i z problemami społecznymi, czyli najczęściej w kierunku północnym oraz terenów rolniczych na południu (głównie Småland och öarna). Wtórny podział dochodu łączy się także z wykazanymi wyżej celami „rozwojowej” polityki regionalnej. Stwarzanie równych warunków życia oraz dostępu do usług na zbliżonym poziomie zwiększa atrakcyjność regionów słabszych gospodarczo oraz może stymulować ich wzrost i dalszy rozwój. Bodźce do opuszczania tych regionów ulegają osłabieniu. Lepsza infrastruktura komunikacyjna i społeczna sprzyja inwestycjom oraz ulepsza znajdujący się tam kapitał fizyczny i ludzki. Wszystko to stwarza równe szanse dla poszczególnych obszarów kraju, pozostawiając jednak ostateczny wynik decyzjom poszczególnych jednostek, a więc decyzjom o charakterze rozwojowym i przyszłościowym w sferze gospodarczej.

<sup>37</sup> Należy pamiętać, że mnogość czynników, jak np. zmieniająca się baza podatkowa, koniunktura lub inne czynniki strukturalne, w dużym stopniu ogranicza możliwości dokładnego szacowania dochodów i kosztów JST. Stąd końcowy wynik finansowy omawianej polityki może być różny od wcześniej zakładanego.

## 5. Uwagi na temat efektywności polityki regionalnej

Pomimo tak szeroko zakrojonej oraz tak precyzyjnie zaplanowanej strategii działań w ramach polityki regionalnej, nie unika ona krytyki ekonomistów. Warto przyrzeć się pokrótce tej krytyce, aby dostrzec niektóre błędy i niedoskonałości szwedzkiej polityki regionalnej.

R. Andersson wskazuje na bardzo możliwy konflikt celów<sup>38</sup>. Założenia władz często mogą okazać się sprzeczne – cel wzrostu gospodarczego, zarówno całego kraju, jak i regionów, może konfliktować z celem sprawiedliwej redystrybucji dobrobytu w społeczeństwie<sup>39</sup>. Odbieranie środków finansowych regionom najzamożniejszym, a więc zazwyczaj o największym potencjale gospodarczym i rozwojowym, szkodzi wzrostowi gospodarczemu, natomiast jest zgodne z celem redystrybucyjnym. Podobnie zezwolenie na pewien wymiar konkurencji pomiędzy poszczególnymi regionami kraju już w swojej istocie stoi w sprzeczności z równością społeczną. Awans gospodarczy regionów będzie także oznaczał konieczność dopłacania do regionów uboższych, co z pewnością osłabi bodźce do dalszego rozwoju<sup>40</sup>.

Słabością polityki regionalnej jest również niejednoznaczne rozgraniczenie kierunków wsparcia, a mianowicie tego, czy strategiczne działania dotyczą polityki terytorialnej, czy sektorowej<sup>41</sup>. Ta pierwsza skoncentrowana jest na rozwoju regionalnym oraz na regionalnych nierównościach, natomiast polityka sektorowa dotyczy kraju jako całości (w aspekcie wzrostu gospodarczego oraz dobrobytu społecznego), choć oczywiście z efektami na poziomie regionalnym. Ponadto niesprecyzowany podział odpowiedzialności oraz duża ilość podmiotów mają-

<sup>38</sup> R. Andersson: Op. cit., s. 817-818. W podobnym tonie wypowiadają się autorzy rządowego raportu dotyczącego polityki regionalnej w Szwecji: „Polityka regionalna dokonywała redystrybucji dobrobytu, ale nie wzrostu gospodarczego”. Por. *Regionalpolitiken – en ESO-rapport om tro och vetande*. Finansdepartamentet, Ds 1999:50, Stockholm, s. 117-118, 123-124.

<sup>39</sup> Warto tutaj przytoczyć opinię S. Wibego, który przestrzega przed traktowaniem redystrybucji dobrobytu oraz polityki pro wzrostowej jako wspólnych i współzależnych elementów polityki regionalnej. Jego zdaniem polityka redystrybucji wykazuje jedynie „regionalne efekty”, natomiast nie jest polityką regionalną per se. Zob. S. Wibe: *Vad kostar regionalpolitiken?* „Ekonomisk Debatt” 2002:4.

<sup>40</sup> „Cel wzrostu dla wszystkich regionów jest [...] nierealny. Rząd powinien przeprowadzić analizę, które regiony mają rzeczywiste podstawy do wzrostu z pomocą państwa. [...] jedną rzeczą jest cel redystrybucyjny, a zupełnie inną wspieranie wzrostu w regionach, które nie mają do niego podstaw nawet z pomocą państwa”. Zob. R. Andersson: *Regionalpolitiken bör reformeras*. „Ekonomisk Debatt” 2005:1, s. 22-23.

<sup>41</sup> B. Lindström: *Regionalpolitiken som tillväxtpolitik: Retorik och substans i den regionala utvecklingspolitiken*. Institutet för Tillväxtpolitiska Studier, A2005:011, Östersund 2005, s. 15-20.

cych wpływ na podejmowanie decyzji powodują spowolnienie procesów gospodarczych i społecznych na poziomie regionalnym.

Andersson krytykuje również poszczególne narzędzia realizacji polityki regionalnej w Szwecji. Jego zdaniem zawodzi program subsydiów i dopłat dla przedsiębiorstw zlokalizowanych w niekorzystnych regionach kraju (głównie na północy), a więc takich, które mają utrudniony dostęp do wykwalifikowanej siły roboczej i kapitału oraz są położone w sporej odległości od dużych skupisk ludności. Urzędnicze decyzje oraz brak dokładnie sprecyzowanego planu przydziału dopłat rodzi wątpliwości co do pozytywnych efektów takiej polityki<sup>42</sup>. Co więcej, rzadko które badania wykazują, że polityka subsydiów przynosi pożądane rezultaty<sup>43</sup>. Innym przykładem chybionej polityki regionalnej są subsydia dla publicznych deweloperów budowlanych<sup>44</sup>. W latach 80. i 90. poprzedniego wieku dzięki wsparciu państwa powstało wiele budynków mieszkalnych, jednak głównie poza obszarami wielkomiejskimi. Migracje ludności oraz rosnące koszty utrzymania powodują, że dzisiaj często stoją one puste i nieużytkowane. Państwo przekazuje zatem kolejne środki finansowe na zamykanie lub burzenie budynków mieszkalnych oraz ośrodków użyteczności publicznej, które kilka lat wcześniej samo pomagało budować<sup>45</sup>. Nieuzasadnione finansowo jest także wsparcie wielu transportowych projektów inwestycyjnych<sup>46</sup>, takich jak budowa lotnisk na północy kraju (np. Kallax koło Luleå lub lotnisko w Pajala) czy północnej linii kolejowej *Botniabanan* (łączącej Örnköldsvik z Umeå) oraz jej

<sup>42</sup> R. Andersson: *The Efficiency...*, s. 823-824. Zob. także: L. Bager-Sjögren, Ch. Norrman: *Public Support to Innovative Ventures: Does It Have any Impact?* Working Paper R2007:010, Swedish Institute for Growth Policy Studies, Östersund 2007, s. 21-23. Autorzy tej publikacji są zdania, że efekty polityki dopłat i wsparcia finansowego dla firm są zbyt niskie w porównaniu z nakładami.

<sup>43</sup> Nawet raporty rządowe są tutaj z reguły krytyczne: „Efekty [tej] polityki są słabe lub negatywne i wykazują skutki przeciwne do zamierzonych. [...] Subsydia są zbyt hojne. [...] ich efektem jest wzrost bezrobocia w długim okresie”. *Företagsstödet: Vad kostar det egentligen?* Finansdepartamentet, Ds 1995:14, Stockholm, s. 9-11. Zob. także: *De regionalpolitiska företagsstöden – en studie av användning och effekter*. NUTEK, Stockholm 2000; za: *Regionalpolitiska kostnadspåverkande företagsstöd*. NUTEK, Stockholm 2004, s. 20-22. Zdaniem autorów tego raportu dopłaty mają pozytywne efekty tylko w krótkim okresie, ale w długim są nie do utrzymania. Potrzebna jest również spójna i prorozwojowa polityka podziału dostępnych środków. Zob. także: R. Andersson: *Regionalpolitiken...*, op. cit., s. 26-27.

<sup>44</sup> Zrzeszonych w SABO (*Sveriges Allmännyttiga Bostadsföretag Organisation*). Organizacja ta obejmuje około 300 lokalnych deweloperów budowlanych podlegających władzom miast oraz działających na zasadzie non-profit. SABO kontroluje ponad 20% szwedzkich zasobów mieszkaniowych. Por. [www.sabo.se](http://www.sabo.se), w szczególności *SABO in English – The Swedish housing market*. [http://www.sabo.se/Om\\_SABO\\_Filer/6299\\_sabo\\_english.pdf](http://www.sabo.se/Om_SABO_Filer/6299_sabo_english.pdf) (23.05.2008).

<sup>45</sup> Raport rządowy mówi o blisko 100 mld SEK strat w związku z błędną polityką mieszkalną i budowlaną w latach 90. Zob. *Staten fick Svarte Petter – en ESO-rapport om bostadfinansieringen 1985-1999*. Finansdepartamentet, Ds 2002:9, Stockholm, s. 65 i n.

<sup>46</sup> R. Andersson: *The Efficiency...*, op. cit., s. 826-827.

przedłużenia *Norrbotniabanan* (z Umeå do Luleå). Projekty te charakteryzuje bardzo niskie prawdopodobieństwo przyszłej rentowności oraz wysokie koszty konstrukcji i utrzymania. Jedynym elementem polityki regionalnej, który zyskuje poparcie wśród ekonomistów jest rozbudowa sieci uczelni wyższych na terenie całego kraju. Zakłada się, iż w każdym hrabstwie powinna istnieć co najmniej jedna uczelnia wyższa, co zapewni obywatelom równy dostęp do wyższej edukacji oraz podniesie konkurencyjność regionów. Ponadto specjalizacja poszczególnych uczelni przyczyni się do wzrostu gospodarczego i rozwoju społecznego terenów, na których się znajdują<sup>47</sup>. Próby rozproszenia uczelni wyższych na terenie całego kraju mają jednak również negatywne efekty. Badania wykazują, że w wyniku takiej polityki zyskują najbardziej gminy, które i tak posiadały relatywnie wysoki poziom dochodów i zamożności obywateli<sup>48</sup>. Dekoncentracja ośrodków badawczych hamuje również rozwój kraju jako całości, ponieważ rozbija twórcze i innowacyjne środowiska naukowe, które siłą rzeczy tworzą się samoistnie w dużych ośrodkach miejskich.

Przyjmując powyższe argumenty za uprawnione, można zauważyć, że polityka regionalna Szwecji opiera się w głównej mierze na celu redystrybucji dobrobytu w społeczeństwie, a nie na celu wzrostu i rozwoju gospodarczego. Większość narzędzi tej polityki służy podziałowi dochodu oraz polepszaniu warunków życia osób zamieszkujących tereny północne, słabiej rozwinięte lub z problemami społecznymi. Wzrost gospodarczy jest tutaj celem drugorzędny, ponieważ jednostki i obszary najbardziej produktywne pozbawia się znacznej części środków finansowych, a dokonywane inwestycje nie posiadają silnego uzasadnienia gospodarczego.

<sup>47</sup> Dobrymi przykładami takiej specjalizacji szkół wyższych mogą być Uniwersytet w Karlstad (gdzie dominuje profil badań leśnych i drzewnych), Politechnika w Luleå (metalurgia), Politechnika w Blekinge (technologie informacyjne). R. Andersson: *Regionalpolitiken...*, op. cit., s. 29-30. Badania wskazują również, że przyrost liczby nowych patentów jest znacznie wyższy w nowych ośrodkach naukowych niż w tych o ugruntowanej pozycji. Podobnie wzrost produktywności w gminach leżących bliżej nowych ośrodków jest większy od tej w gminach położonych bliżej ośrodków starszych. Zob. R. Andersson, M. Wilhelmsson: *Högskolepolitikens effekter på regionernas patent och produktivitet*. „Ekonomisk Debatt” 2004:1. Problemem jest jednak w dalszym ciągu brak odpowiednich bodźców do komercjalizacji wyników badań naukowych. Zob. M. Henrekson: *Strategier för en framgångsrikare kommersialisering av svensk universitetsforskning*. „Ekonomisk Debatt” 2002:2.

<sup>48</sup> J. Gullstrand, C. Hammarlund: *Högskolesatsning i glesbygd försvagar Sveriges tillväxt*. Dagens Nyheter 27.04.2007. Ponadto wskazuje się na problemy migracyjne związane z tą polityką. Z jednej strony obserwuje się odpływ ludzi z uboższych terenów, a z drugiej postępujące zagęszczenie obszarów miejskich. Autorzy wskazują również na to, iż siły rynkowe same doprowadzają w długim okresie do rozproszenia wiedzy na terenie całego kraju, natomiast ograniczanie nierównomiernego wzrostu gospodarczego poszczególnych regionów szkodzi krajowi jako całości.

## Podsumowanie

Pomimo bardzo aktywnej polityki regionalnej, prowadzonej już ponad pół wieku, Szwecja w dalszym ciągu pozostaje krajem zróżnicowanym pod względem rozwoju i potencjału gospodarczego, a także standardu życia obywateli. Wynika to w pierwszym rzędzie z geograficznego ukształtowania i położenia kraju. Tereny północne i góryste są regionami o wzrastającym wyludnieniu oraz o najwolniejszym wzroście gospodarczym. Obszary południowe kraju, w tym główne miasta Sztokholm, Göteborg i Malmö, są z drugiej strony najdynamiczniejszymi i najlepiej rozwiniętymi częściami Szwecji. Polityka regionalna opiera się zatem na dwóch elementach: na sprawiedliwej redystrybucji dobrobytu społecznego na wszystkie regiony kraju oraz na wspieraniu rozwoju gospodarczego kraju poprzez rozwój poszczególnych regionów. Historycznie ewolucja tej polityki przebiegała od nacisku na redystrybucję w drugiej połowie XX wieku, do promowania różnorodności regionalnej i rozwoju każdego regionu z osobna dzisiaj. Obydwa cele zachowują jednak swą aktualność. Jedynie akcent przemieszcza się coraz szybciej w kierunku wzrostu gospodarczego.

Zwraca się również uwagę na pewną sprzeczność celów szwedzkiej polityki regionalnej. Redystrybucja dobrobytu, przejawiająca się w chęci zapewnienia każdemu obywatelowi usług i dóbr publicznych na tym samym poziomie, wyrównywaniu dochodów oraz niwelowaniu kosztów społecznych związanych z zamieszkiwaniem na terenach o niekorzystnych warunkach strukturalnych, stoi często w sprzeczności z celem rozwoju gospodarczego całego kraju. Rozwój ten ma się dokonywać poprzez wzrost w poszczególnych regionach, należy jednak pamiętać, iż redystrybucja oznacza często przesunięcie środków z obszarów zamożniejszych, a więc o lepszej wydajności gospodarczej, do terenów uboższych, czyli o słabszym potencjale wzrostu. Tym samym zahamowaniu ulega wzrost gospodarczy całego kraju. Również narzędzia redystrybucji (jak subsydia czy inwestycje publiczne) okazują się nierzadko błędne, co podważa założenie efektywności społecznej polityki redystrybucji dobrobytu.

Obecny kierunek polityki regionalnej Szwecji pozwala jednak wnioskować, iż Szwedzi zdają sobie sprawę z wymagań nowoczesnej gospodarki opartej na kapitale ludzkim i innowacyjności, szczególnie w dobie globalizacji i liberalizacji stosunków gospodarczych na całym świecie. Promocja innowacyjności i specjalizacji regionalnej może okazać się właściwym wyjściem dla utrzymania wzrostu gospodarczego oraz redystrybucji dobrobytu jednocześnie.

Wybrane wskaźniki i dane statystyczne poszczególnych regionów Szwecji,  
podział regionalny według NUTS 2

Wyszczególnienie	Populacja w tys.				PRB (PKB) w mld SEK					PRB (PKB) per capita w tys. SEK		
	1997	2002	2007	zmiana 2007/1997	1997	2002	2005	zmiana 2005/1997	średnia roczna zmiana 2005/1997	1997	2002	2005
Szwecja	8 844	8 937	9 180	+3,8%	1 927	2 420	2 735	+41,9%	b.d.	218	271	303
Övre Norrland	521	508	507	-2,7%	102	120	140	+37,3%	+1,12%	195	236	276
Mellersta Norrland	387	372	370	-4,4%	79	94	103	+30,4%	+0,81%	202	251	276
Norra Mellansverige	849	826	825	-2,8%	165	192	215	+30,3%	+1,53%	194	232	260
Stockholm	1 763	1 850	1 950	+10,6%	523	690	799	+52,8%	+3,98%	298	374	425
Östra Mellansverige	1 494	1 503	1 534	+2,7%	279	350	389	+39,4%	+2,17%	187	234	256
Västssverige	1 757	1 786	1 838	+4,6%	361	463	526	+45,7%	+3,11%	205	260	291
Småland och öarna	805	797	805	0,0%	159	194	209	+31,4%	+2,28%	198	243	261
Sydsverige	1 268	1 295	1 351	+6,5%	258	317	353	+36,8%	+2,95%	203	246	269



Wyszczególnienie	Dochód pierwotny na mieszk.		Dochód rozporządzalny (jako % dochodu pierwotnego, 2004)	Produktywność (PKB/zatrudnionego, w tys. EUR, 2004)	Wzrost produktywności w % (zmiana 2004/1999)	Produktywność w przemyśle (tys. EUR/zatr., 2004)	Produktywność w usługach (tys. EUR/zatr., 2004)	Wydatki na R&D (w % PRB, 2003)	Ilość patentów na 1 mln mieszk. (2002)	Stosunek liczby studentów do ludn. w wieku 20-24 lata (2004)	Udział rolnictwa w PKB w % (2004)
	A	B									
Övre Norrland	14,0	231	83,6	64,0	+12,0%	85,4	46,0	2,49	147	102,3%	0,7
Mellersta Norrland	14,9	233	84,1	61,2	+6,8%	75,0	46,5	0,52	89	64,0%	0,7
Norra Mellansverige	14,3	231	83,9	61,3	+7,9%	72,1	46,7	1,34	140	68,6%	0,5
Stockholm	21,1	283	71,0	76,3	+13,0%	81,4	66,8	4,31	420	87,6%	0,1
Östra Mellansverige	15,9	237	80,0	58,7	+6,8%	67,1	47,6	4,25	283	92,0%	0,8
Västsverige	16,6	245	79,7	60,7	+4,8%	63,6	50,9	6,03	315	73,4%	0,7
Småland och Öarna	15,3	229	77,5	57,0	+5,4%	58,3	46,9	0,88	111	73,6%	1,2
Sydsverige	15,7	235	81,6	63,1	+9,6%	70,9	51,9	4,13	403	86,5%	1,4

A – średni dochód miesięczny w tys. PPCS (2004); B – przeciętny dochód roczny w tys. SEK (2006).

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Statistiska Centralbyrån ([www.scb.se](http://www.scb.se)) oraz Eurostat Regional Yearbook 2007. European Communities, 2007.

## THE SWEDISH REGIONAL POLICY – PREREQUISITES, GOALS AND OPERATIONAL STRATEGIES

### Summary

The proper regional policy of every high developed country is crucial for its further social and economic progress. The Swedish regional policy consists of two equally important parts: growth policy and redistribution policy. Both policies have been evolving for a few decades now continuously changing domination over each other. The article reviews a short history of this evolution and then focuses on nowadays regional differences and policies that occur in Sweden. It seems that today it is the growth policy that is predominating over the redistributional one. Government bills stress the need for innovativeness, inner specialization and utilization of the comparative advantages in the regions. If this kind of competition between regions is not introduced and promoted, Sweden may lose its high position of a leader in high-tech industry and its world famous policy of welfare. However, the redistribution policy is not neglected. It is still an important part of its regional policy and a kind of being unique in the times of globalization. Hopefully for Sweden, if the high growth is sustained for a long period, both welfare of citizens and development of economy may benefit from these policies.

Magdalena Kozłowska

# WARUNKI INWESTOWANIA I ICH WPŁYW NA ALOKACJĘ BEZPOŚREDNICH INWESTYCJI ZAGRANICZNYCH NA ŚWIECIE

Niezależnie od warunków geograficznych, decydującymi o napływie kapitału zagranicznego do danego kraju lub większego obszaru są warunki, jakie kraj lub obszar stwarza dla funkcjonowania tego kapitału. Świadczą one o stopniu atrakcyjności danego kraju lub obszaru jako miejsca lokaty kapitału. Kapitał zagraniczny napływa tam, gdzie są najkorzystniejsze dla niego warunki.

Warunki napływu kapitału zagranicznego generują ryzyko inwestycyjne, które jest jednym z czynników decydujących o skłonności do inwestycji zagranicą. Z punktu widzenia inwestora zagranicznego istotnym czynnikiem wzrostu ryzyka inwestycyjnego – oprócz zmian warunków działania w czasie, ważnych też dla przedsiębiorstw krajowych – jest zmiana warunków w przestrzeni, tzn. między krajami lub ich grupami<sup>1</sup>.

Ogół warunków charakterystycznych dla danego kraju czy też szerszego obszaru, istotnych z punktu widzenia realizowania funkcji celu przez zagranicznego inwestora i wynikające z nich ryzyko określa się mianem klimatu inwestycyjnego<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> M. Piankowski: *Polityka inwestycyjna korporacji transnarodowych. Próba weryfikacji na przykładzie przedsiębiorstw RFN*. Zeszyty Naukowe, Rozprawy i Monografie, nr 116, Uniwersytet Gdański, Gdańsk 1988, s. 125.

<sup>2</sup> A. Stępniaak, S. Umiński: *Promocja polskich podmiotów inwestycyjnych na obszarze Wspólnot Europejskich*. Biała Księga, Polska-Unia Europejska, nr 39, REAL PRESS, Warszawa 1993, s. 31.

Przedstawia on zespół danych na temat obszaru lokaty kapitału oraz wynikającego stąd ryzyka inwestowania, które to dane można ująć ilościowo i jakościowo. Ujęcie ilościowe, polegające na zestawianiu nakładów i wyników pozwala na włączenie ich do rachunku ekonomicznej efektywności inwestycji zagranicznej (np. ulgi podatkowe, w tym celne, opłaty skarbowe i sądowe). Podejście jakościowe stosuje się w przypadku danych, których nie można ująć ilościowo (np. zmiany w postawie rządu do kapitału zagranicznego). Należy zwrócić uwagę, że klimat inwestycyjny to nie tylko stan istniejący, ale przede wszystkim oczekiwane zmiany w kraju importera kapitału, których zakres oceniany jest na podstawie posiadanych, możliwie wszechstronnych informacji<sup>3</sup>.

Klimat inwestycyjny był przedmiotem rozważań teoretycznych i praktycznych. Najbardziej szczegółową i logiczną analizę przeprowadził L.C. Nehrt. Dokonał on podziału klimatu inwestycyjnego na pięć elementów. Są to:

- klimat ekonomiczny A,
- klimat ekonomiczny B,
- klimat społeczny,
- klimat administracyjny,
- klimat polityczny<sup>4</sup>.

Klimat ekonomiczny B oraz klimat administracyjny tworzą klimat biznesu.

**Klimat ekonomiczny A** to obecna i antycypowana sytuacja ekonomiczna w kraju będącym potencjalnym importerem kapitału. Jej odzwierciedleniem są wskaźniki makroekonomiczne. Do najważniejszych charakterystyk makroekonomicznych analizowanych przez zagranicznych inwestorów zalicza się: dynamikę produktu krajowego brutto będącą odzwierciedleniem rozwoju, produkt krajowy brutto per capita służący do określenia potencjalnej siły nabywczej konsumentów, wydatki gospodarstw domowych, roczną stopę inflacji, dynamikę wzrostu produkcji w poszczególnych dziedzinach działalności gospodarczej, liczbę ludności decydującą o wielkości i chłonności rynku, liczbę produktów świadczących o wysokim postępie technicznym (telewizory, linie telefoniczne na 1000 mieszkańców), co wpływa na kształtowanie się makroekonomicznej sytuacji kraju w przyszłości, liczbę uczniów i studentów, gdyż zapewnia to określony stopień kwalifikacji przyszłych pracowników.

---

<sup>3</sup> M. Piankowski: Op. cit., s. 125.

<sup>4</sup> A. Stępiak, S. Umiński: Op. cit., s. 31-33, 37; A. Stępiak, S. Umiński: *Polska-WE. Możliwości inwestowania*. Ośrodek Badań WE i Fundacja Rozwoju Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 1993, s. 63, 65-66, 68-77; M. Piankowski: Op. cit., s. 12, 128, 144-145; A. Stępiak, S. Umiński: *Możliwości wykorzystania swobodnego transferu kapitału przez polskie firmy na obszarze Unii Europejskiej*. Uniwersytet Gdański, Gdańsk 1998, s. 38-41.

**Klimat ekonomiczny B** to stan infrastruktury danego kraju. Chodzi tu zarówno o infrastrukturę ogólnogospodarczą, jak również w ujęciu szczegółowym, czyli w poszczególnych dziedzinach ważnych dla inwestora zagranicznego (telekomunikacji, transporcie, szeroko pojętych usługach). Pomędzy klimatami ekonomicznymi A i B istnieje współzależność, stąd w analizach rozpatruje się je łącznie.

Na **klimat społeczny** składają się: sytuacja na rynku pracy, którą charakteryzuje stopa bezrobocia, oraz wszystkie uwarunkowania ekonomiczno-społeczne określające jakość i wiarygodność siły roboczej, a także bezpieczeństwo pracy. O jakości tego klimatu decydują wszystkie regulacje prawne obowiązujące pracodawcę w stosunku do pracobiorcy. Zawarte są one głównie w kodeksach pracy poszczególnych krajów oraz w uregulowaniach i polityce związków zawodowych. Ważnymi elementami klimatu społecznego są: koszty pracy, wymagania co do kwalifikacji, doświadczenia i dyscypliny pracowników, wymagania dotyczące ochrony zdrowia i bezpieczeństwa pracy.

Przez **klimat administracyjny** rozumie się zakres wpływu państwa przyjmującego kapitał zagraniczny na jego funkcjonowanie. Składnikami tego klimatu są w szczególności: polityka podatkowa, kontrola transferu dochodów, finanse i księgowość, limitowanie eksportu, kontrola cenowa, procedura zakładania przedsiębiorstw, ich forma prawna, status przedsiębiorstw zagranicznych, zakres ich działalności, zarządzanie.

**Klimat polityczny** to stopień ryzyka związany z możliwymi, niekorzystnymi zmianami w rządzie kraju goszczącego kapitału zagraniczny. Zmiany takie mogą oznaczać wzrost prawdopodobieństwa nacjonalizacji. Na klimat polityczny składa się wiele czynników, a do najważniejszych należą: poglądy polityczne członków rządu, partii politycznych, osób wpływowych i urzędników rządowych kraju lokaty kapitału, partykularne dążenia oraz interesy (korzystne lub nie dla inwestycji zagranicznych) kół rządzących, oczekiwania, historyczne uwarunkowania poglądów politycznych, a także decyzji rządu, porozumienia między krajami o wzajemnej ochronie inwestycji, rola sektora prywatnego w gospodarce, możliwość nacjonalizacji przedsiębiorstw, przywileje przyznane inwestorom zagranicznym. Tak więc klimat polityczny to ogół stosunków politycznych panujących w kraju goszczącym kapitał zagraniczny, które znajdują odzwierciedlenie w poglądach politycznych członków rządu, działaczy partyjnych, rzeczników wpływowych grup interesu, a także w planach politycznych, ustawach dotyczących inwestycji zagranicznych, stabilności polityki danego kraju w stosunku do tych inwestycji. Gwarantem istniejącego systemu politycznego są instytucje ponadnarodowe, które stabilizują klimat polityczny.

Niezależnie od zaprezentowanej klasyfikacji klimatu inwestycyjnego, przebadana literatura skłania do wyeksponowania – z praktycznego punktu widzenia – prawnych warunków dla kapitału zagranicznego w danym kraju. Powodem ich wyróżnienia jest fakt, iż zasady prawne naruszają zachowanie się inwestora zagranicznego, jak również obowiązki kraju lokaty. Uwarunkowania, o których mowa, w decydującym stopniu wpływają na zainteresowanie właścicieli kapitału zagranicznego dokonywaniem lokat w danym kraju<sup>5</sup>. Chodzi tu zarówno o prawo krajowe, jak i uregulowania w stosunkach międzynarodowych. Co się tyczy tych drugich, to na uwagę zasługują umowy o popieraniu i ochronie inwestycji zagranicznych oraz umowy o zapobieganiu podwójnemu opodatkowaniu. Pierwsze z nich określają przywileje, korzyści i udogodnienia dla zagranicznych inwestorów, a także obowiązki, które muszą wypełnić, aby mieć prawo korzystania z przepisów ustawy inwestycyjnej<sup>6</sup>. Celem drugiej grupy umów jest wyeliminowanie nakładania podatków na jeden i ten sam podmiot podatkowy przez dwie suwerenne jurysdykcje podatkowe. Realizacji tego celu służą międzynarodowe akty prawne ustanawiające wspólne zasady i normy prawnej regulacji stosunków w zakresie podwójnego opodatkowania różnych podmiotów, a także dwustronne umowy w tym zakresie<sup>7</sup>.

W przeszłości istniały ograniczenia natury prawnej w międzynarodowych przepływach kapitału. Pierwsze poważniejsze miały miejsce w czasie pierwszej wojny światowej, gdyż kapitał był potrzebny do finansowania wojny i zatrzymywano go w kraju. Kolejny charakterystyczny czas to wielki kryzys gospodarczy lat 20. ubiegłego wieku. W 1974 roku USA dokonały liberalizacji w omawianej dziedzinie, ale kraje ówczesnej Wspólnoty Europejskiej były bardziej powściągliwe. W latach 60. minionego wieku zliberalizowały przepływy bezpośrednich inwestycji zagranicznych (BIZ), ale jeśli chodzi o inne formy kapitału zachowano ograniczenia. W latach 70. niektóre kraje Wspólnoty Europejskiej praktykowały stosowanie klauzul ochronnych, co było zgodne z Traktatem Rzymskim. Dopiero w latach 80. nastąpiła liberalizacja przepływów kapitału pomiędzy krajami. Azjatyckie kraje „cudu gospodarczego”, które – jak się uważa – osiągnęły sukces dzięki kapitałowi zagranicznemu, też nie zawsze prowadziły wobec niego politykę „otwartych drzwi”. Nie znaczy to jednak, że klimat

<sup>5</sup> *Inwestycje bezpośrednie jako niekredytowa forma wywozu i przywozu kapitału*. Raport (maszynopis). Oprac. J. Rutkowski. Politechnika Szczecińska, Szczecin 1988, s. 6.

<sup>6</sup> J. Świdrowski: *Kontrola zewnętrznych transakcji gospodarczych*. Monografie i Opracowania, nr 268, SGPiS, Warszawa 1988, s. 305-317.

<sup>7</sup> J. Gliniecka: *Inwestycje zagraniczne w świetle prawa finansowego*. Wydawnictwo Prawnicze i Ekonomiczne „Lex”, Gdańsk 1992, s. 146-147.

inwestycyjny był surowy, ale liberalizacja podejścia w tym zakresie widoczna była od połowy lat 80<sup>8</sup>.

Studia literaturowe dokonane w połowie lat 90. skłaniały też do usystematyzowania kryteriów, jakimi najczęściej kierowali się zagraniczni inwestorzy przy wyborze miejsca lokaty. Generalnie napływowi kapitału zagranicznego sprzyjały następujące warunki:

- ustabilizowana sytuacja polityczna, ekonomiczna (w tym poziom inflacji oraz bezrobocia) i społeczna kraju ewentualnej lokaty,
- przejrzyste, stabilne i atrakcyjne ustawodawstwo dotyczące inwestowania kapitału zagranicznego w kraju zapraszającym (w tym możliwości transferu zysków i natychmiastowego wycofania kapitału oraz gwarancje rządowe przeciw nacjonalizacji, istnienie międzynarodowych umów o popieraniu i ochronie inwestycji zagranicznych oraz o unikaniu podwójnego opodatkowania),
- przestrzeganie przez kraj chcący pozyskać kapitał z zagranicy umów o ochronie własności intelektualnej,
- inne czynniki: odpowiednie zmiany w polityce przemysłowej i handlowej, strategia rozwojowa, priorytetowe cele rozwoju społeczno-gospodarczego, charakter reform gospodarczych, wielkość rynku, dochody ludności, skłonność do oszczędzania, preferencyjne zakupy rządowe i inne preferencje rynkowe, złoża surowców, koszty produkcji, koncesjonowanie działalności gospodarczej, polityka podatkowa (chodzi tu o bodźce fiskalne polegające na zmniejszeniu lub całkowitej eliminacji obciążeń podatkowych nakładanych na zagranicznych inwestorów), polityka celna, istnienie bodźców finansowych wobec inwestorów zagranicznych (polegają na bezpośrednim dostarczaniu im funduszy na sfinansowanie nowych inwestycji lub niektórych związanych z nimi czynności), oprocentowanie kredytów, wymienialność pieniądza, kursy walut, preferencyjne traktowanie pod względem dostępu do dewiz, poprzednie doświadczenia inwestujących w danym kraju, infrastruktura gospodarcza i poziom techniczny, stan infrastruktury komunikacyjnej, poziom kadr, kultura pracy, prawo pracy, nastroje społeczne wobec zagra-

<sup>8</sup> Zob. L. Oręziak: *Swobodny przepływ kapitału w Unii Europejskiej*. SGH, Warszawa 2000, s. 11-17 i in.; J. Witkowska: *Bezpośrednie inwestycje zagraniczne w warunkach stowarzyszenia i przyszłego członkostwa w UE*. Biała Księga Polska-Unia Europejska, nr 20. REAL PRESS, Warszawa 1993, s. 15-19; C. Kosikowski, M. Królikowska-Olczak: *Przedsiębiorstwa państwowe i gminne. Przedsiębiorstwa publiczne specjalne. Prawo o inwestycjach zagranicznych*. Biała Księga. Polska-Unia Europejska, nr 10. REAL PRESS, Warszawa 1995, s. 78-80; L. Ciamaga, E. Latoszek, K. Michałowska-Gorywoda, L. Oręziak, E. Teichman: *Unia Europejska*. PWN, Warszawa 1988, s. 230-237; *Wspólnota Europejska*. Red. K. Michałowska-Gorywoda. SGH, Warszawa 1994, s. 148-151; J. Galster, Z. Witkowski: *Kompendium wiedzy o Unii Europejskiej*. „Dom Organizatora”, Toruń 1997, s. 164-165; M. Kozłowska: *Kapitał zagraniczny i jego pozyskiwanie w Polsce*. AE, Katowice 1999, s. 46-47.

nicznego kapitału, zachowania społeczne, moda, religia, wzorce konsumpcyjne, wymagania kulturowe, istnienie konkurencyjnych w skali międzynarodowej rodzajów działalności gospodarczej w kraju lokaty, zakres jego międzynarodowej współpracy przemysłowej<sup>9</sup>.

W niektórych krajach rozwijających się i niektórych krajach Europy Środkowo-Wschodniej dodatkowe znaczenie wśród uwarunkowań napływu kapitału zagranicznego miały procesy prywatyzacyjne, ochrona przed konkurencją z importu, a także preferencje w dostępie do dewiz.

Problematykę warunków napływu kapitału zagranicznego można powiązać też z klasyfikacją teorii zagranicznej ekspansji kapitału wyróżniającą ekonomiczne i polityczne czynniki tejże ekspansji<sup>10</sup>. Wśród czynników ekonomicznych wymienia się ilościowe i instytucjonalne. Jednym z tych ostatnich jest interwencja państwa w dziedzinie międzynarodowych przepływów kapitałowych. Zasadniczą jej przyczyną jest dążenie do właściwego wykorzystania tych przepływów w procesie długotrwałego rozwoju społeczno-gospodarczego. Państwo, w zależności od aktualnej sytuacji społeczno-gospodarczej oraz długookresowych zamierzeń w dziedzinie rozwoju społeczno-gospodarczego, jest podmiotem, który kształtuje określone warunki inwestowania na swoim terytorium. Dokonuje tego w ramach interwencji poprzez stosowanie określonych środków polityki gospodarczej stymulujących bądź osłabiających napływ kapitału zagranicznego<sup>11</sup>. Tak więc stworzenie przez państwo korzystnych warunków inwestowania jest przyczyną ekspansji kapitału zagranicznego do danego kraju. Po-

<sup>9</sup> B. Brzeziński: *System opodatkowania spółek z udziałem podmiotów zagranicznych w Polsce*. W: *Opodatkowanie przedsiębiorstw z udziałem kapitału zagranicznego*. Rozprawy. Red. J. Głuchowskiego. Uniwersytet Mikołaja Kopernika, Toruń 1991, s. 85-86; K. Gocłowska: *Funkcjonowanie kapitału zagranicznego w Polsce*. „Sprawy Międzynarodowe” 1990, nr 4, s. 115; C. Hany: *Inwestycje zagraniczne w Polsce i na Węgrzech*. „Ekonomika i Organizacja Przedsiębiorstw” 1995, nr 1, s. 7; T. Łamacz: *Rola kapitału zagranicznego w rozwoju krajów Trzeciego Świata* (maszynopis). SGPiS, IGKR, Warszawa 1989, s. 29-35; W. Nasierowski: *Polityka rządu a inwestycje zagraniczne w Polsce*. W: *Przedsiębiorstwo w procesie transformacji rynkowej*. Red. M. Haffer, W. Kosiedowki. Uniwersytet Mikołaja Kopernika, Toruńska Szkoła Zarządzania, Toruń 1993, s. 69; B. Nogalski, T. Białas, M. Czapiewski: *Joint venture – kapitałowa forma współpracy*. „Przegląd Organizacji” 1993, nr 5, s. 13; E. Sadowska-Cieślak: *Zagraniczne inwestycje bezpośrednie – doświadczenia polskie*. W: *Otwieranie na współpracę z zagranicą: możliwości i ograniczenia* (referat). Konferencja naukowa w grudniu 1992 roku. IKiCHZ, Warszawa 1993, s. 75; *Wabienie kapitału*. „Życie Gospodarcze” 1993, nr 23, s. 32-33; Zob. J. Mikołajczyk: *Strategie marketingowe zagranicznych przedsiębiorstw handlowych w Polsce*. W: *Strategie przedsiębiorstw handlowych w warunkach gospodarki rynkowej*. Red. M. Sławińska. Materiały na konferencję naukową. AE, Poznań 1996, s. 73-75.

<sup>10</sup> E. Czerwieniec: *Zagraniczne inwestycje bezpośrednie w gospodarce krajów wysoko rozwiniętych*. Zeszyty Naukowe, Seria II, Prace doktorskie i habilitacyjne, nr 105, AE, Poznań 1990, s. 18.

<sup>11</sup> *Ibid.*, s. 18-20.



twierdza to zawartą wcześniej myśl, że kapitał zagraniczny napływa do krajów, które stworzyły korzystne dla niego warunki.

Liberalizacja i podobieństwo zasad polityki wobec BIZ czy nawet ujednolicenie rozwiązań, jakie mają miejsce w gospodarkach w ostatnim czasie powodują zmniejszenie znaczenia w decyzjach o ich lokalizacji warunków prawnych i innych czynników tradycyjnych, zwanych twardymi (o charakterze ilościowym) na rzecz czynników miękkich (jakościowych). Obserwuje się zwiększenie znaczenia udogodnień działalności gospodarczej, takich jak: promocja inwestycji, bodźce inwestycyjne i otoczenie biznesu (infrastruktura transportowa i telekomunikacyjna, system bankowy, rynek kapitałowy) oraz funkcjonowanie administracji publicznej. Standaryzacja coraz większej części podstawowych uwarunkowań sprawia, że stają się one nominantami, czyli czynnikami neutralnymi. Oznacza to, że muszą zostać spełnione, ale są łatwo porównywalne i uznawane za standard minimum, a co za tym idzie – nie mają większego wpływu na decyzje inwestycyjne. Nie należy przez to rozumieć, że są całkiem nieważne, znaczenie czynników twardych i miękkich zmienia się bowiem w zależności od fazy projektu inwestycyjnego. Pierwsza to rozpoznanie regionu (zdobycie wiedzy o nim) – dominują czynniki miękkie, druga służy wyłonieniu liczby miejsc lokalizacji o najniższych kosztach produkcji – spadek znaczenia czynników miękkich, w trzeciej zapada decyzja o podjęciu działalności gospodarczej – po wyłonieniu kilku miejsc o zbliżonych parametrach, w tym kosztach, mogą decydować o tym czynniki miękkie<sup>12</sup>.

Specyfika współczesnych zjawisk ekonomicznych sprawia, iż w analizie warunków inwestowania trzeba zwrócić uwagę na oddziaływanie procesów integracyjnych na przepływy BIZ i zachowania inwestorów na różnych etapach integracji gospodarczej. Na przykładzie integracji europejskiej stwierdza się ich wpływ na wybór odpowiedniego sposobu inwestowania i lokalizacji inwestycji – następuje reorientacja motywów ze względu na zanikanie ryzyka kursowego, obniżanie kosztów transakcyjnych i stopy procentowej – można więc mówić o zmianie strategii firm inwestujących<sup>13</sup>.

<sup>12</sup> W. Nowara, T. Rynarzewski: *Ewolucja roli czynników determinujących napływ bezpośrednich inwestycji zagranicznych do Polski*. W: *Bezpośrednie inwestycje zagraniczne w podnoszeniu konkurencyjności polskiej gospodarki*. Red. W. Karaszewski. Uniwersytet Mikołaja Kopernika, Toruń 2005, s. 136-137; M. Rosińska: *Kierunki globalnych przepływów kapitałowych a znaczenie miękkich czynników lokalizacji bezpośrednich inwestycji zagranicznych w procesie decyzyjnym*. W: *Bezpośrednie inwestycje zagraniczne w budowaniu potencjału konkurencyjności przedsiębiorstw i regionów*. Red. W. Karaszewski. Uniwersytet Mikołaja Kopernika, Toruń 2007, s. 317-319.

<sup>13</sup> Zob. J. Witkowska: *Napływ bezpośrednich inwestycji zagranicznych do Polski w perspektywie rozszerzenia Unii Europejskiej*. W: *Bezpośrednie inwestycje zagraniczne w Polsce*. Red. W. Karaszewski. Uniwersytet Mikołaja Kopernika, Toruń 2003, s. 41-47.

Szczególnym przypadkiem są kraje Europy Środkowo-Wschodniej. Na napływ BIZ do regionu wpływają przede wszystkim następujące czynniki: transformacja systemowa, a zwłaszcza prywatyzacja, wzrost gospodarczy i integracja ze strukturami europejskimi. Co się tyczy prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych, to udział w niej inwestorów zagranicznych sprawiał, że nie napływały najbardziej pożądane inwestycje od podstaw. Przewidywano wzrost ich napływu po zakończeniu prywatyzacji istniejących podmiotów gospodarczych i tak dzieje się ostatnio. W Polsce w latach 90. silne ukierunkowanie na uczestnictwo inwestorów z zagranicy w prywatyzacji majątku państwowego sprawiło, że po wyczerpaniu najbardziej atrakcyjnej oferty prywatyzacyjnej ujawnił się brak polityki przyciągania BIZ. Wypływa stąd taki wniosek, że konieczna jest długookresowa polityka proinwestycyjna, a nie tylko doraźne instrumenty, które zachęcają na czas działania. W związku z ostatnim wymienionym czynnikiem – integracją – w Polsce w latach 1995-1997 przeprowadzono badania ankietowe, z których wynikało, że nie jest to czynnik bezpośredni, decydujący o lokowaniu kapitału, ale pośredni, gdyż skutkuje stabilizacją sytuacji polityczno-gospodarczej, a to powoduje większą przewidywalność. Rezultaty późniejszych badań ankietowych z 1999 roku wskazywały, że perspektywa wejścia do Unii Europejskiej będzie sprzyjała napływowi BIZ. Specyfika okresu przejściowego sprawiła, że były przypadki zaskarżenia naszego kraju do międzynarodowego arbitrażu gospodarczego o niedotrzymanie warunków umów z inwestorami zagranicznymi, ponieważ trzeba było na przykład wycofać się z przyznanych wcześniej ulg w związku z koniecznością dostosowania do wymogów unijnych, które takowych nie przewidywały<sup>14</sup>.

Druga część klimatu inwestycyjnego – ryzyko inwestycyjne, to ujemne odchylenia od zamierzonych efektów działania. Oznacza to możliwość wystąpienia korzyści w skali mniejszej od zakładanej, niewystąpienia ich wcale czy nawet poniesienia straty. Ten stan rzeczy określa się mianem niepowodzenia inwestowania i nietrafionej inwestycji. Spodziewane korzyści są na ogół proporcjonalne do stopnia ryzyka – im większe ryzyko tym większe oczekiwane korzyści. Skalę ryzyka inwestycji zagranicznych poszerzają czynniki związane z mniejszą znajomością warunków prowadzenia działalności gospodarczej w innym kraju, a tym samym z istnieniem przewag miejscowych przedsiębiorstw. W tej sytuacji inwestorzy oczekują więc większych korzyści niż te, jakie mogliby uzyskać w kraju macierzystym – liczą na wyższe wynagrodzenie jako rekompensatę za dodatkowe ryzyko. Ryzyko inwestycji podejmowanych za granicą obejmuje:

---

<sup>14</sup> Ibid., s. 47-53.

- ogólne ryzyko związane z inwestowaniem (jest wiele jego czynników wynikających z różnych, wzajemnie ze sobą powiązanych grup źródeł zagrożeń projektów inwestycyjnych),
- ryzyko specjalne wynikające z umiejscowienia inwestycji poza macierzystym krajem inwestora<sup>15</sup>.

**Ryzyko specjalne** wiąże się z ogólnym zamiarem podjęcia inwestycji zagranicą oraz z zamiarem konkretnym, dotyczącym kraju lokaty (**ryzyko kraju**) jest to niebezpieczeństwo poniesienia straty (niespełnienia oczekiwania), które wynika z zaangażowania środków za granicą i nie daje się sprowadzić do pojedynczego obiektu inwestycji, związane jest ze specyfiką danego kraju, np. z ogólną koniunkturą, ze sposobem działalności rządu itd. Ryzyko specjalne dzieli się na polityczne i gospodarcze. Obydwa mają charakter mikroekonomiczny i makroekonomiczny<sup>16</sup>.

**Ryzyko polityczne** spowodowane jest brakiem pełnej informacji co do stosunków politycznych w danym kraju (możliwości wystąpienia ich zmian) oraz uwarunkowań społecznych, prawnych, religijnych i kulturowych. Ryzyko polityczne makroekonomiczne, związane z całokształtem stosunków politycznych kraju lokaty, w podobnym zakresie dotyczy wszystkich realizowanych tam i zrealizowanych inwestycji zagranicznych. Ryzyko polityczne mikroekonomiczne wynika ze zmian warunków politycznych kraju lokaty w stosunku do konkretnych rodzajów działalności gospodarczej i określonych projektów inwestycyjnych. Ogólnie ryzyko polityczne obejmuje takie rodzaje ryzyka, jak:

- nacjonalizacji (wywłaszczenia i konfiskaty dóbr),
- dyskryminacyjnej (prohibicyjnej) polityki podatkowej i celnej,
- transferu zysku i wymienialności waluty,
- rozruchów, konfliktów społecznych, wojen,
- ograniczeń handlu zagranicznego przez rząd kraju przyjmującego kapitał (protekcjonizm, taryfowe i pozataryfowe ograniczenia handlu itp.).

**Ryzyko gospodarcze** to skutek braku pełnego rozeznania w sytuacji gospodarczej kraju inwestycji, zarówno w skali całej gospodarki (ryzyko makroekonomiczne), jak i konkretnych rodzajów działalności gospodarczej oraz regionów (ryzyko mikroekonomiczne). Ryzyko gospodarcze makroekonomiczne tworzą następujące rodzaje ryzyka:

- kursowe,
- inflacji,

<sup>15</sup> W. Karaszewski: *Bezpośrednie inwestycje zagraniczne. Polska na tle świata*. TNOiK, Stowarzyszenie Wyższej Użyteczności „Dom Organizatora”, Toruń 2004, s. 57-59.

<sup>16</sup> Ibid., s. 58.

- stóp procentowych,
- koniunktury rynku zagranicznego.

Na ryzyko gospodarcze mikroekonomiczne składają się takie rodzaje ryzyka, jak:

- zapewnienia skutecznych powiązań kooperacyjnych (integracji pionowej),
- lokalizacyjne: dotrzymywania warunków umowy (ryzyko zadłużenia), zdobycia rynku lokalnego, czyli wejścia na rynek (ryzyko popytu i konkurencyjności), dotyczące transportu i magazynowania (sprawność systemów transportowych i komunikacyjnych), pozyskania czynników produkcji na zakładanych warunkach (dyspozycyjność sił roboczych, zaopatrzenie w energię i wodę, surowce i półfabrykaty).

Ryzyko mikroekonomiczne jest tym mniejsze, im bardziej dokładne są posiadane informacje o ogólnych warunkach środowiskowych wybranego kraju.

Oprócz sklasyfikowanych i scharakteryzowanych wyżej rodzajów ryzyka inwestycyjnego wyróżnia się ponadto takie jego rodzaje:

- administracyjne (biurokracja, niewydolność publicznego zarządzania itp.),
- kulturowe (komunikacja językowa, obyczaje – sposób życia),
- związane ze stabilnością prawa i jego egzekwowaniem (zmiennosc ogólnych ustawowych warunków ramowych, możliwość egzekwowania umów, ryzyko inkasa, ryzyko dotyczące prowadzenia procesu, zwyczaje dotyczące realizacji umów)<sup>17</sup>.

Wydawać mogłoby się, że im mniejsze ryzyko inwestycyjne, tym kraj bardziej atrakcyjny do lokowania kapitału zagranicznego. Otóż nie zawsze zachodzi taka prosta zależność, czego przykładem jest Rosja jako kraj o wysokim ryzyku, a jednocześnie wskazywany przez zagranicznych inwestorów jako atrakcyjny<sup>18</sup>.

Wielosc czynników decydujących o atrakcyjności inwestycyjnej, a także ich często niewymierny charakter, sprawiają trudność porównania gospodarek pod względem konkurencyjności w przyciąganiu BIZ. Istnieje mnogość rankingów, które nierzadko dają odmienne wyniki, jeśli chodzi o miejsce kraju na mapie atrakcyjności inwestycyjnej, co jest efektem zastosowania różnych kryteriów. W niektórych rankingach jako kryterium przyjmuje się konkurencyjność, ale jest ono zbyt ogólne, gdyż inwestor bierze pod uwagę szereg szczegółowych czynników. Wydaje się, że czytelne podejście prezentuje UNCTAD – ocenia pod kątem zrealizowanych inwestycji i perspektyw ich napływu stosując dwa mierniki:

<sup>17</sup> Ibid. s. 58, 60-61.

<sup>18</sup> B. Durka: *Zagraniczne inwestycje bezpośrednie w gospodarce światowej*. W: *Inwestycje zagraniczne w Polsce*. Raport. Red. B. Durka. IKiCHZ, Warszawa 1995, s. 116.

- indeks stanu BIZ w kraju (FDI Performance Index) – stosunek udziału BIZ napływających do kraju w całkowitej wartości BIZ na świecie do udziału PKB w produkcji światowym,
- indeks potencjalnych BIZ (FDI Potencjal Index) – średnia wyników uzyskanych z odpowiednich kalkulacji obejmujących osiem czynników (zmiennych) wpływających na potencjał kraju w przyciąganiu BIZ, takich jak: stopa wzrostu PKB, PKB per capita, udział eksportu w PKB, liczba abonentów telefonicznych na tysiąc mieszkańców, zużycie energii na głowę mieszkańca, udział wydatków na badania i rozwój (BiR) w dochodzie narodowym, udział studentów wyższych uczelni w populacji, ryzyko kraju<sup>19</sup>.

Poniżej przedstawiono wyniki badań atrakcyjności inwestycyjnej przeprowadzonych przez kilka innych instytucji.

Raport Boston Consulting Group wskazuje, że dla zagranicznych inwestorów atrakcyjne są kraje Europy Środkowo-Wschodniej, a to ze względu na globalną przewagę kosztową. Bardzo poważnym konkurentem są tu Chiny. Znany jest mit, że produkcja w krajach o niskich kosztach jest równoznaczna z produkcją w Chinach, a z drugiej strony fakt, iż w kilku kluczowych branżach Europa Środkowo-Wschodnia jest dla rynków zachodnioeuropejskich wiodącym regionem importu z krajów o niskich kosztach. Wprawdzie Chiny przyciągają uwagę swoją wielkością, dużym, ciągle niewykorzystanym potencjałem produkcyjnym oraz olbrzymim wzrostem gospodarczym, to nie są wiodącym krajem importowym we wszystkich branżach. W takich, jak produkcja wyrobów metalowych, maszyn i urządzeń oraz pojazdów i przyczep, obserwuje się przewagę krajów Europy Środkowo-Wschodniej. Ponad 80% pojazdów mechanicznych i przyczep importowanych do Europy Zachodniej z krajów o niskich kosztach pochodzi z Polski, Czech i Słowacji. W przypadku nadwozi i przyczep odsetek ten zwiększa się do około 90%, przy czym największe udziały ma Słowacja. Sytuacja ta jest następstwem decyzji inwestycyjnych podejmowanych w ostatnich latach, które były związane z korzystnymi warunkami gospodarczymi wspieranymi przez lokalne rządy. Te pierwsze inwestycje doprowadziły do dalszej poprawy klimatu inwestycyjnego, a to z kolei przyciągało następne inwestycje. Ta reakcja łańcuchowa widoczna jest zwłaszcza w przemyśle motoryzacyjnym<sup>20</sup>.

Najważniejszymi czynnikami rozróżniającymi kraje o niskich kosztach są koszty zatrudnienia pracowników fizycznych i usług logistycznych. Im wyższy udział kosztów zatrudnienia pracowników fizycznych w kosztach wytworzenia produktu oraz im większa wartość produktu w przeliczeniu na metr sześcienny,

<sup>19</sup> G. Kozuń-Cieślak: *Bezpośrednie inwestycje zagraniczne w Polsce na tle krajów Europy Środkowo-Wschodniej*. W: *Bezpośrednie inwestycje zagraniczne w Polsce...*, op. cit., s. 34.

<sup>20</sup> Raport Boston Consulting Group. [Http://www.paiz.gov.pl](http://www.paiz.gov.pl), s. 1-2.

tym korzystniej jest zaopatrywać się w Chinach. Z kolei im udział kosztów zatrudnienia pracowników fizycznych jest mniej znaczący oraz im mniejsza relatywna wartość transportowanego następnie ładunku, tym korzystniejsze w przypadku obsługi rynków zachodnioeuropejskich staje się źródło zaopatrywania w Europie Środkowo-Wschodniej. Z tego punktu widzenia przewaga Chin odnosi się do takich wyrobów, jak: telewizory LCD, aparaty cyfrowe, laptopy, produkty skórzane i luksusowa odzież. W 2003 roku prawie 80% produktów skórzanych i luksusowej odzieży, które trafiły do Europy Zachodniej z krajów o niskich kosztach pochodziło z Chin, ale 80% produktów motoryzacyjnych i ze stali – z Europy Środkowo-Wschodniej. Trzeba tu jednak pamiętać o zagrożeniu brakiem napływu nowoczesnych kapitałochłonnych technologii.

Stawia się tezę, że w średnioterminowej perspektywie atrakcyjność inwestycyjna regionu Europy Środkowo-Wschodniej zmaleje ze względu na szybkie wyrównanie się wysokości zarobków w Europie, co tłumaczy się przystąpieniem niektórych krajów do Unii Europejskiej. Jednak prognozy wskazują na to, że wyrównywanie się kosztów robocizny zajmie co najmniej kilkadziesiąt lat.

Kolejnym argumentem przemawiającym za atrakcyjnością Europy Środkowo-Wschodniej są wysokie kwalifikacje siły roboczej – porównywalne z Europą Zachodnią, chociaż w niektórych przypadkach wydajność pracy jest niska, co wiąże się jednak z niskimi wynagrodzeniami. Wykorzystuje się wówczas przestarzałe technologie, a to powoduje uszczerbek jakości wyrobów. Przeprowadzone przez szkołę biznesu IMD w Lozannie badanie wśród kadry kierowniczej międzynarodowych przedsiębiorstw potwierdza porównywalność dostępności wykwalifikowanej siły roboczej z krajami Europy Zachodniej, a Polska, Węgry, Czechy, Słowacja i Słowenia otrzymały wyższe oceny niż Wielka Brytania, Włochy i Chiny<sup>21</sup>.

Ranking najbardziej zaufanych krajów dla BIZ, przygotowany przez dużą firmę konsultingową AT Keamey w 2006 roku potwierdza bardzo wysoką atrakcyjność Chin oraz Indii (odpowiednio pierwsze i drugie miejsce), a także rosnącą atrakcyjność kilku krajów Europy Środkowo-Wschodniej, w tym Polski (rysunek 1).

Z badań znanej firmy doradczej Ernst & Young z 2007 roku wynika, że w ostatnim czasie dwoma najbardziej popularnymi krajami wśród inwestorów są USA i Chiny. Atrakcyjność inwestycyjna Europy spada, ale nadal utrzymuje się w czołówce regionów świata. Europa traci pozycję lidera na rzecz krajów azjatyckich. Powodem tego jest ekspansja krajów azjatyckich, a przede wszystkim Chin, które wyprzedziły USA (rysunek 2). Obserwuje się też wzrost pozycji Indii. Połowa inwestorów uważa, że w ciągu najbliższych trzech lat (począwszy od 2007 roku) atrakcyjność inwestycyjna Europy będzie wzrastała. Europa Środ-

<sup>21</sup> Ibid., s. 2-6.

kowa i Wschodnia przez kilka lat zajmowała drugie miejsce pod względem atrakcyjności inwestycyjnej. Mimo pogorszenia wyniku w 2007 roku, nadal doceniana jest dzięki niskim kosztom pracy i warunkom umożliwiającym potencjalny wzrost produkcji. Polska i Czechy to jedyne kraje Europy Środkowej, które znalazły się w pierwszej dziesiątce najbardziej popularnych krajów świata. W minionym roku na pierwszym miejscu były Chiny, na które wskazała prawie połowa respondentów. Głównym powodem były niskie koszty pracy, ale inwestorzy kwestionowali jej jakość. Kraj ten nie jest też brany pod uwagę, jeśli chodzi o centra badawczo-rozwojowe. Gwałtownie wzrosła popularność Indii. Polska spadła z piątej pozycji na siódmą, a Czechy zajęły ostatnie – dziesiąte miejsce. Z krajów europejskich lepsze okazały się Niemcy, Rosja i Wielka Brytania (rysunek 3)<sup>22</sup>.

Firma Ernst & Young sporządziła również rankingi poszczególnych krajów pod względem rodzaju inwestycji zagranicznych. Najbardziej popularnymi krajami do inwestycji w produkcję przemysłową w 2007 roku były Chiny, które znacznie zdystansowały pozostałe kraje – Polska zajęła drugie miejsce, a Czechy siódme (rysunek 4). W przypadku inwestycji w ośrodki badawczo-rozwojowe wygrały USA, a wśród najlepszych były kraje Europy Zachodniej. Jednak spadło zainteresowanie inwestorów całą Europą, nawet drugimi Niemcami w porównaniu z poprzednim rokiem. Indie i Chiny zajęły czwartą i szóstą pozycję, plasując się tym samym w ósemce najpopularniejszych (rysunek 5). Zdecydowanym liderem, jeśli chodzi o inwestycje w call-centres były Indie (rysunek 6). Poprawiła się pozycja Polski z siódmej rok wcześniej na piątą. Główna zagraniczna siedziba firmy inwestującej najchętniej lokowana byłaby w USA oraz krajach Europy Zachodniej, które potraktowane łącznie stały się liderem (w rysunek 7). Jako miejsce kontynuacji działalności inwestycyjnej lub rozpoczęcia nowych inwestycji wskazywane były kraje europejskie – niezmiennie jako pierwsze Niemcy, a Polska kolejny rok tuż za nimi (rysunek 8)<sup>23</sup>.

Omówione rankingi świadczą o tym, że w dobie konkurencji o kapitał takie kraje, jak Chiny czy Indie zrozumiały znaczenie akcentowanych wcześniej czynników miękkich. W związku z tym nie bazują wyłącznie na przewadze kosztowej, ale stosują odpowiednie bodźce przyciągające kapitał z zewnątrz. Czynią to poprzez inwestycje w kapitał ludzki, tworząc tym samym dobrze wykształconą kadrę, spełniającą wymogi zagranicznych inwestorów. Skutkuje to budowaniem przewagi konkurencyjnej opartej na wiedzy. Wymienione kraje przestają być tylko zapleczem produkcyjnym i miejscem sprzedaży dóbr wyprodukowanych w krajach wysokorozwiniętych, ale włączają się w proces tworzenia no-

<sup>22</sup> *Atrakcyjność inwestycyjna Europy 2007*. Ernst & Young. <http://www.paiz.gov.pl>, s. 3-5.

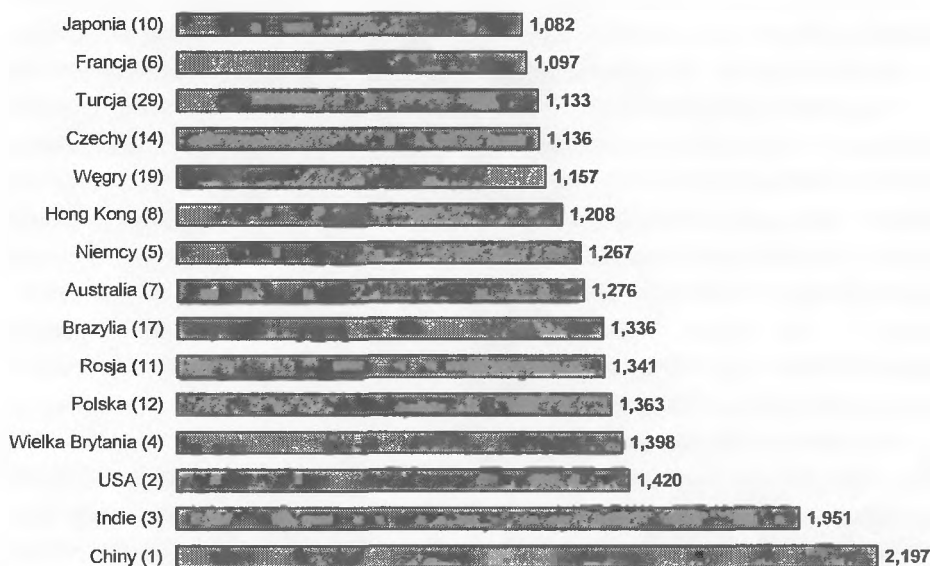
<sup>23</sup> *Ibid.*, s. 9-11.

wych produktów poprzez lokalizację w nich centrów badawczo-rozwojowych, co do niedawna odbywało się jedynie w krajach macierzystych korporacji transnarodowych<sup>24</sup>.

Zróźnicowanie klimatu inwestycyjnego na świecie powoduje określoną dynamikę oraz alokację napływu BIZ do poszczególnych jego krajów czy regionów.

W latach 1980-2006 na ogół wzrastał napływ bezpośrednich inwestycji zagranicznych (BIZ) w skali świata, ujmowany w wielkościach absolutnych. W okresie 1995-2000 wzrost ten był bardzo zdecydowany. Wyjątek stanowiły lata 2001-2003, kiedy to nastąpił gwałtowny spadek wielkości BIZ w wyniku spowolnienia wzrostu gospodarczego i recesji w wielu krajach.

Nie nastąpiły daleko idące zmiany w strukturze geograficznej BIZ. Największy udział w ich światowym napływie miały kraje wysokorozwinięte, a wśród nich USA i kraje „starej” Unii Europejskiej. W latach 90. wzrósł udział Azji, głównie za sprawą Chin, a także Ameryki Łacińskiej i Karaibów oraz Europy Środkowo-Wschodniej. Po 2000 roku kolejność była następująca: Europa, USA, Azja, Ameryka Łacińska i Karaiby, Oceania<sup>25</sup>.



Wskaźnik zaufania od 0 do 3. Liczba w nawiasach oznacza zeszłoroczną pozycję w rankingu.

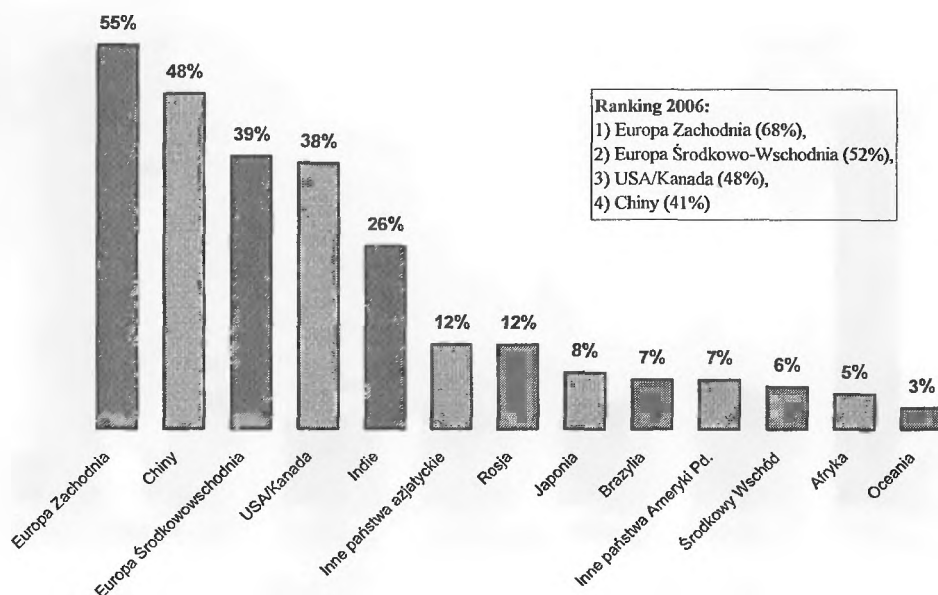
Rys. 1. Najbardziej zaufane kraje dla BIZ

Źródło: FDI Confidence Index Report, AT Kearney, 2006.

<sup>24</sup> M. Rosińska: Op. cit., s. 311-312, 321.

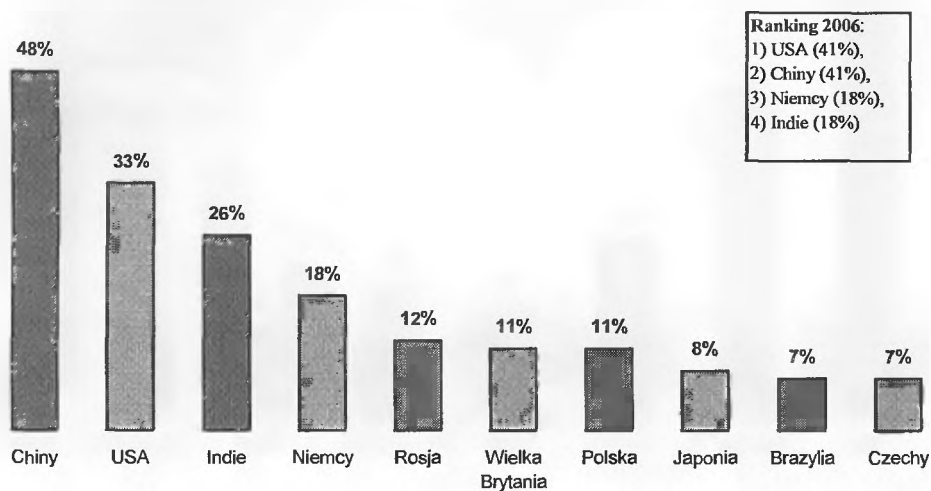
<sup>25</sup> Word Investment Report. [http://www.unctad.org/fdi\\_statistics](http://www.unctad.org/fdi_statistics); UNCTAD. <http://www.gmid.euromonitor.com>; UNCTAD, based on annex table B. 1 and FDI/TNC database. [http://www.unctad.org/fdi\\_statistics](http://www.unctad.org/fdi_statistics).





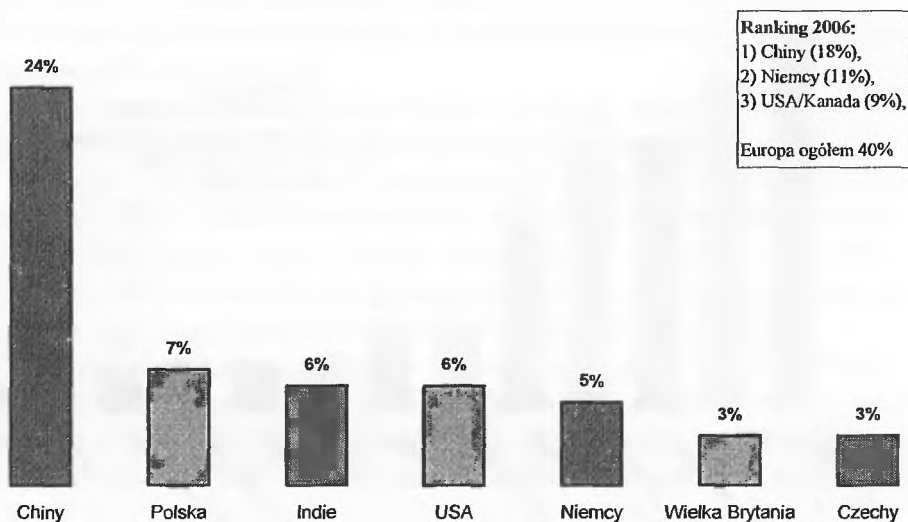
Rys. 2. Najatrakcyjniejsze regiony świata pod względem bezpośrednich inwestycji zagranicznych w 2007 roku (razem 100% – możliwość 3 wskazań)

Źródło: European Attractiveness Survey 2007. Ernst & Young, <http://www.paiz.gov.pl>, s. 8.



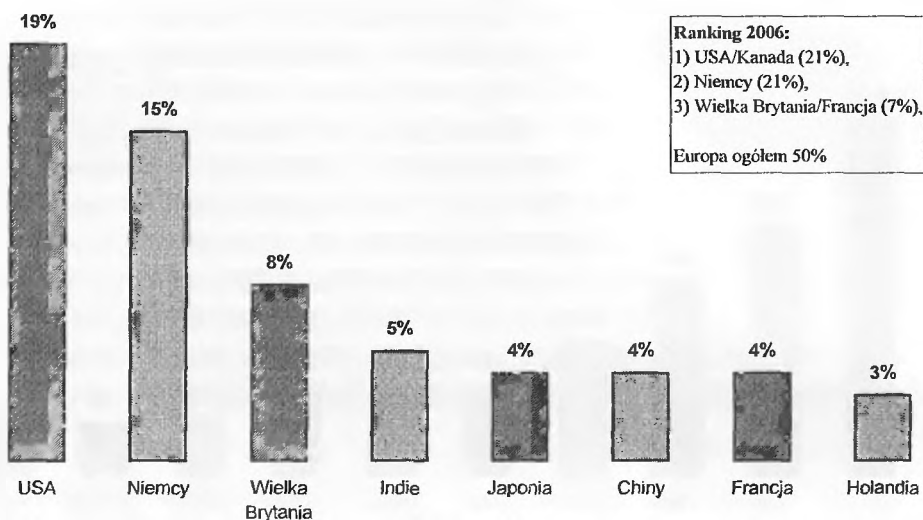
Rys. 3. Dziesięć najatrakcyjniejszych państw świata w 2007 roku (razem 100% – możliwość 3 wskazań)

Źródło: Ibid., s. 12.



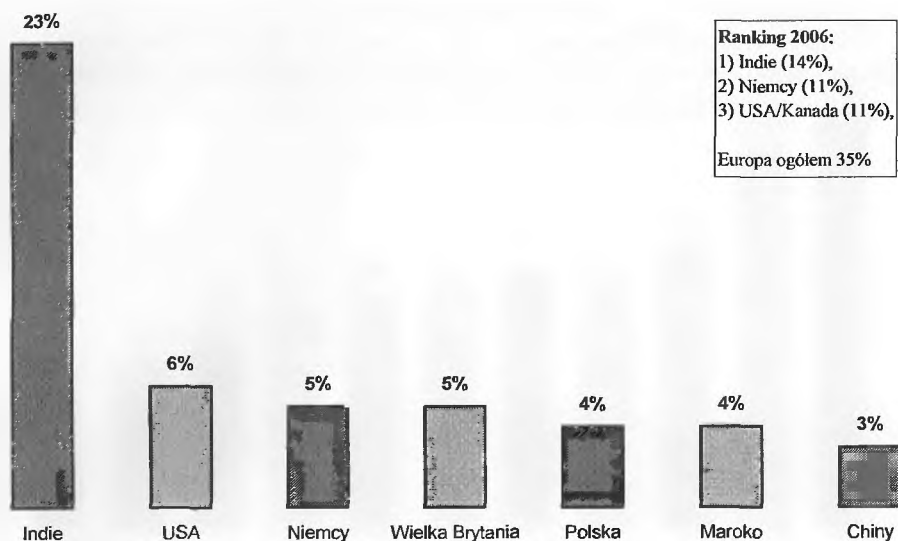
Rys. 4. Najpopularniejsze kraje do inwestycji w produkcję przemysłową (% respondentów wskazujących dany kraj jako najatrakcyjniejszą lokalizację)

Źródło: Ibid., s. 16.



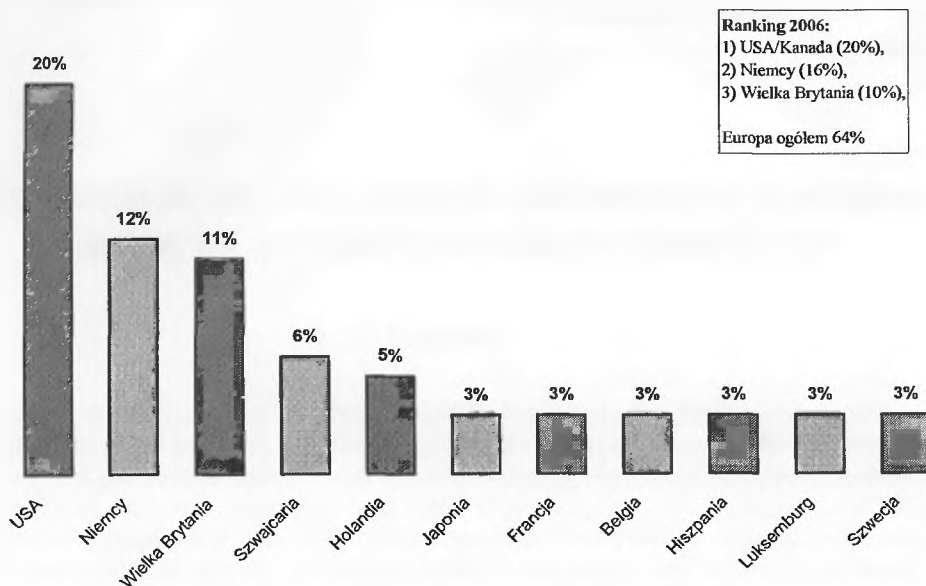
Rys. 5. Najpopularniejsze kraje do inwestycji w ośrodki rozwojowo-badawcze (% respondentów wskazujących dany kraj jako najatrakcyjniejszą lokalizację)

Źródło: Ibid., s.17.



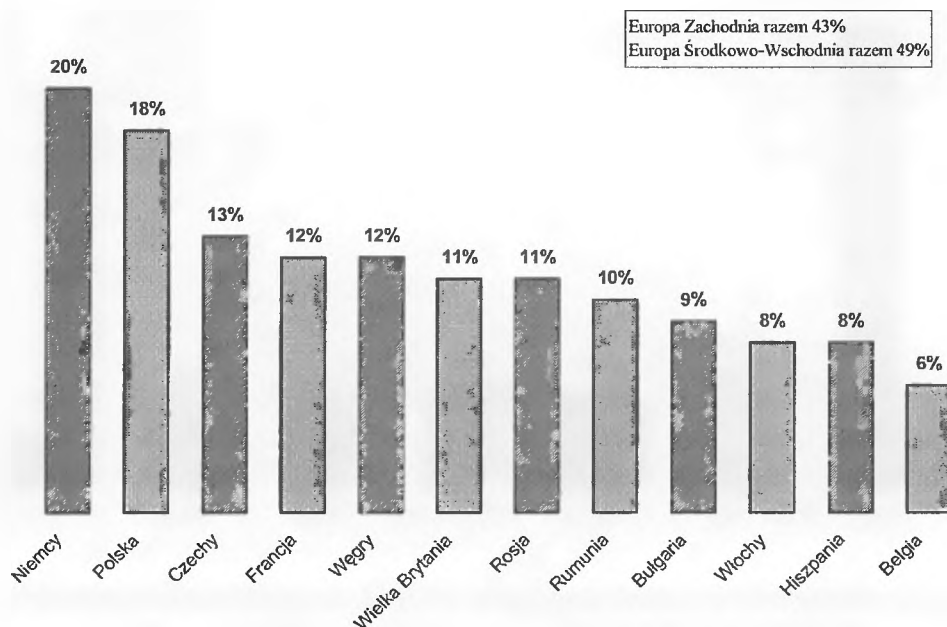
Rys. 6. Najpopularniejsze kraje do inwestycji w call-centres (% respondentów wskazujących dany kraj jako najatrakcyjniejszą lokalizację)

Źródło: Ibid., s. 16.



Rys. 7. Najpopularniejsze kraje do inwestycji w główną siedzibę firmy (% respondentów wskazujących dany kraj jako najatrakcyjniejszą lokalizację)

Źródło: Ibid., s. 17.



Rys. 8. Kraje europejskie najczęściej brane pod uwagę jako lokalizacja nowych inwestycji lub rozszerzenia projektów inwestycyjnych

Źródło: Ibid., s. 37.

## INVESTMENT CONDITIONS AND THEIR INFLUENCE ON THE ALLOCATION OF THE DIRECT FOREIGN INVESTMENTS IN THE WORLD

### Summary

Investment climate, which can be defined and classified in many different ways, has a significant influence on the influx of foreign capital. It is commonly assumed that it involves the general conditions determining the influx of foreign capital and the investment risk that results from them. Until recently, legal regulations have played a significant role since they specified the rules governing the activities of the foreign investors. These days, however, the importance of these regulations, as well as other traditional factors, is decreasing in favour of more modern factors, which is caused by the standardisation of the most of the primary ones. In terms of the investment attractiveness Asian countries, particularly China, begin to stand out.

---

One of the results of the favourable investment climate is the influx of foreign capital. In general, an increase in the foreign direct investment (FDI) can be seen in the world, but the distribution of these investments is not equal. In the recent years we have observed an increase in the share in value of FDI of Asian countries, especially China.

**Magdalena Tusińska**

# **IDEA WOLNEGO HANDLU A POLITYKA WYMIANY Z ZAGRANICĄ KRAJÓW UNII EUROPEJSKIEJ**

## **Wstęp**

Wolność jednostki oraz otwartość społeczeństwa to podstawowe kategorie filozoficzne, polityczne i ekonomiczne, którymi charakteryzuje się kultura europejska. Ich obecność jest widoczna w sferze gospodarczej, w tym także w dziedzinie wymiany większości państw Starego Kontynentu z zagranicą.

Charakter polityki wymiany gospodarczej, jaką prowadzą obecnie kraje należące do Unii Europejskiej, jest wypadkową dwóch procesów: zaangażowania Unii Europejskiej w liberalizację handlu w ramach negocjacji pod auspicjami WTO oraz procesu integracji gospodarczej, którego podstawę również stanowi niski poziom protekcyjizmu. Nie oznacza to jednak, że kraje unijne, handlując z zagranicą – z państwami trzecimi, a nawet z krajami należącymi do ugrupowania – zaprzestały stosowania jakichkolwiek ograniczeń. Wydaje się raczej, że pomimo niskiego poziomu restrykcyjności polityki handlowej, pełna liberalizacja handlu zagranicznego nie jest możliwa, a w praktyce żaden z opisywanych krajów nie prowadził i nie prowadzi całkowicie swobodnej wymiany.

Celem niniejszego opracowania jest zbadanie, jak zmieniał się poziom liberalizacji polityki handlowej krajów Unii Europejskiej na przestrzeni lat, w toku procesów integracyjnych. Poszukiwana jest również odpowiedź na pytanie dotyczące rodzaju narzędzi polityki handlowej stosowanych nadal przez poszczególne kraje i przez Unię Europejską jako „aktora zbiorowego”.

Niniejsza praca składa się z trzech rozdziałów. W pierwszym omówione zostanie znaczenie wolności gospodarczej, z akcentem na swobodę wymiany han-

dlowej z zagranicą. Uzasadnia się także dlaczego, pomimo ogólnych tendencji do liberalizacji, bywa, że kraje odchodzą od zasad wolnego handlu. Druga część zawiera próbę określenia związków pomiędzy integracją a liberalizacją polityki handlowej oraz porównanie poziomu liberalizacji polityki wymiany krajów Unii Europejskiej w latach 1996-2008. Analiza opiera się na zmianach odpowiedniej składowej Wskaźnika Wolności Gospodarczej. Przedmiotem rozważań trzeciej części jest charakterystyka barier będących elementem wspólnej polityki handlowej Unii Europejskiej w obrocie z krajami trzecimi oraz utrudnień, które dodatkowo pojawiają się w wymianie z poszczególnymi krajami UE.

## 1. Wolny handel – aspekty teoretyczne

Zgodnie z ideą liberalizmu, wolność stanowi warunek przedsiębiorczości, innowacji, konkurencji oraz postępu społecznego, a jej nieobecność ogranicza możliwość poszukiwań, tworzenia i działania, zmniejsza bądź eliminuje bodźce, motywacje czy zainteresowanie członków społeczeństwa rozwojem<sup>1</sup>. Sens tej myśli pozostaje aktualny w sferze wymiany handlowej z zagranicą, gdzie podejście liberalne zakłada brak ingerencji rządu w stosunki gospodarcze z innymi krajami i opiera się na przeświadczeniu o tym, że działanie sił rynkowych oraz możliwość prowadzenia swobodnej wymiany kształtuje kontakty z zagranicą w sposób gwarantujący maksymalizację korzyści.

Związek między liberalizacją handlu a wymianą handlową stanowi jeden z fundamentów wiedzy ekonomicznej. Już w okresie oświecenia uważano, że rozwinęty handel międzynarodowy służy rozładowywaniu konfliktów między państwowych i utrzymaniu pokoju na świecie<sup>2</sup>. Stare powiedzenie mówi: „Gdy przez granice nie mogą przejść towary, na pewno przejdą przez nie armie”. Fakt, że ludzie postrzegają się nawzajem jako partnerzy we współpracy, z której czerpią korzyści, pozwala zatem na istnienie społeczeństw<sup>3</sup>, a swobodne prowadzenie handlu może zbliżać społeczności międzynarodowe i łagodzić konflikty nie związane bezpośrednio ze sferą gospodarki.

Zwolennikami tezy, iż wymiana niekrępowana ograniczeniami państwowymi wpływa na wzrost dobrobytu, są klasycy ekonomii – Adam Smith i David

<sup>1</sup> Zob. J.W. Bossak: *Instytucje, rynki i konkurencja we współczesnym świecie*. SGH, Warszawa 2008, s. 36.

<sup>2</sup> *Globalizacja – mechanizmy i wyzwania*. Red. B. Liberska. PWE, Warszawa 2002, s. 66.

<sup>3</sup> T.G. Palmer – fragment wykładu zamieszczony na stronie <http://www.kapitalizm.republika.pl/global.html> (05.05.2008).

Ricardo<sup>4</sup>. Zgodnie z ich poglądami, prowadzenie wolnego handlu przynosi korzyści wszystkim krajom w nim uczestniczącym, polegające na tym, że każdy z krajów specjalizuje się w tych dziedzinach, w których się wyróżnia. Już analiza ricardiańska sugeruje, że możliwość uzyskania korzyści z handlu zostanie zrealizowana, jeśli tylko politykę wolnego handlu zastosuje się w otoczeniu instytucjonalnym, w którym ceny decydują o alokacji zasobów<sup>5</sup>.

Twórcą najsilniejszej defensywy wolnego handlu jest jednak Frederic Bastiat, według którego „[...] wolny handel nigdy nie był kwestią cel, lecz kwestią praw, sprawiedliwości, porządku publicznego, własności”. Całkowicie wolna wymiana, według Bastiata, oznaczałaby: obfitość dóbr i usług przy niższych cenach, więcej miejsc pracy dla większej ilości ludzi przy wyższych realnych płacach, większy zysk dla wytwórców, wyższą stopę życiową rolników, większy przychód dla państwa w formie podatków, najbardziej produktywną metodę wykorzystania kapitału, pracy i zasobów naturalnych, koniec „walki klas”, koniec kolonializmu, odrzucenie wojen jako polityki narodowej, najlepszą możliwą edukację, mieszkalnictwo i opiekę medyczną<sup>6</sup>. Prowadzenie swobodnej wymiany międzynarodowej stanowi zatem według Bastiata naturalny porządek rzeczy, do którego ludzie mają prawo, ponieważ wiąże się nie tylko z aspektami czysto ekonomicznymi, ale także społecznymi.

Słabością wielu powstałych przed XX wiekiem teorii głoszących korzyści dla wszystkich uczestników wolnego handlu międzynarodowego jest niezgodne z realiami gospodarczymi założenie istnienia doskonale konkurencyjnego rynku. Z kolei nowe teorie handlu zagranicznego biorą pod uwagę niedoskonałości rynkowe (na przykład różnicowanie produktu, różnorodność preferencji, korzyści skali), jednak ze względu na ogromną złożoność zjawiska, jakim jest współczesny handel międzynarodowy, żadna z nich nie opisuje w sposób holistyczny i jednolity wymiany między krajami<sup>7</sup> ani nie przekonuje współczesnego praktyka gospodarczego o bezwarunkowych korzyściach, jakie daje wolny handel.

<sup>4</sup> Por. M. Blaug: *Teoria ekonomii. Ujęcie retrospektywne*. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1994, s. 138-143; P. Bożyk, J. Misala, M. Puławski: *Międzynarodowe stosunki ekonomiczne*. PWE, Warszawa 2001, s. 54-66.

<sup>5</sup> Por. J. Bhagwati: *Wolny handel dziś*. CeDeWu, Warszawa 2003, s. 9-11.

<sup>6</sup> Por. F. Bastiat: *Selected Essays on Political Economy*. The Foundation for Economic Education, Inc. Ed. G.B. de Huszar. Irvington-on-Hudson, NY 1995.  
<http://www.Econlib.Org/LIBRARY/Bastiat/BasEss3.html>; <http://www.mises.pl/65> (01.05.2008).

<sup>7</sup> Ze względu na rozległość tego problemu oraz mnogość prezentowanych w literaturze koncepcji teoretycznych niemożliwe jest ich przytoczenie. Por. np.: Nowa teoria handlu zagranicznego w świetle badań empirycznych. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2000, s. 15-28; J. Misala: *Wymiana międzynarodowa i gospodarka światowa. Teoria i mechanizmy funkcjonowania*. SGH, Warszawa 2005, s. 62-95.



W opozycji natomiast istnieją teoretyczne dowody na to, że czasem korzystniejsze może być wprowadzanie ograniczeń w wymianie dóbr<sup>8</sup>.

Zgodnie z koncepcją tzw. strategicznej polityki handlowej, aktywna polityka w sferze międzynarodowych stosunków gospodarczych powinna być ukierunkowana na tworzenie uwarunkowań umożliwiających przechwytywanie odpowiednich nadwyżek od zagranicznych konkurentów. Tak rozumiane korzyści mogą być osiągnięte przez odpowiednie działania rządu mające na celu zabezpieczenie dla danego kraju wyższych dochodów dla czynników produkcji niż w innych alternatywnych zastosowaniach, co może przynieść pozytywne efekty dla całego społeczeństwa danego kraju. Na tej samej zasadzie faktycznie dyskryminowane wewnątrz danego kraju gałęzie czy branże o niższych rentach należy niejako pozostawiać do dyspozycji innych krajów<sup>9</sup>.

Stanowisko strategicznej polityki handlowej wynika z przekonania, że pojawienie się niedoskonałości rynkowych wymaga ingerencji rządu. Jednak kwestia, czy niedoskonałości rynkowe są powodem interwencjonizmu, czy to ingerencja państwa w rynek i wolny handel generuje niedoskonałości rynku, pozostaje tak naprawdę nie do końca rozwiązana. Zwolennicy neoliberalizmu przyznają, że wprawdzie wady rynku (*market failures*) istnieją, ale są one mniejsze niż słabości państwa (*state failures*).

Za stanowiskiem popierającym wolny handel przemawiają argumenty polityczne. W praktyce polityka handlowa nie uwzględnia kosztów i korzyści w skali kraju, ale raczej jest zdominowana przez grupy interesów. Jak wspomniano, teoretycznie można czasem wykazać, że odpowiedni zestaw cel i subsydiów importowych mógłby przyczynić się do wzrostu dobrobytu kraju. W rzeczywistości jednak agencje rządowe, które próbują realizować program interwencji, prawdopodobnie zostaną zdominowane przez określone grupy interesu i przekształcone w narzędzie redystrybucji dochodu na korzyść politycznie wpływowych sektorów. Wówczas korzystniejsze jest promowanie wolnego handlu<sup>10</sup>, który pozwala na zwiększenie efektywności gospodarowania w skali kraju w porównaniu z polityką protekcjonizmu.

---

<sup>8</sup> Narzędzia polityki handlowej często mają na celu ograniczenie konkurencyjnego importu, ochronę niekonkurencyjnych sektorów gospodarki czy też ochronę raczkującego przemysłu i zatrudnienia. Zob. A.I. Douglas: *Infant-Industry Protection. The New Palgrave Dictionary of Economics*. S.N. Durlauf and L.E. Blume, Palgrave Macmillan, 2008.  
[http://www.dictionaryofeconomics.com/article?id=pde2008\\_i000281](http://www.dictionaryofeconomics.com/article?id=pde2008_i000281) (03.04.2008).

<sup>9</sup> E.M. Pluciński: *Ekonomia gospodarki otwartej. Wybrane zagadnienia teoretyczno-empiryczne z perspektywy członkostwa Polski w UE*. Dom Wydawniczy ELIPSA, Warszawa 2004, s. 420-421.

<sup>10</sup> Zob. P.R. Krugman, M. Obstfeld: *Ekonomia międzynarodowa. Teoria i polityka*. T. 1. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007, s. 311-312.

Można zatem skonstatować, że z dwóch nie pozbawionych wad rozwiązań – protekcjonizmu i liberalizmu, korzystniejsza jest druga opcja, ale dyskusji między zwolennikami wolnego handlu oraz propagatorami protekcjonizmu nie należy uważać za zamkniętą.

W praktyce, niezależnie od popularności wśród polityków gospodarczych idei wolnego handlu, kwestia, z którą styka się większość krajów nie sprowadza się do prostej alternatywy: autarkia albo wolny handel, ale polega raczej na wyborze spośród szerokiego spektrum reżimów handlowych o różnych stopniach liberalizacji. Każde państwo realizuje określone zadania w sferze zagranicznego obrotu towarowego, stanowiące jedynie część polityki gospodarczej, która ma wytyczonych kilka celów, czasem wręcz ze sobą sprzecznych. Gradacja liberalizacji handlu jest spowodowana tym, że niezależnie od korzystnych długoterminowych efektów zniesienia barier, należy spodziewać się wystąpienia krótkoterminowego negatywnego wpływu obniżek stawek celnych i innych ograniczeń w handlu na pozycję krajowych producentów. Rządy wielu państw wolą rozkładać proces liberalizacji handlu na szereg lat, co przykładowo znajduje wyraz w funkcjonowaniu różnego rodzaju okresów przejściowych na drodze integracji gospodarczej. Zwlekanie z procesem otwierania gospodarek dotyczy także najczęściej krajów, które mają relatywnie dużą siłę rynkową i zdolność wpływania na *terms of trade*. Kraje małe są zazwyczaj bardziej otwarte i chętniej uczestniczą w porozumieniach związanych z redukcją barier w handlu.

## 2. Wolność wymiany jako podstawa procesów integracyjnych na przykładzie Unii Europejskiej

Rozwój wymiany handlowej jest efektem międzynarodowych procesów integracyjnych, a zarazem istotnym ich nośnikiem. Prowadzenie handlu z zagranicą bardziej sprzyja powstawaniu porozumień regionalnych aniżeli globalnych, co jest wyróżniającą się cechą współczesnego systemu handlowego na świecie. Sukcesy tworzenia i funkcjonowania regionalnych układów są nieporównywalnie większe od efektów prac GATT/WTO na rzecz liberalizacji handlu w wymiarze globalnym, pomimo że podejmowane są już ponad pół wieku<sup>11</sup>. Jak pisze

---

<sup>11</sup> G. Albertin udowadnia, że gdy kraj ma do wyboru uczestnictwo w układzie regionalnym lub multilateralnym, rachunek kosztów i korzyści nie jest przeprowadzany w skali kraju, ale z punktu widzenia interesów określonych grup społecznych. Dla lobby przemysłowych najczęściej korzystniejszy jest preferencyjny dostęp do rynków krajów regionu, często o podobnym poziomie rozwoju. Zob. G. Albertin: *Regionalism or multilateralism? A Political Economy Choice*. „IMF Working Papers” 2008, 65.

F. Machlup, „[...] prawie wszystko, co dotyczy efektów rozszerzenia lub ograniczenia wymiany, wolności handlu lub protekcjonizmu, unii celnych i innych form zróżnicowania traktowania pewnych obszarów geograficznych z punktu widzenia handlu, korzyści z handlu [...] ma znaczenie dla analizy implikacji ogólnej integracji gospodarczej”<sup>12</sup>.

Koncentracja handlu międzynarodowego w określonych obszarach świata powoduje ich „odłączanie”, co jest szczególnie wyraźne w Europie. Począwszy od strefy wolnego handlu, integracja gospodarcza w ramach Unii Europejskiej osiąga bardziej zaawansowane stadia: unia celna, jednolity rynek wewnętrzny, będąc obecnie na etapie unii gospodarczej (w przypadku krajów należących do strefy euro – Unii Gospodarczej i Walutowej). Postępowi integracji na przestrzeni lat towarzyszy redukcja ograniczeń wymiany handlowej.

1 lipca 1968 roku zostają zniesione wszelkie bariery celne w handlu pomiędzy sześcioma państwami ówczesnej Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej, a relacje z krajami spoza ugrupowania podporządkowane zostają polityce handlowej prowadzonej w imieniu krajów członkowskich przez Komisję Europejską. Etapy integracji „wszerz” obejmują postanowieniami unii celnej nowych członków. Z kolei pogłębienie procesu integracyjnego w postaci Jednolitego Rynku Europejskiego, opiera się na czterech wolnościach. Jedną z nich jest swobodny przepływ towarów sprzyjający specjalizacji w produkcji, powstawaniu korzyści skali i rozwojowi konkurencji na rynku unijnym.

Zasady wspólnej polityki handlowej Unii Europejskiej cechuje jednolitość, szczególnie w zakresie zmian taryf celnych i handlowych, instrumentów liberalizacji handlu, polityki eksportowej czy instrumentów ochrony rynku wewnętrznego w przypadku stosowania dumpingu bądź subsydiów<sup>13</sup>. Wspólna polityka nie obejmuje wszystkich kwestii związanych z handlem zagranicznym, co sprawia, że ocena restrykcyjności polityki handlowej poszczególnych państw członkowskich może różnić się nieco od oceny polityki handlowej UE jako całości. Nie zmienia to jednak faktu, że wszystkie kraje unijne należą obecnie do grupy o niskim poziomie protekcjonizmu.

Proces otwierania gospodarek przebiega w różnych krajach w odmiennym tempie, co można dostrzec analizując na przestrzeni lat poziom liberalizacji polityki handlowej – jedną ze składowych Wskaźnika Wolności Gospodarczej (Index of Economic Freedom – IEF)<sup>14</sup>. Indeks ten przedstawia całość instytucjonal-

<sup>12</sup> F. Machlup: *Integracja gospodarcza. Narodziny i rozwój idei*. PWN, Warszawa 1986, s. 372.

<sup>13</sup> Są one określone w art. 131-134 Traktatu o Wspólnotach Europejskich.

<sup>14</sup> Autorzy IEF (organizacja The Heritage Foundation) do pomiaru wolności gospodarczej wykorzystują 50 zmiennych pogrupowanych według 10 kategorii jednakowo ważnych czynników. Tu wybrano zgodną z tematem jedną z 10 dziedzin – politykę handlową. Por. <http://www.heritage.org/research/features/index/index.cfm>.

nych uwarunkowań wolności danego społeczeństwa, natomiast w sferze samej polityki handlowej uwzględnia średnią ważoną stawkę celną oraz obecność barier pozataryfowych. Wartość indeksu powyżej 80 punktów oznacza, że kraj jest w danej dziedzinie wolny, 70-79,9 – w przeważającej mierze wolny, 60-69,9 – umiarkowanie wolny, 50-59,9 – w przeważającej mierze niewolny, zaś poniżej 50 – represjonowany.

Tabela 1 przedstawia wartości indeksu wolności polityki handlowej krajów Unii Europejskiej na przestrzeni lat 1996-2008<sup>15</sup>.

Tabela 1

Wskaźnik Wolności Gospodarczej w sferze wymiany handlowej z zagranicą  
krajów Unii Europejskiej w latach 1996-2008

Kraj	Indeks wolności gospodarczej w sferze polityki handlowej				
	1996	2000	2004	2006	2008
Austria	81,0	83,0	79,8	82,4	86,0
Belgia	77,8	77,8	79,8	82,4	86,0
Bułgaria	71,0	49,8	63,2	65,8	86,0
Cypr	68,4	74,4	79,4	82,4	81,0
Czechy	75,0	72,0	73,4	82,4	86,0
Dania	77,8	77,8	79,8	82,4	86,0
Estonia	74,0	85,0	84,2	82,4	86,0
Finlandia	77,8	78,0	79,8	82,4	86,0
Francja	77,8	77,8	79,8	82,4	81,0
Niemcy	77,8	78,0	79,8	82,4	86,0
Grecja	77,8	77,8	79,8	82,4	81,0
Węgry	59,0	76,6	76,0	82,4	86,0
Irlandia	77,8	78,0	79,8	82,4	86,0
Włochy	77,8	77,8	79,8	82,4	81,0
Łotwa	55,0	81,0	79,8	82,4	86,0
Litwa	65,0	81,0	80,2	82,4	86,0
Luksemburg	79,0	79,0	79,8	82,4	86,0
Malta	61,0	61,0	65,4	82,4	86,0
Holandia	77,8	77,8	79,8	82,4	86,0
Polska	57,0	74,8	70,4	82,4	86,0
Portugalia	77,8	77,8	79,8	82,4	86,0
Rumunia	61,6	74,0	57,6	68,4	86,0
Słowacja	75,0	71,2	72,8	82,4	86,0
Słowenia	59,0	73,6	65,2	82,4	86,0
Hiszpania	77,8	77,8	79,8	82,4	86,0
Szwecja	77,0	83,0	79,8	82,4	86,0
W. Brytania	77,8	77,8	79,8	82,4	86,0

Źródło: [Http://www.heritage.org/index](http://www.heritage.org/index) (04.2008).

<sup>15</sup> Cypr, Czechy, Estonia, Węgry, Litwa, Łotwa, Malta, Polska, Słowacja, Słowenia są członkami Unii Europejskiej od 2004 roku, zaś Bułgaria i Rumunia od 2007.

Na początku badanego okresu wartości wskaźnika są rozproszone – od 55 punktów w przypadku Łotwy do 81 dla Austrii. Nie jest zaskoczeniem, że indeks jest najniższy w krajach, które w 1996 roku jeszcze nie należały do Unii Europejskiej. Zdziwienie badacza może natomiast budzić różnica między krajami należącymi do grupy „pozaunijnej” – Polską a Bułgarią (odpowiednio 57 i 71 punktów w 1996 roku). Wartość wskaźnika w przypadku UE-15 oscyluje wokół 77,8, co oznacza, że kraje te na początku badanego okresu pod względem polityki handlowej były „w przeważającej mierze wolne” (prócz „wolnej” Austrii).

W kolejnych latach wraz z postępującym procesem integracji wartość wskaźnika staje się coraz wyższa i coraz mniej rozproszona w badanej grupie krajów, by w 2006 roku osiągnąć wartość 82,4. Odstępstwo stanowią jedynie Bułgaria i Rumunia (indeks wynosi odpowiednio 65,8 i 68,4), które stają się członkami Unii Europejskiej rok później.

W bieżącym, 2008 roku, wolność polityki handlowej większości krajów unijnych jest oceniana na 86 punktów. Wyjątkiem nie są, jak można by się spodziewać najmłodsze kraje członkowskie, ale Cypr, Francja, Grecja i Włochy (po 81 punktów). Wynik powyżej 80 potwierdza wcześniejszą tezę o niskim poziomie protekcjonizmu krajów Unii Europejskiej.

Warto podkreślić, że z dziesięciu dziedzin uwzględnianych przez Wskaźnik Wolności Gospodarczej, poziom liberalizacji polityki handlowej w krajach Unii Europejskiej ma największą wartość i wraz z zaawansowaniem procesu integracji można obserwować jego wzrost. Przynależność do najbardziej zaawansowanego pod względem stopnia zintegrowania obszaru nie implikuje jednak tego, że kraje unijne znajdują na światowym podium pod względem swobody wymiany. W samej Europie nieco wyższą wolnością wymiany cechują się: Szwajcaria (87,2 punktów IEF w sferze polityki handlowej), Norwegia (86,2), Turcja (86,8) i Chorwacja (87,6)<sup>16</sup>. Natomiast najwyższy na świecie wskaźnik charakteryzuje politykę wymiany Hongkongu i Singapuru (odpowiednio 95 i 90 punktów)<sup>17</sup>.

Teoretycznie, wskaźnik IEF może w każdej dziedzinie osiągnąć wartość maksymalnie 100 punktów. Obecny wynik może sugerować, że badane kraje tam, gdzie jest to zgodne z prawem, dążą do osiągania korzyści z ochrony własnego rynku.

<sup>16</sup> Można by wymienić jeszcze inne kraje, które przewyższają wskaźnik dla Cypru, Francji, Grecji i Włoch.

<sup>17</sup> <http://www.heritage.org/research/features/index/topten.cfm> (15.05.2008).

### 3. Formy protekcjonizmu w krajach Unii Europejskiej

Narzędzia wspólnej polityki handlowej inne są w stosunku do krajów Wspólnoty (bardzo liberalne), a inne w stosunku do krajów trzecich, gdzie obok liberalnego charakteru obecne są również restrykcyjne instrumenty tej polityki. Unia Europejska jest zaangażowana w wiele preferencyjnych umów handlowych realizowanych na podstawie porozumień bilateralnych, regionalnych oraz w ramach polityki handlowej WTO, ale prowadzi także jednostronne działania w celu realizacji własnych interesów, opierając się na indywidualnej ocenie polityki państw trzecich oraz podejmowaniu działań wobec praktyk uznanych za szkodliwe dla UE<sup>18</sup>. W ramach stosunków handlowych z krajami spoza ugrupowania Unia Europejska występuje jako „aktor zbiorowy”, zatem większość instrumentów polityki wymiany, również tych świadczących o jej protekcjonistycznym charakterze, jest jednakowa dla wszystkich krajów UE.

Wśród narzędzi wspólnej polityki handlowej można wskazać bariery taryfowe. Średnia ważona stawka celna wynosi ok. 1,38%<sup>19</sup>. Unia Europejska stosuje także bariery ilościowe, których skutek jest podobny do ceł – zmniejszenie na rynku wewnętrznym ilości dóbr z państw trzecich oraz poprawa bilansu płatniczego.

Ograniczenia importowe i kontyngenty z nimi związane dotyczą handlu takimi towarami, jak: zboże, produkty zbożowe, ryż, cukier, oleje i tłuszcze, produkty mleczne, wołowina, baranina, świeże oraz przetworzone owoce i warzywa. Niektóre kontyngenty i związane z nimi stawki celne są różne w poszczególnych porach roku. Unia Europejska utrzymuje także ograniczenia ilościowe w imporcie produktów przemysłu lekkiego – głównie odzieży pochodzącej z Argentyny, Brazylii, Chin, Tajwanu, Malezji, Pakistanu, Peru, Filipin, Singapuru, Korei Północnej, Tajlandii. Warto jednak zaznaczyć, że każdego roku kontyngenty ilościowe wzrastają. Oprócz odzieży i wyrobów tekstylnych ograniczenia ilościowe dotyczą handlu stalą. „Umowy stalowe” zawarte z Rosją i Kazachstanem ustanawiają kontyngenty, w ramach których określono import stali do UE. Kontyngenty stalowe mają być stosowane do czasu przystąpienia Rosji i Kazachstanu

<sup>18</sup> Na temat polityki handlowej Unii Europejskiej w wymiarze multilateralnym, bilateralnym, regionalnym i unilateralnym zob. szerzej M. Grącik: *Polityka handlowa Unii Europejskiej – pogłębienie czy osłabienie integracji?* W: *Co dzieli, co integruje Wspólnotę Europejską?* Red. K. Żukrowska. SGH, Warszawa 2007, s. 133–151.

<sup>19</sup> Wysokość stawki zależy od rodzaju dobra oraz partnera handlowego (np. rozliczenia na zasadzie GSP czy na podstawie klauzuli największego uprzywilejowania); zob. <http://www.mg.gov.pl/Clo/TaryfaCelna/>

do WTO<sup>20</sup>. Do niedawna kontyngenty te były stosowane także w handlu stałą z Ukrainą (do momentu wejścia tego kraju do Światowej Organizacji Handlu 5 lutego 2008 roku).

W wyjątkowych sytuacjach kraje unijne mogą wprowadzić, na ogół uznane za nielegalne, zakaz lub częściowe ograniczenie sprzedaży (VER – *voluntary export restraints*), aby zapobiec niedoborom podstawowych dóbr na rynku. Zakaz może również dotyczyć wywozu zabytków uznanych za dziedzictwo narodowe<sup>21</sup>.

W ramach Wspólnej Polityki Rolnej Unia Europejska stosuje subsydia eksportowe dla rolników. Motywowane są one przeważnie argumentami natury politycznej i społecznej, a nie ekonomicznej, zwłaszcza, że generują one wydatki z unijnego budżetu. W UE subsydia eksportowe dotyczą cukru, produktów mleczarskich, wołowiny, masła, sera, wieprzowiny oraz żyta.

Jako „wspólne bariery” istniejące na rynku unijnym można także wskazać skomplikowane procedury biurokratyczne oraz standardy bezpieczeństwa, wymogi dotyczące licencjonowania niektórych dóbr czy różnicowanie wymogów w zakresie znakowania i etykietowania w zależności od rodzaju produktu wprowadzanego na rynek wewnętrzny. Ten typ barier określany jest mianem „nowego protekcyjizmu”. Konieczność sprostania wskazanym wymaganiom oznacza potrzebę adaptacji produktu (np. składu, jakości lub walorów użytkowych), a związane z tym nakłady i procedury biurokratyczne mogą sprawić, że eksport takiego towaru przestanie być opłacalny. Rządy uzasadniają wprowadzenie wymogów technicznych względami tradycji, bezpieczeństwa, ochrony sanitarnej, ochrony środowiska, ochrony zdrowia, co nie wyklucza ich celowego wykorzystania jako ochrony rodzimego rynku przed zagraniczną konkurencją.

Jak już zaznaczono, wspólna polityka nie reguluje wszystkich kwestii związanych z handlem zagranicznym, a tym samym, ocena polityki wymiany poszczególnych krajów może się różnić od oceny polityki handlowej Unii Europejskiej jako całości. Większość państw członkowskich dodatkowo ogranicza import stosując bariery inne lub wyższe aniżeli te, które stosuje Wspólnota jako całość. Bariery te, wyróżnione na podstawie analizy Wskaźnika Wolności Gospodarczej zawiera tabela 2.

<sup>20</sup> Por. E. Chilimoniuk: *Główne tendencje zmian współczesnej polityki handlowej – stopień integracji przez handel*. W: *Procesy integracyjne i dezintegracyjne w gospodarce światowej*. Red. K. Żukrowska, SGH, Warszawa 2007, s. 23-26.

<sup>21</sup> *Ibid.*, s. 24.

Tabela 2

## Barierę pozataryfowe w handlu zagranicznym krajów Unii Europejskiej

Lp.	Rodzaj bariery	Kraj stosujący
1.	Słaba egzekucja praw własności intelektualnej/niedostateczna ochrona praw własności intelektualnej	Belgia, Bułgaria, Cypr, Niemcy, Litwa, Szwecja, Czechy, Hiszpania, Grecja, Włochy, Rumunia, Polska
2.	Zakupy rządowe	Czechy, Irlandia, Litwa, Dania, Słowenia, Portugalia, Włochy
3.	Przepisy sanitarne i fitosanitarne	Szwecja, Włochy, Rumunia
4.	Przepisy farmaceutyczne	Czechy, Dania, Słowenia, Francja, Holandia, Hiszpania, Słowacja, Portugalia, Włochy, Polska
5.	Regulacje na rynku usług	Francja, Hiszpania, Luksemburg, Włochy
6.	Przepisy biotechnologiczne	Holandia, Hiszpania, Węgry, Luksemburg, Włochy, Rumunia, Polska
7.	Korupcja	Włochy, Rumunia
8.	Inne bariery (regulacje, standardy, wymogi uzyskiwania licencji)	Słowacja, Niemcy, Grecja

Źródło: Opracowanie własne na podstawie [www.heritage.org](http://www.heritage.org)

Wolność gospodarcza to nie tylko brak nakazów i ograniczeń w produkcji, dystrybucji oraz konsumpcji dóbr i usług, ale również niezbędny zakres praw chroniących wolność obywateli. Brak egzekwowania praw własności poza granicami rodzimego kraju może zniechęcać do eksportu danego dobra, a tym samym stanowić barierę w handlu. Na podstawie danych organizacji The Heritage Foundation okazuje się, że aż dwanaście krajów unijnych cechuje słabość w egzekucji praw własności intelektualnej (por. tabela 2).

Kolejną znaczącą barierą pozataryfową są zakupy rządowe. Dokonuje się ich na rzecz tych dziedzin życia publicznego, nad którymi rząd sprawuje opiekę (na przykład sfera obronności i bezpieczeństwa kraju, transportu publicznego, opieki medycznej, edukacji). Władze siedmiu krajów unijnych udzielają pierwszeństwa producentom krajowym, a czasem wręcz nie dopuszczają firm zagranicznych jako dostawców, przez co naruszają zasady wolnej konkurencji (por. tabela 2).

Negatywnie na poziom restrykcyjności polityki handlowej wpływa część przepisów i regulacji (por. tabela 2 pozycje od 3 do 6), których ilość jest większa niż na rynku wewnętrznym UE. Nie tylko sama obecność pewnych wymogów,



ale również ich nieprzejrzystość może zniechęcać do eksportu na wskazane rynki, a tym samym stanowić barierę w wymianie. Brak przejrzystości dotyczy szczególnie przepisów farmaceutycznych w Czechach, Danii, Słowenii i Portugalii.

Barierą w handlu z Włochami i Rumunią jest korupcja, która generuje poważne wypaczenia i niesprawność systemu gospodarczego. Dla przedsiębiorców zwiększa koszty prowadzenia działalności, dodając pozaprawne opłaty, koszty prowadzenia negocjacji z urzędnikami oraz ryzyko złamania uzgodnień i wykrycia, co także może zniechęcać do współpracy handlowej.

Warto zauważyć, iż żadna z opisywanych powyżej barier nie jest stosowana przez Wielką Brytanię, Estonię, Finlandię, Austrię, Łotwę i Malte. Oznacza to, że na 27 krajów Unii Europejskiej jedynie sześć nie wprowadza dodatkowych utrudnień w wymianie.

Autorzy IEF podkreślają także dychotomię, jaka istnieje w przypadku Cypru – między częścią kontrolowaną przez Greków, a częścią kontrolowaną przez Turków, w której występują dodatkowe ograniczenia wolności gospodarczej.

Pomimo formalnej swobody przepływu towarów na rynku unijnym wymiana handlowa pomiędzy poszczególnymi krajami nadal jest w pewnym stopniu dotknięta problemem ograniczeń pozataryfowych, które wpływają na zmniejszenie ilości importowanego dobra. Uciążliwość barier dla międzynarodowej wymiany handlowej spowodowała podjęcie działań, których celem jest eliminacja lub ograniczenie tego rodzaju utrudnień. W Unii Europejskiej polityka usuwania barier pozataryfowych sprowadza się do:

- eliminowania przypadków naruszania swobody przepływu (zasada wzajemnego uznawania); oznacza to, że obowiązkiem każdego państwa jest powstrzymanie się od działań, które dyskryminowałyby towary legalnie wyprodukowane na obszarze Wspólnoty,
- działań o charakterze prewencyjnym, które ograniczają powstawanie nowych barier na poziomie krajowym (procedura notyfikowania projektów regulacji i standardów),
- prac podejmowanych w celu wprowadzenia jednolitych wspólnotowych rozwiązań w miejsce krajowych (harmonizacja prawa) będących narzędziem aktywnego kształtowania oblicza wspólnego rynku<sup>22</sup>.

Pomimo owych starań, prowadzenie zupełnie swobodnej wymiany, nawet w ramach rynku wewnętrznego UE, nie jest obecnie możliwe. Jest to podyktowane faktem, że część barier w handlu nie ma charakteru obligatoryjnego, naka-

<sup>22</sup> C. Orlikowski: *Znoszenie barier technicznych w handlu na Jednolitym Rynku Europejskim*. Ośrodek Badań i Dokumentacji Europejskiej, Uniwersytet Wrocławski.  
[Http://www.konferencja.edu.pl/ref8/pdf/pl/orlikowski-wroclaw.pdf](http://www.konferencja.edu.pl/ref8/pdf/pl/orlikowski-wroclaw.pdf) (10.05.2008).

zanego państwowymi przepisami, ale ich twórcami są prywatne organizacje standaryzacyjne. Ograniczenia potencjalnego wolumenu obrotów wynikają również z przyzwyczajeń i tradycji ludności, która preferuje dobra produkcji „narodowej”, a nie „wspólnotowej”. Oczywiście nie można tego uznać za narzędzie polityki handlowej, ale niewątpliwie preferencje konsumentów wpływają na wielkość importu towarów.

## Podsumowanie

Handel międzynarodowy stanowi obszar bezpośrednio rozstrzygający o związkach ekonomicznych między krajami i jednocześnie rzutuje na kształt zależności w pozostałych dziedzinach współpracy międzynarodowej. Z tego względu procesom integracji w Europie towarzyszy proces redukcji barier handlowych. Kraje Unii Europejskiej na przestrzeni lat stają się coraz bardziej „wolne” w sferze wymiany z zagranicą, a tym samym – zgodnie z ideą wolnego handlu – mogą zwiększać swój dobrobyt dzięki wzrostowi produktywności uzyskiwanemu w wyniku obniżania kosztów zakupu surowców i materiałów do produkcji, zwiększonej konkurencji, lepszej specjalizacji opartej na przewadze komparatywnej, innowacyjności i efektach skali.

Pomimo ogólnych tendencji do liberalizacji handlu, na niektórych rynkach odchodzi się od liberalnych zasad na rzecz państwowego interwencjonizmu. Obecność narzędzi o protekcyjnym charakterze wynika ze wspólnej polityki handlowej Unii Europejskiej, przy czym rządy większości krajów stosują jeszcze dodatkowe środki ochrony rynków. Teoretycznie, stosowanie owych narzędzi – krajowych i wspólnotowych – często tłumaczone jest zwiększeniem dobrobytu społecznego. W praktyce jednak wydają się one być raczej instrumentami strategicznej polityki handlowej, które przynoszą korzyści ekonomiczne krajowym czy unijnym podmiotom. Tym samym, jest mało prawdopodobne, by kraje UE zrezygnowały z możliwości osiągnięcia owych pozytywnych efektów protekcyjizmu.

## THE PRINCIPLES OF FREE-TRADE AND FOREIGN TRADE POLICIES OF THE MEMBERS OF THE EUROPEAN UNION

### Summary

This paper reviews benefits from free trade and reasons why some trade instruments are still in use. It also examines the level of freedom in European Union trade policy.

European Union members are obliged to obey the same trade policy rules. The weighted average tariff rate is common and non-tariff barriers reflected in the EU policy include agricultural and manufacturing subsidies, import restrictions, non-transparent and restrictive regulations, and standards. However, some additional barriers may be found in the trade policies of the most of the EU countries, for example: weak enforcement of intellectual property rights, government procurement, supplementary biotechnology, sanitary and pharmaceuticals rules, corruption.

It seems that although the EU trade liberalization and integration have been in progress for several years now, the economies of the member countries are not still the completely free trade economies.



cena 25,50 zł

BG Akademii Ekonomicznej w Katowicach  
nr inw.: W - 117962



W 117962

## Informacja o Katedrze E

Katedra Ekonomii jest na... i AE w Katowicach. W jej skład wchodzi: Zakład Systemów Gospodarczych, Zakład Koniunktury i Wzrostu Gospodarczego oraz Zakład Historii Myśli Ekonomicznej. Liczy ona 28 pracowników naukowych: 1 profesora tytularnego, 3 doktorów habilitowanych na stanowisku profesora nadzwyczajnego, 6 starszych wykładowców, 12 adiunktów oraz 6 asystentów.

Do problemów badawczych Katedry należą zagadnienia związane z metodologią nauk ekonomicznych, ewolucją systemów gospodarczych, transformacją gospodarczą Europy Środkowej i Wschodniej, a także problemy gospodarki światowej, ekonomiczne konsekwencje integracji gospodarczej, problemy dotyczące koniunktury gospodarczej oraz badania nad dorobkiem polskiej myśli ekonomicznej dwudziestolecia międzywojennego i współczesnymi teoriami ekonomicznymi.

Co roku Katedra organizuje cykliczne konferencje naukowe o charakterze międzynarodowym. Pracownicy Katedry prowadzą zajęcia dydaktyczne z przedmiotów: mikroekonomia, makroekonomia, historia myśli ekonomicznej oraz wykłady specjalizacyjne i seminaria dyplomowe na specjalności rynki i konkurencja w warunkach globalizacji.

Opracowania zawarte w niniejszym numerze „Studiów Ekonomicznych” są ściśle związane z badaniami naukowymi Katedry. Jest ona podstawową jednostką dydaktyczną na wszystkich kierunkach studiów dziennych i zaocznych.

ISBN 978-83-7246-450-7