

SEKONOMICZNE STUDIUM



AKADEMIA EKONOMICZNA
im. Karola Adamieckiego w Katowicach

TEORETYCZNE I PRAGMATYCZNE PROBLEMY EKONOMII - PRZESZŁOŚĆ I TERAŹNIEJSZOŚĆ

Redaktor naukowy

Urszula Zagóra-Jonszta

59

ZESZYTY NAUKOWE

**TEORETYCZNE I PRAGMATYCZNE
PROBLEMY EKONOMII
– PRZESZŁOŚĆ I TERAŹNIEJSZOŚĆ**

ZESZYTY NAUKOWE

AKADEMII EKONOMICZNEJ IM. KAROLA ADAMIECKIEGO

„Studia Ekonomiczne”

**TEORETYCZNE I PRAGMATYCZNE
PROBLEMY EKONOMII
– PRZESZŁOŚĆ I TERAŹNIEJSZOŚĆ**



Katowice 2010

Sygn. W 119621

Komitet Redakcyjny

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

Redaktor naukowy

Urszula Zagóra-Jonszta

Recenzent

Aleksandra Lityńska



Redaktor

Karolina Koluch

© Copyright by Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej
w Katowicach 2010

ISBN 978-83-7246-557-3

Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej
im. Karola Adamieckiego w Katowicach

ul. 1 Maja 50, 40-287 Katowice, tel. 032 257-76-35, fax 032 257-76-43
www.ae.katowice.pl, e-mail: wydawnictwo@ae.katowice.pl

D215 - 3 / 10

SPIS TREŚCI

WS FEP.....	7
Urszula Zagóra-Jonszta: KŁOPOTY Z DEFICYTEM BUDŻETOWYM W PIERWSZYCH LATACH NIEPODLEGŁOŚCI II RZECZYPOSPOLITEJ I W OKRESIE WIELKIEGO KRYZYSU GOSPODARCZEGO	9
Summary	21
Barbara Danowska-Prokop: STOSUNEK ŚLĄSKICH SOCJALISTÓW DO REFORMY SKARBOWO-WALUTOWEJ WŁADYSŁAWA GRABSKIEGO	23
Summary	43
Julia Włodarczyk: PIENIĄDZ JAKO ŚRODEK KOMUNIKACJI.....	45
Summary	58
Dominika Bochańczyk-Kupka: KONKURENCYJNOŚĆ INSTYTUCJONALNA PAŃSTWA A WOLNOŚĆ GOSPODARCZA ..	59
Summary.....	71
Magdalena Tusińska: WPŁYW LOKALIZACJI GEOGRAFICZNEJ KRAJÓW NA WYSOKOŚĆ BARIER W OBROTACH MIĘDZYNARODOWYCH	73
Summary	91
Wojciech Zembura: INSTRUMENTY POCHODNE NA RYNKU WALUTOWYM.....	93
Summary	105
Katarzyna Nagel: WPŁYW FUNDUSZY STRUKTURALNYCH NA RYNEK PRACY W POLSCE	107
Summary	124

Lzabela Ostoj: ZMIANA W SYSTEMIE ZASIŁKÓW DLA BEZROBOTNYCH JAKO ELEMENT POLITYKI PAŃSTWA NA RYNKU PRACY	127
Summary	140
Sławomir Czech: PAŃSTWO DOBROBYTU W SPOŁECZEŃSTWACH ZACHODNICH. ZARYS SPOJRZENIA EWOLUCYJNEGO	141
Summary	162
Joanna Czech-Rogosz: TRANSFORMACJA SYSTEMOWA WE WSCHODNICH LANDACH RFN	163
Summary	179
Monika Szudy: DETERMINANTY KONKURENCYJNOŚCI HISZPAŃSKIEGO SEKTORA ROLNEGO	181
Summary	198
Monika Szudy: SKUTKI GLOBALNEGO KRYZYSU FINANSOWEGO XXI WIEKU DLA GOSPODARKI HISZPANII	199
Summary	210
Renata Pęciak: INSTYTUCJONALNE NIEDOMAGANIA SYSTEMÓW LATYNOAMERYKAŃSKICH.....	213
Summary	235
Michał Rogosz: DYLEMATY POMOCY ROZWOJOWEJ DLA KRAJÓW ROZWIJAJĄCYCH SIĘ	237
Summary	250
Anna Kaczmarek: OD EKOROZWOJU DO EKOTURYSTYKI	251
Summary	265

WSTĘP

27 pracowników podzielonych między 3 Zakłady, kilka obszarów badawczych – tak w skrócie prezentuje się Katedra Ekonomii.

Oddajemy Państwu do rąk kolejny numer „Studiów Ekonomicznych”, który stanowi wizytówkę naszych zainteresowań. Artykuły można podzielić na kilka grup tematycznych. Dwa pierwsze sięgają okresu II Rzeczypospolitej i są związane z zagadnieniami finansowymi tamtych lat. Pierwszy dotyczy zmagania z deficytem budżetowym Polski w trudnym okresie początków naszej odrodzonej państwowości oraz w latach wielkiego kryzysu gospodarczego (U. Zagóra-Jonszta). Drugi prezentuje reakcję śląskiej lewicy na politykę gospodarczą W. Grabskiego, w tym przede wszystkim skarbowo-walutową (B. Danowska-Prokop).

Następne artykuły przenoszą już rozważania na grunt współczesny, koncentrując się na aktualnych problemach ekonomicznych Polski i świata. J. Włodarczyk zwraca uwagę na rolę, jaką odgrywa pieniądź w gospodarce, nie tylko poprzez spełnianie swoich typowych, ekonomicznych funkcji, ale bycie jednocześnie szeroko rozumianym środkiem komunikacji. W. Zembura podkreśla rosnącą rolę instrumentów pochodnych, przekonując o możliwości uzyskania wyższych stóp zwrotu, niż oferuje tradycyjny rynek akcji. D. Bochańczyk-Kupka zajmuje się problemem pomiaru instytucjonalnej konkurencyjności państwa, zwracając uwagę na cechy stosowanych miar. M. Tusińska bada wpływ położenia geograficznego państwa na wymianę międzynarodową, formułując interesujące wnioski.

Autorki dwóch kolejnych artykułów koncentrują swoje badania na polskim rynku pracy, przedstawiając pozytywną rolę, jaką odgrywają fundusze strukturalne w aktywizowaniu rynku pracy (K. Nagel), oraz ewolucję zmian w przyznawaniu zasiłków dla bezrobotnych w Polsce od początku transformacji do chwili obecnej (I. Ostoj).

Kolejne artykuły odnoszą się do problemów gospodarczych Europy i świata. S. Czech szuka odpowiedzi na pytanie o znaczenie państwa dobrobytu we współczesnym świecie i dalsze losy tego modelu państwa opiekuńczego. J. Czech-Rogosz koncentruje się na specyfice transformacji systemowej we wschodnich landach RFN i braku sukcesów w tym zakresie, zdaniem Autorki, z postsocjalistyczną spuścizną byłego NRD. M. Szudy omawia problemy gospodarki hiszpańskiej dotyczące słabej konkurencyjności sektora rolnego oraz wpływu obecnego kryzysu

finansowego na gospodarkę tego państwa. R. Pęciak bada instytucjonalne słabości gospodarek państw latynoamerykańskich, zwracając uwagę na konieczność zdecydowanych reform w tym zakresie, idących m.in. w kierunku demokratyzacji. Na bariery instytucjonalne ograniczające skuteczność pomocy rozwojowej dla krajów rozwijających się zwraca również uwagę M. Rogosz, omawiając formy tej pomocy i pojawiające się tu problemy.

Ostatni artykuł, A. Kaczmarskiej, dotyczy znaczenia ekoturystyki jako elementu zrównoważonego rozwoju dla poprawy środowiska naturalnego.

Jak wspomniano na wstępie, tematyka prezentowanych artykułów jest rozległa. Świadczy to o szerokich zainteresowaniach naukowych pracowników Katedry, którzy penetrują różne obszary szeroko rozumianej nauki ekonomii. Daje to także możliwość dotarcia do szerokiego kręgu odbiorców, którzy mając tak bogaty zestaw tematów, z pewnością znajdą coś interesującego dla siebie.

Urszula Zagóra-Jonszta

Urszula Zagóra-Jonszta

KŁOPOTY Z DEFICYTEM BUDŻETOWYM W PIERWSZYCH LATACH NIEPODLEGŁOŚCI II RZECZYPOSPOLITEJ I W OKRESIE WIELKIEGO KRYZYSU GOSPODARCZEGO

Wstęp

Wśród problemów ekonomicznych, z jakimi borykał się rząd Polski międzywojennej, ważną rolę odgrywał deficyt budżetowy. Wprawdzie nie był on zjawiskiem permanentnym, jednak w pierwszych latach po odzyskaniu niepodległości oraz w okresie wielkiego kryzysu gospodarczego dawał o sobie znać, spędzając sen z powiek przedstawicielom rządu. Warto bowiem przypomnieć, że zgodnie z założeniami dominującej wówczas ekonomii liberalnej, równowaga budżetowa i stabilny, silny pieniądz były gwarantem silnej i stabilnej gospodarki.

Celem artykułu jest prześledzenie problemów budżetowych pierwszych lat po odzyskaniu niepodległości Polski oraz w latach wielkiego kryzysu ekonomicznego i zwrócenie uwagi na sposoby pokrywania deficytu poprzez wzrost obciążeń podatkowych i zaciąganie pożyczek wewnętrznych. Należy zaznaczyć, że nie były to jedyne metody walki o utrzymanie równowagi budżetowej. Obok nich rząd bowiem zaciągał pożyczki zagraniczne, emitował bilety skarbowe oraz zapożyczał się w Polskiej Krajowej Kasie Pożyczkowej, spełniającej do reformy walutowej w 1924 roku rolę instytucji emisyjnej w kraju. W niniejszym artykule skupiono się jednak na dwóch pierwszych sposobach pokrywania deficytu.

Problemy z deficytem budżetowym ujawniły się tuż po odzyskaniu niepodległości, kiedy to państwo polskie stanęło w obliczu konieczności finansowania wielu zadań, a polityka finansowa nie była ujęta w żadne ramy ustawowe. Sytuacja jeszcze się pogorszyła w okresie wojny polsko-radzieckiej. Nasilająca się inflacja markowa dodatkowo skomplikowała i tak trudną sytuację finansową kraju. Starania rządu

zmierzające do ograniczenia wydatków i wzrostu dochodów budżetowych nie powiodły się. Częsta zmiana ministrów skarbu (w latach 1921-1923 było ich aż dziewięciu) nie przyczyniała się do stabilizacji polityki skarbowej i nie zapewniała jej ciągłości.

1. Podatki formą walki z deficytem budżetowym

Cały okres międzywojenny charakteryzował się brakiem dostatecznych środków kapitałowych tak potrzebnych najpierw do uruchomienia, a potem do rozwijania krajowej produkcji. Ta sytuacja zmusiła rząd do pobudzania przemysłu za pomocą dotacji państwowych i pożyczek, co stało się bezpośrednią przyczyną deficytu budżetowego. Zwracał na to uwagę Wacław Fabierkiewicz, pisząc: „Źródła deficytów budżetowych tkwią przede wszystkim w zapomogach i subsydiach udzielanych w ukrytej formie przedsiębiorstwom przemysłowym i handlowym oraz w nieumiejętnej gospodarce rządowej. Tym się tłumaczy ten brak inicjatywy w dziele naprawy skarbu, jaki ujawniają nasze sfery przemysłowo-handlowe i finansowe”¹. Minister skarbu Jerzy Zdziechowski obliczał wartość tych dotacji w ciągu pięciu pierwszych lat niepodległości (1918-1923) na około 675 mln zł².

Drugą przyczyną deficytu budżetowego po odzyskaniu niepodległości były wydatki na finansowanie wojny polsko-radzieckiej, które w pierwszych dwóch latach stanowiły połowę całkowitych wydatków państwa³. Do 1926 roku deficyt budżetowy był stałą pozycją w finansach Polski, do czego walcie przyczynił się także stały deficyt kolejowy oraz koszty reform społecznych.

Wielkość deficytu budżetowego w pierwszych pięciu latach po odzyskaniu niepodległości prezentuje tabela 1.

Tabela 1

Deficyt budżetowy w latach 1918-1923

Rok budżetowy	Deficyt budżetowy w mln marek polskich
XI-XII 1918*	135
I 1919-III 1920*	14 727
1921	162 700
1922	470 100
1923	113 704 600

* Tylko obszar Królestwa Polskiego.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Z. Landau, J. Tomaszewski: *Gospodarka Polski międzywojennej*. T. I: W dobie inflacji 1918-1923. Książka i Wiedza, Warszawa 1967. s. 259 i 273.

¹ W Fabierkiewicz: *Polityka kredytowa*. W: *Skarb Rzeczypospolitej*. Geberthner i Wolf, Warszawa 1923. s. 92.

² J. Zdziechowski: *Mit złotej waluty*. Biblioteka Polska, Warszawa 1937, s. 292.

³ Z. Landau, J. Tomaszewski: *Gospodarka Polski międzywojennej*. T. I: W dobie inflacji 1918-1923. Książka i Wiedza, Warszawa 1967, s. 261.

Jednym ze sposobów niwelowania nadmiernych deficytów budżetowych były podatki. Jednak akcje podatkowe zmieniających się często rządów nie przynosiły spodziewanych rezultatów i nie zlikwidowały deficytu budżetowego. Wpłynął na to nieujednolicony system podatkowy, opór ze strony podatników, mało sprawny sposób ściągania podatków, a przede wszystkim spadek wartości marki polskiej, który powodował spadek nominalnie rosnących podatków.

Początkowo rząd, kierując się dobrze pojętym interesem skarbu, utrzymał w mocy wszystkie obowiązujące dotychczas w poszczególnych dzielnicach obciążenia podatkowe. O trudnościach przeprowadzenia akcji unifikacji przepisów fiskalnych świadczy m.in. fakt, że dopiero w 1936 roku ujednolicono podatek gruntowy⁴. Gdyby można było sprawnie przeprowadzić akcję podatkową, skierowaną zwłaszcza na obciążenie bogatej części społeczeństwa, przy jednoczesnej rewaloryzacji podatków, przyniosłoby to znaczne dochody skarbowi państwa. Niestety silne lobby kapitałystyczno-ziemiańskie w rządzie skutecznie przeciwstawiało się takim zamierzeniom. Na skutek czego nie potraktowano opodatkowania kapitalistów i ziemiaństwa jako znaczącego źródła dochodu państwa. Od jesieni 1919 roku marka polska zaczęła tracić swą funkcję tezauryzacyjną, stopniowo przestając być również miernikiem wartości. Lokat kapitału dokonywano w obcych, twardych walutach lub w dewizach. Walka o równowagę budżetową pchnęła rząd na drogę oszczędności w wydatkach państwowych i ściągania podatków.

29 stycznia 1919 roku ówczesny minister skarbu Jerzy English uchwalił jednorazową daninę od nieruchomości i majątku w kapitale, a 5 lutego postanowiono nałożyć na osoby fizyczne podatek majątkowy, którego przeciętna wartość obrotowa przekraczała 10 tys. marek polskich, oraz podatek od zysków wojennych. Oba te podatki weszły w życie dopiero po trzech miesiącach, co w obliczu nasilającej się inflacji nie przyniosło spodziewanych rezultatów⁵. Trzeba pamiętać, że dekrety o ściągnięciu powyższych podatków były wprowadzone na obszarze byłej Kongresówki, do której wówczas ograniczała się władza ministra skarbu.

Następny minister skarbu, Władysław Grabski, wprowadził w lipcu 1920 roku podatek od dochodu z kapitału i rent, który miał ogólny charakter państwowy. Jego następca, Jan Kanty Steczkowski, wprowadził podatek dochodowy i majątkowy oraz 3% pożyczkę przymusową. W obliczu wojny wprowadzono ustawę o podwyżce podatku gruntowego w byłym Królestwie Polskim.

Na VI Zjeździe Prawników i Ekonomistów Polskich, pierwszym po odzyskaniu niepodległości, który miał miejsce w Warszawie 21-22 maja 1920 roku, przyjęto

⁴ Z. Landau, J. Fomaszewski: Op. cit., s. 254.

⁵ I. Taylor: Polityka skarbową i system podatkowy Rzeczypospolitej Polskiej. Poznańskie Towarzystwo Przyjaciół Nauk, Poznań 1929, s. 21-23.

rezolucję o konieczności szybkiego przeprowadzenia reformy skarbowej i podkreślano, że dochody państwowe powinny się opierać na podatkach i w mniejszym stopniu na pożyczkach, natomiast w ogóle nie powinien być brany pod uwagę dodatkowy druk banknotów⁶.

W dniach 3-6 czerwca 1922 roku odbył się w Poznaniu VII Zjazd Prawników i Ekonomistów Polskich. Uczestniczący w nim były wiceminister skarbu, Władysław Byrka, w wygłoszonym referacie zwracał uwagę na zbyt niskie podatki bezpośrednie jako główną przyczynę niemożności likwidacji deficytu budżetowego. W związku z powyższym postulował: podniesienie podatków, podniesienie dochodów z przedsiębiorstw państwowych poprzez ich komercjalizację, zmniejszenie liczby urzędników państwowych, zwolnienie tempa odbudowy kraju oraz zaniechanie na pewien czas inwestycji. Postulował również opracowanie prawa budżetowego⁷. Sekcja ekonomiczna Zjazdu, akceptując powyższe postulaty, podjęła następującą rezolucję w sprawie budżetu: należało sformułować formalne prawo budżetowe normujące zasady układania i wykonania budżetu; w celu pokrycia zwyczajnych wydatków państwa należało dążyć do szybkiego podniesienia podatków do norm przedwojennych, zwłaszcza podatku gruntowego; główny nacisk położono na podatki pośrednie; postulowano też ograniczenie na pewien czas wydatków do niezbędnego minimum⁸.

Zmieniający się często ministrowie skarbu nie byli w stanie zapewnić ciągłości w polityce finansowej. Zwracał na to uwagę F. Młynarski, pisząc: „Najważniejszą rzeczą jest konsekwencja. Nawet gorszy teoretycznie program, jeżeli tylko będzie wytrwale i rozumnie stosowany, prędzej da wynik pomyślny aniżeli ciągłe zmiany metod, jak to dotychczas się dzieje”⁹.

Lata 1926-1929 to lata dobrej koniunktury, ożywienia gospodarczego i nadwyżki budżetowej. Kolejny deficyt budżetowy pojawił się wraz z nadejściem wielkiego kryzysu ekonomicznego. Nieliczne głosy zapowiadające jego nadejście zlekceważono w obliczu optymistycznych prognoz gospodarczych opracowanych przez Instytut Badania Koniunktur Gospodarczych i Cen¹⁰. Spadła aktywność gospodarcza podmio-

⁶ VI Zjazd Prawników i Ekonomistów Polskich. „Przegląd Gospodarczy” z I VI 1920, z. 5, s. 10-12.

⁷ VII Zjazd Prawników i Ekonomistów Polskich. „Przegląd Gospodarczy” z I VII 1922, z. 13, s. 495-497.

⁸ Ibid.

⁹ F. Młynarski: *Walka o naprawę skarbu*. Towarzystwo Wydawnicze „Ignis”, Warszawa 1923, s. 15.

¹⁰ Już w 1928 roku prof. Adam Krzyżanowski przepowiadał przesilenie i proponował wyjście mu na przeciw „[...] bo wówczas przetrwamy je z daleko mniejszymi ofiarami, mając duże rezerwy walutowe i skarbowe”. E. Lipiński: *Obecna sytuacja gospodarcza i zagadnienie przyspieszenia kryzysu*. „Przemysł i Handel” z 17 XI 1928, z. 47.

O nadchodzącym kryzysie mówił również Wacław Fabierkiewicz, młody pracownik Ministerstwa Skarbu, należący do tzw. Pierwszej Brygady Gospodarczej zrzeszającej zwolenników aktywnej roli państwa, w odczycie wygłoszonym w Towarzystwie Ekonomicznym w Warszawie w 1928 roku. Naraził się sferom gospodarczym, ponieważ wywołał niepokój w społeczeństwie i został zwolniony z Ministerstwa. A. Ivanka: *Wspomnienia skarbowca 1924-1945*. PWN, Warszawa 1964, s. 181.

tów, a tym samym dochody z danin publicznych. Poważnie obniżyły się dochody budżetowe z tytułu podatku obrotowego oraz dochodowego. Największe spadki były widoczne w przychodach z kapitałów i rent oraz podatku przemysłowego. Wzrost bezrobocia i spadek poziomu płac nominalnych zmniejszył dochody państwa z tytułu opodatkowania wynagrodzeń. Osłabienie siły nabywczej zubożałej ludności skutkowało spadkiem wpływów z akcyzy i innych podatków pośrednich. Rosły zaległości podatkowe, zwłaszcza rolników. Rząd musiał wprowadzić program częściowego umorzenia zaległości oraz rozłożenia ich na raty. W latach kryzysu przyjęto politykę cięć budżetowych, obniżając wydatki, co jednak nie zapobiegło pojawieniu się deficytu. Polityka deflacyjna okazała się nieskuteczna w walce z deficytem i szkodliwa dla gospodarki. Jak pisała Z. Knakiewicz, „[...] obrano nieefektywną, defensywną taktykę polityki deflacji zgodnie z klasycznymi przepisami ekonomii politycznej”¹¹.

Znaczny spadek dochodów państwowych spowodowany w dużej mierze wzrostem wydatków związanych ze zwalczaniem kryzysu starano się łagodzić poprzez wzmoczoną politykę podatkową. Podatki i zyski z monopolii państwowych stanowiły główne źródło dochodów budżetowych; stosunkowo małą rolę odgrywały cła. Niskie rozmiary tych ostatnich w znacznym stopniu wynikały z ograniczenia obrotów w handlu zagranicznym. Polska przeszła drogę hiperfiskalizmu. Powszechne stało się określanie Polski „krajem stu podatków”. Im większe stawało się przesilenie gospodarcze, tym bardziej zwiększano obciążenia podatkowe. Mimo że oficjalnie rząd głosił politykę obniżania ciężarów podatkowych, w rzeczywistości było inaczej. W 1931 roku wprowadzono podatek dochodowy od łącznych uposażeń, dodatek kryzysowy do podatku dochodowego, 10% podatek do danin publicznych, podatek od energii elektrycznej. Wprowadzono także Państwowy Fundusz Drogowy¹². 24 marca 1933 roku wprowadzono ustawę o nadzwyczajnej daninie majątkowej, która obejmowała płatników podatku gruntowego, przemysłowego i od nieruchomości. Ustawa ta likwidowała podatek majątkowy, który i tak ściągnięto tylko w połowie¹³. W 1935 roku obok kilku nowych podatków (specjalny od wynagrodzeń, od tłuszczów, cukru skrobiowego, kwasu octowego) podwyższono o 10 % stawki podatku dochodowego i o 50% stawkę nadzwyczajnego dodatku do podatków bezpośrednich¹⁴.

16 marca 1933 roku powołano do życia Fundusz Pracy do zwalczania bezrobocia. Źródłem jego był pobór 1% od płac robotniczych i zysków pracodawców. Na rzecz Funduszu było opodatkowane m.in. piwo, cukier i żarówki¹⁵. W 1934 roku

¹¹ Z. Knakiewicz: *Deflacja polska 1930-1935*. PWE, Warszawa 1967, s. 349.

¹² W. Boniecki: *Przeciążenia podatkowe 1918-1939*. Kraków 1946, s. 145 (maszynopis).

¹³ Sprawozdanie z 27 posiedzenia Sejmu 24 IV 1931 r. Sprawozdania Stenograficzne Sejmu RP, Archiwum Akt Nowych,teczka 23.

¹⁴ W. Boniecki: *Op. cit.*, s. 146.

¹⁵ K. Ostrowski: *Polityka finansowa Polski przedwrześniowej*. PWN, Warszawa 1958, s. 205.

istniało w Polsce ponad sto różnych podatków. Najbardziej obciążający chłopstwo z podatków bezpośrednich był podatek gruntowy.

Główną formą obciążenia podatkowego mas pracujących były podatki pośrednie – zyski z monopolii skarbowych, akcyzy i cła. Na te trzy rodzaje podatków pośrednich przypadało w latach 1938-1939 51% ogólnej sumy dochodów podatkowych państwa i 44% wszystkich dochodów skarbowych¹⁶. Podatki pośrednie obciążały ceny wielu podstawowych artykułów masowego spożycia (sól, zapalki, tytoń, spirytus). Akcyzami były obciążone: cukier, piwo, nafta, a w latach kryzysu także mięso i światło¹⁷. Do tego należało dodać jeszcze podatki samorządowe i świadczenia socjalne. Gospodarka skarbowa w tych warunkach stawała się coraz mniej jasna i przejrzysta.

Na problem nadmiernych obciążeń podatkowych zwracał uwagę Adam Krzyżanowski. Pisał o rosnących zaległościach podatkowych, o ich słabej ściągalności i konieczności częściowego umorzenia przez rząd. Wszystko to świadczyło „o aż nadto jaskrawych objawach przeciążenia podatkowego”¹⁸. Wiernie sekundował mu Andrzej Wierzbicki, prezes „Lewiatana”, Centralnego Związku Przemysłu Polskiego zrzeszającego wielkie przedsiębiorstwa. Przez wszystkie lata kryzysu domagał się umorzenia zaległości podatkowych i obniżenia ciężarów podatkowych dla przemysłu, dowodząc, że nie może on normalnie się rozwijać w warunkach nadmiernego fiskalizmu. Żądał likwidacji podatku majątkowego i spadkowego oraz takiej reformy podatku dochodowego, aby nie można go było pobierać w czasie kryzysu. Jednocześnie postulował obniżenie o 10% wszystkich pozostałych podatków. Taka postawa kolidowała z zawartym w programie gospodarczym „Lewiatana” postulatem „stania na straży równowagi budżetowej” i „zachowania stałości waluty” przy jednoczesnym sprzeciwie wobec obniżenia cen artykułów skartelizowanych¹⁹.

Prowadzona przez rząd polityka podwyższania podatków okazała się nieskuteczna, ponieważ z jednej strony dekoniunktura obniżała podstawę opodatkowania, z drugiej trudno było przeprowadzić radykalne cięcia budżetu ustalające równowagę gospodarczą. Poczesne miejsce wśród wydatków budżetowych zajmowały kwoty związane z obronnością kraju oraz obsługa długów państwowych. Żadnej z tych pozycji nie można było zmniejszyć. Kolejne miejsce w wydatkach stanowiły emerytury, renty i płace urzędnicze. W zakresie tych ostatnich poczyniono znaczne oszczędności, redukując zarówno same płace, jak i zatrudnienie.

¹⁶ Materiały do badań nad gospodarką Polski. Część I: 1918-1939. PWN, Warszawa 1956, s. 113

¹⁷ Ibid., s. 115.

¹⁸ A. Krzyżanowski: Nowe podatki. „Czas” z 30 I 1934, nr 29.

¹⁹ S. Starzyński: Braki programu Centralnego Związku Przemysłu Polskiego. „Polska Gospodarcza” z 19 XI 1932, z. 47, s. 1373-1382; A. Wierzbicki: Trzeba skończyć z zaległościami podatkowymi. „Gazeta Handlowa” z 14 XII 1932, nr 286; Program gospodarczy Centralnego Związku Przemysłu Polskiego. Drukarnia Polska, Warszawa 1933, s. 20-22.

Dopiero poprawa sytuacji ekonomicznej państwa po zakończeniu kryzysu i aktywna działalność gospodarcza Eugeniusza Kwiatkowskiego spowodowały, że w ramach Centralnego Planu Gospodarczego wicepremier rozpoczął realizację tzw. małej reformy podatkowej. Jej zasadniczym celem było nie tyle obniżenie globalnej sumy obciążeń podatkowych, ile stopniowe usuwanie elementów antygospodarczych polskiego ustawodawstwa podatkowego. Prace te prowadzono z nadzieją, że w niedługim czasie będzie możliwa dalsza głębsza reforma podatkowa.

2. Pożyczki wewnętrzne sposobem pokrywania deficytu budżetowego

Rząd starał się ratować trudną sytuację skarbu państwa pożyczkami wewnętrznymi, ale i w tym przypadku rezultaty okazały się niewystarczające. W latach 1917-1918 kwota uzyskanych pożyczek wewnętrznych wynosiła 389 mln franków szwajcarskich, w rok później 170 mln, a w 1921 roku już tylko 20,7 mln (1 frank szwajcarski = 1,72 zł)²⁰. Malejące z roku na rok sumy pożyczek wewnętrznych świadczyły o wyczerpywaniu się kapitału na rynku krajowym.

Pierwszą pożyczką wewnętrzną wyemitowaną w niepodległej Polsce była 5,5% Polska Pożyczka Państwowa z 1918 roku tzw. Asygnaty. Wielkość emisji nie została z góry określona, rząd podkreślał tylko, że „Asygnaty” zostaną wypuszczone w ilości niezbędnej do pokrycia najpilniejszych wydatków państwa. Krótkoterminowe roczne „Asygnaty” wyemitowano w markach polskich, koronach austriackich i rublach. W okresie od 3 XI 1918 do 1 XI 1919 roku wartość „Asygnat” przekroczyła kwotę 2 mld marek polskich. Była to najbardziej udana pożyczka wewnętrzna tego okresu. W dużym stopniu została umorzona poprzez rollowanie na pożyczkę „Odrodzenie”²¹.

Pod koniec 1919 roku nasilił się proces unifikacji waluty. Ustawa z dnia 20 XI 1919 roku uczyniła markę polską jedynym środkiem płatniczym w byłym zaborze pruskim (bez terenów plebiscytowych). W marcu 1920 roku, kiedy ministrem skarbu był Władysław Grabski, nakazano wymianę koron austriackich na marki polskie, a ustawa z kwietnia tego roku pozbawiła ruble radzieckie prawa obiegu w Polsce. Zostały one wymienione na marki polskie. W wyniku tej akcji od połowy 1920 roku marka polska stała się jedynym prawnym środkiem płatniczym w Polsce²². W 1922 roku, korzystając z silnego spadku wartości marki niemieckiej,

²⁰ H. Nowak: Bankowość w Polsce. Druk Banku Polskiego, Warszawa 1932, s. 247.

²¹ J. Seeliger: Pożyczki Państwowe Polski. Drukarnia Przemysłowa, Kraków 1937, s. 22-23.

²² Z. Karpiński: Ustroje pieniężne w Polsce od 1917 r. PWN, Warszawa 1968, s. 39.

rząd polski wydał rozporządzenie zapowiadające wprowadzenie z dniem 1 listopada 1923 roku marki polskiej jako jedynej pełnoprawnej waluty na Górnym Śląsku²³.

Źródłem pokrywania niedoborów budżetowych były operacje kredytowe na rynku krajowym w postaci wypuszczania obligacji wspomnianych już pożyczek wewnętrznych. Z początkiem 1920 roku rozpisano dwie pożyczki wewnętrzne: krótkookresową z 5-letnim i długookresową z 45-letnim terminem spłaty, oprocentowane na 5% rocznie. Była to tzw. pożyczka „Odrodzenia”. Ustalono, że zostanie ona przeliczona na przyszłą walutę polską po kursie wyższym o 10% od wyznaczonego dla znaków obiegowych. Ostateczna data zamknięcia pożyczki długoterminowej, kilkakrotnie przesuwana, została wyznaczona na koniec grudnia 1922 roku. Pożyczka ta przyniosła skarbowi państwa 12,9 mld marek polskich (10,8 mld długookresowa i 2,1 mld krótkookresowa)²⁴.

W lipcu 1920 roku wyemitowano trzecią pożyczkę wewnętrzną: Państwową Pożyczkę Premiową zwaną „Milionówką”, oprocentowaną na 4%. Zabezpieczenie kursu przeliczenia na przyszłą walutę polską oraz zdolności płatnicze były takie same, jak w przypadku pożyczki „Odrodzenia”. Odsetki były wypłacane z dołu 1 października każdego roku. Przez pierwsze 20 lat w każdą pierwszą sobotę października miano losować numer szczęśliwca, który wygrywał milion marek polskich. Przez następne 20 lat „Milionówka” miała być spłacana według kursu nominalnego w drodze losowania obligacji. Do końca grudnia 1921 roku pożyczka ta dała państwu prawie 2 mld marek polskich²⁵.

W lipcu 1920 roku rząd Władysława Grabskiego uchwalił 3% Pożyczkę Przymusową w postaci renty państwowej²⁶. Jej wysokość ustalono na 15 mld marek polskich. Miała te same prawa i przywileje, co długoterminowa pożyczka „Odrodzenia”. Obejmowała osoby fizyczne i prawne przy progresji od 5 do 35% dochodu i od 2 do 200% wartości majątku. Była to jedyna pożyczka ustawowo przymusowa. Niestety nie doszło do jej wprowadzenia, ponieważ następny rząd wycofał się z tych postanowień.

W połowie 1921 roku ministrem skarbu został Jan Kanty Steczkowski, naczelny dyrektor Polskiej Krajowej Kasy Pożyczkowej. W swoim exposé sejmowym zapowiedział zrównoważenie budżetu przez zmniejszenie wydatków i podniesienie dochodów. Jednak zbyt niskie wpływy spowodowały, że deficyt równoważono podatkiem inflacyjnym. Działając w interesie klas posiadających, odstąpił od ścigania uchwalonej przez Grabskiego pożyczki przymusowej, co mogło znacznie

²³ Z. Landau, J. Fomaszewski: Op. cit., s. 278.

²⁴ J. Seeltiger: Op. cit., s. 28-29.

²⁵ Ibid., s. 29-30.

²⁶ K. Ostrowski: Op. cit., s. 95-96.

ograniczyć druk pieniędzy. Lansował koncepcję zaciągania pożyczek zagranicznych, które jednak zawiodły. W rezultacie 10-miesięczny okres jego działań przyniósł 12-krotny spadek wartości marki polskiej²⁷.

Gdy po ustąpieniu Steczkowskiego ministrem został Jerzy Michalski (26 IX 1921-6 VI 1922) celem jego działalności było bezwzględne zatrzymanie druku pieniędzy. Swój program sprecyzował w trzech punktach:

- 1) silnej dłoni, dla ugaszenia pożaru,
- 2) żelaznej miotły do wymiecenia tego, co wymieść należy,
- 3) nieugiętej woli do planowej i skutecznej, ale natychmiastowej pracy²⁸.

Główną rolę miała odegrać wprowadzona w 1921 roku nadzwyczajna danina państwowa w miejsce 3% pożyczki przymusowej oraz podatek wojenny od wzbogacenia się. Jednakże wskutek tarć między stronnictwami uchwalenie daniny nastąpiło dopiero 16 grudnia 1921 roku, co, zdaniem Edwarda Taylora, wyraźnie osłabiło jej skuteczność²⁹. Kwota daniny była zbyt mała, by powstrzymać inflację, a ponadto płacono z udzielonych podatnikom kredytów inflacyjnych. Mimo to w wyniku jej pobrania nastąpiła poprawa sytuacji finansowej państwa, której jednak nie wykorzystano. Feliks Młynarski pisał: „Pierwsza i doskonała koniunktura uległa zmarnowaniu przez P. Michalskiego, który nie odważył się zwaloryzować daniny, a deprecjacja marki zniszczyła mu w trzy miesiące całą wartość tej daniny dla naprawy skarbu”³⁰.

Kolejnym ministrem skarbu został Zygmunt Jastrzębski. Wrzesień 1922 roku przyniósł nową ustawę Sejmu o 8% Państwowej Pożyczce Złotej z 25-letnim terminem spłaty³¹. Obligacje tej pożyczki składały się z dwóch części: złotowej i markowej, przy czym złotowa była płatna w markach polskich według przeciętnego kursu dolara lub franka szwajcarskiego. Wprowadzono więc nowy znak obiegowy – kupon od pożyczki złotowej, w którym złoty równał się frankowi szwajcarskiemu. Ta dwuwalutowość jednak zawiodła. F. Młynarski tłumaczył to następująco: „[...] pożyczka złota stworzyła embrionalnego złotego, dała sygnał do waloryzowania zobowiązań i uniemożliwiła całkowity powrót do metod klasycznych przedwojennych, dla których waloryzacja i równoległość walutowa stanowiły herezje nie do przyjęcia”³². Pożyczka złotowa przyniosła skarbowi równowartość około 23,2 mln zł, co w porównaniu z wydatkami wynoszącymi w 1922 roku około 879 mln stanowiło niecałe 3% wydatków³³.

²⁷ Z. Landau, J. Tomaszewski: Op. cit., s. 268.

²⁸ H. Diamand: Przemówienia w Sejmie Rzeczypospolitej 1919-1930. Księgarnia Robotnicza, Warszawa 1932, s. 92.

²⁹ E. Taylor: Op. cit., s. 34-36.

³⁰ F. Młynarski: Walka o naprawę skarbu. Op. cit., s. 70.

³¹ Ibid., s. 97.

³² F. Młynarski: Wspomnienia. PWN, Warszawa 1971, s. 174.

³³ H. Diamand: Op. cit., s. 358.



Po dymisji Jastrzębskiego Grabski ponownie został ministrem skarbu. Nawiązując do swojego programu z 1920 roku, zapowiedział cięcia w wydatkach budżetowych (głównie wojskowych i kolejowych) oraz podniesienie podatków zamożniejszej części społeczeństwa. Okres naprawy skarbu obliczał na 3 lata, szacując deficyt budżetowy na 1333 mln zł³⁴. 22 marca 1923 roku przeprowadził ustawę o wypuszczeniu 6-miesięcznych oprocentowanych złotych bonów skarbowych w odcinkach po 10 i 100 zł. Cztery serie tej pożyczki przyniosły rządowi 23,2 mln zł, co w porównaniu z wydatkami państwa wynoszącymi w 1922 roku 879 mln zł stanowiło niewielką wartość³⁵. Grabski, nie mogąc znaleźć wspólnego języka z rządem Chjeno-Piasta kierowanym przez Wincentego Witosa, 1 lipca 1923 roku podał się do dymisji. Jego kolejni następcy nie potrafili zaradzić pogarszającej się sytuacji finansowej kraju.

Ani pożyczki wewnętrzne, ani akcje podatkowe, ani zaciąganie pożyczek zagranicznych nie zdołały uchronić Polski przed inflacją. Ogromny wysiłek podjęty przez rząd w zakresie finansowania odbudowy zniszczeń wojennych, aprowizacji ludności i tworzenia centralnego aparatu władzy pchnął kraj na drogę inflacji, drogę pokrywania niedoborów w budżecie drukiem pieniędzy. Tempo narastania inflacji, zwłaszcza od jesieni 1923 roku, było bardzo szybkie i deprecjonowało markę polską. Nadwyżka budżetowa pojawiła się dopiero w 1926 roku i utrzymała się przez cztery lata.

Kolejne pojawienie się deficytu budżetowego wiąże się z wielkim kryzysem ekonomicznym. Sfery rządowe wznagły wówczas formy walki poprzez emisję pożyczek wewnętrznych, co jednak nie przyniosło pożądanych efektów. Jego rozmiary przedstawia tabela 2.

Tabela 2

Deficyt budżetowy w latach 1930-1935 w mln zł

Rok budżetowy	Deficyt budżetowy w mln zł
1930/1931	63,5
1931/1932	206,3
1932/1933	245,6
1933/1934	371,6
1934/1935	61,6

Źródło: E. Kwiatkowski: W walce z teraźniejszością o lepszą przyszłość gospodarczą. Przemówienie na plenum Sejmu 5 XII 1935 roku, Warszawa 1935, s. 10

Jak widać z danych zawartych w tabeli 2, spadek deficytu budżetowego nastąpił dopiero w ostatnim roku kryzysu, co było związane w dużym stopniu z Pożyczką Narodową. Dopiero rok 1936 przyniósł nadwyżkę budżetową w wysokości 4,1 mln zł³⁶.

³⁴ W. Grabski: Expose ministra skarbu W. Grabskiego. 19 posiedzenie Sejmu w dniu 3 marca 1923 r. Sprawozdania Stenograficzne Sejmu RP.

³⁵ Z. Landau, J. Tomaszewski: Op. cit., s. 268.

³⁶ T. Grodyński: 20 lat walki o równowagę budżetową. „Polska Gospodarcza” z 12 XI 1938, z. 46.

W 1930 r. dwukrotnie podwyższono emisję 5% Pożyczki Konwersyjnej z 1924 roku na łączną kwotę 40 mln zł. W sierpniu wyemitowano 3% Pożyczkę Budowlaną w wysokości 50 mln zł. W 1931 roku skarb państwa wypuścił Premiówą Pożyczkę Dolarową serii III na sumę 7,5 mln dolarów i zwiększył emisję 5% Pożyczki Konwersyjnej o kolejne 20 mln zł.

W 1933 roku, kiedy deficyt budżetowy osiągnął największe rozmiary, została rozpisana 6% Pożyczka Narodowa z 10-letnim terminem spłaty. Faktycznie była to pożyczka przymusowa, która przyniosła 334 mln zł dochodu do budżetu³⁷. W 1935 roku kiedy wyczerpały się środki Pożyczki Narodowej, wypuszczono podobną premiówą Pożyczkę Inwestycyjną, oprocentowaną na 3% ze spłatą w przeciągu 50 lat. Był to znowu „dobrowolny przymus”, który dał państwu 164 mln zł zamiast spodziewanych 242 mln³⁸. W lipcu wyemitowano kolejną Pożyczkę Inwestycyjną oprocentowaną na 6% na kwotę 50 mln zł³⁹. Emisja pożyczek wewnętrznych w latach kryzysu spowodowała trzykrotny wzrost zadłużenia państwa, czyli o 1 143,3 mln zł⁴⁰. Mimo wielu wysiłków, w latach kryzysu malała wysokość dochodów budżetowych. W latach 1930-1931 oraz 1933-1934 obniżyły się one z 3029 do 1915 mld zł, czyli o ponad 1/3⁴¹.

Zdaniem Z. Knakiewicz, polityka budżetowa lat kryzysu była nastawiona na: usiłowanie obniżenia wydatków budżetu zwyczajnego, finansowanie ograniczonych wydatków inwestycyjnych przez dochody pozabudżetowe, powiększenie źródeł dochodu budżetu zwyczajnego w celu pokrycia wydatków koniecznych⁴².

Ta trzecia pozycja była najsilniej akcentowana i nadawała ton całej polityce budżetowej.

Powszechne było przekonanie, że równowaga budżetowa jest warunkiem silnej gospodarki. Dlatego usilnie zabiegano, choć z małym skutkiem, o jej utrzymanie, koncentrując się przede wszystkim na cięciach budżetowych. Wyraz temu dał senator August Popławski, stwierdzając: „Nie mamy powodów, aby się wstydzić naszej gospodarki budżetowej. Dąży ona wytrwale w obranym kierunku do zapewnienia równowagi budżetowej i nie wyrzeka się dalszego wprowadzenia oszczędności, co stanowi część ogólnego programu”⁴³.

³⁷ K. Ostrowski: Op. cit., s. 225-226.

³⁸ Ibid., s. 227.

³⁹ Sprawozdanie Banku Polskiego za 1936 rok. Drukarnia Banku Polskiego, Warszawa 1937, załącznik 4

⁴⁰ Z. Knakiewicz: Op. cit., s. 243.

⁴¹ Ibid., s. 230.

⁴² Ibid., s. 246.

⁴³ Budżet i położenie gospodarcze. Przemówienie senatora Augusta Popławskiego prezesa Senackiej Komisji Skarbowo-Budżetowej analizujące preliminarz budżetowy na rok 1934/1935. Dział gospodarczy. „Czas” 1934, nr 62.

By nie dopuścić do deficytu budżetowego, rząd z początkiem 1936 roku rozpoczął konwersję pożyczek wewnętrznych. 15 maja 1936 roku wypuszczono 4% Pożyczkę Konsolidacyjną, która objęła konwersją sześć głównych pożyczek wewnętrznych na kwotę 600 mln zł w złocie i obligacjach na okaziciela⁴⁴. Konwersja trwała 10 miesięcy. To już jednak jest kolejny okres poprawy koniunktury i pojawienia się nadwyżki budżetowej.

Zakończenie

Rząd dwukrotnie przegrał walkę o utrzymanie równowagi budżetowej w dwudziestoleciu międzywojennym. Po raz pierwszy po odzyskaniu niepodległości, kiedy wydatki państwa znacznie przekraczały wpływy, co było związane z koniecznością odbudowy gospodarki po wojnie oraz usuwaniem zniszczeń wojennych i świadomych zniszczeń dokonanych przez zaborców wycofujących się z okupowanych terytoriów Polski. Na to nałożyła się konieczność finansowania wojny z Rosją Radziecką. Drugi raz przegrał w latach wielkiego kryzysu gospodarczego, kiedy, chcąc utrzymać równowagę, podjęto decyzję o zastosowaniu polityki deflacyjnej. Jej skutki oceniono negatywnie.

Oczywiście można zadać sobie pytanie, czy utrzymanie równowagi budżetowej było konieczne i czy trzeba było podejmować aż takie wysiłki, aby osiągnąć cel, wysiłki, które kończyły się niepowodzeniem. Zgodnie z dominującą wówczas liberalną ekonomią subiektywno-marginalistyczną, którą wyznawali nasi ekonomiści, równowaga budżetowa, podobnie jak silna i stabilna waluta, stanowiły filary zdrowej gospodarki. Z doktrynalnego punktu widzenia podejmowane zabiegi były więc uprawnione. Oceniając sytuację z perspektywy ekonomii keynesowskiej, można jednak dojść do wniosku, iż nie należało za wszelką cenę zwalczać deficytu budżetowego w okresie wzmoczonego wysiłku związanego z odbudową gospodarczą kraju oraz w okresie dekonunktury kryzysowej. Tym bardziej że działania zmierzające do utrzymania równowagi gospodarczej okazały się nieskuteczne. Po okresie spadku przychodzi przecież poprawa koniunktury i nadzieja na pojawienie się nadwyżki budżetowej. Widać zatem, że ocena sytuacji i zaaplikowana terapia zależą od wyznawanej doktryny ekonomicznej.

Przez całe dwudziestolecie międzywojenne toczyły się głośnie spory o kształt polityki gospodarczej państwa. Zwolennicy liberalizmu ekonomicznego stali na stanowisku zbytniego nieangażowania się rządu w kwestie ekonomiczne, co miało ułatwić działanie „niewidzialnej ręki rynku”. Pokrętne stanowisko zajęli przedstawiciele sfer wielkoprzemysłowych, którzy interpretowali politykę państwa według

⁴⁴ M. Drozdowski: *Polityka gospodarcza rządu polskiego 1936-1939*. PWN, Warszawa 1963, s. 51.

kryterium przydatności dla swoich interesów. Domagali się obniżenia obciążeń podatkowych i ograniczenia rządowych pożyczek, zwłaszcza przymusowych, ale jednocześnie żądali programów wspierających działalność przemysłu, oburzali się na propozycję obniżenia cen towarów rolniczych w latach kryzysu (tzw. zamknięcie nożyc cen) lub politykę antykartelową państwa. Ich postawa świadczyła o braku rzeczywistego zaangażowania się w naprawę sytuacji ekonomicznej i dbaniu wyłącznie o własne interesy. W najmniej komfortowej sytuacji znaleźli się przedstawiciele rządu, którzy wyznawali zasady ekonomii liberalnej i dlatego musieli dbać o równowagę w budżecie, podejmując heroiczne i, niestety, mało skuteczne działania w tym zakresie. Koniunktura gospodarcza rządzi się bowiem swoimi prawami i trudno utrzymać równowagę w warunkach ogromnych i koniecznych wydatków państwa, związanych z odbudową struktury państwowej i gospodarczej po wojnie i zaborach, jak również w okresie głębokiego kryzysu, jaki dotknął nasz kraj w latach 1930-1935. Rząd podejmował więc wysiłki mające na celu pokrycie niedoborów w budżecie m.in. poprzez zaciąganie pożyczek wewnętrznych oraz wzrost obciążeń fiskalnych.

INCONVENIENCE WITH BUDGETARY DEFICIT IN FIRST YEARS OF INDEPENDENCE OF SECOND POLISH REPUBLIC AND IN GREAT PERIOD OF ECONOMIC CRISIS

Summary

The policy of maintenance of budget balance in the interwar two decades period was run, which resulted from the generally accepted liberal doctrine. In spite of all the efforts, it was not possible to maintain it in the first years after the war and in the period of great economic crisis. The government used different methods of covering the budget deficit. Two methods directly concerning society have been discussed in this paper, i.e.: the escalation of the tax load and dragging of the domestic loans. The analysis focused on the years when the budget deficit occurred.

Barbara Danowska-Prokop

STOSUNEK ŚLĄSKICH SOCJALISTÓW DO REFORMY SKARBOWO-WALUTOWEJ WŁADYSŁAWA GRABSKIEGO

Wstęp

W pierwszych latach¹ po odzyskaniu niepodległości gospodarka odrodzonego państwa polskiego przeżywała duże trudności, które były efektem jednoczesnego zadziałania kilku czynników: olbrzymich zniszczeń wojennych²; scalania w jeden organizm państwowy ziem należących do odmiennych systemów politycznych, administracyjnych, prawnych, ekonomicznych, monetarnych, celnych i komunikacyjnych; walk o granice. W tej sytuacji sfery rządowe, dążąc z jednej strony do przyspieszenia procesu jednoczenia ziem i zmniejszania separatyzmów dzielnicowych, a z drugiej do szybszej odbudowy i rozbudowy przemysłu, opowiedziały się za inflacyjną metodą nakręcania koniunktury i dewaluacją waluty narodowej, które odcisnęły swoje piętno na życiu gospodarczym i społecznym w pierwszym okresie samodzielnego bytu.

W miarę dobra koniunktura inflacyjna trwała do połowy 1923 roku. W drugiej połowie tego roku inflacja przybrała na sile: pojawiły się trudności w obrocie krajo-

¹ W latach 1918-1922 na pierwsze miejsce wysunęła się kwestia potwierdzenia praw do samodzielnego bytu odrodzonego państwa polskiego, co wiązało się z walką o granice: o przyszłości Warmii, Mazur i Śląska miał zdecydować plebiscyt (Warmia i Mazury pozostały w granicach państwa niemieckiego, natomiast wschodnia część Górnego Śląska powróciła do Polski); Śląsk Cieszyński podzielono między Czechosłowację i Polskę (przyznana Polsce część Śląska Cieszyńskiego połączono z przyznaną częścią Górnego Śląska i utworzono województwo śląskie); walka o granicę wschodnią zakończyła się w 1921 roku.

² Komisja Odszkodowań oszacowała całkowite zniszczenia polskiego przemysłu na około 10 mld franków francuskich w złocie, z tego 56% strat spowodowała grabież niemiecka, 22% grabież austriacka i 18% grabież rosyjska. Jedynie 4% zniszczeń było następstwem bezpośrednich działań wojennych. W 1918 roku przemysł Królestwa Polskiego mógł dać pracę tylko 14% robotników zatrudnionych w 1913 roku. Ponadto w czasie wojny zniszczono 1,8 mln budynków gospodarczych i mieszkalnych. Na wsi zniszczono 530 tys. gospodarstw chłopskich.

wym i zagranicznym – wahania w koniunkturze szczególnie niekorzystnie odbiły się na kondycji górnośląskiego przemysłu i lokalnym rynku pracy. Katastroficzna sytuacja gospodarcza wpłynęła negatywnie na życie polityczne – opozycja krytykowała rząd Wincentego Witosa za bierność oraz pogrążanie kraju w chaosie – szczególnie ostre słowa krytyki padały z ust przedstawicieli polskich socjalistów, ponieważ sytuacja materialna robotników oraz urzędników znacznie się pogorszyła. W tej sytuacji sfery rządowe, przemysłowe oraz naukowe zaczęły domagać się wdrożenia programu sanacji finansów publicznych. Zadania tego podjął się jesienią 1923 roku Władysław Grabski.

1. Program sanacyjny Władysława Grabskiego

W pierwszej fazie samodzielnego bytu naczelnym zadaniem rządu była odbudowa zniszczonego przemysłu i rolnictwa. Realizacja tego zadania wymagała olbrzymich nakładów finansowych. Ówczesna polityka gospodarcza zakładała, że środki na ten cel będą pochodziły z trzech źródeł: od rodzimego kapitału prywatnego, z budżetu państwa oraz kredytów zagranicznych. Jednak realizacja tego planu okazała się niemożliwa, ponieważ rodzimy kapitał prywatny nie dysponował odpowiednimi zasobami (polscy przedsiębiorcy i właściciele ziemscy swoje nadwyżki lokowali w bankach zagranicznych), a kapitał zagraniczny, obawiając się „tymczasowości” odrodzonego państwa, unikał inwestycji w Polsce (był to efekt negatywnej propagandy ze strony Niemiec na forum międzynarodowym). W tej sytuacji rząd mógł liczyć tylko na własne środki pochodzące z budżetu, gdyż niewielkie kredyty rządowe płynące z Francji i Stanów Zjednoczonych były niewystarczające do sfinansowania wszystkich zamierzonych wydatków. Dane o dochodach i wydatkach państwa w latach 1919-1923 przedstawia tabela 1.

Tabela I

Dochody i wydatki państwa polskiego w latach 1919-1923 (w markach polskich)

Rok	Dochody	Wydatki	Deficyt
1919	1 882 mln	9 388 mln	7 503 mln
1920	10 bln	64 bln	54 bln
1921	108 bln	224 bln	116 bln
1922	480 bln	925 bln	445 bln
1923	19 tln	52 tln	33 tln

Źródło: S.A. Kempner: *Rozwój gospodarczy Polski od rozbiorów do niepodległości*. Warszawa 1924, s. 328.

Dane prezentowane w tabeli 1 wykazują jednoznacznie, że środki pochodzące z budżetu były niewystarczające na finansowanie planowanych zadań – systematycznie powiększała się luka między wydatkami i dochodami, co oznaczało dodruk marek polskich, czyli systematyczny wzrost zadłużenia Skarbu Państwa w Polskiej Krajowej Kasie Pożyczkowej (PKKP).

Rosnące zadłużenie Skarbu Państwa przyczyniło się do niekontrolowanego wzrostu podaży pieniądza na rynku, co z jednej strony spowodowało spadek kursu waluty narodowej w stosunku do obcych walut, a z drugiej wzrost cen hurtowych i detalicznych, gdyż podaż towarów nie nadążała za rosnącym popytem. Polityka deficytu budżetowego uruchomiła mechanizm wzrostu cen, czyli inflacja uległa przyspieszeniu – zmiany w podaży pieniądza prezentuje tabela 2.

Tabela 2

Tempo wzrostu podaży pieniądza w latach 1919-1923

Rok	Obieg w mln marek polskich	Wzrost obiegu w %	Kurs dolara w markach polskich	Wzrost kursu dolara w %
30.06.1919	12 150	152	18	225
31.12.1919	15 300	191	110	1 375
30.06.1920	21 730	272	142	1 775
31.12.1920	49 362	617	590	7 375
30.06.1921	102 697	1 283	2 075	25 937
31.12.1921	229 537	2 869	2 923	36 537
30.06.1922	300 101	13 751	4 700	58 750
31.12.1922	793 438	9 911	17 800	222 500
30.06.1923	3 566 649	44 682	104 000	1 300 000
31.12.1923	125 371 955	1 567 149	6 375 000	7 968 750

Źródło: J. Zdziechowski: *Finanse Polski w latach 1924 i 1925*. Warszawa 1925, s. 13-15.

Opierając się na danych zawartych w tabeli 2, można prześledzić tempo narastania inflacji. W latach 1919-1920 tempo emisji pieniądza miało umiarkowany charakter, czyli inflacja znajdowała się pod kontrolą i nie dezorganizowała działalności gospodarczej – umiarkowana inflacja ułatwiała dostęp do taniego kredytu, zmniejszała obciążenia podatkowe oraz pobudzała produkcję proeksportową. Od drugiej połowy 1921 roku zwiększyło się tempo emisji pieniądza i w następnych latach inflacja wymknęła się spod kontroli. W drugiej połowie 1923 roku inflacja osiągnęła katastroficzne rozmiary – przeszła w hiperinflację.

Zgubne skutki inflacyjnej metody pokrywania wydatków budżetowych ujawniły się z całą mocą w drugiej połowie 1923 roku – jesienią tego roku polska gospodarka

weszła w pierwszą fazę kryzysu poinflacyjnego, która trwała do wiosny roku następnego. Hiperinflacja zdeorganizowała życie polityczne³, społeczne i gospodarcze, ponieważ przyczyniła się do:

- wzrostu kosztów produkcji (podrożała produkcja),
- zredukowania wydatków inwestycyjnych przez sektor prywatny oraz publiczny,
- zaniku premii eksportowej (była ona efektem międzynarodowej różnicy cen),
- drastycznego spadku dochodów państwa (obniżyły się tzw. dochody inflacyjne państwa),
- spadku zysków przedsiębiorców i zaniku ducha przedsiębiorczości,
- zmniejszenia produkcji i wzrostu bezrobocia,
- pogorszenia warunków pracy i płacy, co wywołało falę niezadowolenia społecznego.

Przybierająca na sile inflacja i słabnąca koniunktura wywołała dyskusję o prawie stosunków walutowo-skarbowych, w której brali udział przedstawiciele wszystkich środowisk: naukowcy, politycy, przedsiębiorcy i związkowcy. Uczestnicy dyskusji uważali, że reforma finansów publicznych uporządkuje gospodarkę oraz ustabilizuje walutę.

Misję ratowania gospodarki i waluty przyjął Władysław Grabski, który w dniu 19 grudnia 1923 roku objął funkcję premiera (stworzył rząd pozaparlamentarny, w którym otrzymał też tekę ministra skarbu). „Istotną przyczyną upadku rządu Witosza był katastrofalny stan kraju wywołany hiperinflacją. Do jakiego stopnia stan ten był groźny dla państwa, ujawniły to wypadki krakowskie. W atmosferze ostrych starć o podkładzie socjalnym sytuacja rządu opartego o prawicę narażała państwo na dalsze wstrząśnięcia. [...] Witos, Korfanty i Kucharski nie byli to ludzie stojący na wysokości zadania. Musiał przeto powstać rząd bezpartyjny [...] dający jednocześnie gwarancję, że uchroni nawet państwową od wstrząśnień społecznych i politycznych”⁴. Grabski, uwzględniając niezmiennie skomplikowaną rzeczywistość społeczno-gospodarczą, głosił pogląd, że: „Budżet państwa musi być wyrazem prawdziwego ducha oszczędności. [...] Interesy przemysłu i rolnictwa, producentów i konsumentów, dłużników i wierzycieli, handlu i banków winny być stale regulowane w duchu harmonizowania wypływających nieustannie sprzeczności”⁵. Dlatego też natychmiast skierował do Sejmu wniosek, w którym domagał się rocznych pełnomocnictw

³ Katastroficzne położenie gospodarki przyczyniło się do zaostrzenia sytuacji politycznej. W październiku 1923 roku rozpoczęły się masowe strajki, w których udział brali pracownicy przedsiębiorstw państwowych i prywatnych. Kulminacja akcji strajkowej nastąpiła w Krakowie 6 listopada. Przeciw strajkującym robotnikom użyto wojska; byli zabici i ranni.

⁴ M.M. Drozdowski: *Życie gospodarcze Polski w latach 1918-1939*. W: *Z dziejów drugiej Rzeczypospolitej*. Red. A. Garlicki. Wydawnictwa Szkolne i Pedagogiczne, Warszawa 1986, s. 156.

⁵ W. Grabski: *Myśli o Rzeczypospolitej*. Wydawnictwo Literackie, Kraków 1988, s. 157.

niezbędnych do przeprowadzenia sanacji stosunków skarbowo-walutowych⁶. Sejm udzielił Grabskiemu pełnomocnictw, ale tylko na 6 miesięcy⁷.

Premier Grabski już 20 grudnia tego roku na forum Sejmu zaprezentował swój program, w którym zapowiadał zrównoważenie budżetu i zastąpienie zdeprecjonowanej marki polskiej nową walutą. W wystąpieniu sejmowym Grabski powiedział, że: „Doszliśmy [...] dziś do takiego stanu, że wszelki postęp w każdej dziedzinie staje się niemożliwy, jeżeli najpierw, i to wkrótce, nie uporamy się z trudnościami finansowymi, które nie tylko paraliżują wszelkie porywy do doskonalenia naszego stanu wewnętrznego, jak i stanu obronnego naszego kraju. Naprawa skarbu może być oparta bądź na rachowaniu na pomoc zewnętrzną, bądź na wysiłkach własnych całego społeczeństwa. Nie lekceważąc bynajmniej wielce dobroczynnego oddziaływania na tę naprawę wszelkiej pomocy zagranicznej. Rząd stawia sobie za zadanie takie zogniskowanie wysiłków własnych społeczeństwa, by było ono w stanie wyprowadzić nas z dzisiejszego ostrego stanu krytycznego. [...] Niedomagania finansowe naszego kraju oddziaływały na niektóre umysły w sposób tak deprymujący, że jedynym wyjściem z kryzysu stanie się rodzaj opieki finansowej obcych potęg finansowych nad Polską. Gabinet robi wszystko, by takiej ewentualności nie było. [...] najważniejszym czynnikiem naprawy skarbu jest równowaga budżetu realnego taka, która by stale, miesiąc po miesiącu, pozwalała pokrywać wydatki dochodami bieżącymi, stało się to powszechnie wyznawanym postulatem. [...] W ciągu kilku miesięcy należało dokonać reformy walutowej, która by położyła kres ciągłej groźbie ponownego spadku waluty”⁸.

Grabski, inicjując proces naprawy życia gospodarczego, chciał przekonać do swojego programu opinię społeczną⁹ i dlatego zwrócił się z odezwą do narodu: *Do obywateli Rzeczypospolitej Polskiej*, w której pisał: „Rząd obecny powołany przez Prezydenta Rzeczypospolitej i obdarzony zaufaniem Sejmu, objął ster Państwa z silnym postanowieniem zaprowadzenia ładu w gospodarstwie publicznym, a przede

⁶ Grabski zażądał od Sejmu nadzwyczajnych pełnomocnictw, w tym: upoważnienia rządu do zmiany ustawodawstwa podatkowego, zaciągnięcia pożyczek do wysokości 500 mln franków złotych, wprowadzenia nowego systemu monetarnego, ogłoszenia statutu banku emisyjnego, sprzedaży przedsiębiorstw państwowych, przeprowadzenia oszczędności budżetowych.

⁷ Ustawa o pełnomocnictwach została przyjęta przez Sejm 11 stycznia 1924 roku. Dz.U. RP z 1924 roku, nr 4, poz. 28. Ustawa ta zezwalała rządowi Grabskiego na utworzenie banku emisyjnego, na wymianę marki polskiej na nową walutę i na waloryzację podatków.

⁸ W. Grabski: *Dwa lata pracy u podstaw państwowości naszej*. SGGW, WSiLiZ, Warszawa-Rzeszów 2003, s. 72-74.

⁹ Program W. Grabskiego spotkał się z życzliwym przyjęciem sfer gospodarczych, gdyż zalegająca inflacja uniemożliwiała im normalne działanie – zanikała funkcja informacyjna ceny oraz rachunek ekonomiczny. Grabski otrzymał poparcie od największej organizacji gospodarczej w Polsce – Centralnego Związku Polskiego Przemysłu, Górnictwa, Handlu i Finansów, zwanego „Lewiatanem”. Natomiast środowisko naukowe sceptycznie podchodziło do poczynań Grabskiego i nie szczędziło słów krytyki pod jego adresem.

wszystkiem powstrzymania upadku waluty, wynikającego z braku równowagi między dochodami i wydatkami Państwa i nadmiernego z tego powodu druku pieniędzy papierowych, nie pokrytych złotem. Sejm i Senat dla ułatwienia wyjścia z kryzysu finansowego udzieliły Rządowi szerokich pełnomocnictw, pozwalających bez zwłoki wydawać rozporządzenia, potrzebne dla uzdrowienia Skarbu Państwa i przeprowadzenia reformy walutowej. [...] Zapewnienie bliskości tej chwili dało rządowi podstawę do wydania rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej o nowej walucie – złotym polskim, który ma zastąpić dzisiejszą markę, i o statucie Banku Polskiego, który by tę nową walutę oparł na silnym fundamencie złota i innych prawnych zabezpieczeniach. Rząd ze swojej strony wyrzeka się całkowicie zwracania się do tego czasu po kredyt na swoje potrzeby, ażeby nowemu pieniądzu zapewnić jak najzdrowsze podstawy. W chwili tak poważnej, mającej największe znaczenie dla przyszłości Państwa, Rząd [...] poczytuje za swój obowiązek zwrócić się do społeczeństwa, bo od jego sumienności i gorliwego poparcia zależy szybkie i pomyślne zakończenie podjętej przez Rząd reformy walutowej”¹⁰.

Rząd Grabskiego rozpoczął naprawę finansów państwa od zrównoważenia budżetu poprzez:

- ograniczenie wydatków budżetowych – zredukowano liczbę urzędników (zwolniono z pracy prawie 30 tys. urzędników) oraz zlikwidowano Ministerstwo Zdrowia i Ministerstwo Robót Publicznych,
- przyspieszenie poboru specjalnej daniny majątkowej (zgodnie z założeniami w ciągu 3 lat wpływy miały wynieść 1 mld franków szwajcarskich) od wszystkich właścicieli posiadających ponad 10 tys. franków szwajcarskich w złocie (z ogólnej sumy 316 mln zł, jaką w 1924 roku miał zapłacić przemysł polski aż 52% tej kwoty przypadało na przemysł górnośląski, co wywołało falę niezadowolenia i oszustw podatkowych)¹¹,
- waloryzację podatków bezpośrednich oraz podwyższenie stawek podatku przemysłowego i gruntowego, a także wprowadzenie nowego podatku od nieruchomości, rozpisanie pożyczki wewnętrznej,
- ograniczenie wydatków inwestycyjnych i subwencji dla prywatnych przedsiębiorstw,

¹⁰ <http://www.polska.pl/cms/print.htm?id=11097&news=/archiwa/dwudziestolecie/article> [dostęp: 5.03.2007].

¹¹ Rząd Wincentego Witosa preforsował w Sejmie 3 istotne ustawy: o podatku majątkowym (upoważniała ona rząd do poboru 1 miliarda franków złotych w 6 półrocznych ratach w latach 1924-1926), o podatku przemysłowym (od obrotu towarowego) i o waloryzacji podatków. Powyższe ustawy wykorzystał w swej polityce rząd Grabskiego. Zobacz: F. Biały: *Górnośląski Związek Przemysłowców Górniczo-Hutniczych 1914-1932*. Wrocław-Warszawa-Kraków 1967, s. 194-195; U. Zagórska-Jonszta: *Wojciech Korfański wobec polityki finansowo-skarbowej Władysława Grabskiego*. „Studia Śląskie” 1993, t. LII, Opole, s. 75-91.

- wprowadzenie polityki ochrony celnej w handlu zagranicznym,
- podwyższenie opłat monopolowych,
- podniesienie taryf przewozowych, co miało się przyczynić do likwidacji deficytu Polskich Kolei Państwowych.

Zgodnie z przyjętym harmonogramem działań 8 stycznia 1924 roku Polska Krajowa Kasa Pożyczkowa uruchomiła swoje rezerwy walutowe w wysokości 2,5 mln dolarów w celu spowolnienia tempa spadku kursu dolara. W efekcie tej akcji ustabilizowano kurs marki polskiej. Następnym krokiem było zlikwidowanie deficytu kolei – w lutym tego roku minister kolei Kazimierz Tyszką zrezygnował z subwencji rządowych. Największe efekty przyniosła decyzja o zaprzestaniu druku marek, co nastąpiło 1 lutego (wstrzymanie druku marek przyczyniło się do wzrostu zapasu walut i zapasu gotówki w kasach skarbowych). Krok ten umożliwił zastąpienie marki nową jednostką monetarną – złotym polskim¹².

W efekcie wyżej wymienionych działań już w pierwszej połowie 1924 roku rząd Grabskiego doprowadził do stabilizacji i przejściowego zrównoważenia budżetu. Stabilizacja finansów publicznych umożliwiła przeprowadzenie reformy walutowej. 17 kwietnia weszło w życie rozporządzenie prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej o wprowadzeniu nowego systemu pieniężnego¹³. Zgodnie z tym rozporządzeniem, wymieniono zdeprecjonowaną markę polską na złoty – wymianę ustalono na poziomie 1,8 mln marek polskich na 1 złoty.

Równowaga budżetu i bilansu płatniczego, a także stabilizacja waluty umożliwiły powołanie do życia Banku Polskiego jako instytucji emisyjnej¹⁴. Bank Polski rozpoczął oficjalną działalność 28 kwietnia 1924 roku (w ten sposób zakończyła swą działalność emisyjną PKP). Fotel prezesa banku objął Stanisław Karpiński, a wiceprezesa – Feliks Młynarski. Działalność Banku Polskiego sprowadzała się przede wszystkim do:

- kontroli podaży pieniądza w gospodarce,
- gwarantowania stabilności narodowej waluty,

¹² J. Tomaszewski: *Stabilizacja waluty w Polsce 1924-1925*, Książka i Wiedza, Warszawa 1961, s. 49-52; J. Wojnarowski: Władysław Grabski. Wybór pism. Ludowa Spółdzielnia Wydawnicza, Warszawa 1987, s. 272-299; U. Zagóra-Jonszta: *Polityka finansowo-skarbowa rządów przedmajowych. Walka o reformę walutową Władysława Grabskiego*. Zeszyty Naukowe AE, nr 1/90, Katowice 1982, s. 88.

¹³ Dz.U. RP z 1924 r., nr 35, poz. 367.

¹⁴ W styczniu 1924 roku Grabski powołał pięciosobowy Komitet Organizacyjny Banku Polskiego, w skład którego weszli: Stanisław Karpiński (przewodniczący), ks. Stanisław Adamski, Zygmunt Chrzanowski, Jan Kanty Steczkowski i Franciszek Stefczyk. Komitet Organizacji skupił swą uwagę na zagadnieniu ustroju walutowego – członkowie Komitetu opowiedzieli się za systemem dewizowo-złotym – i podstaw prawnych banku. Nowa jednostka monetarna – złoty polski – miała być oparta na zapasie kruszców i dewiz zgromadzonych w Banku. Rząd, tworząc nową instytucję finansową, zreorganizował i usprawnił działanie aparatu skarbowego, a także zreformował administrację państwową i rozbudował system banków, powołując do życia Bank Gospodarstwa Krajowego.

wspierania akcji kredytowej,
ochrony interesów ekonomicznych państwa¹⁵.

Sanacja stosunków finansowo-walutowych przyczyniła się do stabilizacji cen na wysokim poziomie, co uruchomiło proces wzrostu kosztów produkcji – był to efekt wzrostu obciążeń podatkowych, podrożenia taryf przewozowych i podwyższenia stopy procentowej. W nowych realiach finansowo-walutowych okazało się, że polski przemysł produkuje za drogo i nie może konkurować na rynkach zagranicznych. Sytuacja ta niekorzystnie odbiła się na polskim eksporcie – przy znacznym spadku eksportu wzrosła dynamika importu (pojawiała się tzw. premia importowa, która fatalnie odbijała się na polskim bilansie płatniczym oraz handlowym). Spadek realnych dochodów ludności (fala obniżek płac w pierwszej kolejności objęła przemysł, a na początku 1925 roku dotknęła także rolnictwo) i wzrost kosztów utrzymania przyczyniły się do zmniejszenia chłonności rynku krajowego. Niekorzystna sytuacja zarówno na rynku krajowym, jak i zagranicznym spowodowała dalszy spadek produkcji, co automatycznie wiązało się z wzrostem bezrobocia oraz ubożeniem robotników i urzędników. Zatem stabilizacyjna, antyinflacyjna polityka rządu Grabskiego przyczyniła się do pogłębienia trudności gospodarczych i wzrostu niepokojów społecznych¹⁶.

W następnym roku sytuacja gospodarcza nie uległa poprawie, a wręcz przeciwnie – trudności zwiększyły się (w połowie 1925 roku ujawniła się druga faza kryzysu poinflacyjnego) – ponownie pojawił się deficyt budżetowy. Przyczyn takiego stanu rzeczy należy upatrywać w:

- wysokich stopach procentowych¹⁷,
- zmniejszeniu dopływu walut obcych do kraju, przy jednoczesnym wzroście popytu na obce waluty,
- spadku za granicą cen podstawowych towarów eksportowanych z Polski – cukru, węgla i drewna,
- unikaniu płacenia kolejnych rat podatku majątkowego przez przedsiębiorców, co znacznie zmniejszyło wpływy do budżetu,
- podwyższeniu podatków pośrednich, w ten sposób koszty reformy przerzucono na warstwy słabsze ekonomicznie (robotników, rzemieślników, kupców, chłopów), co przyczyniło się do spadku popytu na dobra konsumpcyjne i przemysłowe,

¹⁵ M. M. Drozdowski: *Reformy Władysława Grabskiego. Dokonania i koszty w opiniach współczesnych*. Warszawa 1994, s. 57-80; A. Jegierski, C. Leszczyńska: *Bank Polski S.A. 1924-1951*. NBP, Warszawa 1994, s. 23-28.

¹⁶ E. Lipieński, L. Landau, S. Pszczołkowski, J. Wiśniewski: *Koniunktura gospodarcza w Polsce 1924-1927*. Warszawa 1928, s. 63-67.

¹⁷ Stopa procentowa Banku Polskiego kształtowała się na poziomie 12%, a Banku Gospodarstwa Krajowego na poziomie 21%, natomiast w bankach prywatnych sięgała 80%, a w obrocie pozabankowym dochodziła do 200%.

niekorzystnych warunkach przyrodniczych, które spowodowały klęskę nieurodzaju w rolnictwie (plony zbóż zmniejszyły się o 33% w stosunku do roku wcześniejszego), co z kolei wymusiło duży import żywności (na import żywności rząd wydatkował 220 mln zł), znaczny wzrost cen artykułów żywnościowych i spadek płacy realnej.

wzroście wydatków budżetowych na płace pracowników państwowych oraz na zasiłki dla bezrobotnych i roboty publiczne,

polsko-niemieckiej wojnie celnej, która dodatkowo przyczyniła się do spadku wielkości produkcji przede wszystkim w przemyśle górniczym i hutniczym (10 stycznia 1925 roku wygasły postanowienia traktatu wersalskiego udzielającego Polsce jednostronnej klauzuli najwyższego uprzywilejowania w handlu z Niemcami, a ponadto w czerwcu tego roku wygasły postanowienia konwencji genewskiej o bezcłowym dopuszczeniu na rynek niemiecki górnosląskiego węgla)¹⁸.

Wszystkie powyżej wymienione czynniki wywołały wzrost popytu na pieniądz, co przyczyniło się do pogorszenia sytuacji kredytowej oraz szybkiego odpływu rezerw złota i dewiz z Banku Polskiego. Działania te zaczęły ponownie zagrażać stabilności nowej waluty. W tej sytuacji rząd Grabskiego starał się ze wszystkich sił utrzymać kurs złotego i zdecydował się na emisję bilonu oraz biletów zdawkowych (pod koniec 1925 roku bilon stanowił 50% wartości pieniądza w obiegu). W ten sposób ponownie przyspieszyło się tempo zmian cen – w Polsce pojawiła się tzw. inflacja bilonowa (społeczeństwo w panice pozbywało się złotego i nabywało obce waluty). W tej sytuacji władze Banku Polskiego powstrzymały interwencyjny skup złotego na giełdach zagranicznych oraz wprowadziły ograniczenia w dostępie do dewiz dla importerów. Polityka Banku Polskiego pociągnęła za sobą ponowne załamanie kursu złotego (za 1 dolara płacono 6 zł przy oficjalnym kursie 5,18 zł). Sformułowany na szybko program walki z kryzysem finansowym przewidywał:

- obniżenie podatku majątkowego,
- ulgi podatkowe dla przedsiębiorstw przemysłowych,
- zaciągnięcie pożyczek zagranicznych,
- podwyższenie cel na towary kolonialne i artykuły przemysłowe,
- redukcję urzędów i obniżenie wysokości wynagrodzeń,
- redukcję liczby świąt (sprzeciwili się temu socjaliści),
- dodatkową emisję środków skarbowych.

¹⁸ Strona polska zaproponowała zawarcie nowej umowy handlowej na wzajemnej klauzuli najwyższego uprzywilejowania. Jednocześnie polscy negocjatorzy domagali się likwidacji istniejących w Niemczech ograniczeń oraz zakazów importowych – chodziło tu przede wszystkim o węgiel. Strona niemiecka odrzuciła polskie propozycje i wysunęła własne żądania, w tym: powstrzymanie wysiedlania ludności niemieckiej optującej za Niemcami oraz likwidacji majątku niemieckiego w Polsce. Propozycje niemieckie zostały odrzucone, co oznaczało zerwanie rokowań i rozpoczęcie wojny celnej.

Jednak działania te nie przyniosły pożądanych rezultatów, nie wzmocniły złotego oraz nie pobudziły koniunktury – bezrobocie wzrosło w drugim półroczu 1925 roku do poziomu 180 tys. (spadek produkcji zmniejszył możliwości płatnicze przedsiębiorstw i zmusił rząd do zwiększenia wydatków na roboty publiczne oraz zasiłki dla bezrobotnych), ale podkopały zaufanie do poczynań rządu Grabskiego. 12 listopada 1925 roku prezes Banku Polskiego odmówił dalszej interwencji w sprawie powstrzymania spadku złotego. W tej sytuacji rząd Grabskiego podał się do dymisji (nastąpiło to 13 listopada). W swych wspomnieniach Grabski napisał: „Po spadku złotego od razu uświadomiłem sobie, że stało się to, co uważałem za cios śmiertelny dla całej naszej polityki, wiedziałem, że powinienem ustąpić, że moje rządy nie mają racji bytu. Cały mój autorytet oparty był na złotym”¹⁹.

2. Wpływ reformy Grabskiego na kondycję górnoląskiego przemysłu

Negatywne następstwa załamania koniunktury inflacyjnej i kryzysu ujawniły się z całą mocą przede wszystkim w przemyśle górnoląskim. Jeszcze w pierwszej połowie 1923 roku podstawowe wskaźniki produkcji wykazywały tendencję wzrostową, jednak już pod koniec roku produkcja przemysłowa wykazywała tendencję spadkową, a ponadto zmniejszył się eksport i w szybkim tempie wzrastało bezrobocie. W następnym roku nie wystąpiły oznaki poprawy koniunktury, a wręcz przeciwnie trudności pogłębiły się (urealnienie kosztów produkcji wiązało się z zmniejszeniem produkcji). Dane o wielkości produkcji wybranych wyrobów górnoląskiego przemysłu prezentuje tabela 3.

Tabela 3

Produkcja wybranych wyrobów górnoląskiego przemysłu
w latach 1923-1925 (w tys. t. i %)

Produkt	1923	1924	1925	Produkcja Polski = 100		
				1923	1924	1925
Węgiel kamienny	26 499	23 705	21 450	73,51%	73,41%	73,80%
Surówka żelaza	409	263	228	83,42%	78,3%	78,53%
Stal	822	527	542	82,08%	77,42%	69,27%
Wyroby walcowane	604	570	433	80,20%	78,67%	73,67%

Źródło: AP Katowice, UWŚL/ PH 232, s. 33-38.

¹⁹ W. Grabski: *Myśli o Rzeczypospolitej*. Kraków 1988, s. 22.

W latach 1923-1924 produkcja w wiodących gałęziach górnośląskiego przemysłu była niższa aniżeli w pierwszym roku przynależności do Polski. Z danych statystycznych wynika, że: wydobywanie węgla kamiennego zmniejszyło się o 10,55% (czyli o prawie 3 mln t), produkcja surówki żelaza spadła o 34,40% (czyli o 138 tys. t), stali o 35,80% (czyli o 295 tys. t) i wyrobów walcowanych o 38,70% (czyli o 234 tys. t). Natomiast w następnym roku sytuacja ekonomiczna śląskiego przemysłu znacznie się pogorszyła, ponieważ zmniejszyła się chłonność rynku krajowego; pogorszyła się także konkurencyjność jego produktów na rynkach zagranicznych. Produkcja przemysłowa w dalszym ciągu wykazywała tendencję spadkową, ponieważ rynek krajowy nie był w stanie wchłonąć całej produkcji górnośląskiego przemysłu.

Pogorszenie warunków działania śląskich przedsiębiorstw wywoływało niezadowolenie wśród ich właścicieli i dlatego z jednej strony apelowali oni do sfer rządowych o rozpoczęcie programu naprawczego, a z drugiej opracowywali własne programy przeciwdziałania odczuwanym trudności. W programie racjonalizacji domagali się:

- zmiany polityki podatkowej, w tym: zniesienia podatku węglowego, obniżenia podatku przemysłowego i daniny majątkowej (nadmierny fiskalizm państwa przyczyniał się do opóźniania lub unikania płacenia podatków, fałszowania ksiąg rachunkowych i nielegalnych transferów zysków do macierzystych przedsiębiorstw w Niemczech),
- wprowadzenia specjalnych ulg taryfowych dla producentów rud żelaznych i węgla,
- wprowadzenia niższych stawek przewozowych dla śląskich producentów, aby obniżyć koszty,
- rozbudowy i modernizacji linii kolejowych,
- udzielenia handlowi krajowemu kilkumiesięcznego kredytu dyskontowego celem ułatwienia sprzedaży nadmiernych zapasów na rynku krajowym,
- subwencji dla bankrutujących przedsiębiorstw,
- obniżenia cel na maszyny i urządzenia oraz części zamienne, a także surowce niezbędne do utrzymania i rozwoju produkcji,
- zwolnienia z cel przy eksporcie i podwyższenia cel ochronnych przy imporcie,
- aktywnego popierania śląskiego przemysłu poprzez zwiększenie zamówień rządowych kierowanych do miejscowych przedsiębiorstw, a głównie do kopalń i hut,
- zgody na zredukowanie nadmiernego zatrudnienia,
- obniżenia płac i ograniczenia świadczeń socjalnych,
- wydłużenia czasu pracy,
- zwiększenia udziału przedstawicieli górnośląskiego przemysłu w opiniotwórczych

ciałach doradczych: w Komitecie Celnym, Państwowej Radzie Przemysłowo-handlowej²⁰.

Zła kondycja przemysłu przyczyniła się do pogorszenia się sytuacji na rynku pracy i wzrostu niezadowolenia społecznego. W latach 1923-1925 liczba bezrobotnych stale się powiększała: pod koniec 1923 roku w Państwowym Urzędzie Pośrednictwa Pracy (PUPP) było zarejestrowanych ponad 5 tys. bezrobotnych, w listopadzie 1924 roku ponad 32 tys., a listopadzie 1925 roku już ponad 57 tys., czyli liczba osób pozbawionych pracy zwiększyła się o 78% stosunku do roku wcześniejszego²¹.

W latach 1923-1924 największe bezrobocie panowało wśród hutników i metalowców – w tych grupach zawodowych liczba bezrobotnych wzrosła do ponad 14 tys. Korzystniejsza sytuacja panowała jedynie w górnictwie, gdzie liczba bezrobotnych wzrosła do ponad 8 tys. Kolejną grupą pracowniczą dotkniętą problemem bezrobocia byli pracownicy niewykwalifikowani – wśród nich bezrobocie wzrosło do ponad 6 tys. W pozostałych gałęziach śląskiego przemysłu bezrobocie nie przybrało tak katastroficznych rozmiarów. W następnym roku szczególnie szybko przyrastało bezrobocie w górnictwie, hutnictwie i ponownie wśród pracowników niewykwalifikowanych:

- w górnictwie liczba bezrobotnych wzrosła do ponad 26 tys. osób, czyli uległa potrojeniu w stosunku do roku wcześniejszego,
- w hutnictwie zwiększyła się o 12 tys. osób, czyli o ponad 85,7%,
- wśród pracowników niewykwalifikowanych liczba bezrobotnych wzrosła do ponad 15 tys. osób, czyli o 250%²².

Wzrost tempa inflacji przyczynił się do wzrostu kosztów utrzymania – w szybkim tempie rosły ceny dóbr konsumpcyjnych, co ponownie spowodowało spadek płac realnych. W tych realiach doszło do ponownego pogorszenia warunków bytowych pracowników górnośląskiego przemysłu i ich rodzin.

Błyskawicznie zmieniające się ceny podstawowych środków utrzymania negatywnie wpłynęły także na budżety domowe śląskich wdów, sierot, inwalidów i emerytów.

²⁰ AP Katowice, UWŚL/PH 221, s. 8-10; J. Kociatkiewicz: Kampania węglowa w roku 1924. „Przegląd Gospodarczy” 1925, z. 8, s. 513-515; J. Popkiewicz, F. Ryszka: Przemysł ciężki Górnego Śląska w gospodarce Polski międzywojennej (1922-1939). Opole 1959, s. 138-146.

²¹ AP Katowice, UWŚL/PH 2547, s. 48-49, 54-55; Bezrobocie w Polsce. „Przegląd Gospodarczy” 1925, z. 1, s. 41; z. 5, s. 267; Bezrobocie w województwie śląskim według grup zawodowych. „Gómośląskie Wiadomości Gospodarcze” 1927, nr 21, s. 22-25.

²² Bezrobocie w Polsce. „Przegląd Gospodarczy” 1925, z. 1, s. 41-42, z. 5, s. 267; Z. Landau, J. Tomaszewski: Robotnicy przemysłowi w Polsce. Materialne warunki bytu 1918-1939. Warszawa 1971, s. 318-319.

Zła koniunktura, masowe bezrobocie i gorsze warunki płacowe oraz bytowe przyczyniły się do ponownego wzrostu fali napięć społecznych – liczba strajkujących wzrosła z 65 tys. w pierwszym kwartale 1923 roku do 426 tys. w ostatnim kwartale tego roku²³.

W kwietniu 1923 roku odbyły się w Katowicach manifestacje inwalidów, wdów i sierot domagających się podwyżki swych świadczeń. W lecie tego roku do akcji strajkowej przystąpili pracownicy śląskiego przemysłu ciężkiego. Nasilenie akcji strajkowej przypadło na październik i listopad: 8 października rozpoczął się strajk generalny w przemyśle węglowym, a 13 tego miesiąca stanął prawie cały przemysł ciężki Górnego Śląska. Akcję strajkową górników i hutników poparli pracownicy kolei i poczty. Strajkujący domagali się 200-procentowej podwyżki płac, przestrzegania 8-godzinnego dnia pracy i wprowadzenia miernika drożyznianego. Strajkujący zostali zmuszeni do przerwania akcji strajkowej – użyto przeciw nim wojska i policji. Postulaty wysuwane przez strajkujących pracowników nie zostały zrealizowane – warunki bytowe nie uległy poprawie, a wręcz przeciwnie – pogorszyły się, ponieważ inflacja przeszła w hiperinflację i całkowicie zdeorganizowała życie gospodarcze²⁴.

W latach 1924-1925 w dalszym ciągu utrzymywała się tendencja spadkowa plac realnych. Trudności ze zbytem produktów śląskiego przemysłu (zwłaszcza węgla i wyrobów hutniczych) zarówno w kraju, jak i zagranicą zmusiły górnośląskich przedsiębiorców do obniżki kosztów produkcji, bądź to w drodze obniżki plac realnych, bądź w drodze przedłużenia czasu pracy za to samo wynagrodzenie (przedsiębiorcy domagali się usankcjonowania 10-godzinnego dnia pracy na powierzchni w kopalniach i 8-godzinnego na dole oraz 10-godzinnego dnia pracy w hutach)²⁵. Poczynania pracodawców spotykały się ze sprzeciwem pracowników, którzy broniąc swych praw, organizowali akcje protestacyjne. Z 30 na 31 marca 1924 roku ponownie wybuchł strajk we wszystkich górnośląskich kopalniach, jednak nie spotkał się on już z tak żywiołowym poparciem jak w roku ubiegłym. Strajkujący pracownicy nie zgadzali się na przedłużenie czasu pracy oraz nie aprobowali obniżek płac, a ponadto domagali się podjęcia działań osłonowych przez śląskie władze wojewódzkie. Jednak władze wojewódzkie nie zareagowały, co rozłościło strajkujących. Bierność władz woje-

²³ M.M. Drozdowski: *Życie gospodarcze...*, op. cit., s. 155.

²⁴ F. Biały: *Walka strajkowa na Śląsku pod panowaniem niemieckim w latach 1918-1933*. W: *Studia i Materiały z Dziejów Śląska*. Red. J. Chlebowczyk. K. Popiołek. Wrocław-Warszawa-Kraków 1961, t. IX, s. 167-212; M. Grzyb: *Górnośląskie górnictwo węgla w Polsce niepodległej*. W: *Kopalnia „Wujek” 1899-1979. Dzieje zakładów i załogi*. Red. L. Szaraniec. Warszawa 1979, s. 53-56.

²⁵ W czerwcu 1924 roku Górnośląski Związek Przemysłowców wysyłał do Warszawy memoriały opisujące złą sytuację śląskiego przemysłu, domagając się udzielania ulg i zwolnień podatkowych. W memoriałach straszonego rząd negatywnymi skutkami wygaśnięcia w 1925 roku umowy, w ramach konwencji genewskiej, o bezcelowym eksporcie towarów do Niemiec. Natomiast w memoriale z lipca tego roku śląscy przedsiębiorcy domagali się ograniczenia ustawodawstwa socjalnego państwa.

wódkich, a także samowola przedsiębiorców – obniżono płace realne (w czerwcu przeprowadzono kolejną obniżkę płac w górnictwie hutnictwie) i przedłużono czas pracy (w kwietniu górnoląscy przedsiębiorcy przystąpili do samowolnego przedłużania dnia pracy, działania te zyskały rządową akceptację dopiero 18 lipca) – zachęciły robotników do dalszej walki w obronie swych praw. W tej sytuacji strajkujący robotnicy wznowili akcję strajkową: 22 lipca 1924 roku rozpoczęli strajk powszechny, w którym udział wzięli pracownicy przemysłu hutniczego, metalowego i węglowego – według szacunków 23 lipca strajkowało ponad 155 tys. hutników i górników. Strajk ten zakończył się dopiero 18 sierpnia porażką strajkujących robotników – nie spełniono ich postulatów, a wręcz przeciwnie – ograniczono ich przywileje, ponieważ pracodawcy otrzymali zgodę władz centralnych na przedłużenie czasu pracy i obniżkę płac, a ponadto rząd udzielił przedsiębiorcom górnico-hutniczym ulg podatkowych oraz obniżył opłaty przewozowe dla węgla i wyrobów hutniczych. Po zakończeniu akcji strajkowej przedsiębiorcy pozbywali się ze swych przedsiębiorstw przywódców protestów²⁶.

3. Śląscy socjaliści wobec polityki skarbowo-walutowej Władysława Grabskiego

W momencie odzyskania przez Polskę niepodległości celami nadrzędnymi Polskiej Partii Socjalistycznej (PPS) było dążenie do odbudowy państwa narodowego i ustanowienia ustroju demokratycznego – dopiero po osiągnięciu tych celów chciano dokonać przemian społeczno-ekonomicznych prowadzących do budowy nowego ustroju: socjalizmu. W tej sytuacji sprawy gospodarcze i społeczne zeszły na dalszy plan²⁷.

Podobnie swój cel działania definiowała PPS zaboru pruskiego (na Kongresie Zjednoczeniowym²⁸, w kwietniu 1919 roku, weszła w skład ogólnopolskiej organiza-

²⁶ M. Grzyb: Górnoląskie górnictwo..., op. cit., s. 63-65; M. Wanatowicz: Przemysł metalowy na Śląsku i w Zagłębiu Dąbrowskim w okresie międzywojennym (fragment kartoteki zakładów przemysłowych), „Studia i Materiały z Dziejów Śląska” 1970, t. X, s. 395-423.

²⁷ Lewicowy rząd Jędrzeja Moraczewskiego w 1919 roku wprowadził korzystne dla robotników ustawodawstwo socjalne, w tym: 46-godzinny tydzień pracy z angielską sobotą, ubezpieczenia chorobowe, inspekcję pracy, biura pośrednictwa pracy oraz ochronę prawną lokatorów, a także zagwarantował swobodę rozwoju związków zawodowych i dopuścił przedstawicieli robotników do zarządzania przedsiębiorstwami. W 1922 roku do tych uprawnień dorzucono ustawę o płatnych urloпах pracowniczych.

²⁸ Na Kongresie Zjednoczeniowym przyjęto program działania zaproponowany przez Feliksa Perla i Mieczysława Niedziałkowskiego, w którym mówiono o: uspołecznieniu dóbr majorackich i pokościelnych oraz wielkiej własności ziemskiej, uspołecznieniu przemysłu rolnego, uspołecznieniu handlu zagranicznego i handlu artykułami pierwszej potrzeby, uspołecznieniu banków i konfiskacie zysków wojennych.

cji partyjnej). PPS zaboru pruskiego uznała, że najważniejszym zadaniem jest walka o powrót Górnego Śląska do Polski. Dlatego też polscy socjaliści na Górnym Śląsku aktywnie włączyli się do prac polskiego obozu narodowego (PPS nawiązała współpracę z chadecją i endecją w ramach Polskiego Komisarjatu Plebiscytowego) i uznali zwierzchnictwo Wojciecha Korfańtego (Józef Biniszkiewicz został jego zastępcą). „Wysunięcie przez rząd polski Wojciecha Korfańtego jako rzecznika interesów polskich na Śląsku było posunięciem trafnym. Postać tego parlamentarzysty była popularna wśród ludu śląskiego, spośród którego Korfańty wyrósł i wśród którego pracował”²⁹. Górnoszląscy socjaliści lansowali wśród mieszkańców tego regionu tezę, że tylko w ramach państwa polskiego dojdzie do pełnego wyzwolenia społecznego robotników — teza ta została wypracowana na Nadzwyczajnym Zjeździe PPS w Załężu w kwietniu 1919 roku. Na zjeździe tym powiedziano, że: „Walka klasowa to nasz fundament, o którym zapomnieć nie wolno. Ale pamiętać dziś trzeba przede wszystkim o tym najbliższym celu, a nim jest zwycięski plebiscyt. Po nim przyjdzie czas na walkę bez ostrożeń z kapitałem i tymi, co mu służą”³⁰.

Specyfika programowa górnoszląskiej PPS³¹ nie oznaczała modyfikacji strategii działania całej partii. Kierownictwo partii w dalszym ciągu opowiadało się za przebudową istniejących stosunków społeczno-ekonomicznych na drodze parlamentarno-demokratycznej: w 1920 roku polscy socjaliści połączyli się z taktyką rewolucyjną i przeszli na tory reformizmu. Nowa taktyka precyzowała jednoznacznie cel i sposób jego realizacji: „[...] dążenie do rządów socjalistycznych opartych na masach pracujących miast i wsi, zgodnych z wolą większości społeczeństwa, kontrolowanych przez obywateli”³². Dopóki istniały dotychczasowe stosunki społeczno-ekonomiczne, dopóty kierownictwo partii wchodziło w alianse z prawicowymi partiami politycznymi, dlatego też Rada Naczelna PPS aprobowała poczynania pierwszego rządu W. Witosa.

Socjaliści (łącznie z górnoszląską organizacją), popierając politykę gabinetu Witosa, aprobowali, z pewnymi ograniczeniami, plany dopuszczenia do Polski obcego kapitału, który szczególnie interesował się Górnym Śląskiem. Na łamach „Robotnika” pisano: „Według traktatu wersalskiego, po dwóch latach od chwili przyłączenia Górnego Śląska Polska będzie miała prawo przymusowego skupu zakładów przemysłowych, jak i wszelkiej innej własności niemieckich poddanych, którzy nie chcą

²⁹ A. Benisz: *Górny Śląsk w walce o polskość*. Katowice 1930, s. 147.

³⁰ „Gazeta Robotnicza” z 15 IV 1919 roku.

³¹ Polska Partia Socjalistyczna czy grupki komunistyczne. „Gazeta Robotnicza” z 12 VIII 1920 roku; List z Górnego Śląska. O jednolity front polski na Górnym Śląsku. „Gazeta Robotnicza” z 16 IX 1920 roku; „Robotnik” z 5 VI 1920 roku; Polityka francuska. „Robotnik” z 8 I 1921 roku; Sojusze. „Robotnik” z 13 I 1921 roku.

³² XVII Kongres PPS (21-25 maja 1920). Oprac. W. Mroczkowski, J. Tomiki. „Najnowsze Dzieje Polski 1914-1939”, 1960, t. VI.

przyjąć poddaństwa polskiego. Polska sama tego nie będzie w stanie uczynić, lecz może dać koncesje na to kapitalistom angielskim i francuskim”³³.

Wraz z rozstrzygnięciem kwestii ustrojowych i granic państwa w polu zainteresowania partii ponownie znalazła się problematyka gospodarcza oraz społeczna, co już nastąpiło późnią jesienią 1921 roku. Śląscy działacze partii socjalistycznej powrócili do wcześniejszych postulatów, w tym: przestrzegania 8-godzinnego dnia pracy, poprawy zaopatrzenia ludności w podstawowe artykuły spożywcze, redukcji bezrobocia i przebudowy stosunków własnościowych (domagali się przymusowego wywłaszczenia wielkiej własności ziemskiej, przede wszystkim niemieckiej, oraz upaństwowienia niektórych gałęzi wielkiego przemysłu: kopalń węgla i komunikacji). Radykalizacja nastrojów była efektem pogorszenia koniunktury, ponieważ pojawiły się trudności w eksporcie górnos Śląskiego węgla do Austrii, Czechosłowacji, Włoch i Niemiec – państwa te zrezygnowały z odbioru tego produktu. Niesprzedany węgiel gromadził się na hałdach, co z jednej strony pogorszyło kondycję finansową miejscowych przedsiębiorstw, a z drugiej prowadziło do ubożenia miejscowej ludności. W tej sytuacji śląscy socjaliści domagali się interwencyjnego zakupu węgla przez rząd polski, który jednak odmówił³⁴.

Natomiast na forum ogólnopolskim socjaliści skierowali ostrze swej krytyki przeciw inflacyjnej metodzie nakręcania koniunktury, która przyczyniła się do pogorszenia warunków życia pracowników najemnych, gdyż rosnąca inflacja prowadziła do spadku siły nabywczej pieniądza oraz do spadku płacy realnej i wzrostu kosztów utrzymania (w tym roku rząd przywrócił wolny handel artykułami pierwszej potrzeby, co wpłynęło na wzrost ich cen). Dlatego też Komisja gospodarcza partii zanegowała tę metodę, ponieważ według niej nie prowadziła do uzdrowienia gospodarki, a jedynie przyczyniała się do drożyzny, zmniejszenia produkcji, wzrostu bezrobocia i spadku poziomu konsumpcji. Według członków Komisji, w tak trudnej sytuacji gospodarczej z pomocą powinno przyjść państwo, udzielając prywatnym przedsiębiorcom kredytów na odbudowę i rozbudowę przedsiębiorstw, jednocześnie kontrolując ich wykorzystanie. Ponadto państwo powinno roztoczyć opiekę nad bezrobotnymi: organizować roboty publiczne i udzielać zasiłków dla bezrobotnych³⁵.

Problematyka gospodarcza zdominowała obrady XVIII Kongresu PPS (odbył się w Łodzi w lipcu 1921 roku). Uczestnicy Kongresu, omawiając trudności gospodarcze, zwracali szczególną uwagę na niedobre praktyki przedsiębiorców, którzy nagminnie łamali przepisy o czasie pracy. Dlatego też ponowili żądanie o przestrze-

³³ T. Polówko: Śląsk Górny. „Robotnik” z 15 I 1921 roku.

³⁴ T. Jędruszcak: *Polityka Polski w sprawie Górnego Śląska 1918-1922*. PWN, Warszawa 1958, s. 359-360.

³⁵ A. Andrusiewicz: *Socjalistyczna koncepcja przebudowy ustroju społecznego w II Rzeczypospolitej*. „/ Poła Walki” 1987, nr 4, s. 3-16; AP Katowice. Sejm Śląski, t. 175.

ganie 8-godzinnego dnia pracy, a ponadto domagali się wprowadzenia dodatku drożyznianego dla zrekompensowania inflacyjnego spadku płac realnych i wprowadzenia inspekcji pracy. Uczestnicy Kongresu skrytykowali założenia polityki gospodarczej rządu Wincentego Witosa, który przedkładał interesy ekonomiczne chłopstwa nad przemysł i ludność miejską. Socjaliści, dostrzegając trudną sytuację na rynku pracy, opowiadali się za przyspieszeniem procesu industrializacji kraju z wykorzystaniem zagranicznych kredytów inwestycyjnych, a także za rozwojem ustawodawstwa socjalnego, w tym wprowadzeniem ubezpieczenia od bezrobocia³⁶.

Uchwały kongresowe spotkały się z życzliwym przyjęciem zarówno socjalistycznych posłów, jak i dołów partyjnych. Posłowie zobowiązali się działać w duchu uchwał kongresowych, natomiast doły partyjne, manifestując swoje poparcie dla programu partii, organizowały liczne manifestacje.

W czerwcu 1922 roku wschodnia część Górnego Śląska powróciła do Polski. Rozstrzygnięcie kwestii górnośląskiej pociągnęło za sobą aktywizację śląskiej PPS (wśród śląskich działaczy pojawiły się głosy mówiące o konieczności utrzymania dużej autonomii wobec centrali). Już w 1922 roku górnośląska PPS, dostrzegając negatywne następstwa przybierającej na sile inflacji, wystąpiła z żądaniem podjęcia zdecydowanej walki z drożyzną, a także ukarania paskarzy i lichwiarzy. Dlatego też ślascy socjaliści poparli w Sejmie Śląskim propozycję utworzenia Komisji do Badania Cen. Ponadto ponowili swoje wcześniejsze żądania: domagali się przestrzegania przez górnośląskich przedsiębiorców 8-godzinnego dnia pracy, regularnego wypłacania wynagrodzeń, opieki ze strony państwa nad pracującymi, ubezpieczenia dla starców, wdów i sierot oraz wprowadzenia ubezpieczenia od bezrobocia, poprawy zaopatrzenia w środki utrzymania, reformy rolnej i taniego budownictwa czynszowego³⁷.

W następnym roku zanikły pozytywne efekty inflacyjnej metody nakręcania koniunktury, doszło do pogorszenia sytuacji gospodarczej – zbiegło się to z przejęciem władzy przez rząd Chjeno-Pista, na czele którego stał W. Witos. Drugi rząd Witosa zapowiadał odbudowę gospodarki i ograniczenie inflacji, jednak nie wdrożył żadnego programu naprawczego, co spotkało się z ostrą krytyką polskich socjalistów. Nieudolność tego rządu doprowadziła do krachu finansów publicznych i wzrostu napięć społecznych. Polska gospodarka weszła w fazę kryzysu, który z krótkimi przerwami trwał aż do 1926 roku. Spadek aktywności gospodarczej przyczynił się ponownie do pogorszenia warunków pracy i płacy – wynagrodzenia górnośląskich robotników i urzędników (przede wszystkim polskiego pochodzenia) z tygodnia

³⁶ A. Andrusiewicz: *Socjalistyczna koncepcja...* op. cit., s. 4-6.

³⁷ AP Katowice. UWŚL/PH 49; UWŚL/PH 109; UWŚL/PH 125; UWŚL/PH 1407; J. Kępski: *Polka Partia Socjalistyczna na Śląsku w latach 1918-1922*. W: *W Zagłębiu Dąbrowskim i na Górnym Śląsku u progu i na początku niepodległości (1918-1922)*. Red. H. Rechowicz. Katowice 1968, s. 73-74.

na tydzień traciły siłę nabywczą. Przez stosunkowo długi czas górnośląscy socjaliści ograniczali swą aktywność jedynie do pokojowych metod walki: uchwalania rezolucji i petycji do władz centralnych oraz samorządowych. Jednak brak właściwej reakcji ze strony rządu, Urzędu Wojewódzkiego i Sejmu Śląskiego skłonił ich do podjęcia radykalniejszych kroków – w maju miejscowi działacze czynnie wsparli akcje strajkowe w górnośląskim przemyśle. W tym czasie na łamach „Gazety Robotniczej” pisano, że: „Ludność na Górnym Śląsku jest rozgoryczona do ostatnich granic. Iada chwila może stracić równowagę”³⁸.

Rząd Witosa, dążąc do utrzymania spokoju społecznego w województwie śląskim, zastosował surowe represje wobec strajkujących. W ramach represji aresztowano przywódców akcji strajkowych – zatrzymano prawie 200 osób – i postawiono w stan gotowości wojsko (na miejsce „nieudolnego” i biernego wojewody Antoniego Schultisa rząd przysłał specjalnego komisarza dra Tadeusza Konckiego).

Zastosowane represje zaniepokoiły kierownictwo partii w województwie śląskim. Dlatego też Józef Biniszek na forum I Sejmu Śląskiego powiedział, że [...] jeżeli się wszelkie prawa łamie i depcze, jeżeli się winnego i niewinnego aresztuje, jeżeli się gazety konfiskuje, które wzywają do spokoju, do zakończenia strajku, to widocznie temu rządowi zależy, ażeby masy robotnicze doprowadzić do rozpacz. [...] nie możemy zgodzić się z tymi praktykami, których część policji się dopuszcza, nie możemy się godzić z tymi praktykami, na które pozwoliło sobie wojsko w Katowicach”³⁹. Śląscy socjaliści potępili brutalne zachowanie policji i wojska w stosunku do strajkujących robotników. Jednocześnie zwrócili uwagę na fakt, że warunki bytowe i materialne śląskich pracowników i ich rodzin w ostatnim roku znacznie się pogorszyły, do czego przyczynili się zarówno górnośląscy przedsiębiorcy, jak i władze wojewódzkie. Domagali się podjęcia stosownych kroków zmierzających do poskromienia miejscowych przedsiębiorców, a także ukarania winnych w policji i poprawy zaopatrzenia na rynku.

Bierność rządu Witosa doprowadziła do jego upadku w grudniu 1923 roku. Uzdrowienie stosunków gospodarczych stawało się sprawą nadrzędną, wobec której na dalszy plan zeszły właśnie i spory polityczne. W drugiej połowie grudnia powstał gabinet W. Grabskiego (uzyskał poparcie prawicy i centrum), natomiast PPS ogłosiła neutralność wobec jego rządu. W ramach życzliwej neutralności socjaliści powstrzymali akcję strajkową w pierwszej fazie reform, co pomogło Grabskiemu uspokoić sytuację walutowo-pieniężną. Ta „przejściowa przyjaźń” znalazła zrozumienie wśród robotników i pracowników zmęczonych inflacją. W tej sytuacji kierownictwo partii poparło program nowego rządu. Socjaliści mówili otwarcie, że naprawa waluty i fi-

³⁸ „Gazeta Robotnicza” z 10 V 1923 roku.

³⁹ Stenogram I Sejmu Śląskiego, pos. 63 z 26 X 1923 roku.

nansów przyczyni się do powstrzymania wzrostu cen żywności i poprawy warunków bytowych. Jednocześnie przestrzegali przed przerzucaniem kosztów sanacji gospodarki jedynie na barki robotników i innych grup zawodowych.

Stanowisko to znalazło potwierdzenie w uchwałach XIX Kongresu partii, który odbył się w styczniu 1924 roku. Na Kongresie ożywioną dyskusję wywołał referat programowy Hermana Diamanda. W referacie tym dokonał on oceny bieżącej sytuacji gospodarczej oraz ustosunkował się do realizowanego programu gospodarczego. Diamand, dostrzegając pozytywne aspekty programu Grabskiego, aprobował naprawę budżetu państwa, zwracał jednocześnie uwagę na jego słabości, które mogły doprowadzić do pogorszenia sytuacji materialnej pracowników najemnych. Dlatego też wysunął własne propozycje uzdrowienia gospodarki, chroniące interesy ekonomiczne szerokich mas. Proponował: podwyższenie podatków bezpośrednich dla najbogatszych, redukcję wydatków na administrację państwową i armię, kontrolę cen artykułów pierwszej potrzeby, zakaz wywozu żywności, wprowadzenie ubezpieczeń na wypadek bezrobocia, organizację robót publicznych, a także ochronę pracy kobiet oraz młodocianych pracowników. Według Diamanda, powyższe propozycje miały się przyczynić do powstrzymania spadku płac realnych, poprawy materialnych warunków bezrobotnych i ich rodzin oraz zwiększenia udziału warstw posiadających w naprawie stosunków gospodarczych⁴⁰.

Śląscy delegaci na Kongresie aprobowali tezy zawarte w referacie programowym Diamanda. Jednak uwzględniając specyfikę górnośląską, proponowali dodatkowe działania, w tym wprowadzenie kontroli produkcji oraz kalkulacji kosztów, aby określić rzeczywiste koszty wytwarzania i uniemożliwić nadużycia finansowe oraz ukrywanie zysków. Chroniąc interesy ekonomiczne robotników i bezrobotnych, opowiadali się za przeliczaniem plac w złotej walucie, po kursie dnia wypłaty, oraz za masową organizacją robót publicznych⁴¹.

Ostatecznie przyjęty na Kongresie program w kwestiach czysto gospodarczych powielał rozwiązania zawarte w programie Grabskiego: aprobował jego reformę skarbową i walutową, a także utworzenie Banku Polskiego i powstrzymanie drożyzny, natomiast w kwestiach społecznych opierał się na propozycjach H. Diamanda chroniących przede wszystkim interesy ekonomiczne najsłabszych grup (uwzględniono tu sugestie płynące od śląskich delegatów na Kongres).

Jednak już w połowie roku ujawniły się negatywne następstwa reformy walutowej, co wymusiło modyfikację założeń programowych przyjętych na Kongresie, ponieważ rząd podniósł podatki od najniższych wynagrodzeń oraz podwyższył

⁴⁰ A. Tymieniecka: *Polityka Polskiej Partii Socjalistycznej w latach 1924-1928*. Warszawa 1969, s. 25-29.

⁴¹ AP Katowice, Sejm Śląski, t. 175; *Postulaty śląskich socjalistów*. „Gazeta Robotnicza” z 21 II 1924 roku; A. Tymieniecka: *Polityka Polskiej...*, op. cit., s. 26-29.

taryfę przewozową, a także opłaty administracyjne. Działania te przyczyniły się do podwyższenia i urealnienia kosztów wytwarzania, co odbiło się niekorzystnie na zatrudnieniu oraz warunkach bytowych pracowników. Zatem działania rządu zagroziły realizacji postulatów wysuwanych przez socjalistów i dlatego wśród działaczy partii pojawiły się głosy krytyczne wobec ostatnich poczynań Grabskiego – krytycy uważali, że złamał on wcześniejsze ustalenia.

Śląc socjaliści, negując znowelizowaną wersję programu Grabskiego, domagali się zaprzestania prowadzenia szkodliwej polityki podatkowej i gospodarczej. Na łamach „Gazety Robotniczej” pisali: „Walczymy o warsztaty pracy ludu naszego, walczymy o pracę i chleb dla niego”⁴².

Znacznie zwiększenie liczby osób pozbawionych pracy wymusiło modyfikację stosunku do problemu bezrobocia. W nowych realiach społeczno-ekonomicznych socjaliści nie mogli pozostać obojętni wobec losu pozbawionych pracy i ich rodzin. Dlatego też ich posłowie z trybuny sejmowej domagali się ochrony i zwiększenia pomocy ze strony państwa dla osób pozbawionych pracy i nieradzących sobie z trudną rzeczywistością gospodarczą. Postulowali: podwyższenie zapomóg wypłacanych bezrobotnym, organizację robót publicznych, a także uchwalenie ustawy o zabezpieczeniu na wypadek bezrobocia (zgłaszali własne propozycje takiej ustawy). Naciski socjalistów zmusiły rząd Grabskiego do rzetelniejszego przyjrzenia się sytuacji bezrobotnych.

Na początku 1924 roku rząd przesłał do Sejmu projekt ustawy o zabezpieczeniu bezrobotnych, który spotkał się z ostrą krytyką prawicowych ugrupowań. Prawica głosiła pogląd, że istniejące rozwiązania socjalne są wystarczające, a nowe przyczynią się jedynie do podwyższenia kosztów produkcji i pogorszenia sytuacji na rynku pracy. Natomiast lewicowe ugrupowania, popierając rządowe rozwiązania, opowiadały się za rozszerzeniem zapisów ustawy. Według nich, działaniem ustawy powinni być objęci nie tylko pracownicy dużych i średnich przedsiębiorstw, ale także pracownicy małych przedsiębiorstw (zatrudniających poniżej 5 pracowników) oraz robotnicy rolni i pracownicy umysłowi. Ponadto postulowali zwolnienie pracowników z obowiązku płacenia składek na Fundusz Bezrobocia. Pomimo tych zastrzeżeń socjaliści nie kryli zadowolenia ze zgłoszonego projektu ustawy. Wniesienie powyższego projektu do łaski marszałkowskiej zwiększyło ponownie zaufanie socjalistów do rządu Grabskiego i stępiło ostrze krytyki.

Ożywiona dyskusja parlamentarna nad projektem rządowym zakończyła się ostatecznie 18 lipca. W tym dniu uchwalono ustawę o ubezpieczeniu na wypadek bezrobocia. Ustawa przewidywała wypłacanie zasiłków w wysokości od

⁴² „Gazeta Robotnicza” z 26 VIII 1924 roku.

30 do 50% zarobku dziennego. Zasiłki te pochodziły z tzw. Funduszu Bezrobocia finansowanego przez opłaty przedsiębiorstw i dopłaty Skarbu Państwa⁴³.

W 1925 roku pogorszył się stan polskiej gospodarki (łącznie z przemysłem górnośląskim): wzrosło bezrobocie i ponownie spadły płace realne. W tej sytuacji w partii ponownie doszli do głosu krytycy rządu Grabskiego, przeciwnicy współpracy z tym rządem – głosili oni pogląd, że partia powinna przejść do obozu opozycji. 24 marca tego roku opublikowali oświadczenie, w którym zapowiadali zdecydowaną walkę o realizację własnego programu społeczno-ekonomicznego: „PPS nie dąży do obalenia gabinetu p. Grabskiego z uwagi na rozpoczęte przezeń dzieło sanacji skarbu, zwalczane i podkopywane przez klasy posiadające – oświadcza wszakże, że od uwzględnienia przez rząd naszych postulatów na chwilę bieżącą w sprawie walki z drożyzną, obrony interesów robotniczych przeciwko zamachom klas posiadających, urzeczywistnienia rękojmi konstytucyjnych w dziedzinie sądownictwa i administracji [...] – uzależnia dalszy swój stosunek do rządu”⁴⁴. Jednak rząd Grabskiego nie mógł już zmienić swej polityki gospodarczej (nie przyjęto 3 nowych projektów ustaw: o wzmożonej akcji oszczędnościowej i Państwowej Radzie Oszczędnościowej, o środkach doraźnych naprawy Skarbu Państwa i pożyczkach zagranicznych, o sposobach naprawy bilansu handlowego), ponieważ ponownie uległa przyspieszeniu inflacja bilonowa i pojawiła się luka budżetowa, co wywołało ostrą krytykę poczynań rządu przez ugrupowania prawicowe (z ostrą krytyką wystąpiła Chrześcijańska Demokracja, Polskie Stronnictwo Ludowe – Piast). W tej sytuacji Grabski podał swój gabinet do dymisji (po odejściu z rządu Grabski zajął się działalnością naukową i organizacyjną).

Dymisja Grabskiego umożliwiła przejęcie władzy przez ugrupowania prawicowe, na czele których stanął Aleksander Skrzyński. Nowy rząd przerzucił koszty walki z kryzysem na barki pracowników najemnych, co spotkało się z krytyką partii socjalistycznej. W nowych realiach społeczno-politycznych socjaliści na nowo musieli sprecyzować swoje cele działania, zarówno krótko-, jak i długookresowe.

POLISH SOCIALISTS' ATTITUDE TO WŁADYSŁAW GRABSKI'S MONETARY REFORM

Summary

Polish Socialist Party identified the need of healing the monetary relations, because very high inflation and huge budget deficit affected especially negatively the incomes and living condi-

⁴³ M. M. Drozdowski: *Życie gospodarcze...*, op.cit., s. 158-159.

⁴⁴ A. Tyńniciecka: *Polityka Polskiej...*, op. cit., s. 40-41.

tions of economically vulnerable workers, the unemployed, as well as the widows, orphans and disabled. Therefore, the socialists approved Grabski's reforms and supported him in the parliament.

Silesian branch of PPS accepted the settlement of the head office and defended the positive elements in Grabski's programme in the Silesian parliament in its regional press.

Julia Włodarczyk

PIENIĄDZ JAKO ŚRODEK KOMUNIKACJI

Wprowadzenie

Specyficzną cechą wszystkich systemów społecznych jest ewolucja sposobów komunikacji wewnętrznej. Celowe i świadome przekazywanie informacji opiera się zarówno na kontaktach bezpośrednich między członkami społeczeństwa, jak i na coraz bardziej złożonych formach komunikacji pośredniej, wykorzystującej różnorodne narzędzia i urządzenia, które początkowo wzmacniały możliwości ludzi, a obecnie są w stanie samodzielnie funkcjonować oraz komunikować się między sobą. Wydaje się, że to właśnie wzajemne powiązania informacyjno-komunikacyjne konstrytuują strukturę systemu społecznego i nadają mu cechy jakościowe, których nie można bezpośrednio wyprowadzić z własności elementów składowych tego systemu.

Co więcej, zgodnie z koncepcją *autopoiesis*, systemy społeczne same się reprodukuja, tworząc elementy systemu za pomocą innych elementów składowych, same się ograniczają, odwołując się nie tylko do warunków zewnętrznych, lecz także do swojej organizacji (autoreferencja), a w konsekwencji stają się zamkniętymi pętlami interakcji. Społeczeństwo jest więc systemem samoorganizującym się opartym na komunikacji z określonymi środkami komunikacji – składa się z komunikacji, reprodukuje komunikację poprzez komunikację i ze względu na kryterium komunikacji stanowi system zamknięty¹.

Powyższa obserwacja jest bardzo istotna, ponieważ systemy gospodarcze zawierają się w systemach społecznych i z punktu widzenia komunikacji są systemami otwartymi na pozaekonomiczne zjawiska społeczno-kulturowe. To oznacza, że dogłębna analiza komunikacji zachodzącej między podmiotami gospodarczymi powinna uwzględniać szerszy kontekst społeczny tego procesu, a środki komunikacji ekonomicznej, takie jak pieniądź, należy interpretować jako kategorie społeczno-ekonomiczne.

¹ N. Luhmann: *Die Wirtschaft der Gesellschaft*. Suhrkamp Verlag, Frankfurt am Main 1994, s. 50.

W systemach gospodarczych komunikacja jest niezbędna, ponieważ podmioty gospodarcze muszą się porozumieć co do dostępu do rzadkich dóbr. Jedną z możliwych form komunikacji jest płatność, wykorzystująca pieniądź jako środek komunikacji². Pieniądź jest więc środkiem artykulacji rzadkości i odniesienia wartości rzeczy do rzadkości, przez co sprawia, że pojęcie wartości nie ma znaczenia poza obszarem komunikacji związanym ze zjawiskiem rzadkości³. Jest najpowszechniejszym i najważniejszym nośnikiem informacji dotyczących zjawisk ekonomicznych, wiążącym elementy strukturalne gospodarki zarówno na poziomie mikroekonomicznym (jako narzędzie łączenia popytu i podaży, a także komunikacji wewnętrznej w grupie konsumentów czy producentów), jak i makroekonomicznym (jako instrument organizacji i sterowania systemem społeczno-gospodarczym)⁴.

Mimo powszechnej zgody reprezentantów nauk społecznych co do tego, że pieniądź jest jednym z podstawowych elementów nowoczesnego społeczeństwa, brakuje głębszych pozaekonomicznych lub interdyscyplinarnych analiz tej kategorii, a w pracach ekonomicznych najczęściej zakłada się racjonalność podmiotów gospodarczych i homogeniczność przepływającego między nimi pieniądza⁵. Tym bardziej nie docenia się komunikacyjnych właściwości pieniądza, aczkolwiek można spotkać się z porównaniami pieniądza do języka czy akcentowaniem roli informacji w istocie pieniądza (informacja ta może się wiązać z fizyczną zawartością pieniądza jako produktu albo z zaufaniem podmiotów gospodarczych do pieniądza)⁶.

Warto jeszcze odnotować, że pojawienie się pieniądza doprowadziło do tego, że w gospodarce zaczął obowiązywać binarny kod komunikacyjny: płatność/niepłatność. W rezultacie zawężenia zbioru potencjalnych wyborów do tej prostej alternatywy, logika sprawnego funkcjonowania gospodarki została sprowadzona do mechanizmu działania urządzeń cyfrowych⁷. Dlatego też, dla uzyskania pełniejszego obrazu funkcjonowania pieniądza w systemach społeczno-gospodarczych, istotne jest odwołanie się do tych osiągnięć teorii informacji i cybernetyki, które odpowiadają rozważanej problematyce.

W opracowaniu podejmuje się próbę powiązania ekonomicznego, społecznego oraz informacyjnego wymiaru funkcjonowania pieniądza jako środka komunikacji

² Ibid., s. 14.

³ M. Hutter: *Communication in Economic Evolution: The Case of Money*. W: *Evolutionary Concepts in Contemporary Economics*. Red. R.W. England. The University of Michigan Press, Ann Arbor 1994, s. 119.

⁴ Por. np. F. Byłok, J. Sikora, B. Sztumska: *Wybrane aspekty socjologii rynku*. Wyd. Wydziału Zarządzania Politechniki Częstochowskiej, Częstochowa 2001, s. 27; S. Partycki: *Spoleczne funkcje rynku*. UMCS, Lublin 1998, s. 121.

⁵ V.A. Zelizer: *(Prze)znaczenie pieniądza*. W: *Socjologia codzienności*. Red. P. Sztompka, M. Bogunia-Borowska. „Znak”, Kraków 2008, s. 290-291.

⁶ M. Hutter: *Op. cit.*, s. 112.

⁷ B. Kuźniarz: *Pieniądź i system. O diable w gospodarce*. Zakład Wydawniczy „Nomos”, Kraków 2006, s. 51.

w systemach społeczno-gospodarczych. Dokonuje się analizy społeczno-ekonomicznych funkcji pieniądza, wybranych poglądów teoretycznych na funkcjonowanie pieniądza w społeczeństwie oraz przebiegu i konsekwencji ewolucji pieniądza w roli środka komunikacji społecznej. Abstrahuje się m.in. od terminologicznych kontrowersji związanych z pojęciem komunikacji, informacji czy pieniądza, a także moralnych i prawnych aspektów funkcjonowania pieniądza.

Spółeczno-ekonomiczne funkcje pieniądza

Pieniądz w systemach społeczno-gospodarczych pełni wiele powiązanych ze sobą funkcji. Oprócz dość precyzyjnie scharakteryzowanych funkcji ekonomicznych (funkcja miernika wartości, środka wymiany, środka odroczonej płatności i środka tezauryzacji) można wymienić mniej dostrzegalne, ale nierzadko równie istotne funkcje społeczne, takie jak:

- funkcja behawioralna – pieniądz stymuluje określone zachowania związane zarówno z jego wydatkowaniem (zachowania konsumpcyjne), jak i pozyskiwaniem (np. hazard lub prostytutka), kształtuje myślenie i postawy, nadaje sens egzystencji człowieka (jest ekwiwalentem dóbr niezbędnych do przetrwania) i może się stać wartością absolutną,
- funkcja motywacyjna – pieniądz motywuje do osiągania większej wydajności pracy, jest również instrumentem zdobywania prestiżu, statusu społecznego, sławy czy popularności, a zatem wyrazem dążenia do osiągnięcia symbolicznej nieśmiertelności,
- funkcja integrująco-instytucjonalna – pieniądz aktywizuje powstawanie i kształtowanie różnorodnych (formalnych i nieformalnych) więzi społecznych oraz stanowi podłoże tworzenia instytucji,
- funkcja dezintegracyjna – pieniądz podporządkowuje sobie inne wartości, a przez to powoduje rozpad lub rozluźnienie istniejących więzi i struktur społecznych, prowadzi do polaryzacji majątkowo-dochodowej, a także może być instrumentem gry politycznej i wywierania nacisków przez różne grupy interesów,
- funkcja kontrolna – pieniądz stanowi narzędzie kontroli myślenia i działania osób, grup oraz całego społeczeństwa,
- funkcja informacyjna – zaufanie do pieniądza jest jednym ze źródeł informacji o stanie gospodarki i kultury w danym państwie⁸.

Ponadto, pieniądz pełni funkcję środka komunikacji społecznej. Jest to funkcja szczególnego rodzaju, ponieważ realizacja w zasadzie każdej z wyżej wymienionych

⁸ J. Sikora, F. Krzykała: Socjoekonomiczne znaczenie pieniądza. W: Aksjologiczne i metodologiczne problemy socjologii ekonomicznej. Red. F. Krzykała. AE, Poznań 1996, s. 44; F. Byłok, J. Sikora, B. Sztumska: Op. cit., s. 87-108.

funkcji, zarówno ekonomicznej, jak i społecznej, wymaga komunikacji. Od momentu powstania pieniądza jego związek z komunikacją był niezwykle ścisły, i to nie tylko w ramach gospodarki, ale całego systemu społecznego. Można się spotkać z poglądem, że pieniądź wręcz zmonopolizował obszar komunikacji społecznej⁹ i stał się symbolem uspołecznienia, przez co można go traktować jako ekwiwalent całej zbiorowości¹⁰.

Skuteczność funkcjonowania pieniądza może być ograniczona wieloma czynnikami. Przykładem zakłócenia o charakterze systemowym może być dominacja czynników politycznych w gospodarce centralnie planowanej – utrudnienia komunikacji między podmiotami gospodarczymi mogą wynikać z nieprzewidywalności, dwuznaczności i chaosu obiegu pieniężnego¹¹.

Podobnie destrukcyjny wpływ ma inflacja, która zniekształca strukturę informacji niesionej przez pieniądź, wydłuża kanały komunikacji społecznej i promuje powstawanie konkurencyjnych kanałów komunikacji nieformalnej, opartych na substytutach pieniądza. Konsekwencją takiego stanu rzeczy jest niedostateczna koordynacja zachowań jednostkowych, obniżony stopień integracji społecznej oraz konieczność uporządkowania życia społeczno-gospodarczego poprzez przywrócenie pieniądźowi symbolicznej jednoznaczności¹².

Zakłócenia makrospołeczne funkcjonowania pieniądza mogą również wynikać z różnic w indywidualnych postawach względem pieniądza i wynikających z nich odmiennych zachowań członków społeczeństwa (nie jest jednak wykluczone, że ten czynnik należy uznać raczej jako immanentną cechę społeczeństwa).

Podsumowując, pieniądź pełni nie tylko funkcje ekonomiczne, ale i wiele mniej dokładnie rozpoznanych funkcji społecznych. Wydaje się, że funkcja środka komunikacji społecznej, która integruje pozostałe funkcje pieniądza, jest szczególnie istotna zarówno dla niezakłóconego funkcjonowania systemów społeczno-gospodarczych, jak i spójnej istoty samego pieniądza.

Funkcjonowanie pieniądza w społeczeństwie w perspektywie teoretycznej

W naukach społecznych, szczególnie w teorii ekonomii, pieniądź najczęściej jest traktowany jako kategoria wyłącznie ekonomiczna – jednorodny, podzielny, płynny i pozbawiony jakości instrument o zasięgu oddziaływania ograniczonym do

⁹ B. Kuźniarz: *Pieniądź i system*. Op. cit., s. 235.

¹⁰ Ibid., s. 71.

¹¹ S. Partycki: *Zarys teorii socjologii gospodarki*. Towarzystwo Naukowe KUL, Lublin 2003, s. 7-8.

¹² S. Partycki: *Spoleczne funkcje rynku...*, op. cit., s. 25-26.

sfery gospodarczej aktywności człowieka¹³. Tymczasem konieczność szerszego, społecznego spojrzenia na pieniądź została zaakcentowana już przez Thorsteina Veblena („Teoria klasy próżniaczej”, 1899), chociaż jego podejście nie doczekało się znaczących kontynuacji ekonomicznych.

Wydaje się, że jedynie Joseph Schumpeter w latach 30. XX wieku rozpoczął pisanie pracy poświęconej instytucji pieniądza, traktowanego jako jeden z elementów całościowego procesu społecznego i wymagającego podejścia nie tylko ekonomicznego, ale także socjologicznego, historycznego, etnologicznego oraz statystycznego. Schumpeter zauważył, że pieniądź zazwyczaj oznacza co innego dla ludzi wywodzących się z różnych kręgów kulturowych, dlatego też zredukowanie jego znaczenia kulturowego do wspólnego mianownika może się okazać niemożliwe¹⁴. Praca ta jednak nie ukazała się nawet we fragmentach za życia Schumpetera.

Zę względu na niewielkie – poza wspomnianymi wyjątkami – zainteresowanie ekonomistów społecznymi aspektami funkcjonowania pieniądza, warto odwołać się w tym zakresie do dorobku socjologów czy medioznawców, takich jak: Georg Simmel („Filozofia pieniądza”, 1900), Max Weber („Gospodarka i społeczeństwo”, 1922), Talcott Parsons („System społeczny”, 1951), Marshall McLuhan („Zrozumieć media”, 1964) czy Niklas Luhmann („Gospodarka społeczeństwa”, 1988).

Georg Simmel stworzył podstawy socjologii pieniądza, rozumianego jako najdoskonalsza forma narzędzia, środek absolutny, o którego istocie nie przesądza żaden konkretny cel, lecz który dla każdego celu może stanowić punkt przejściowy¹⁵. Pieniądź w tym ujęciu jest najpełniejszym wyrazem stosunku człowieka do otaczającego go świata i tak jak inne, mniej doskonałe sposoby komunikacji, nie ma znaczenia dla pojedynczego człowieka, ale zyskuje sens w skryształizowanych powiązaniach wewnątrz społeczeństwa¹⁶. Poza tym, z powodu swojej ruchliwości, obojętności i bezgraniczności oddziaływania, symbolizuje najważniejsze formy dynamiki współczesnego świata¹⁷.

Według Maxa Webera, funkcjonowanie pieniądza jest warunkiem wszelkiej racjonalności gospodarczej – pieniądź jest najdoskonalszym narzędziem rachunku gospodarczego i najbardziej racjonalnym środkiem orientacji działania gospodarczego¹⁸. Co istotne, Weber także zwrócił uwagę na społeczny kontekst każdej wymiany. Co prawda, przeprowadzona transakcja dotyczy wyłącznie dwóch stron wymiany,

¹³ V.A. Zelizer: Op. cit., s. 297.

¹⁴ J.A. Schumpeter: Money and Currency, „Social Research” 1991, Vol. 58, No. 3, s. 519-521.

¹⁵ G. Simmel: Filozofia pieniądza. Wyd. Fundacji Humaniora, Poznań 1997, s. 180.

¹⁶ Ibid., s. 92.

¹⁷ Ibid., s. 11.

¹⁸ M. Weber: Gospodarka i społeczeństwo. Zarys socjologii rozumiejącej. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002, s. 61.

ale przed jej zawarciem obie strony odnoszą swoje oferty do potencjalnego działania wszelkich podmiotów, które teoretycznie mogłyby uczestniczyć w wymianie, a nie tylko do działania drugiej strony transakcji. Każdorazowe posłużenie się pieniądzem jest więc działaniem o charakterze społecznym, ponieważ pieniądz spełnia swe funkcje jedynie poprzez odniesienie do potencjalnego działania oraz oczekiwań innych podmiotów¹⁹.

Talcott Parsons interpretuje pieniądz w kontekście funkcjonowania cybernetycznie rozumianego systemu społecznego jako uogólnione, symboliczne medium komunikacji, interakcji oraz wymiany społecznej²⁰. To właśnie pośredniczenie w porozumiewaniu się stanowi najwyraźniejszą funkcję pieniądza²¹. Pieniądz umożliwia realizację procesów pozyskiwania, przetwarzania, przechowywania i przekazywania informacji o życiu społeczno-gospodarczym, podejmowanie decyzji co do nabycia dóbr, jak również transpozycję posiadanych zasobów majątkowych na płaszczyznę prestiżu społecznego. Innymi słowy, pieniądz może pełnić swoje funkcje społeczne tylko wtedy, gdy jednocześnie reprezentuje uogólnienie siły nabywczej (aspekt bogactwa) oraz symbolizuje postawy (aspekt prestiżu)²². Dzięki tym działaniom komunikacyjnym pieniądz przyczynia się do utrzymania systemu jako spójnej całości i uporządkowania różnorodnych potrzeb i interesów²³. Należy podkreślić, że warunkiem uczestnictwa w wielu interakcjach społecznych (także w procesie wymiany) staje się możliwość dysponowania pieniądzem, natomiast jego brak może być podstawą wykluczenia z uczestnictwa w procesie społecznej komunikacji²⁴. Teoria Parsonsa dotyczy więc funkcjonowania pieniądza w ramach struktur rynkowych, natomiast nie porusza kwestii symbolicznego, społeczno-kulturowego znaczenia pieniądza poza rynkiem²⁵.

Zgodnie z propozycją Marshalla McLuhana, środki komunikacji można podzielić na zimne i gorące – mniej i bardziej wyraziste pod względem nośności dużej liczby konkretnych danych²⁶. Pieniądz jest medium zimnym, co sprawia, że odbiorca musi samodzielnie uzupełnić niesione przez niego treści, a więc wykazać większe zaangażowanie czy pobudzenie związane z przekazywaniem komunikatów. Różne rodzaje pieniądza także będą cechowały się odmienną temperaturą (przykładowo monety są chłodniejszymi środkami przekazu niż banknoty, chociażby dlatego, że

¹⁹ Ibid., s. 483.

²⁰ S. Partycki: *Zarys teorii...*, op. cit., s. 107.

²¹ T. Parsons: *Struktura społeczna a osobowość*. PWE, Warszawa 1969, s. 154.

²² I. Parsons, N.J. Smelser: *Economy and Society. A Study in the Integration of Economic and Social Theory*. Routledge & Kegan Paul Ltd., London 1966, s. 71.

²³ S. Partycki: *Zarys teorii...*, op. cit., s. 108–109.

²⁴ S. Partycki: *Spoleczne funkcje rynku...*, op. cit., s. 118.

²⁵ V.A. Zelizer: *Op. cit.*, s. 296.

²⁶ M. McLuhan: *Wybór tekstów*. Wyd. Zysk i S-ka, Poznań 2001, s. 229.

banknoty są większe i bardziej kolorowe)²⁷. McLuhan zwraca również uwagę na to, że pieniądź, podobnie jak koło, pismo i każdy inny specjalistyczny środek umożliwiający przyspieszenie wymiany dóbr i informacji, działa dezintegrująco na struktury społeczne, ale środki techniki elektronicznej, pozwalające na dużo większe przyspieszenie wymiany, mogą owe struktury zrekonstruować²⁸.

Niklas Luhmann traktuje pieniądź jako komunikacyjne wzmocnienie mowy, ponieważ stanowi on nie tylko nośnik zakodowanych informacji, ale także specyficzną formę komunikacji społecznej²⁹. Ujęcie pieniądza jako środka komunikacji oczywiście nie wyklucza jego funkcji jako środka wymiany, ponieważ wykorzystanie pieniądza w wymianie jest jedną z form komunikacji, sposobem wejścia w stosunki społeczne dzięki generalizacji i usuwaniu różnorodności³⁰. Cyrkulacja pieniądza przekłada się na możliwość reprodukcji gotowości do zapłaty poprzez płatności (innymi słowy, cyrkulacja, zgodnie z koncepcją *autopoiesis*, polega na reprodukcji elementów systemu za pomocą innych elementów składowych)³¹, a zatem system gospodarczy może istnieć tylko w obliczu nieustannie dokonujących się wyborów między płatnością a niepłatnością³². Płatność daje bardzo wysoką pewność dowolnego użycia podmiotowi otrzymującemu pieniądze i jednocześnie bardzo wysoką niepewność określonego użycia wszystkim pozostałym. Ze względu na to, że dychotomie: pewność/niepewność oraz dowolność/określoność są wbudowane w systemy gospodarcze, są to systemy niestabilne³³. Dla Luhmanna pieniądź jest zinstytucjonalizowanym samoodniesieniem – nie ma wartości własnej, a jego znaczenie wynika z relacji z systemem, który umożliwia i warunkuje użycie pieniądza³⁴.

Podsumowując, mimo tego, że funkcja pieniądza jako środka komunikacji społecznej jest bardzo istotna i pod pewnymi względami nadrzędna wobec pozostałych jego funkcji, w literaturze brakuje spójnej społeczno-ekonomicznej teorii pieniądza. Jedną z przyczyn takiego stanu rzeczy może być zjawisko interpenetracji, oznaczające niemożliwość rozgraniczenia sfery *sensu stricto* pieniężnej od sfery bezpieniężnej, ponieważ w ramach systemów społecznych występują również rozmyte strefy graniczne między gospodarką a innymi subsystemami systemu społecznego³⁵. W ten sposób niemożność właściwego zdefiniowania sfery oddziaływania pieniądza może

²⁷ R. Chruszczewski: *Oblicza pieniądza*. Wyd. eMPI², Poznań 2008, s. 110-112.

²⁸ M. McLuhan: *Op. cit.*, s. 231.

²⁹ S. Partycki: *Społeczne funkcje rynku...*, *op. cit.*, s. 117.

³⁰ N. Luhmann: *Op. cit.*, s. 230-233.

³¹ *Ibid.*, s. 131.

³² *Ibid.*, s. 243.

³³ *Ibid.*, s. 21.

³⁴ *Ibid.*, s. 16.

³⁵ T. Parsons, N.J. Smelser: *Op. cit.*, s. 142.

przekreślić szanse na zrozumienie sposobu jego funkcjonowania oraz ewentualnych zakłóceń.

Rozwój komunikacji społecznej za pomocą pieniądza

Komunikacja łączy ludzi w całość, pewną wspólnotę. Odbywa się to dzięki wymianie pozytywnych komunikatów, na zasadzie wzajemności i z wykorzystaniem stosunków partnerskich³⁶. Rozwój komunikacji społecznej, a zwłaszcza rozwój środków komunikacji (mediów), wynikał zarówno z rosnących potrzeb coraz bardziej złożonych społeczeństw, jak i był stymulowany postępowaniem naukowo-technicznym. Wprowadzenie środków komunikacji jako ogniw pośredniczących między stronami aktów komunikacji (w tym transakcji gospodarczych) pozwoliło na przezwycięzenie czasowych i przestrzennych ograniczeń komunikacji oraz dotarcie do większej liczby osób. Należy jednak podkreślić, że rozwój mediów nie tylko ułatwia komunikację, ale także może ograniczać wiele jej aspektów³⁷.

Z rozwojem komunikacji społecznej wiąże się wiele istotnych kwestii – z jednej strony są to rosnące możliwości wyboru mediów komunikacji czy też wydłużenia kanałów komunikacyjnych, z drugiej natomiast – rosnące wymagania co do dysponowania odpowiednią wiedzą oraz urządzeniami przez uczestników procesów komunikacji. Poważnym problemem mogą być również rosnące – odpowiednio do skali i liczby ogniw pośrednich – koszty przekazywania oraz nieuchronnej utraty części informacji. Dążenie do minimalizacji wspomnianych kosztów, które mogą być rozpatrywane zarówno w kategoriach pieniężnych, jak i energetycznych, ma skutki dwójakiego rodzaju – prowadzi nie tylko do rosnącej symbolizacji procesów komunikacji (oszczędności środków), ale może także przełożyć się na wykluczenie komunikacyjne części społeczeństwa.

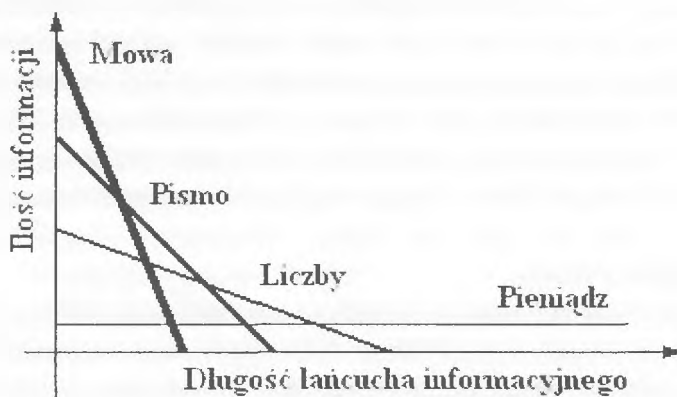
W związku z powyższym warto podkreślić celowość komunikacji w systemach społeczno-gospodarczych. Od momentu ukonstytuowania się ekonomii jako nauki wielokrotnie podkreślano znaczenie podziału pracy, specjalizacji czy sieci kooperacji dla tworzenia bogactwa. Skoro kooperacja, która generuje bogactwo, nie może odbywać się bez komunikacji, to rozwój komunikacji będzie zwiększał skalę współpracy, a tym samym prowadził do większego bogactwa³⁸.

³⁶ J. Mikulowski-Pomorski: Informacja i komunikacja. Pojęcia, wzajemne relacje. Zakład Narodowy im. Ossolińskich, PAN, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk-Lódź 1988, s. 65.

³⁷ Ibid., s. 87.

³⁸ R.R. Blain: The Hour Is de facto World Money Unit. W: Monetary Unit Stability in Holistic Approach. Red. M. Dobija. Leon Koźmiński Academy of Entrepreneurship and Management, Warsaw 2002, s. 39.

Z historycznego punktu widzenia zwiększanie skali współpracy stało się możliwe dzięki wynalezieniu takich środków komunikacji, jak mowa, pismo, liczby oraz pieniądź. Każde z tych mediów cechuje się odmienną zawartością informacyjną oraz potencjalną długością kanału komunikacyjnego (rysunek 1).



Rys. 1. Długość łańcucha informacyjnego dla różnych środków komunikacji

Źródło: R.R. Blain: *The Hour Is de facto World Money Unit*. W: *Monetary Unit Stability in Holistic Approach*. Red. M. Dobija. Leon Koźmiński Academy of Entrepreneurship and Management, Warsaw 2002, s. 40.

Rysunek 1 w sposób schematyczny ilustruje następującą zależność, istotną dla komunikacji społecznej: im mniej wymagający środek komunikacji, tym mniejsza ilość informacji, jaką niesie, ale jednocześnie tym dłuższy może być łańcuch informacyjny, czyli tym większa ilość podmiotów może uczestniczyć w danym procesie komunikacji.

Środki komunikacji, takie jak mowa czy pismo, przekazują znaczne ilości informacji, ale na krótkie dystanse – zrozumienie niesionych przez nie treści wymaga nie tylko znajomości języka, ale często także szerszego kontekstu komunikacji. W dobie globalizacji i rosnącej złożoności społeczeństwa światowego komunikacyjne możliwości języka podlegają więc coraz większym ograniczeniom. Komunikacja staje się zapośredniczona przez różnego rodzaju projekcje zbiorowego życia. Ludzie przestają się komunikować osobiście, co stanowi o potrzebie znalezienia adekwatnego środka komunikacji na poziomie struktur emergentnych³⁹. Liczby albo pieniądź są pod tym względem bardziej uniwersalne – przenoszą mniejszą ilość informacji, lecz na dłuższe dystanse. Co więcej, nie wymagają bezpośredniego udziału człowieka na wszystkich etapach procesu komunikacji.

³⁹ B. Kuźniarz: *Op. cit.*, s. 238-239.

Trzeba jednak zaznaczyć, że w przypadku każdego z wymienionych mediów komunikacji część przekazywanej informacji jest tracona, ponieważ ludzie (w pewnym sensie także urządzenia techniczne) mogą nie zrozumieć znaczenia otrzymywanych wiadomości, zapomnieć je lub zmienić⁴⁰. Tempo utraty informacji w procesie komunikacji odpowiada nachyleniu linii charakteryzującej każdy ze środków komunikacji. Wielkość tę można określić jako tempo wzrostu entropii informacyjnej. A zatem dla zwiększenia skali kooperacji konieczne jest znalezienie sposobu redukcji tempa wzrostu entropii informacyjnej, ponieważ w przeciwnym razie ludzie spędzaliby więcej czasu na komunikacji, a nie na pracy, prowadzącej do wymierznych efektów (bogactwa). Okazuje się, że zmniejszenie zawartości informacyjnej danego medium pozwala na osiągnięcie większej skuteczności w przekazywaniu informacji na długie dystanse.

Warto jeszcze zwrócić uwagę na nachylenie linii ilustrującej zależność między zawartością informacyjną jednostki pieniężnej a potencjalną długością kanału komunikacji, w jakim może ona uczestniczyć (rysunek 1). Otóż nachylenie tej linii (tempo wzrostu entropii informacyjnej pieniądza) może być zerowe wyłącznie w warunkach zerowej inflacji, ponieważ także inflacja powoduje, że wiadomości tracą dokładność w miarę przekazywania⁴¹. W tej interpretacji inflacja oznacza ubytek wartości informacyjnej pieniądza w związku z jego cyrkulacją.

Uogólniając powyższe rozważania, można stwierdzić, że rozwój pieniądza jako środka komunikacji społecznej jest częścią głębszego trendu kulturowego, polegającego na jednoczesnych procesach wzrostu symbolizacji rzeczywistości oraz analizy i redukcji poszczególnych symboli. Rosnąca złożoność życia społeczno-gospodarczego wymusza częstsze niż kiedykolwiek wcześniej zastosowanie różnorodnych skrótów, kondensacji i reprezentacji. Zatem symbolizacja, która w przypadku stosunkowo prostych struktur może stanowić marnotrawstwo energii, przy wyższym stopniu złożoności może być pożądana ze względu na możliwość oszczędności środków w procesie komunikacji⁴².

Symbolizacja, idąca w parze z realizacją zasady oszczędności energii i substancji fizycznej, prowadzi do tego, że symbole nie muszą mieć żadnego treściowego czy materialnego pokrewieństwa z tym, co reprezentują, a więc stają się czystymi symbolami⁴³. Innymi słowy, ewolucja pieniądza polegała na stopniowym odrywaniu się od rzeczywistości – pieniądź początkowo był odbiciem rzeczywistości, ale z czasem zaczął ją przesłaniać, deformować, zastępować, aż stracił z nią jakikolwiek związek⁴⁴.

⁴⁰ R.R. Blain: *Op. cit.*, s. 40.

⁴¹ *Ibid.*, s. 41.

⁴² G. Simmel: *Op. cit.*, s. 112-113.

⁴³ *Ibid.*, s. 116.

⁴⁴ B. Kuźniarz: *Op. cit.*, s. 91.

Przebieg wszystkich transakcji z użyciem pieniądza lub jego substytutów jest procesem obróbki informacji w najczystszy rozumieniu tego słowa i nierzadko wymaga odpowiedniej wiedzy czy dostępu do określonych urządzeń. Przykładowo pieniądz papierowy może funkcjonować prawidłowo tylko w społeczeństwach, którego członkowie potrafią czytać i pisać, ponieważ zawiera więcej informacji i wymaga większej wiedzy od użytkowników niż monety. Podobnie dzieje się w przypadku przepływów informacji elektronicznej, które wymagają nie tylko wiedzy, ale i urządzeń podłączonych w sieć, a jednak operacje elektroniczne w znacznym stopniu wypierają przepływy banknotów, pozwalając na przyspieszenie obiegu pieniędzy i informacji oraz zmniejszenie zużycia energii i czasu związane z zawarciem transakcji⁴⁵.

Ponadto, dzięki ewolucji pieniądza staje się możliwe wydłużenie szeregu działań ekonomicznych, zachowującego ciągłość procesów gospodarczych, pod warunkiem stabilnej wartości pieniądza. Rola stabilnego pieniądza jest tym istotniejsza, im bardziej dynamiczne i rozległe są zmiany zachodzące w gospodarce⁴⁶.

Skoro pieniądz stanowi odbicie zjawisk społeczno-gospodarczych, to relatywizm użycia pieniądza będzie odpowiedzią na wszelkie zmiany i zawirowania w tym obszarze. W istocie pieniądz łączy to, co stałe, z tym, co zmienne – czyli formę oraz medium⁴⁷.

Podsumowując, rozwój różnorodnych środków komunikacji, w tym pieniądza, jest konieczny dla tworzenia bogactwa w systemach społeczno-gospodarczych. Rosnące znaczenie pieniądza w tej dziedzinie wiąże się z postępującą symbolizacją tego medium, pozwalającą na oszczędność czasu i energii w procesie komunikacji. Ze względu na niestabilność wartości pieniądz nie jest jednak idealnym środkiem komunikacji o nieskończonym zasięgu oddziaływania. Niemniej szerokie potraktowanie pieniądza jako środka komunikacji społecznej stawia w nowym świetle takie zjawiska pieniężne, jak inflacja.

Wybrane konsekwencje funkcjonowania pieniądza jako środka komunikacji

Zgodnie z koncepcją Niklasa Luhmanna, każde medium komunikacji, także pieniądz, ma swój aspekt łączący, integrujący (symboliczny) oraz dzielący, dezintegrujący (diaboliczny). Oba te aspekty są nierozłączne – bez nich dane medium nie

⁴⁵ R.U. Ayres: *Information, Entropy, and Progress. A New Evolutionary Paradigm*. American Institute of Physics, New York 1994, s. 201-202.

⁴⁶ G. Simmel: *Op. cit.*, s. 88.

⁴⁷ S. Partycki: *Spoleczne funkcje rynku...*, *op. cit.*, s. 118.

mogłoby funkcjonować⁴⁸. Konsekwencje funkcjonowania pieniądza można rozpatrywać w wielu wymiarach (choćaby w wymiarze informacyjnym czy społecznym), ale w literaturze częściej eksponuje się destrukcyjne niż konstruktywne znaczenie pieniądza w życiu społeczno-gospodarczym.

Wspomniano wcześniej, że zjawiska towarzyszące cyrkulacji pieniądza, takie jak inflacja, odpowiadają ogólnej tendencji do utraty dokładności przez wiadomości w miarę ich przekazywania kolejnym uczestnikom procesu komunikacji. Inflację można by więc interpretować jako przekazywanie przez pieniądz niedokładnych czy nieaktualnych informacji, przy czym dłuższy łańcuch powiązań pieniężnych oznacza większy spadek wartości pieniądza.

Ta obserwacja koresponduje z informacyjną wersją drugiej zasady termodynamiki, zgodnie z którą samo przekazywanie wiadomości (jak również wszelka ingerencja w tym zakresie) zmniejsza wartość informacji w nich zawartych, o ile nie wprowadza się nowych informacji⁴⁹. Co więcej, informacje ilościowe (zwłaszcza te wyrażone w jednostkach pieniężnych) wypierają lub opóźniają obieg informacji jakościowych⁵⁰. Potraktowanie pieniądza jako środka komunikacji społecznej pozwala więc na powiązanie takich prawidłowości, jak druga zasada termodynamiki w ujęciu informacyjnym oraz prawo Kopernika-Greshama.

Szybkość cyrkulacji pieniądza, o ile jest on jednym z centralnych środków komunikacji w gospodarce, przyspiesza ogólne tempo życia (symbolem tego zjawiska jest okrągłość monet)⁵¹. Ruchliwość pieniądza (i długość kanałów komunikacyjnych, w których uczestniczy) zależy od jego jakości – pieniądz tym szybciej cyrkuluje, im jest gorszy, ponieważ każdy podmiot chce się go pozbyć jak najprędzej⁵².

Efekty wypierania komunikatów o wyższej jakości czy też redukcji złożonych zjawisk związanych z komunikacją są widoczne w wymiarze informacyjnym funkcjonowania pieniądza, a także w wymiarze społecznym. Upublicznienie, skierowanie komunikatów do szerszego grona odbiorców skutkuje nie tylko zmniejszoną wartością informacyjną komunikacji, ale także przyczynia się do tego, iż ludzie stają się coraz mniej skomplikowani, gdy porozumiewają się za pomocą mediów⁵³.

Pieniądz zastępuje i wyjaławia pozostałe symbole funkcjonujące w życiu społeczno-gospodarczym⁵⁴. Racjonalizuje w znacznej mierze wszystkie działania, które mogłyby wywoływać wyrzuty sumienia⁵⁵. Ponadto, pieniądz homogenizuje

⁴⁸ N. Luhmann: Op. cit., s. 259.

⁴⁹ N. Wiener: *Cybernetyka i społeczeństwo*. KiW, Warszawa 1961, s. 102.

⁵⁰ J. Semkow: *Ekonomia a ekologia*. PWN, Warszawa 1980, s. 197.

⁵¹ G. Simmel: Op. cit., s. 482.

⁵² Ibid., s. 477.

⁵³ J. Mikułowski-Pomorski: Op. cit., s. 89.

⁵⁴ N. Luhmann: Op. cit., s. 242.

⁵⁵ B. Kuźniarz: Op. cit., s. 54.

i osłabia więzi społeczne, zastępuje je racjonalnymi powiązaniem instrumentalnymi, wreszcie treści kulturowe wypierają treści materialistyczne⁵⁶.

Rozluźnienie bezpośrednich więzi wiąże się z rozszerzaniem obszaru ekonomicznego w systemie społecznym, ale długie szeregi środków (i długie kanały komunikacyjne) pozwalają na osiągnięcie większej liczby celów bądź celów istotniejszych niż krótkie szeregi (kanały)⁵⁷. Pieniądz pozwala na kondensację wartości i koncentrację działalności gospodarczej – potrzeba komunikowania się za pomocą pieniądza jest tym silniejsza, im więcej osób się spotyka, a obojętny charakter pieniądza umożliwia porozumienie się ludzi z różnych kręgów kulturowych⁵⁸.

W pewnym sensie pieniądz symbolizuje triumf niedoboru nad przemocą – w sytuacji, gdy jakiś podmiot przejmuje rzadkie zasoby, okoliczność, że za nie płaci, może złagodzić sprzeciw innych podmiotów⁵⁹. Dlatego też pieniądz jest jednym z instrumentów wprowadzających ład w systemach gospodarczych. Powoduje zobiektywizowanie stosunków między podmiotami gospodarczymi, wzmacnia ich samodzielność oraz możliwości działania, a także stymuluje powstawanie nowych powiązań i zależności. Jest elementem niezbędnym dla zachowania porządku i koordynacji wszelkich procesów społeczno-ekonomicznych⁶⁰.

Podsumowując, destrukcyjne działanie pieniądza wiąże się nie tylko ze spłycaniem więzi społecznych oraz redukcją złożonych zależności społeczno-gospodarczych do wymiaru pieniężnego, ale i malejącą wartością informacji przekazywanej przez sam pieniądz. Jednocześnie pieniądz umożliwia porozumiewanie się ponad barierami językowymi i kulturowymi, powstawanie nowych relacji, a przede wszystkim – tworzenie ładu społeczno-gospodarczego.

Uwagi końcowe

Pieniądz jest jedną z centralnych kategorii ekonomicznych, ale jego znaczenie wykracza poza obszar rynku, ponieważ podlega wpływom struktur społecznych i kulturowych. Dlatego też wątpliwe jest założenie homogeniczności pieniądza – większość ludzi, w przeciwieństwie do ekonomistów, nie traktuje każdej jednostki pieniężnej tak samo. W rezultacie wykorzystywanie pieniądza jako wspólnego mianownika zjawisk gospodarczych jest daleko idącym uproszczeniem. Z tego samego względu można wskazać na konieczność rozszerzenia teorii pieniądza o aspekty socjologiczne. W tym kontekście nowego znaczenia nabiera kwestia neutralności,

⁵⁶ V.A. Zelizer: *Op. cit.*, s. 288.

⁵⁷ G. Simmel: *Op. cit.*, s. 177.

⁵⁸ *Ibid.*, s. 480-481.

⁵⁹ N. Luhmann: *Op. cit.*, s. 253.

⁶⁰ S. Partycki: *Społeczne funkcje rynku...*, *op. cit.*, s. 120.

obojętności pieniądza w stosunku do partnerów uczestniczących w procesie wymiany i całego systemu społecznego.

W rzeczywistości społecznej istnieje wiele różnych rodzajów pieniądza przeznaczanych na odmienne cele – różne rodzaje pieniądza odpowiadają różnym rodzajom interakcji społeczno-gospodarczych, tak samo jak w różnych kontekstach ludzie wykorzystują różne sposoby porozumiewania się. Różne rodzaje pieniądza mogą się okazać nietransferowalne, niezaszczepowalne, a nawet niepodzielne (w ostateczności podzielne, lecz niekoniecznie w kategoriach matematycznych). Świadczy to nie tylko o heterogeniczności pieniądza, ale także o ograniczeniach jego destrukcyjnego (dezintegrującego) wpływu na struktury społeczne i kulturowe⁶¹.

W opracowaniu zwrócono uwagę na istotny aspekt funkcjonowania pieniądza jako środka komunikacji, która jest niezbędna dla tworzenia bogactwa w systemach społeczno-gospodarczych. Można przy tym zauważyć, że im intensywniej ludzie się komunikują, tym mniejsza wartość przekazywanych wiadomości i tym większe znaczenie przepływu informacji w życiu społeczno-gospodarczym. Analogicznie, im więcej dokonuje się transakcji za pomocą pieniądza, tym mniejsza wartość poszczególnych znaków pieniężnych i tym większe znaczenie pieniądza. Szersze spojrzenie na pieniądz pozwala więc nie tylko na uwzględnienie w konstruowanych teoriach ekonomicznych bogactwa zjawisk społeczno-kulturowych związanych z funkcjonowaniem pieniądza, ale także na nową interpretację procesów inflacyjnych w gospodarce.

MONEY AS A MEDIUM OF COMMUNICATION

Summary

Functioning of the complex socio-economic systems is based on communication with money as one of the most important mediums of social communication. In this article we have discussed some economic, social and informational aspects of this phenomenon. We have analysed the socio-economic functions of money, selected theoretical views on the role of money in the society, as well as the course and consequences (both destructive and constructive) of the evolution of money as a medium of social communication. Development of the diverse means of communication, including money, is necessary for wealth formation in the socio-economic systems. Despite the instability of value of money, because of which money is not a perfect medium of communication with infinite area of influence, a wide treatment of money as a medium of social communication allows to interpret in a new way such monetary phenomena as inflation.

⁶¹ V.A. Zelizer: *Op. cit.*, s. 303-304.

Dominika Bochańczyk-Kupka

KONKURENCYJNOŚĆ INSTYTUCJONALNA PAŃSTWA A WOLNOŚĆ GOSPODARCZA

Wprowadzenie

Rosnące w ostatnich latach zainteresowanie pojęciem międzynarodowej konkurencyjności gospodarki doprowadziło do pojawienia się dużych różnic zarówno w sposobie rozumienia i definiowania tego pojęcia, jak i w stosowanych miernikach tej kategorii ekonomicznej. Celem niniejszego artykułu jest sprecyzowanie pojęcia, międzynarodowej konkurencyjności instytucji i wskazanie miar właściwych do pomiaru tej kategorii. Dlatego też konieczne jest rozróżnienie pojęcia międzynarodowej konkurencyjności gospodarki i konkurencyjności instytucjonalnej gospodarki oraz na tej podstawie wskazanie właściwych miar służących do pomiaru i oceny obydwu kategorii.

By zrealizować cel główny, w pierwszej części zostanie scharakteryzowane pojęcie instytucji oraz konkurencyjności instytucjonalnej, następnie zostaną przedstawione i omówione czynniki instytucjonalne. W dalszej części nastąpi porównanie metodologii badań stosowanych przez WEF i IMD z metodologią badań instytucji zajmujących się miernikami wolności gospodarczej z punktu widzenia wagi czynników instytucjonalnych w końcowym rankingu.

Instytucje i konkurencyjność instytucjonalna

Instytucje są tworzone przez społeczeństwa; również współczesny system gospodarczy bywa traktowany w literaturze przedmiotu jako zbiór instytucji. Dlatego też instytucje są kategorią niezbędną do zrozumienia procesów gospodarczych i zasad funkcjonowania współczesnych gospodarek. Pierwsi znaczenie instytucji jako czynnika wpływającego na funkcjonowanie gospodarki zaczęli wskazywać przedstawiciele klasycznej szkoły instytucjonalnej, lecz dopiero dorobek Nowej Ekonomii

Instytucjonalnej postulujący uzupełnienie analizy neoklasycznej o nowe rozwiązania związane z funkcjonowaniem instytucji w sposób istotny wpłynął na wzrost badań nad nimi. Ze względu na to, że Nowa Ekonomia Instytucjonalna nie stanowi jednej zwartej koncepcji teoretycznej, a w jej ramach funkcjonuje wiele kierunków (m.in. teoria praw własności, ekonomia kosztów transakcyjnych, teoria agencji etc.), nie powstała jedna, powszechnie akceptowana definicja tej kategorii. Do najbardziej znanych definicji należy zaliczyć szerokie podejście T. Veblena, który traktował instytucje społeczne jako dominujące sposoby myślenia uwzględniające poszczególne warunki społeczne, funkcje jednostki i społeczności. Natomiast sposób życia, na który składają się działające w danym czasie instytucje, z punktu widzenia psychologicznego, charakteryzował jako dominujące postawy duchowe lub dominującą koncepcję życia. Precyzyjniej instytucje definiowali J. Commons, postrzegając je jako społeczne ramy kontroli, wyzwalań oraz ukierunkowania działań indywidualnych, oraz S. Pejovich, traktując je jako „prawne, administracyjne i zwyczajowe regulacje powtarzających się ludzkich interakcji”¹. Podsumowując, w literaturze przedmiotu można spotkać trzy odmienne sposoby rozumienia tej kategorii².

Po pierwsze, instytucja może być traktowana jako podstawa porządku, ładu społecznego. W ten sposób rozumiane instytucje można zdefiniować jako normy społeczne i prawne, które porządkują, regulują i czynią przewidywalnymi zachowania jednostek oraz zasady społecznych interakcji. Tworzą więc „[...] pozytywny czynnik zwiększenia spójności, integracji społecznej, która zapewnia porządek, przewidywalność oraz ochronę działalności gospodarczej”³. Istnienie instytucji warunkuje podejmowanie przez jednostki tylko działań prawnie dozwolonych. Dlatego też z jednej strony instytucje gwarantują istnienie porządku, lecz z drugiej mogą ograniczać wolność, krępować aktywność i przedsiębiorczość.

Po drugie, instytucja jako kategoria może się odnosić jedynie do organizacji regulujących działalność podmiotów gospodarczych⁴.

Po trzecie, pod pojęciem instytucji możemy rozumieć mechanizmy współdziałania ludzi w procesach gospodarczych. Instytucje określają stopień regulacji, siłę monopolizacji, intensywność konkurencji oraz otwartość gospodarki. Jest to więc

¹ S. Pejovich: *Economic Analysis for Institutions and Systems*. Kluwer A.P., Dordrecht 1995, s. 30.

² Podaję za: J.W. Bossak: *Instytucje, rynki i konkurencja we współczesnym świecie*. SGH, Warszawa 2008, s. 23.

³ Ibid.

⁴ W ekonomii obok instytucji publicznych wyróżnia się instytucje prywatne realizujące swoje własne partykularne cele (są to m.in. przedsiębiorstwa, organizacje non profit, stowarzyszenia, fundacje etc.). Natomiast celem instytucji publicznych (państwowych) jest służenie społeczeństwu i wywieranie pozytywnego wpływu na rozwój gospodarczy. Słabość tak rozumianych instytucji ma bardzo negatywny wpływ na aktywność gospodarczą podmiotów działających na terenie danego kraju oraz szeroko rozumiany postęp gospodarczy i społeczny.

system regulacji rynków towarowych, pracy, kapitału, menedżerów, technologii, usług, praw własności, nieruchomości etc.

W literaturze polskiej G. Kołodko w węższym znaczeniu traktuje instytucje jako reguły gry ekonomicznej, na które składają się prawo oraz organizacje, które wymuszają różnymi metodami (np. poprzez zachęty, nagrody i kary) stosowanie się wszystkich podmiotów gospodarczych do tych reguł. Natomiast instytucje w szerokim znaczeniu organizują procesy gospodarcze, sterują nimi, a także kształtują je tak, aby zachodziły one z określoną płynnością, z poszanowaniem interesów wszystkich partnerów społecznego procesu reprodukcji⁵.

Podsumowując, instytucje to: legalne i zwyczajowo akceptowane w praktyce procedury i zasady postępowania; obowiązujące prawo i przepisy, które zostały stworzone w celu ochrony interesów podmiotów funkcjonujących na rynku; organizacje oraz struktury administracyjne i polityczne obsługujące różnorakie podmioty działające na rynku – od rządu i banku centralnego, poprzez agendy rynku kapitałowego czy polityki antymonopolowej, które mają zmuszać podmioty gospodarcze do określonych zachowań zdefiniowanych w obowiązującym prawie w interesie całego układu społeczno-gospodarczego, po banki komercyjne i giełdy towarowe; kultura i mentalność rynkowa.

W ramach Nowej Ekonomii Instytucjonalnej wyodrębniono zespół cech charakterystycznych dla instytucji, które są akceptowane przez większość ekonomistów reprezentujących ten nurt. Tak więc większość działań podmiotów jest regulowana przez instytucje właściwe danemu społeczeństwu. Instytucje są podstawą, na której ludzie starają się osiągać swoje cele w obszarze przez nie wytyczonym (generują więc zarówno szanse, jak i zagrożenia). Dlatego też instytucje zapewniają przewidywalność zachowań, choć podmioty rynkowe mogą podejmować próby manipulowania instytucjami w celu osiągnięcia swoich celów. Dodatkowo z instytucjami bezwzględnie wiąże się pojęcie kontroli i regulacji. Instytucje stanowią więc sferę regulacyjną gospodarki. Teorie instytucjonalne eksponują zagrożenia wynikające z działania konkurencji, przyznając państwu bardzo dużą rolę w usuwaniu bądź łagodzeniu skutków konkurencji, a także postulują prowadzenie polityki przeciwdziałania nierówności. Cechą wspólną teorii instytucjonalnych jest pogląd, że konkurencja „[...] nie jest w stanie samoczynnie zachować swojej zdolności do działania, bowiem proces konkurencji prowadzi do powstawania władzy gospodarczej. Posiadanie władzy prowadzi do wypaczeń konkurencji, ponieważ podmioty posiadające władzę rynkową zdolne są do łamania reguł gry rynkowej”⁶. Dlatego panuje przekonanie, że nierówność sił

⁵ G.W. Kołodko: Instytucje i polityka a wzrost gospodarczy. „Ekonomista” 2004, nr 5.

⁶ G. Maniak: Konkurencja i konkurencyjność w badaniach współczesnej ekonomii. W: Teoretyczne aspekty gospodarowania. Red. D. Kopycińska. Uniwersytet Szczeciński, Szczecin 2005, s. 155-156.

rynkowych powinna wywołać odpowiednie działania z zakresu polityki konkurencji, których celem będzie skorygowanie układu sił rynkowych i dokonanie ponownej re-dystrybucji dóbr.

Czynniki instytucjonalne i ich rola

Międzynarodową konkurencyjność gospodarki mierzy się obecnie z użyciem tzw. czynników konkurencyjności (*competitiveness factors*). Czynniki konkurencyjności to wielkość gospodarcza, stan, proces bądź instytucja, które w bezpośredni sposób wpływają na wzrost lub spadek konkurencyjności danej gospodarki na rynku międzynarodowym, a w konsekwencji na pozycję konkurencyjną danego państwa w rankingach konkurencyjności. W literaturze przedmiotu istnieje wiele klasyfikacji czynników konkurencyjności. Biorąc pod uwagę wpływ państwa na istnienie czynnika konkurencyjności, wszystkie czynniki konkurencyjności można podzielić na czynniki pasywne oraz aktywne⁷. Pod pojęciem czynników pasywnych rozumie się potencjał, którym dany kraj rozporządza. Zaliczamy do nich m.in. zasoby naturalne, stan infrastruktury, zasoby ludzkie i kapitałowe, zasoby technologiczne. Natomiast do czynników aktywnych (tzn. pozwalających korzystać z posiadanych zasobów) należą system społeczno-gospodarczy oraz charakter i kierunek polityki gospodarczej. Analizowane czynniki instytucjonalne zalicza się do grupy czynników aktywnych, gdyż poszczególne kraje mają na nie bezpośredni wpływ poprzez efektywność wykorzystywania posiadanych zasobów oraz poprzez charakter przyjętego systemu gospodarczego, a także kierunek realizowanej polityki gospodarczej.

Inną, bardzo istotą klasyfikacją ze względu na wagę czynników instytucjonalnych jest podział wszystkich czynników konkurencyjności na czynniki formalne i nieformalne. Do czynników instytucjonalnych o charakterze formalnym zaliczamy konstytucję, prawodawstwo (wraz z poszczególnymi regulacjami i rozporządzeniami) oraz instytucje odpowiedzialne za implementację prawa, w tym w szczególności instytucje państwowe, tj. administrację rządową wszystkich szczebli, sądy, policję, urzędy skarbowe oraz instytucje finansowe w zakresie, w jakim są odpowiedzialne za utrzymywanie wiarygodności systemu finansowego i stabilności pieniądza. Do instytucjonalnych czynników nieformalnych zaliczamy uwarunkowania kulturowe (tradycję, zwyczaje, religię), które „[...] określają stosunek społeczeństwa do rządu i jego polityk i postanowień, określają stosunek do pracy (tworzą etos pracy), preferencje w podziale na korzyści między bieżącą i odległą konsumpcją i inne zachowania, które nie muszą być zgodne z formalnymi rozwiązaniami instytucjonalnymi

⁷ W. Bieńkowski: Instytucje jako czynnik konkurencyjności krajów postkomunistycznych. Instytut Gospodarki Światowej nr 286, s. 11.

obowiązującymi w analizowanym okresie”⁸. Efektywność działania instytucji formalnych zależy w dużej mierze od czynników nieformalnych, takich jak m.in.: poszanowanie własności prywatnej, szacunek dla istniejącego prawa, poziom korupcji w gospodarce. Dlatego też organizacje i instytucje analizujące i mierzące międzynarodową konkurencyjność gospodarek, zdając sobie sprawę ze znaczenia czynników nieformalnych, starają się ujmować je w swoich badaniach. Zwykle są to tzw. czynniki miękkie, do pomiaru których używa się metod ankietowych. Dla przykładu IMD w badaniach nad konkurencyjnością gospodarek posługuje się 314 kryteriami, z których 128 stanowią tzw. twarde dane liczbowe (dane statystyczne), a 115 to wyniki badań ankietowych. Stosowane kryteria odnoszą się zarówno do sfery realnej, instytucjonalnej, jak i tzw. środowiska biznesowego. Sferę realną opisywały głównie dane statystyczne, a sferę instytucjonalną dane ankietowe. Ankiety mają również decydujący wpływ na ocenę klimatu biznesowego.

Czynniki instytucjonalne mają różny charakter w różnych krajach oraz zróżnicowany wpływ na pozostałe czynniki konkurencyjności oraz ogólne możliwości rozwoju kraju. Siłę oddziaływania czynników instytucjonalnych na rozwój gospodarczy oraz konkurencyjność gospodarki mierzy okres istnienia i funkcjonowania rozwiązań instytucjonalnych oraz ich kompatybilność z tradycyjnym systemem instytucjonalnym funkcjonującym w danym kraju od dziesięcioleci (czynniki formalne muszą pozostać w zgodzie z czynnikami nieformalnymi). Dlatego też analiza czynników instytucjonalnych musi uwzględniać podział czynników na formalne i nieformalne. Obecnie na świecie wpływ norm zwyczajowych, religijnych i formalnoprawnych na zachowania jednostek i funkcjonowanie gospodarek jest bardzo zróżnicowany. Społeczeństwa tradycyjne, o stosunkowo długiej historii, charakteryzują tendencje do silnego wpływu na zachowania wszystkich podmiotów funkcjonujących w obrębie danego społeczeństwa (dot. to szczególnie społeczeństw homogenicznych etnicznie i narodowościowo). Natomiast w społeczeństwach młodych, powstałych w wyniku migracji i mieszania się kultur, dominującą rolę odgrywa porządek prawny.

W obydwu typach społeczeństw instytucje są tak samo ważne i mają ogromny wpływ na rozwój całego społeczeństwa. Dlatego że wyznaczają one społeczne ramy kontroli nad całokształtem życia społecznego, określają granice dopuszczalnych zachowań, zwiększają bezpieczeństwo, zapobiegają anarchii, stanowią ochronę przed nadużyciami ze strony władzy państwowej (w społeczeństwach demokratycznych). Instytucje definiują zasady oraz granice gry politycznej i gospodarczej społeczeństwa oraz wymuszają ich przestrzeganie. Wywierają istotny wpływ na zachowania jednostkowe poszczególnych członków społeczeństwa oraz zachowania całych organizacji. Natomiast w sferze gospodarczej zadaniem instytucji jest zapewnienie ochrony

⁸ Ibid.

praw własności, wolności gospodarowania i konkurencji, wspieranie przedsiębiorczości, rozwoju, zatrudnienia oraz utrzymywanie równowagi w gospodarce. Tak rozumiane instytucje mają sprzyjać współpracy, zmniejszaniu kosztów podejmowania działalności gospodarczej (kosztów transakcyjnych) oraz zmniejszać ryzyko związane z nieprzestrzeganiem praw własności i niewywiązywaniem się podmiotów gospodujących z umów i zobowiązań.

Czynniki konkurencyjności według metodologii IMD i WEF

Do najbardziej znanych i powszechnie uznawanych rankingów międzynarodowej konkurencyjności państw zaliczamy te stworzone przez Światowe Forum Gospodarcze z siedzibą w Genewie i Międzynarodowy Instytut Zarządzania Rozwoju z siedzibą w Lozannie.

IMD dzieli czynniki konkurencyjności na cztery podstawowe grupy:

- poziom rozwoju gospodarki krajowej (*Domestic Performance*),
- sprawność działania rządu (*Government Efficiency*),
- sprawność działania przedsiębiorstw (*Business Efficiency*),
- infrastrukturę (*Infrastructure*)⁹.

Każdej z grup przypisano 25% wagę w końcowym rankingu. Każda z nich jest podzielona na 5 podgrup (każda podgrupa ma wagę 5% w końcowym wyniku). W skład wyników ekonomicznych wchodzi: mierniki rozwoju, handlu międzynarodowego, inwestycji zagranicznych, zatrudnienia, cen. W skład grupy efektywność państwa wchodzi: miary finansów publicznych, polityki fiskalnej, instytucji, prawa gospodarczego oraz edukacji. W składzie grupy efektywność biznesu znajdują się mierniki: wydajności, rynku pracy, finansów, zarządzania, wpływu globalizacji. Natomiast grupa jakość infrastruktury zajmuje się mierzeniem i oceną: infrastruktury podstawowej, infrastruktury technologicznej, infrastruktury naukowej, zdrowia i środowiska naturalnego oraz systemu wartości¹⁰.

Obecnie do oceny zdolności konkurencyjnej kraju Word Economie Forum używa Indeksu Wzrostu Konkurencyjności (GCI – *Growth Competitiveness Index*)¹¹. W najnowszym raporcie Global Competitiveness Report wyodrębniono 9 głównych

⁹ Zob. The World Competitiveness Yearbook 2001. IMD, Lozanna 2001, s. 11-19.

¹⁰ The World Competitiveness Report 2006. IMD, Lozanna 2006.

¹¹ Do literatury polskiej pojęcie zdolności konkurencyjnej zostało wprowadzone przez J. Bossaka w 1984 roku, natomiast GCI zastosowany w raporcie WEF został opracowany w 2000 roku przez J. Sachs, P. Warnera oraz K. Schwaba.

filarów konkurencyjności¹². Są to:

- instytucje,
- infrastruktura,
- sytuacja makroekonomiczna,
- zdrowie i edukacja na poziomie podstawowym,
- szkolnictwo wyższe i szkolenia,
- efektywność rynku,
- gotowość technologiczna,
- złożoność biznesu,
- innowacje.

Pod pojęciem instytucji autorzy raportu rozumieją system zasad, które kształtują system zachęt i określają podmioty działające na rynku i ich wzajemne zależności oraz interakcje. To zaplecze instytucjonalne wywiera szczególnie duży wpływ na konkurencyjność i wzrost poszczególnych gospodarek narodowych. Dzieje się tak dlatego, że pełni ono główną rolę w procesach podziału zysków przez podmioty rynkowe oraz ponoszenia kosztów wdrażanych strategii rozwoju. Wpływa również na decyzje dotyczące inwestycji i organizacji produkcji. W krótkim okresie instytucje nie są podatne na zmiany, natomiast reformy instytucjonalne dotyczą głęboko zakorzenionych zachowań ludzkich. Istnienie sprawnych i pewnych instytucji ma fundamentalne znaczenie dla inwestorów, dla których niezależne sądownictwo jest gwarantem bezpiecznego działania. Dlatego też autorzy raportu w ramach tego filaru zajmują się m.in. takimi zagadnieniami, jak np. konieczność wręczania łapówek związanych z poborem podatków. W tym filarze znalazło się aż 29 różnych wskaźników, w tym: ochrona praw własności, przepływ środków publicznych do podmiotów rynkowych, publiczne zaufanie do uczciwości finansowej polityków, niezależność sądownictwa, ławoryzm w decyzjach urzędników państwowych, marnotrawstwo wydatków rządowych, porządek prawny, koszt ponoszony przez przedsiębiorstwa związany z terroryzmem, rzetelność i niezawodność policji, koszt społeczny przestępstw, przestępczość zorganizowana, etyczne zachowanie przedsiębiorstw, skuteczność zarządzania korporacjami przez zarząd, zabezpieczenie interesów udziałowców mniejszościowych, siła audytu i standardów rachunkowości, efektywność podmiotów stanowiących prawo, jakość informacji dot. zmian w polityce i w uregulowaniach prawnych, podatność partii politycznych na nielegalne finansowanie, wpływ legalnych form finansowania na działalność partii politycznych, centralizacja podejmowanych decyzji gospodarczych, wolność prasy, sposób regulowania płatności w imporcie i eksporcie, dodatkowe koszty (również nielegalne) przedsiębiorstw związane z poborem podat-

¹² A. Lopez-Carlos, M. Porter, X. Sala-i-Martin, K. Schwab: The Global Competitiveness Report 2006-2007. WEF 2006.

ków. działaniem przedsiębiorstw użyteczności publicznej, kontraktami publicznymi oraz wyrokami sądów, łapówki wręczane politykom i przedstawicielom prawa, koszt korupcji oraz nepotyzm.

Podsumowując można stwierdzić, że instytucje zajmujące się badaniem międzynarodowej konkurencyjności krajów doskonale zdają sobie sprawę z ogromnego wpływu instytucji formalnych i nieformalnych na wzrost i konkurencyjność, dlatego w corocznych rankingach konkurencyjności krajów są prezentowane pewne wskaźniki dotyczące takich czynników konkurencyjności, jak: efektywność funkcjonowania państwa, stopień ujmowania praw własności w konstytucji i w prawodawstwie konkretnego kraju, przejrzystość norm prawa, stopień respektowania prawa, stopień korupcji, koszt zakładania, funkcjonowania i likwidacji działalności, inne elementy tzw. kosztów transakcyjnych. Częstkowe miary konkurencyjności dotyczące tych wskaźników stanowią istotne źródło informacji dla wszystkich podmiotów gospodarujących, a w szczególności dla korporacji międzynarodowych, potencjalnych inwestorów zagranicznych czy międzynarodowych instytucji finansowych. Dlatego też wynik w rankingu szczegółowym dotyczącym jednego z tych czynników (lub wielu) decyduje o kierunkach przepływu kapitału oraz o decyzjach inwestycyjnych. Te strumienie wpływają następnie na tempo i charakter rozwoju gospodarczego poszczególnych krajów.

Jednakże w prezentowanych metodach czynniki instytucjonalne stanowią jedynie część wszystkich uwzględnianych w nich czynników. Dlatego też te dwa rankingi nie mogą być uznawane za miary konkurencyjności instytucjonalnej poszczególnych krajów. Należy jednak podkreślić, iż stanowią bardzo istotne źródło informacji na temat stanu i efektywności poszczególnych instytucji, zarówno formalnych, jak i nieformalnych, działających w poszczególnych krajach.

Miary wolności gospodarczej a miary konkurencyjności

Często w literaturze poświęconej zagadnieniu międzynarodowej konkurencyjności gospodarki do miar tej kategorii zalicza się m.in. takie wskaźniki, jak Indeks Wolności Gospodarczej czy wskaźnik *Doing Business* (szczegółowo wskaźniki te zostaną omówione w dalszej części artykułu). W rzeczywistości są to miary wolności gospodarczej, a nie konkurencyjności gospodarki. Jednakże biorąc pod uwagę fakt, że współczesne systemy gospodarcze większości państw świata to systemy wolnorynkowe, nadmierny udział państwa może zostać potraktowany jako czynnik osłabiający zdolność konkurencyjną danego kraju na arenie międzynarodowej. Wydaje się więc, że mierniki te dotyczą tylko jednego z czynników konkurencyjności, jakim jest wol-

ność gospodarowania. Ta wolność może być regulowana oraz ograniczana przez czynniki instytucjonalne, w tym zarówno czynniki formalne, jak i nieformalne. Dlatego też należy zastanowić się nad stwierdzeniem, czy te wskaźniki mogą być miarami konkurencyjności instytucji w poszczególnych gospodarkach.

W tym kontekście istotne jest sprecyzowanie terminu nadmiernego udziału państwa w gospodarce i wyjaśnienie, kiedy ten udział jest uważany za „właściwy”. Interesującą próbę konkretyzacji kryteriów ingerencji państwa pozostającą w zgodzie z zasadami *laissez-faire* (określonymi w koncepcji rządów prawa przez A. Smitha i J. Stuarta Milla) przedstawił Friedrich von Hayek. W swej koncepcji rządów praw „[...] przeciwstawia się zarówno konstruktywizmowi, jak również powszechnemu współcześnie utożsamianiu liberalizmu ekonomicznego z brakiem jakichkolwiek działań gospodarczych państwa”¹³. Główną funkcją państwa powinno więc być tworzenie warunków, w których konkurencja jest najbardziej efektywna, i wspomaganie jej, jeśli nie jest dość wydajna¹⁴. Dla sprawnej realizacji tego zadania proponuje tzw. rządy praw, które są zbiorem reguł opisujących pożądane działania jednostek dla umocnienia porządku konkurencyjnego i sprawiedliwego prawa. Rządy praw są możliwe w praktyce, jeśli prawo wzmacnia wolność jednostki poprzez tworzenie ram jej autonomicznych decyzji.

Ten sposób postrzegania wolności gospodarczej kontynuuje R.J. Barro¹⁵, podkreślając, że podstawą harmonijnego rozwoju społecznego (w tym i gospodarczego) jest poszanowanie własności prywatnej i prawa (instytucji nieformalnych i formalnych). Systemem, który sprzyja temu najbardziej, jest system wolnorynkowy. Zainteresowanie wpływem szeroko rozumianej wolności gospodarczej i szybkością rozwoju wzrosło szczególnie pod koniec ubiegłego wieku. W.K. Farr, R.A. Lord i J.L. Wolfenbarger¹⁶ oraz S.H. Hanke i S.J.K. Walters¹⁷ przedstawili analizę prawie 30 prac dotyczących tej problematyki. Znacząca większość analizowanych autorów skłania się ku pogładowi, że wolność gospodarcza sprzyja wzrostowi i rozwojowi gospodarczemu, a wielu postuluje, iż wolność gospodarcza jest warunkiem koniecznym do zapewnienia wzrostu gospodarczego w długim okresie¹⁸. Innym ważnym problemem jest od-

¹³ M.G. Woźniak: Niesprawności kapitalizmu globalnego w świetle podejścia ekonomii instytucjonalnej. Wnioski dla Polski. W: Dokonania współczesnej myśli ekonomicznej. Ekonomia instytucjonalna – Teoria i praktyka. Red. U. Zagóra-Jonszta. AE, Katowice 2006, s. 249-264.

¹⁴ Więcej w: F. von Hayek: Droga do niewoli. Londyn 1982, s. 35.

¹⁵ R.J. Barro: Determinants of Economic Growth, A Cross-Country Empirical Study. Cambridge, Mass. 1997.

¹⁶ W.K. Farr, R.A. Lord, J.L. Wolfenbarger: Economic Freedom, Political Freedom, and Economic Well-Being: A Causality Analysis. „Cato Journal” 1998, nr 18 (2), s. 247-262.

¹⁷ S.H. Hanke, S.J.K. Walters: Economic Freedom, Prosperity and Equality: A Survey. „Cato Journal” 1997, No 17 (2).

¹⁸ Podaję za: W. Kwaśnicki: Wolności gospodarcze – jak pozostaliśmy w tle za większością „nowej Europy. Artykuł przedstawiony na konferencji „Dlaczego inne kraje nas przeganiają? Instytucjonalne zniekształcenia polskiej gospodarki”. Warszawa, 6 grudnia 2005 rok.

powieź na pytanie, na ile wolność polityczna w demokracji sprzyja wolności gospodarczej i rozwojowi gospodarczemu. Milon Friedman skłania się ku pogładowi, że demokracja i wolność gospodarcza wzajemnie się wzmacniają¹⁹.

Podsumowując, najogólniej można powiedzieć, że wolność jest związana przede wszystkim z liczbą i uciążliwością zakazów i nakazów, do których musimy się stosować. Nie należy jednak przez to rozumieć, że największą wolność uzyskamy wówczas, gdy nie będziemy musieli się stosować do żadnych zakazów ani nakazów. Zgodnie ze „złotą zasadą”, zawsze granicą wolności jest wolność innych. Ramy wolności gospodarczej określają instytucje.

Mierniki wolności gospodarczej jako miary konkurencyjności instytucjonalnej

Renomowane instytucje międzynarodowe regularnie badają stopień wolności gospodarczej i warunki działania biznesu w różnych krajach. Do najbardziej znanych miar tej wolności należą:

1. *Economic Freedom of the World Index* opracowany przez The Fraser Institute oraz The Cato Institute.
2. Indeks wolności gospodarczej autorstwa Heritage Foundation i Wall Street Journal.
3. *Doing Business* oraz *Governance Matters* przygotowywane przez Bank Światowy.
4. *Transition indicators* skonstruowane przez Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju.
5. Wskaźnik regulacji rządowych (*IW-Regulationindex*) autorstwa Institut der deutschen Wirtschaft z Kolonii.

Indeksy wolności gospodarczej pozwalają nie tylko porównywać warunki dla przedsiębiorczości panujące w poszczególnych krajach, ale pozwalają także ocenić, czy i gdzie strefa wolności rozszerza się, a gdzie się kurczy. Szczegółowe oceny dla poszczególnych obszarów informują, w jakich dziedzinach dany kraj dorównuje innym, a w jakich pozostaje w tyle. Indeksy te są pilnie śledzone przez analityków i inwestorów. Dla wielu są wręcz podstawowym źródłem wiedzy o odległych krajach.

Coroczny raport Banku Światowego „Doing Business” aktualizuje wyniki gospodarek światowych w zakresie dziesięciu rodzajów wskaźników: rozpoczęcie działalności gospodarczej, zezwolenia i koncesje, zatrudnianie i zwalnianie pracowników, rejestracja tytułu własności, egzekwowanie wykonania postanowień kontraktów, uzyskanie kredytu, obrót transgraniczny, ochrona inwestorów, podatki oraz zamknięcie (likwidacja) działalności gospodarczej. Dobre zarządzanie analizowane przez wskaźnik Governance Matters oznacza trafne identyfikowanie i skuteczne rozwiązywanie problemów społecznych przez organy władzy publicznej z udziałem

¹⁹ M. Friedman: Kapitalizm i wolność. Rzeczpospolita i Centrum im. Adama Smitha, Warszawa 1993.

interesariuszy. Bank Światowy przyjmuje 6 wskaźników dobrego rządzenia. Są to: prawo wyrażania opinii i wpływ obywateli, polityczna stabilność i brak przemocy, efektywność administracji publicznej, jakość stanowionego prawa, rządy prawa oraz kontrola korupcji.

The Heritage Foundation i The Wall Street Journal²⁰ systematycznie opracowują raporty na temat czynników, które mają największy wpływ na wolność gospodarczą, prywatyzację, przedsiębiorczość i dobrobyt społeczeństw. Autorzy raportu definiują wolność gospodarczą jako brak ograniczeń działalności produkcyjnej, konsumpcji towarów i usług poza poziom niezbędny dla jej ochrony i podtrzymania. Coroczny raport przedstawia wachlarz instytucjonalnych uwarunkowań wolności gospodarczej danego społeczeństwa. Według autorów raportu, by kraj mógł osiągnąć długofalowy rozwój, musi stosować takie rozwiązania instytucjonalne, które gwarantują szeroki zakres wolności gospodarczej. Autorzy uważają też, że nie jest możliwe określenie poziomu wolności i zestawu czynników najkorzystniejszych dla rozwoju gospodarczego. Do pomiaru wolności gospodarczej wykorzystuje się 50 zmiennych niezależnych pogrupowanych według 10 kategorii czynników. Należą do nich: stopień liberalizacji polityki handlowej, poziom obciążeń fiskalnych gospodarki i udział rządu w produkcji, zakres i charakter interwencji państwa w gospodarce, autonomia i charakter polityki monetarnej, swoboda przepływów kapitałowych i zagranicznych inwestycji, ocena urynkowienia systemu finansowego, swoboda w rynkowym kształtowaniu płac i cen, ochrona praw autorskich, poziom regulacji, zakres aktywności czarnego rynku. Ocena poziomu wymienionych 10 grup czynników odbywa się w skali 1-5. Dla poszczególnych rynków przyjęto indywidualne przedziały. Mają one charakter dyskrecjonalny (arbitralny). Indywidualne oceny czynników dodaje się i uśrednia. Następnie taki sam proces dotyczy 10 głównych czynników. Na tej podstawie buduje się wskaźnik Indeksu Wolności Gospodarczej.

Uważa się, że Indeks Wolności Gospodarczej jest oceną optymalnych warunków sprzyjających przedsiębiorczości i rozwojowi inicjatywy prywatnej, a zarazem równowadze i harmonii społecznej. Podejście to częściowo wyjaśnia, dlaczego do grupy krajów o najkorzystniejszych warunkach rozwoju ekonomicznego są zaliczane zarówno kraje o gospodarce wolnorynkowej, państwa dobrobytu, jak i państwa rozwijające się.

Najstarszym rankingiem wolności gospodarczej krajów świata jest ranking prowadzony przez kanadyjski ośrodek badań i edukacji ekonomicznej The Fraser Institute. Jest on sporządzany co roku w postaci opracowania „Economic Freedom of The World Report”. Eksperti przygotowujący ranking oceniają 38 konkretnych parametrów gospodarczych w każdym kraju, pogrupowanych w pięć zasadniczych obszarów:

²⁰ Index of Economic Freedom. Heritage Foundation, New York-Washington 1999.

- poziom ingerencji władz publicznych w gospodarkę, zwłaszcza poziom podatków, udział wydatków publicznych w PKB czy rozmiar sektora przedsiębiorstw państwowych,
- stan prawa w danym kraju, jego stosowanie i przestrzeganie, ze szczególnym uwzględnieniem prawnej ochrony praw własności,
- stan pieniądza danego kraju i dostęp obywateli i firm do pieniądza w ogóle, czyli stabilność rodzimej waluty (poziom inflacji), a także możliwość operowania w walutach obcych (lokowania, zaciągania zobowiązań),
- stopień wolności handlu zagranicznego, zarówno pod względem prawnym, jak i stosowanych taryf.
- stan i regulacje prawne w zakresie sektora finansowego (m.in. dostępność kredytu), regulacji rynku pracy i warunków działania biznesu; ten obszar jest oceniany za pomocą największej liczby wskaźników częściowych.

Indeks Wolności Gospodarczej The Fraser Institute jest opracowywany we współpracy z niezależnymi instytutami badawczymi poszczególnych krajów. Indeks przybiera wartość od 0 (najniższa) do 10 (najwyższa).

14 października 2005 roku Institut der deutschen Wirtschaft z Kolonii opublikował po raz pierwszy „Wskaźnik regulacji rządowych” (IW-Regulationindex). Badaniami objęto kraje należące do OECD. W zamierzeniach wskaźnik ten służył pokazaniu w sposób ilościowy słabości i siły regulacji instytucjonalnych i prawnych. W opinii autorów uwzględnia on bardzo szeroki zakres czynników i może być pomocny w określeniu zakresu koniecznych reform. W analizie autorzy zastosowali 104 zmienne. Celem badań było określenie pozycji Niemiec na tle innych krajów. Przy konstrukcji wskaźnika uwzględniano wiele danych statystycznych, a także istniejące dotychczas wskaźniki opracowywane np. przez WEF, IMD, The Fraser Institute.

Powyższe omówienie miar wolności gospodarczej pokazało, w jak wszechstronny sposób ich autorzy potraktowali analizowane zagadnienie. Ze względu na ilość i kompleksowość miar częściowych oraz ilość analizowanych czynników (w tym zarówno formalnych, jak i nieformalnych) wydaje się, że miary te można postrzegać również jako miary jakości instytucji w poszczególnych państwach. Przy czym należy podkreślić, że pojęcie instytucji zostało w analizowanych indeksach potraktowane bardzo szeroko. Dodatkowo, omawiane indeksy dotyczą zarówno jakości instytucji formalnych, jak i tych nieformalnych (które są szczególnie trudne do zdefiniowania i zmierzenia). Tak więc wydaje się, że miary wolności gospodarczej mogą być utożsamiane z miarami konkurencyjności instytucji w poszczególnych krajach.

Podsumowanie

Analiza czynników konkurencyjności stosowanych przez IMD i WEF wykazała, iż miary te są właściwe do pomiaru międzynarodowej konkurencyjności gospodarki, natomiast inne mierniki używane przez instytucje zajmujące się wolnością gospodarczą (często identyfikowane w literaturze z miarami międzynarodowej konkurencyjności gospodarczej) są niewystarczające do oceny tej kategorii ekonomicznej ze względu na to, iż dotyczą analizy tylko wybranego fragmentu gospodarki związanego z oceną jakości instytucji formalnych i nieformalnych. Są one jednak właściwe do oceny jednego z aspektów (rodzajów) międzynarodowej konkurencyjności gospodarki, tj. konkurencyjności instytucjonalnej. Przedstawiona w artykule szeroka definicja instytucji odzwierciedla właśnie ten sposób rozumienia instytucji (w tym zarówno tych formalnych, jak i nieformalnych), który został przyjęty przez instytucje zajmujące się analizą i pomiarem wolności gospodarczej. Nie jest więc właściwe zaliczanie do miar międzynarodowej konkurencyjności gospodarki takich wskaźników, jak *Economic Freedom of the World Index*, indeks wolności gospodarczej, *Doing Business* oraz *Governance Matters, Transition Indicators* oraz wskaźnik regulacji rządowych. Są to jednak doskonałe miary jakości instytucji, a także konkurencyjności instytucjonalnej danego państwa.

INSTITUTIONAL COUNTRY'S COMPETITIVENESS VS ECONOMIC FREEDOM

Summary

The category of international country's competitiveness has plenty of different definitions and measures in the economic literature. The main aim of the article is to distinguish the category of institution's competitiveness from the concept of international country's competitiveness and to define the right measures to each category. The paper also discusses the definition of the institution and describes the institutional factors (especially their importance and functions in the economy). The article also presents competitiveness factors which are used to measure the international competitiveness by such institutions as WEF and IMD. The methodology of the economic freedom measurement is presented, too. The conclusion of the paper is that the right measures to describe institution's competitiveness are measures of the economic freedom, especially Index of Economic Freedom, Economic Freedom of the World Index and Doing Business.

Magdalena Tusińska

WPŁYW LOKALIZACJI GEOGRAFICZNEJ KRAJÓW NA WYSOKOŚĆ BARIER W OBROTACH MIĘDZYNARODOWYCH

Wstęp

Położenie krajów względem siebie wpływa na rodzaj i siłę więzi międzynarodowych, przestrzeń geograficzna jest bowiem areną, na której zachodzą różne procesy gospodarcze, w tym procesy przepływu dóbr, usług i czynników produkcji.

Celem niniejszego artykułu jest zbadanie wpływu lokalizacji krajów na szeroko rozumianą wymianę międzynarodową¹. Jednym z ugruntowanych w literaturze poglądów jest przekonanie o istnieniu negatywnej zależności pomiędzy poziomem obrotów w handlu zagranicznym a dystansem geograficznym dzielącym partnerów gospodarczych. Owa ujemna korelacja wynika z obecności różnych barier, które towarzyszą wzrostowi odległości między krajami. Można postawić hipotezę, że pomimo toczących się procesów globalizacji i integracji oraz związanych z nimi zjawisk kurczenia się czasu i przestrzeni, dystans geograficzny nadal jest istotnym czynnikiem wpływającym na międzynarodowe więzi gospodarcze.

1. Aspekty ogólne

W obrocie międzynarodowym można wyróżnić trzy rodzaje przepływów: przenoszenie (konwekcja), przewodzenie (kondukcja) i promieniowanie (radiacja).

¹ Handel zagraniczny w wąskim znaczeniu odnosi się jedynie do dóbr materialnych sprzedawanych lub zakupywanych za granicą. W szerokim znaczeniu handel zagraniczny obejmuje obroty majątkowo-kredytowe oraz obroty bieżące, na które, oprócz wymiany towarowej, składają się zakup i sprzedaż za granicę usług, dóbr niematerialnych oraz zobowiązania wynikające z ruchu ludności poza granicę, utrzymywania własnych placówek za granicą i inne. Por. K.P. Białecki, W. Hanuszkiewicz, L. Oręziak: Leksykon handlu zagranicznego. PWE, Warszawa 2007, s. 108. W niniejszym artykule uwagę skoncentrowano głównie na przepływach dóbr, usług, kapitału i technologii.

Przepływy konwekcyjne polegają na fizycznym przemieszczaniu ludzi lub dóbr. Przepływy kondukcyjne nie wymagają fizycznego przemieszczania mas, nierównowaga w wymianie może być bowiem wyrównana kredytami, które ograniczają się do operacji finansowo-księgowych, natomiast przepływy radiacyjne dotyczą informacji. Różnią się one istotnie od poprzednich tym, że nie muszą być w równowadze, czyli przepływ informacji niestrzeżonych między dwoma regionami nie odbywa się kosztem regionu pierwszego².

Uwarunkowania rozwoju poszczególnych rodzajów przepływów, uzyskiwane z tego tytułu korzyści oraz inne kwestie związane z wymianą międzynarodową są obiektem zainteresowania przede wszystkim teorii międzynarodowej wymiany gospodarczej, teorii lokalizacji oraz geografii ekonomicznej. Przedmiot zainteresowań stanowi wspólną cechę wymienionych teorii, ale istnieją między nimi pewne znaczące różnice. Teorie międzynarodowej wymiany gospodarczej³ rozpatrują podstawowe prawa rozwoju wymiany z perspektywy różnorodnych podmiotów funkcjonujących w ramach gospodarki światowej, wskazując najczęściej korzyści poszczególnych podmiotów z uczestnictwa w międzynarodowym podziale pracy, z kolei dla teorii lokalizacji charakterystyczny jest punkt widzenia perspektywy funkcjonowania gospodarki światowej jako całości. Teoretycy należący do drugiego z nurtów podejmują próby określenia przyczyn dotychczasowej lokalizacji tej działalności oraz przesłanek i sposobów zapewnienia optymalnej struktury produkcji dóbr i świadczenia usług, a także optymalnego podziału pracy między krajami i ich grupami, między regionami, a nawet między różnorodnymi podmiotami funkcjonującymi w gospodarce światowej⁴. Pierwsze próby z zakresu teorii lokalizacji podjął J.H. von Thünen (1826), który rozpatrywał zagadnienia przestrzennego rozmieszczenia produkcji rolnej i stwierdził, że w warunkach braku zróżnicowania czynnika ziemi i przy występowaniu jednolitych uwarunkowań klimatycznych rodzaj wytwarzanych produktów rolnych jest zdeterminowany odległością między miejscem produkcji i miejscem zbytu. A. Weber (1929) rozciągnął te przemyslenia na przemysł oraz sektor usług. Wprowadził pojęcie tzw. przewag aglomeracyjnych, czyli takich, które kształtują się pod wpływem połączenia odpowiednich zasobów naturalnych z zasobami pracy i kapitału

² R. Domański: *Zasady geografii społeczno-ekonomicznej*. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1993, s. 64.

³ Wśród nich można wskazać: teorie klasyczne, neoklasyczne, neoczynnikowe, neotechnologiczne, popytowo-podażowe. Zob. szerzej: P. Bożyk, J. Misła. M. Puławski: *Międzynarodowe stosunki ekonomiczne*. PWE, Warszawa 2001, s. 51-95 oraz J. Misła: *Współczesne teorie wymiany międzynarodowej i zagranicznej polityki ekonomicznej*. SGH, Warszawa 2003, s. 9-224.

⁴ J. Misła: *Wymiana międzynarodowa i gospodarka światowa. Teoria i mechanizmy funkcjonowania*. SGH, Warszawa 2005, s. 154. Wielu ekonomistów podziela zdanie, że teorię handlu międzynarodowego można w pewnych okolicznościach utożsamiać z teorią lokalizacji działalności gospodarczej.

po to, aby minimalizować koszty produkcji i koszty transportu gotowych produktów oraz ich podzespołów i części składowych⁵.

Kontynuując rozważania wskazanych poprzedników A. Predohl (1971) stwierdził, że czynnik „przestrzeń” oddziałuje równie silnie na kształtowanie się rozmiarów i struktury wymiany międzynarodowej, jak czynniki „czas” i „organizacja” działalności gospodarczej. Uznał, że gospodarkę światową można zawsze podzielić na obszary dominujące, strefy graniczące z tymi obszarami oraz obszary peryferyjne, lecz relacje między nimi systematycznie się zmieniają, co jest uwarunkowane oddziaływaniem wielu różnorodnych czynników o charakterze ekonomicznym i pozatekonomicznym. Jego zdaniem, istota tego procesu polega na przechodzeniu od wysoce scentralizowanej gospodarki światowej wczesnego kapitalizmu (z centrum w Wielkiej Brytanii) do gospodarki wielocentralnej współczesnego świata (z takimi centrami, jak Stany Zjednoczone – kraje Europy Zachodniej – rozwinięte kraje Azji). Przy wzroście liczby obszarów dominujących następuje zwiększenie stopnia centryczności, rozumianego jako stopień podporządkowania tym właśnie centrom tzw. obszarów grawitacyjnych, tj. graniczących i peryferyjnych⁶.

Z czasem pojawiały się kolejne koncepcje mające na celu wyjaśnienie coraz bardziej przestrzennego zróżnicowania regionów, pomimo ich zbliżonego wyposażenia w czynniki produkcji. Jedną z nich jest tzw. nowa geografia ekonomiczna. Według jej zwolenników (m.in. E. Helpman, P.R. Krugman, D.R. Davis, D.E. Weinstein), determinantą rozwijania wysoko zaawansowanych struktur produkcji w pewnych regionach jest zróżnicowany dostęp do rynków. Przy wysokich kosztach handlowych potrzeba zaopatrzenia lokalnych rynków stymuluje firmy do lokowania się w różnych regionach. Przy średnich wartościach kosztów handlowych zachęty do samozaopatrzenia słabną. Finansowe efekty zewnętrzne prowadzą do koncentracji firm, pracowników i narastania powiązań przestrzennych. Jednak jeśli jest aglomeracja, to ceny lokalnych czynników i towarów wykazują tendencje wzrostowe. Jeżeli większość czynników i dóbr może być importowana z innych regionów, rosnące ceny czynników dostarczają dodatkowego bodźca do aglomeracji, powodując wzrost imigracji pracowników lub stymulując handel. Jeżeli część czynników będzie się cechować niemobilnością, to wystąpią wyraźne różnice przestrzenne w ich cenach, co może wpłynąć na przemieszczenie się przemysłu do innych regionów⁷. W każdym

⁵ Por. J. Misala: Międzynarodowa zdolność konkurencyjna i międzynarodowa konkurencyjność gospodarki narodowej. Podstawy teoretyczne. Politechnika Radomska, Radom 2007, s. 220-221 oraz M. Czerny: Globalizacja a rozwój. Wybrane zagadnienia geografii społeczno-gospodarczej świata. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2005, s. 169-170.

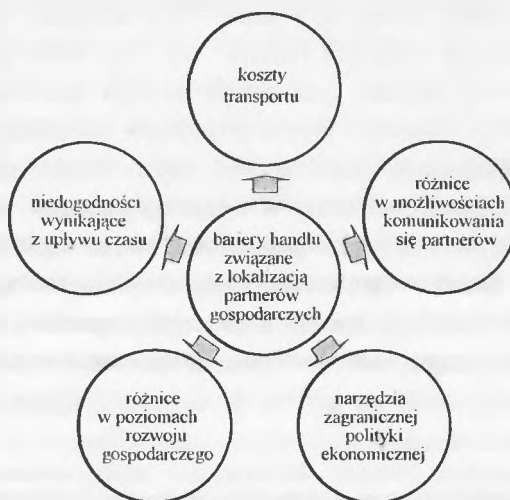
⁶ J. Misala: Międzynarodowa zdolność konkurencyjna..., op. cit., s. 224-225 oraz J. Misala: Wymiana międzynarodowa..., op. cit., s. 160-161.

⁷ Zob. szerzej Z. Wysokińska: Konkurencyjność w międzynarodowym i globalnym handlu technologiami. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa-Lódź 2001, s. 27-30.

kraju oraz w każdej z ponadkrajowych jednostek gospodarczych można mówić o występowaniu pewnej intensywności oddziaływania określonych sił dośrodkowych, które sprzyjają geograficznej koncentracji działalności ekonomicznej, oraz o pewnej intensywności oddziaływania sił odśrodkowych, które z kolei powodują dyspersję tej działalności.

Koncepcja regionów, w których koncentruje się działalność gospodarcza (tzw. centrów) i obszarów peryferyjnych jest szeroko omawiana w literaturze i może się odnosić do zależności istniejących na szczeblu kraju (wówczas wybrane miasta są ujmowane jako centra) lub funkcjonujących na szczeblu kontynentu czy świata (wtedy rolę centrów pełnią wybrane kraje lub regiony)⁸. Centrami (rdzeniami) określa się zatem terytorialnie zorganizowane podsystemy społeczeństwa, w których koncentruje się działalność gospodarcza oraz które odznaczają się wysoką zdolnością generowania innowacji, zaś peryferiami – wszystkie regiony poza centrami, których wzrost i zmienność są zdeterminowane przez ich zależność od rdzeni⁹. Peryferie nie muszą być oddzielone barierami i ograniczeniami administracyjnymi, ale charakteryzuje je asymetria związków ekonomicznych z krajami centrum.

Wraz ze wzrostem odległości danego kraju od centrum maleje intensywność powiązań, czyli „przyciąganie” peryferii przez kraje-rdzenie w ramach regionu. Wynika to z pojawienia się lub umocnienia różnego rodzaju barier. Obecność wynikających z lokalizacji barier w wymianie może dotyczyć dowolnych krajów, niekoniecznie pary: kraj-centrum i kraj peryferyjny. Rodzaje barier przedstawiono na rysunku 1.



Rys. 1. Potencjalne bariery handlu związane z lokalizacją geograficzną krajów

⁸ Zob. np.: M. Skoczek: Urbanizacja w Unii Europejskiej. W: Geografia Unii Europejskiej. Red. J. Małkowski. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008, s. 163-169.

⁹ R. Domański: Op. cit., s. 165.

Wpływ przedstawionych na rysunku 1 barier na przepływy międzynarodowe nie jest identyczny, może on bowiem zależeć m.in. od specyfiki przedmiotu wymiany. Koszty transportu nieodłącznie kojarzą się ze wzrostem odległości, z kolei bliskie położenie geograficzne krajów jest jednym z podstawowych warunków rozwoju międzynarodowej integracji gospodarczej. Często natomiast w analizach obrotów międzynarodowych pomija się czynnik czasu oraz kwestie lingwistyczne, zaś rozpiętość w poziomie dochodu między krajami nie jest postrzegana jako bariera wymiany mająca jakikolwiek związek z odległością pomiędzy partnerami gospodarczymi. Okazuje się jednak, że istnieje pewien związek pomiędzy tymi zjawiskami. O znaczeniu i wpływie wskazanych barier na wymianę we współczesnej gospodarce światowej szerzej traktują kolejne rozdziały.

2. Międzynarodowe różnice w poziomach rozwoju gospodarczego, ich związku z lokalizacją i wpływ na współpracę z zagranicą

Poziom dochodu narodowego odzwierciedla wymiar ilościowy rozwoju, czyli informuje o zdolnościach produkcyjnych danej gospodarki. Wyższy poziom dochodu narodowego sprzyja rozwijaniu importu i eksportu przez dany kraj. Obserwacja rzeczywistości gospodarczej wskazuje, że nie mniej istotne od samej wysokości PKB krajów są różnice w poziomie dochodu obu partnerów, co ma związek z charakterem współczesnej wymiany międzynarodowej.

Przewaga obrotów na światowym rynku ma obecnie charakter wewnątrzgałęziowy. Ten rodzaj współpracy odbywa się głównie pomiędzy krajami na wysokim i podobnym poziomie rozwoju. Owe tendencje wynikają m.in. z tego, że większość procesów produkcji jest złożona (przy jednoczesnym wzroście dywersyfikacji preferencji konsumentów) i aby być konkurencyjnym, trzeba w coraz większym stopniu zawierać porozumienia, które umożliwiają pogłębienie produkcji, bez jednoczesnego zwiększenia ryzyka nadmiernej zależności¹⁰. Podobieństwo wielkości rynków współpracujących państw prowadzi do wyrównania możliwości eksportu dóbr zróżnicowanych, wytwarzanych w warunkach korzyści skali. Podobny poziom rozwoju prowadzi zatem do kooperacji międzynarodowej, ale bez wzajemnego uzależnienia krajów, jak ma to miejsce w przypadku wymiany międzygałęziowej.

Udzielenie jednoznacznej odpowiedzi na pytanie, w jakim stopniu niwelowanie różnic w poziomie rozwoju między krajami jest powiązane z ich wzajemną

¹⁰ Zob. J.W. Bossak, W. Bieńkowski: Międzynarodowa zdolność konkurencyjna kraju i przedsiębiorstw. Wyzwania dla Polski u progu XXI wieku. SGH, Warszawa 2004, s. 54.

lokalizacją, nie jest łatwe, zwłaszcza że wpływ ten nie jest bezpośredni. Można jednak zaobserwować, że kraje bliskie sobie w sensie geograficznym, także ze względu na pewne wspólne doświadczenia historyczne, są najczęściej swego rodzaju naturalnymi partnerami handlowymi. Pozytywne efekty współpracy osiągane w tej dziedzinie w wielu przypadkach skłaniają do bardziej zaawansowanej instytucjonalizacji stosunków poprzez określenie formy ugrupowania integracyjnego i pogłębiania współpracy w postaci przepływów zasobów oraz usług.

Wraz z przepływami czynników produkcji, zwłaszcza kapitału w formie bezpośrednich inwestycji zagranicznych (BIZ), do krajów goszczących są dostarczane pakiety wartości niewidzialnych, takich jak doświadczenia i umiejętności menedżerów, kreatywność przedsiębiorcza oraz zdolności technologiczne¹¹. Zaadoptowanie wiedzy i technologii przez przedsiębiorstwa krajowe prowadzi – poprzez efekty uczenia się – do akumulacji kapitału ludzkiego. Oddziałuje to pośrednio na inne przedsiębiorstwa, a ostatecznie na pozostałe gałęzie przemysłu i całą gospodarkę¹².

W wyniku tych procesów, zgodnie z hipotezą konwergencji, kraje o niższym dochodzie mogą osiągać wyższe tempo wzrostu gospodarczego niż kraje wysoko rozwinięte, eksportujące kapitał. Co istotne z punktu widzenia tematu artykułu, na tempo zmniejszania dystansu rozwojowego znaczący wpływ ma sąsiedztwo z krajami-liderami¹³, rozprzestrzenianie się tendencji rozwojowych nie następuje bowiem automatycznie. Kraje położone bliżej obszarów o wyższym poziomie rozwoju ulegają procesowi konwergencji szybciej niż kraje umiejscowione peryferyjnie. Określone położenie geograficzne otwiera zatem perspektywy dla procesu doganiania krajów bogatszych przez kraje o niższym poziomie rozwoju, a w następstwie postępująca konwergencja gospodarek sprzyja wzrostowi obrotów międzynarodowych. Oznacza to, że opisane procesy są ze sobą sprzężone.

Proces pozytywnego oddziaływania państw wysoko rozwiniętych na sąsiadujące z nimi słabiej rozwinięte gospodarki nawiązuje do koncepcji podziału świata na centrum i peryferia. Im bliżej siebie położone kraje, tym bardziej upodobniają się po względem poziomu rozwoju. Nie implikuje to jednak zależności, że kraje dzielone dystansem geograficznym musi dzielić również dystans rozwojowy. Różnica w poziomie dochodu jest barierą wynikającą przede wszystkim z lokalizacji danego państwa względem centrum, a nie z lokalizacji dwóch dowolnych krajów czy regionów wzglę-

¹¹ W. Karaszewski: Bezpośrednie inwestycje zagraniczne. Polska na tle świata. Dom Organizatora, Foruń 2004, s. 74.

¹² E. Thorbecke: The Development Doctrine and Foreign Aid 1950-2000. W: Foreign Aid and Development, Lessons Learnt and Directions for the Future. Red. F. Tarp. Routledge, London/New York 2000, s. 34.

¹³ Por. L. Balcerowicz: Socjalizm, kapitalizm, transformacja. Szkice z przełomu epok. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1997, s. 199-200.

dem siebie. Świadczy o tym istnienie kilku centrów gospodarczych na świecie, które dzieli od siebie znaczny dystans w kilometrach, ale znacznie mniejszy pod względem poziomu rozwoju.

Na przykład WTO dzieli świat na siedem makrojednostek – Amerykę Północną, Amerykę Południową i Środkową, Europę, Wspólnotę Niepodległych Państw, Afrykę, Azję oraz Bliski Wschód. Centralne miejsce w układzie gospodarki światowej zajmuje Europa, która wspólnie z Azją oraz Ameryką Północną monopolizuje międzynarodowy handel towarowy, tworząc szeroko ujmowany układ Triady. Warto odnotować, że cechą charakterystyczną każdego z najsilniejszych regionów jest dominujący udział wymiany intraregionalnej (np. w przypadku Europy obroty w ramach kontynentu stanowią ponad 70%). Regiony słabiej rozwinięte w takiej sytuacji stanowią jedynie dopełniający całość układ satelicki (peryferia)¹⁴.

Grupa krajów peryferyjnych nie jest jednorodna, poza tym sytuacja każdego z nich w ciągu lat może się zmieniać. Część z nich sąsiaduje z krajami centrum, a tym samym korzysta z efektów „przyciągania”. Jednak B. Eichengreen¹⁵ wskazuje, że obecna sytuacja krajów peryferyjnych jest trudniejsza niż w przeszłości, co mogłoby sugerować pewne utrwalenie istniejącego podziału świata. W latach 60. XX wieku peryferia pobudzały wzrost gospodarczy przez promowanie eksportu, a jego siłą napędową był niedoszacowany kurs ich walut. Dzięki temu mogły szybciej się rozwijać i doganiać kraje centrum pod względem poziomu dochodu. Dla współczesnych krajów peryferyjnych analogiczny sposób stymulowania eksportu jest trudniejszy ze względu na płynny kurs i liberalizację rynków finansowych. Cechą charakterystyczną sytuacji gospodarczej państw peryferyjnych jest więc występowanie deficytów na rachunkach obrotów bieżących.

W systemie gospodarki światowej najbardziej marginalizowana jest rola krajów afrykańskich, a kwestia ich położenia jest podnoszona jako wytłumaczenie słabych wyników w handlu, a konsekwencji rozwoju gospodarczego. Głównym ograniczeniem wpływającym z czynników geograficznych jest fakt, że co trzeci kraj w Afryce nie ma dostępu do morza. Problem ów nie byłby tak eksponowany, gdyby w najbliższym sąsiedztwie były zlokalizowane kraje o dużym potencjale handlowym, czyli centra, które mogłyby stymulować rozwój państw Afryki Subsaharyjskiej. Jednak na kontynencie, poza RPA, brakuje regionalnych potęg gospodarczych, a wymiana handlowa w ramach bloków regionalnych jest od lat na bardzo niskim poziomie, nie istnieją więc powody, aby stosunki gospodarcze z sąsiadami mogłyby być traktowane

¹⁴ Zob. szerzej: Problematyka współczesnej wymiany handlowej. W: Współczesne tendencje w handlu międzynarodowym. Red. J. Rymarczyk, M. Niemiec. Oficyna Wydawnicza Arboretum, Wrocław 2007, s. 57-61.

¹⁵ B. Eichengreen: Global Imbalances and the Lessons of Bretton Woods. NBER Working Paper No. 10497, 2004, s. 1.

w kategoriach potencjalnych korzyści. W efekcie stanowią oni raczej fizyczną barierę na szlaku handlowym z centrum, jakim jest Europa¹⁶.

Podobny podział na mapie świata obserwuje się analizując międzynarodowe przepływy kapitału. Rynki bogate, uprzemysłowione – Ameryki Północnej, Europy i Japonii – stanowią ponad ¾ światowych bezpośrednich inwestycji zagranicznych. Uwzględniając dodatkowo uprzemysławiające się kraje Ameryki Łacińskiej i Azji, można powiedzieć, że poza te obszary BIZ nie wypływają. Szczególnie uderzający jest minimalny udział inwestycji właśnie w Afryce na południe od Sahary, nazywanej z tego powodu „Trzecim Światem Trzeciego Świata”¹⁷. Utrwała to pozycję tych krajów jako peryferii – pod względem dystansu geograficznego od centrów i jeszcze większego dystansu rozwojowego.

3. Upływ czasu – bariera czy determinanta wymiany?

Czas jest sam w sobie wartością, również w sensie ekonomicznym. Waga tego czynnika jest szczególnie podkreślana w przypadku produkcji wieloetapowej. Współcześnie podział procesu produkcyjnego rzadko odbywa się w jednym kraju. Zmieniające się uwarunkowania technologiczne i ekonomiczne tworzą dobre warunki do delokalizacji produkcji w sposób bardziej efektywny i tworzący wyższą wartość dodaną firm, zatem przedsiębiorstwa, przede wszystkim korporacje transnarodowe (KTN), podejmują formy obecności na rynkach zagranicznych, często w postaci wyspecjalizowanych zakładów produkcyjnych czy centrów usług. Tym samym handel półproduktami pomiędzy filiami korporacji odgrywa ważną rolę w strukturze handlu światowego. Z punktu widzenia efektywności podmiotu gospodarczego czynnik czasu musi być uwzględniany w planowaniu procesu produkcji. Jeśli mamy do czynienia z handlem wewnątrzfirmowym, pożądana jest kompresja czasu, czyli jego redukcja poprzez eliminację czasu nietworzącego wartości dodanej. Kompresja ta może być tym trudniejsza, im dalej położone są od siebie filie. KTN muszą zatem dokonywać optymalizacji, uwzględniając wszystkie motywy lokowania produkcji w danym kraju.

Czas stanowi źródło przewagi strategicznej, zwłaszcza w kontekście walki o utrzymanie pozycji rynkowej i wprowadzania innowacji. Obecnie panuje przekonanie, że innowacje powstają w sieciach łączących poszczególne organizacje. W związku z tym istotną rolę odgrywają relacje partnerskie między firmami, w tym aliance

¹⁶ D. Kopiński: Rola handlu zagranicznego w rozwoju gospodarczym państw słabo rozwiniętych na przykładzie Afryki Subsaharyjskiej. W: Współczesne tendencje..., op. cit., s. 141-144.

¹⁷ M. Czerny: Op. cit., s. 12.

strategiczne, współpraca w ramach łańcuchów dostaw czy tworzenie sieci lokalnych dostawców i *know-how*. Uwzględniając jeszcze powiązania ze środowiskami akademickimi i instytutami badawczymi, nie sposób zaprzeczyć, że najbardziej efektywne rozwiązania powstają pomiędzy jednostkami blisko współpracującymi i często się komunikującymi, maksymalne skrócenie czasu wymiany informacji może bowiem sprzyjać utrzymaniu lub zdobyciu określonej pozycji rynkowej¹⁸. Oznacza to, że w wybranym obszarze następuje koncentracja działalności.

Znaczenie czynnika czasu ulega jednak zmianie: dokonująca się rewolucja naukowa związana z upowszechnieniem technik informatycznych przyczynia się do skrócenia czasu potrzebnego do procesu wymiany zarówno informacji, jak i niektórych rodzajów usług. Kompresowanie czasu postępuje również w procesie tradycyjnej wymiany towarowej i przepływie osób, czemu sprzyja rozbudowa infrastruktury lotniczej, kolejowej i drogowej. Zasobem produkcyjnym, który wywiera silny wpływ na zdolność gospodarki do budowania trwałych więzi z innymi państwami, jest więc zbudowana przez dany kraj infrastruktura ekonomiczna, w tym system transportowy, komunikacyjny czy energetyczny¹⁹.

W specyficznych przypadkach można dowieść, że odpowiedni dystans geograficzny i wynikająca z niego różnica czasu sprzyja rozwojowi wymiany. Transformacja związanych z upływem czasu kosztów w wymierne korzyści wymaga spełnienia określonych warunków. Przede wszystkim należy rozpatrywać strumienie handlu, które nie wymagają fizycznego transportu dóbr. Ten typ handlu dotyczy w szczególności sektora usług, takich jak IT. Ponadto dystans geograficzny między krajami musi być odpowiednio duży. S. Marjit²⁰ dowodzi, że jeśli kraje są położone względem siebie tak, że znajdują się w odległych strefach czasowych, to ich lokalizacja może determinować strumienie handlu w zintegrowanym pionowo modelu handlu. Można to prześledzić na przykładzie dwóch krajów – Stanów Zjednoczonych i Indii, które stosują identyczne technologie w produkcji dobra X, a różnica czasu między nimi wynosi 12 godzin. Teoretycznie kraje wykorzystujące identyczne technologie w produkcji tego samego dobra nie powinny angażować się we wzajemną wymianę. Okazuje się, że w przypadku krajów położonych w odległych strefach czasowych może być inaczej. Przyjmuje się, że proces produkcji dobra X trwa 24 godziny i zostaje zainicjowany w poniedziałek rano w USA. Pierwszy etap produkcji

¹⁸ K. Kłincewicz: Polska innowacyjność. Analiza bibliometryczna. Wydawnictwo Naukowe Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2008, s. 6.

¹⁹ W. Bieńkowski: Oddziaływanie rządu USA na rozwój zdolności konkurencyjnej gospodarki amerykańskiej w latach 1981-1988. SGH, Warszawa 1993, s. 24.

²⁰ S. Marjit: Trade Theory and the Role of Time Zones. „International Review of Economics and Finance” 2007, 16, s. 153-160.

kończy się tego samego dnia wieczorem (po upływie 12 godzin) i bez współpracy z podmiotem z innego kraju byłby kontynuowany od wtorkowego poranka. Gdyby zatem wznowić proces wytwarzania w Stanach Zjednoczonych, produkt zostałby ukończony we wtorek wieczorem. Jeżeli natomiast dobro X jest wytworem branży IT i do jego przemieszczenia jest wymagana tylko odpowiednia infrastruktura telekomunikacyjna, wówczas produkcja może być kontynuowana w innym kraju: „półprodukt” zostaje przesłany drogą e-mailową ze Stanów Zjednoczonych do Indii pod koniec dnia, a specjaliści z branży IT w Indiach w swoich godzinach pracy kontynuują rozpoczęte w USA prace. Do momentu ponownego otwarcia biur w USA we wtorek rano czasu amerykańskiego, gotowe produkty docierają jako załączniki w wiadomościach elektronicznych z Indii, towar jest więc gotowy do sprzedaży we wtorek rano. Różnica czasu i wolny handel umożliwiają szybszą dostępność produktu, proces wytwarzania może być bowiem kontynuowany niemal przez 24 godziny, jedynie z niewielkimi przerwami. Tym samym można dostarczać towar oszczędzając połowę czasu niż w przypadku braku współpracy między wskazanymi krajami.

Nie sposób zaprzeczyć, że wymiana międzynarodowa, w której wykorzystuje się różnicę czasu, stanowi specyficzny przypadek i sposobność osiągania odpowiednich korzyści z handlu między relatywnie oddalonymi od siebie krajami. Wymaga jednak spełnienia pewnych kluczowych warunków. Po pierwsze, różnica czasu musi być odpowiednio duża, by mogła zostać właściwie spożytkowana, a po drugie, koszty transportu powinny być znikome. Spełnienie pierwszego warunku wynika wyłącznie z wzajemnej lokalizacji krajów, zatem dwa dowolne kraje niekoniecznie będą mogły nawiązać tego typu współpracę. Odnosząc się do drugiego warunku, towarzysząca globalizacji rewolucja informatyczna umożliwia dostawę po niemal zerowych kosztach i dystans w kilometrach nie gra istotnej roli. Przebiegające w wielu kierunkach linie telekomunikacyjne, światłowodowe czy sygnały satelitarne umożliwiają szybkie i sprawne komunikowanie się z odległymi miejscami na kuli ziemskiej. Oznacza to, że drugi warunek implikuje kolejne założenie – o wysokim poziomie rozwoju infrastruktury telekomunikacyjnej i informatycznej we współpracujących krajach. Takie kryterium musi być spełnione w przypadku wymiany wykorzystującej różnicę czasu, ale należy przypomnieć, że jest również pożądane w przypadku współpracy międzynarodowej dowolnego rodzaju.

4. Znaczenie kosztów transportu we współczesnej gospodarce światowej

Wydatki związane z transportem i ubezpieczeniem są kojarzone jako typowe koszty transakcyjne rosnące wraz ze wzrostem odległości współpracujących krajów, zwłaszcza w przypadku przepływu towarów i tradycyjnych usług. Istnienie dodatniej zależności między dystansem geograficznym potwierdzają wyniki badań empirycznych. B. Shepherd²¹ pokazuje, że tego rodzaju koszty są ważnymi determinantami geograficznej dywersyfikacji handlu. Redukcja o 10% któregośkolwiek ze składników wydatków związanych z transportem powoduje wzrost ilości rynków, na które dokonuje się ekspansji, o około 5%-6%. Oddziaływanie to jest jednak różne w zależności od sektora oraz kraju. Wpływ kosztów transportu na wolumen obrotów jest silniejszy w krajach o niskim poziomie dochodów oraz w sektorach produkujących zróżnicowane dobra. Można stąd wnioskować, że czynniki kosztowe będą dodatkowo pogarszały sytuację państw słabiej rozwiniętych, w tym krajów afrykańskich, zwłaszcza położonych na południe od Sahary, o których wspomniano już w rozdziale drugim. Na relatywnie wysokie koszty transportu osłabiające pozycję Afryki Subsaharyjskiej w światowym handlu wpływają niewątpliwie: brak dostępu do morza, zaniedbana infrastruktura komunikacyjno-transportowa, duże odległości do głównych rynków eksportowych, naturalna bariera w kontaktach handlowych z Europą w postaci pustyni Sahary, krótka linia brzegowa w stosunku do masy lądu, kształt linii brzegowej, który nie sprzyja budowie portów i infrastruktury portowej oraz brak w pełni żeglownych rzek, które ułatwiałyby transport śródlądowy²². Niski poziom rozwoju tych krajów oraz niekorzystne uwarunkowania naturalne generują zatem wysokie koszty transportu i są jednym z istotnych czynników, które decydują o opłacalności prowadzenia wymiany.

Koszty transportu nie są bez znaczenia również dla bogatych gospodarek eksportujących głównie zróżnicowane dobra. Świadczą o tym wyniki badań uzyskane nie tylko przez Shepherdę, ale także przez J. Firdmucę²³. Ten drugi analizował przepływy towarów pomiędzy krajami zaklasyfikowanymi przez siebie jako „centrum” a krajami peryferyjnymi, przy czym dokonany podział świata na centrum i peryferia różni się od innych obecnych w literaturze. W obydwu grupach znajdują się kraje wysoko rozwinięte. Do peryferii zaliczył on: Australię i Nową Zelandię, Hiszpanię

²¹ B. Shepherd: Geographical Diversification of Developing Country Exports. MPRA Paper No. 11267, October 2008, <http://mpra.ub.uni-muenchen.de/11267/> [dostęp: 14.04.2009].

²² D. Kopyński: Op. cit., s. 141-144.

²³ J. Firdmuc: The Core and Periphery of the World Economy. "The Journal of International Trade & Economic Development" 2004, 13:1, s. 89-106.

i Portugalie, kraje skandynawskie (Danie, Finlandię, Szwecję i Norwegię), kraje Europy Południowej (Grecję, Turcję oraz w mniejszym zakresie Włochy) oraz Austrię i Szwajcarię, natomiast mianem rdzenia określił Stany Zjednoczone, Wielką Brytanię, Niemcy, Francję, Belgię i Holandię. Przepływy towarów między peryferiami okazały się niższe niż przewidywał Firdmuc, natomiast nie zaobserwowano znaczącego spadku importu do krajów peryferyjnych z państw centrum. Rezultaty badań potwierdzają więc przytoczone wcześniej wnioski Eichengreena o deficytach na rachunkach obrotów bieżących krajów peryferyjnych.

Takie tendencje w handlu nie wynikają wyłącznie z obecności wydatków związanych z transportem, aczkolwiek koszty te są jednym z wielu czynników wpływających na kierunki i wolumen obrotów. Firmy z centrum korzystają ze skali dużego zintegrowanego rynku zbytu i efektów zwrotnych, będących następstwem współzależności technologicznych i produkcyjnych. Względnie niskie koszty transportu przekładają się na zwiększone możliwości zbytu firm z centrum w wielu regionach rdzenia, ponieważ do konkurentów dociera tańsza produkcja²⁴. Produkcja większości dóbr przemysłowych jest więc skoncentrowana na rynkach lokalnych w centrum (pod warunkiem, że koszty transportu są wyższe niż potencjalne korzyści ze skali produkcji). Kraje peryferyjne cierpią z powodu wyższych kosztów transportu i uczestniczą w międzynarodowej wymianie handlowej w mniejszym stopniu niż kraje centrum²⁵.

Wysokość kosztów transportu wynikająca z odległości geograficznej krajów jest również wymieniana wśród kosztowych czynników lokalizacji BIZ, aczkolwiek jej znaczenie może być różne w zależności od charakteru działalności przedsiębiorstwa²⁶. Należałoby również dodać, że dystans geograficzny jest wymieniany tylko jako jedna z wielu determinant lokalizacji BIZ, a przy tym niezbyt istotna. Pomimo że rozdzielenie procesu produkcji wymaga zlokalizowania poszczególnych zakładów w takiej odległości od siebie, aby koszty transportu nie przewyższały korzyści, które uzyskuje się decydując się na produkcję dobra w danym kraju. różnice w kosztach pracy, ustawodawstwie czy wysokości podatków sprawiają, że producent decyduje się zwiększyć koszty transportu w zamian za swobodę działania w danym kraju.

Co więcej, w ostatnich latach znaczenie wszystkich czynników kosztowych ulega deprecjacji. Podział pracy opierający się na jakości siły roboczej i kosztach

²⁴ Zob. również: E.M. Pluciński: Konkurencyjność strukturalna polskiej gospodarki na wspólnym rynku Unii Europejskiej. Żurawia Papers, zeszyt 4, Instytut Stosunków Międzynarodowych UW, Warszawa 2005, s. 21-22.

²⁵ Wyniki obserwacji są zgodne z założeniami nowej geografii ekonomicznej.

²⁶ K. Przybylska: Determinanty zagranicznych inwestycji bezpośrednich w teorii ekonomii. Empiryczna weryfikacja czynników lokalizacji zagranicznych inwestycji bezpośrednich w Czechach, Polsce i na Węgrzech. Monografie nr 144, AE, Kraków 2001, s. 98, 100 i 107.

produkcji, w którym końcowe etapy procesu produkcji i wykwalifikowana siła robocza są zlokalizowane w krajach „centrum”, a wymagające niskich kwalifikacji od pracowników etapy produkcji znajdują się w krajach „peryferii”, jest zastępowany innym. Główną tego przyczyną jest rosnące wykorzystanie informacyjnych i komunikacyjnych technologii oraz rozwój gospodarki opartej na informacji i wiedzy.

Oprócz usprawnienia zarządzania delokalizacją różnego rodzaju wyrobów dzięki IT możliwe stało się przenoszenie usług, zarówno tradycyjnych (np. finansowych), jak i nowo wchodzących do handlu międzynarodowego (np. informacyjnych, biznesowych). Decydując o przeniesieniu produkcji poza kraj, przedsiębiorstwa poszukują zatem wiedzy i większej innowacyjności. W konsekwencji zmieniają się kierunki delokalizacji, gdyż dla wielu działań produkcyjnych jest potrzebna nowoczesna infrastruktura telekomunikacyjna, krajowe firmy *high-tech* i wysoko wykwalifikowane kadry, a nie najniższe koszty związane z cenami surowców, siły roboczej czy transportu²⁷.

Nasuwać się więc wnioski, że odległość między miejscami na Ziemi mierzona w kilometrach nie stanowi tak dużej przeszkody w kontaktach między ludźmi i we współpracy gospodarczej, jak różnice między poszczególnymi regionami wynikające z odmiennego poziomu rozwoju. Ogromny postęp w technice i technologiach produkcji, środków transportu i komunikacji prowadzi do „redukcji przestrzeni”, jednak owa redukcja jest możliwa tylko w przypadku, gdy regionów nie dzieli przepaść rozwojowa. W przeciwnym razie to ona jest czynnikiem silniej determinującym powiązania między krajami niż odległość w kilometrach.

5. Narzędzia zagranicznej polityki handlowej a położenie geograficzne krajów

Koszty związane z formalnościami w handlu zagranicznym i opłatami celnymi stanowią istotne determinanty geograficznej dywersyfikacji kierunków wymiany. Według szacunków wspomnianego w poprzednim rozdziale Shepherd, redukcja o 10% kosztów związanych z formalnymi barierami handlu, podobnie jak obniżenie kosztów transportu, powoduje wzrost ilości rynków zagranicznych, na które jest kierowany eksport, o około 5%-6%²⁸. Redukcja cel i innych barier współpracy jest nieodłącznie związana z toczącymi się współcześnie procesami globalizacji oraz integracji, co sprzyja intensyfikacji współpracy międzynarodowej.

Wśród porozumień handlowych na szczeblu globalnym najważniejszą regułą jest klauzula największego uprzywilejowania (KNU) respektowana przez wszystkie

²⁷ A. Zorska: Przenoszenie produkcji dóbr i usług a proces integracji europejskiej. W: Co dzieli, co integruje Wspólnotę Europejską? Red. K. Zukrowska. SGH, Warszawa 2007, s. 49-50.

²⁸ B. Shepherd: Op. cit.

kraje, które przystąpiły do GATT (lub WTO). Odstępstwami od KNU są strefa wolnego handlu oraz unia celna, dopuszczone przez artykuł XXIV GATT. Są one umowami handlowymi wprowadzającymi dyskryminację w stosunku do państw trzecich²⁹, większa redukcja barier przepływów dóbr i czynników produkcji występuje bowiem w przypadku porozumień regionalnych, a nie globalnych. Współcześnie następuje stała ekspansja porozumień o charakterze regionalnym, którą warunkuje wiele czynników, w tym tzw. efekt domina lub inaczej dominoregionalizacja, czyli proces rosnących kosztów pozostawania poza ugrupowaniami regionalnymi, które tworzą inne kraje³⁰. Najbardziej zaawansowane procesy integracyjne na świecie zachodzą na Starym Kontynencie w ramach Unii Europejskiej.

Wśród warunków budowy każdego porozumienia integracyjnego jest wskazywana bliskość geograficzna, wzrostowi dystansu geograficznego między krajami powinno zatem towarzyszyć podwyższenie cel i innych barier wymiany³¹. Każde z ugrupowań (krajów)³² buduje system powiązań zewnętrznych. Na przykładzie Unii Europejskiej wyróżnia się porozumienia określane mianem piramidy preferencji³³, na mocy których:

- jest tworzona unia celna między UE a jej partnerem (Andora, San Marino, Gibraltar, Turcja),
- jest budowana strefa wolnego handlu (kraje EFTA, państwa Basenu Morza Śródziemnego),
- są udzielane jednostronne preferencje handlowe (kraje Afryki, Karaibów i Pacyfiku, WNP, pozostałe kraje objęte GSP),
- brakuje preferencji – zagwarantowane jest przestrzeganie klauzuli największego uprzywilejowania (USA, Kanada, Japonia, Australia, Nowa Zelandia, Republika Korei, Hongkong, Singapur, pozostałe kraje nieobjęte preferencjami celnymi).

Powyższa piramida jest ułożona według kryterium malejących preferencji handlowych. W większości przypadków UE ma najbliższe powiązania handlowe z krajami bliżej położonymi, co wpływa na ograniczenie współpracy z krajami objętymi najmniejszym zasięgiem uprawnień.

²⁹ A. Czarczyńska, K. Śledziwska: *Teoria europejskiej integracji gospodarczej*. C.H. Beck, Warszawa 2007, s. 29-30.

³⁰ M. Domiter: *Eksport w doktrynie i polityce gospodarczej na tle procesów liberalizacyjnych i integracyjnych*. Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego, Wrocław 2008, s. 176.

³¹ Jest to oczywiście pewne uproszczenie, niektóre bowiem kraje bezpośrednio graniczą z obszarem niezintegrowanym.

³² W przypadku strefy wolnego handlu każdy kraj prowadzi autonomiczną politykę handlową w zakresie relacji z obszarem niezintegrowanym.

³³ A. Ambroziak, E. Kawecka-Wyrzykowska: *Traktatowe stosunki handlowe Wspólnoty Europejskiej z państwami trzecimi*. W: *Unia Europejska*. Red. E. Kawecka-Wyrzykowska, E. Synowiec. IKiCHZ, Warszawa 2004, s. 294-295.

Zmiany dotyczące kierunków i wolumenu obrotów pojawiają się nie tylko w przypadku tak zaawansowanej integracji, jak w UE, ale już na etapie utworzenia strefy wolnego handlu – liberalizacji handlu towarzyszą m.in. efekt kreacji handlu oraz przesunięcia handlu. Podczas gdy pierwszy z efektów jest postrzegany jako zjawisko pozytywne, odwrócenie kierunku handlu bywa oceniane wręcz przeciwnie, gdyż powoduje większe ograniczenie więzi gospodarczych między oddalonymi od siebie w sensie geograficznym partnerami, niż wynika to z wysokości kosztów transportu czy podaży bardziej konkurencyjnych jakościowo dóbr pochodzących z krajów członkowskich. Integracja regionalna może być szkodliwa dla członków i krajów nieczłonkowskich w tym sensie, że wymusza odejście od najbardziej wydajnego dostawcy. Stworzenie bloku handlowego może bowiem prowadzić do porzucenia wydajnego zewnętrznego dostawcy na rzecz droższego, regionalnego, co jest wymuszone przez eliminację ceł w handlu regionalnym.

W związku z tym J. Bhagwati³⁴ podkreśla, że nie należy utożsamiać strefy wolnego handlu z wolnym handlem, ta pierwsza może bowiem pogarszać dobrobyt krajów członkowskich, a nawet pogorszyć efektywność światową. Na przykład USA dzięki NAFTA sprzedaje towary bez cła na rynek meksykański, ale Japonia nie może, zatem Meksyk zamienia tańszy import z Japonii na droższe towary ze Stanów Zjednoczonych. W takim przypadku występuje strata, która może (ale nie musi) być zrównoważona przez zysk konsumentów wynikający z tego, że płacą oni mniej, oraz z tego, że część droższej produkcji krajowej może ulec redukcji w wyniku spadku cen na rynku krajowym i ich zbliżenia do poziomu cen na rynku światowym. Z kalkulacji, które zostały przeprowadzone dla NAFTA oraz Mercosuru, oszacowano, że kraje te poniosły straty wynikające z przesunięcia handlu.

Bhagwati wskazuje też na inne zagrożenie płynące z preferencyjnych układów handlowych. Wprawdzie XXIV artykuł GATT, który zezwala na te układy, jednocześnie zabrania zwiększania zewnętrznych ceł i ograniczeń ilościowych, jednak takie restrykcje można wprowadzić używając elastycznych i selektywnych barier niebędących cłami (np. działania antydumpingowe, VER-y)³⁵. Praktyka pokazuje, że takie instrumenty są stosowane m.in. przez Unię Europejską w jej relacjach zewnętrznych³⁶.

Im bardziej zaawansowana integracja regionalna, tym również bardziej opłacalne inwestowanie w regionie. Jest to widoczne, gdy porówna się obszar działalności KTN ze Stanów Zjednoczonych i z UE. Unijne firmy częściej decydują się na prze-

³⁴ Zob. szerzej: J. Bhagwati: *Wolny handel dziś*. CeDeWu, Warszawa 2003, s. 110-115.

³⁵ Ibid., s. 114.

³⁶ Zob. M. Grącik: *Polityka handlowa UE i USA i ich wpływ na kraje trzecie. Instytucjonalizacja i praktyka*. W: *Procesy integracyjne i dezintegracyjne w gospodarce światowej*. Red. K. Żukowska. SGH, Warszawa 2007, s. 65-71.

niesienia produkcji na obszarze własnego kontynentu, natomiast zasięg amerykańskich KTN ma charakter globalny. Chociaż w UE różnice kosztów robocizny są znacznie mniejsze niż w skali globalnej, to jednocześnie koszty transakcyjne przenoszenia produkcji są znacznie niższe w warunkach UE dzięki efektom polityki integracyjnej. Może to stanowić przesłankę dalszego rozwoju delokalizacji produkcji w UE³⁷, co stanowi dyskryminację krajów trzecich.

Oprócz oficjalnych barier w handlu, które dzielą oddalone od siebie kraje, należy pamiętać, że wraz ze wzrostem dystansu geograficznego maleje również bliskość mentalna, kulturowa, historyczna społeczeństw, których obecność może sprzyjać budowaniu więzi gospodarczych. Osiąganie z tego tytułu korzyści wymaga podziału pracy, specjalizacji i wymiany, czyli współpracy. To, czy kooperacja jest efektywna i w jakim stopniu ludzie są motywowani, by współdziałać ze sobą, zależy w dużej mierze od społecznych reguł gry, produkcja nie jest bowiem procesem czysto technicznym, ale społecznym. Proces budowy instytucji społecznych i ekonomicznych jest w dużym stopniu endogeniczny i pozostaje funkcją stopnia rozwoju³⁸. Psycholog społeczny J. Czapiński określa to mianem kapitału społecznego, którego istotą są więzi między ludźmi i ich zdolność do kooperacji³⁹. Trudno budować te więzi w społeczeństwach, które nie mają wspólnej przeszłości i znacznie różnią się od siebie pod względem kulturowym. Narastanie tych różnic towarzyszy często wzrostowi dystansu geograficznego.

6. Międzynarodowe różnice w komunikowaniu się partnerów a współpraca międzynarodowa

Często jest głoszony pogląd, że wspólny język ma znaczący wpływ na handel bilateralny, jednak trudniej wskazać drogi tego wpływu oraz kwestie związane z lokalizacją. Oczywiście jedynie jest to, że obywatele krajów sąsiadujących, a zwłaszcza regionów przygranicznych, są skłonni uczyć się języka kraju położonego najbliżej.

Okazuje się, że wpływ barier w komunikacji może być różny w zależności od poziomu rozwoju kraju. J. Misala⁴⁰, nawiązując do Lösch, Niebuhra i Stillera, wskazuje, że trudności w komunikowaniu się mają silny negatywny wpływ w przypadku relacji między obszarami dominującymi a peryferyjnymi, średni w przypadku współpracy między centrami różnych obszarów i współpracy obszarów dominujących

³⁷ A. Zorska: Op. cit., s. 50.

³⁸ Szkice ze współczesnej teorii ekonomii. Red. W. Pachol. Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2005, s. 14.

³⁹ J. Żakowski: Polska smuta. „Polityka” 2009, nr 16, s. 18.

⁴⁰ J. Misala: Międzynarodowa zdolność..., op. cit., s. 231.

z obszarami graniczącymi, natomiast minimalny negatywny wpływ tej bariery pojawia się we współpracy między krajami obszaru dominującego. Wynika to m.in. z tego, że obywatele wysoko rozwiniętych krajów centrum mają łatwiejszy dostęp do nauki języka obcego, zatem z jednej strony relacje z obcokrajowcami nie stanowią większego wyzwania, co sprzyja umacnianiu więzi międzynarodowych na różnych płaszczyznach, a z drugiej intensyfikacja współpracy z zagranicą wymusza niejako naukę języka obcego.

Sugerowałoby to, że im kraj jest dalej położony od centrum oraz im bardziej dwa dowolne kraje są od siebie oddalone, tym bariera w komunikacji jest wyższa. Procesy globalizacji i związane z nimi migracje ludności wywołały jednak zapotrzebowanie na porozumiewanie się bez barier i w czasach współczesnych szczególnie rolę swego rodzaju wspólnego mianownika wielu nacji pełni język angielski. Rola tego języka, jako mowy handlu, finansów, a nawet technologii, wzrosła zwłaszcza w XXI wieku, aczkolwiek już pod koniec poprzedniego wieku można było zaobserwować wzrost jego znaczenia. Angielski umożliwia wymianę dóbr oraz idei przez granice. Nie dotyczy to tylko i wyłącznie regionu europejskiego, ale nawet krajów azjatyckich, które – wydawałoby się – odznaczają się wybitną odrębnością kulturową.

Obecnie angielski jest oficjalnym (urzędowym językiem) w 52 krajach oraz koloniach i podległych terytoriach. W dodatku około 1/4 do 1/3 osób na świecie rozumie i mówi po angielsku, przynajmniej w dostatecznym stopniu, co sprawia, że język ten jest powszechnie stosowany w dyplomacji i przydatny w podróżach. Około 75% korespondencji, zarówno elektronicznej, jak i tradycyjnej, odbywa się po angielsku⁴¹.

Już kraje kolonialne narzuciły terytoriom podbitym model kultury europejskiej. Istnieje wiele przykładów ilustrujących to zjawisko, chociażby podkreślanie wyższości kultury angielskiej, swego rodzaju „Englishness” w Indiach, Egipcie, Sudanie lub Alryce Wschodniej⁴². Tego rodzaju spuścizna nie jest bez znaczenia, jednak powody i zjawiska, które współcześnie przyczyniają się do „globalności” języka angielskiego, to przede wszystkim elastyczność języka pod względem absorbowania zwrotów i wyrazów obcojęzycznych, działalność KTN oraz organizacji międzynarodowych, działalność mediów, dominująca rola USA pod względem kultury oraz gospodarki, a także wzrost turystyki oraz migracji.

Badania związane z kwestiami lingwistycznymi i wymianą międzynarodową przeprowadził J. Melitz⁴³, który postawił przed sobą m.in. dwa zadania. Porównując dwie grupy krajów – prowadzących handel z użyciem translacji i komunikujących

⁴¹ D.C. Lazaro, M.E. Medalla: English as the Language of Trade, Finance and Technology in APEC: An East Asia Perspective. „Phillipine Journal of Development”, http://findarticles.com/p/articles/mi_qa5519/is_200407/ai_n21342924/ [dostęp: 27.05.2009].

⁴² M. Czerny: Op. cit., s. 31.

⁴³ Zob. J. Melitz: Language and Foreign Trade. „European Economic Review” 2008, 52, s. 667-699.

się bezpośrednio (w tym samym języku) – chciał osądzić, która forma porozumiewania się bardziej sprzyja rozwijaniu wymiany. Drugie pytanie dotyczyło wpływu dominującego na świecie języka, jakim jest angielski: czy jego znajomość bardziej sprzyja wymianie gospodarczej z zagranicą, niż opanowanie innych języków. Rezultaty badań były następujące. Bezpośrednia komunikacja sprzyja o wiele bardziej rozwijaniu wymiany, niż korzystanie z tłumaczeń. Poza tym, co wydaje się nieoczekiwane, pomimo pozycji angielskiego jako języka niemal światowego, mowa ta nie jest bardziej efektywna w promowaniu handlu niż inne wiodące europejskie języki, jak niemiecki czy francuski. Jednocześnie okazało się, że główne europejskie języki jako grupa, w tym angielski, są bardziej efektywne w promowaniu handlu niż wszystkie pozostałe języki.

Pomimo wskazanych wyników analiz empirycznych wydaje się, że można oczekiwać umacniania pozycji języka angielskiego w różnego rodzaju relacjach międzynarodowych, a tym samym umniejszenia znaczenia trudności w komunikowaniu się jako bariery współpracy międzynarodowej.

Zakończenie

Za bariery, bezpośrednio lub pośrednio wiążące się z lokalizacją krajów, uznaje się międzynarodowe różnice w poziomie rozwoju, wpływ czasu, koszty transportu, narzędzia zagranicznej polityki ekonomicznej oraz międzynarodowe różnice w komunikowaniu się partnerów. Odnosząc się do postawionej we wstępie hipotezy, można skonstatować, iż charakter i wysokość tych barier we współpracy międzynarodowej w ciągu lat i na tle zachodzących procesów globalizacji i integracji ulegają ewolucji. Wraz z postępem w technologiach transportu i komunikacji tracą stopniowo na znaczeniu takie czynniki, jak czas i koszty transportu. Świat wydaje się mniejszy, patrząc na niego przez pryzmat czasu niezbędnego do pokonania dużych odległości. Dystans geograficzny zmniejsza się przede wszystkim w dziedzinie finansów, komunikacji, inwestycji i turystyki, jednak, co należy szczególnie podkreślić, ich sieć powiązań nie oplata wszystkich gospodarek równomiernie. Istnieje wiele regionów, których mieszkańcy nie korzystają z rozwiązań nowoczesnej techniki. W związku z tym wydaje się, że największą obecnie barierą są różnice w poziomie rozwoju gospodarczego partnerów.

Najwyższy poziom obrotów odbywa się między krajami o wysokim i podobnym poziomie rozwoju. Kraje o wyższym poziomie rozwoju dysponują zarówno infrastrukturą drogową, kolejową, która ułatwia tradycyjny handel towarami i przyczynia się do redukcji kosztów transportu, jak i infrastrukturą telekomunikacyjną i informatyczną, w przypadku której koszty transportu są niemal zerowe, a czas

niezbędny do dokonania danej operacji jest minimalizowany. Znaczące w architekturze światowego systemu handlowego ugrupowania integracyjne są skłonne włączać w swoje szeregi kraje, które nie dzieli od ugrupowania nadmierna przepaść rozwojowa. Bariera w komunikowaniu się partnerów również jest mniej znacząca w przypadku krajów wysoko rozwiniętych.

Jeśli chodzi o związek poszczególnych barier z lokalizacją geograficzną krajów, to w przypadku różnic w poziomie rozwoju zasadnicze znaczenie ma odległość danego kraju od centrum gospodarczego. Znaczenie bariery upływu czasu, kosztów transportu oraz komunikowania się rośnie wraz ze wzrostem odległości krajów od siebie oraz wraz ze wzrostem odległości danego kraju od centrum. Jeżeli natomiast odnieść się do narzędzi zagranicznej polityki ekonomicznej, to najniższe bariery tego typu są pomiędzy krajami bliskimi w sensie geograficznym, jednak, jak zauważono, poziom rozwoju również nie pozostaje bez znaczenia.

THE INFLUENCE OF GEOGRAPHICAL LOCATION OF COUNTRIES ON THE LEVEL OF THE TRADE BARRIERS

Summary

This paper seeks answers to the questions on the relationship between distance and the co-operation barriers.

Each economy is more or less related to foreign economies, but along with the distance between countries some kinds of trade barriers arise – in particular the divergences in GDP per capita, the lapse of time, transport and security costs, difficulties in communication, tariffs and another instruments of trade policy. It seems, that the first barrier is the most significant, because the economic development determines also effects of the other variables. For example, more developed countries run a more intense advanced trade (in IT technologies) and this kind of cooperation is beyond of the above mentioned barriers.

It can be stated, that today the international system is composed of a core and a periphery. Being of the latter is a result of geographical location and economic development. The periphery still has a way to go in catching up the core, but it is more difficult than some years ago.

Wojciech Zembura

INSTRUMENTY POCHODNE NA RYNKU WALUTOWYM

Wstęp

Inwestorzy na świecie od dawna stosowali instrumenty pochodne, lecz dopiero w ostatnich latach nastąpił bardzo silny wzrost zainteresowania tymi instrumentami. Można sądzić, iż zjawisko to ma związek z ogromnymi stratami ponoszonymi przez instytucje finansowe. Dzienny obrót instrumentami pochodnymi sięga miliardów dolarów. Mając na uwadze skomplikowany sposób funkcjonowania tych instrumentów, stosowanie trudnych modeli matematycznych do ich wyceny, czy możemy sądzić, iż mogą się nimi zajmować tylko wykształceni, wyspecjalizowani i doświadczeni inwestorzy? Myślę, że nie, ponieważ podstawowe pojęcia i zasady związane z tymi instrumentami i obrotem nimi są łatwe do zrozumienia. Można dzisiaj zauważyć, że instrumenty pochodne są wykorzystywane przez stale rosnącą liczbę inwestorów, do których należą rządy, banki, korporacje, przedsiębiorstwa, dealerzy oraz indywidualni inwestorzy.

Celem tego artykułu jest wyjaśnienie podstawowych pojęć i zasad obrotu dotyczących pewnej grupy instrumentów pochodnych, a mianowicie instrumentów pochodnych na rynku walutowym. Dokładne omówienie tego tematu wymagałoby napisania niejednej książki, więc w artykule tym skupiono się tylko na podstawowych zagadnieniach instrumentów pochodnych na rynku walutowym. W części pierwszej przedstawiono zarys historyczny instrumentów pochodnych, w części drugiej omówiono Syntetyczne Umowy Wymiany Walutowej (SAFE), w trzeciej – walutowe kontrakty futures, a w czwartej – swapy walutowe. Opcje walutowe przedstawiono w części piątej.

1. Wprowadzenie do instrumentów pochodnych

Nazwa „pochodne” wywodzi się z języka łacińskiego od słowa *derivatio*, co oznacza wywieźć, wprowadzić. Angielskie słowo *derivatives* wywodzi się od słów oznaczających pochodzenie, przebywanie. Pochodne nie istnieją samoistnie, tak jak akcje, obligacje, miedź, złoto, ropa, pszenica czy cukier. Aby instrumenty pochodne mogły się pojawić, konieczne jest istnienie innych instrumentów stanowiących podstawę ich utworzenia, czyli tzw. instrumentów bazowych (akcje, złoto itd.). Dlatego jeżeli mamy jakikolwiek instrument pochodny, to jest on nierozzerwalnie związany z jakimś instrumentem bazowym.

Instrumenty pochodne to transakcje finansowe pomiędzy dwiema stronami lub większą ich liczbą, dotyczące przyszłej wartości instrumentów bazowych. Pochodne są instrumentami rynku terminowego. Cechą tego rynku jest istotna różnica w czasie między zawarciem umowy kupna/sprzedaży a momentem dostawy i rozliczenia. Okres między jednym a drugim zdarzeniem jest równocześnie okresem „funkcjonowania” danych instrumentów pochodnych¹.

Transakcje instrumentami pochodnymi są uznawane za wysoce skomplikowane instrumenty inwestycyjne i dlatego wiele osób twierdzi, że powstały dopiero w XX wieku. Historia jest jednak znacznie dłuższa. Pierwsze zapiski dotyczące transakcji określanych obecnie jako kontrakty futures pochodzą z XVII wieku z Japonii. Bardzo bogaci panowie feudalni, potrzebując znacznych kwot pieniędzy na swe wystawne życie, często sprzedawali ze swych magazynów nie tylko ryż, ale także przyszłe zbiory. Były to tzw. kontrakty futures na Yodoya Rice Market w Osace. Historycy uważają, że transakcje takie praktykowano jeszcze wcześniej w Chinach. Z kolei inny historyczny ślad instrumentów pochodnych pochodzi z Europy. Pod koniec lat 30. XVII wieku Anglię i Holandię opanowała tulipanowa gorączka, czyli szaleńcza chęć posiadania cebulek holenderskich tulipanów. Na cebulki te wystawiano w Holandii opcje, natomiast w Anglii na Giełdzie Królewskiej zawierano kontrakty forward. Pierwszy rynek kontraktów terminowych w Stanach Zjednoczonych powstał w połowie XIX wieku. Handlowano wtedy kontraktami na zboża. Obrót odbywał się na Chicago Board of Trade (CBOT) założonej w 1848 roku oraz na giełdzie New York Cotton Exchange (NYCE) powstałej w 1870 roku. Jednak prawdziwą karierę rynki terminowe zaczęły robić w latach 70. XX wieku.

Z jednej strony zmiany w gospodarce światowej doprowadziły do wzrostu ryzyka ponoszonego przez przedsiębiorstwa, banki oraz inne instytucje finansowe. Z drugiej strony upadek systemu z Bretton Woods w 1971 roku doprowadził do

¹ Por. P. Wilmott: *Derivatives, the Theory and Practice of Financial Engineering*. John Wiley & Sons, Inc., New York 1997, s. 24-26.

uwolnienia kursów walutowych, a tym samym znacznego wzrostu ryzyka walutowego. Także na rynku depozytów i obligacji doszło do zwiększenia zmienności stóp procentowych, na co wpływ miały następujące wydarzenia: zmiana na przełomie lat 70. i 80. celów pośrednich w amerykańskiej polityce pieniężnej oraz powstanie rynku depozytów eurodolarowych. Pierwszy i drugi szok naftowy zwiększyły z kolei niepewność na rynkach towarowych. Wszystkie te wydarzenia miały negatywny wpływ na rynki kapitałowe, co przejawiało się przede wszystkim we wzroście ryzyka mierzonego zmiennością kursów akcji. Przedsiębiorstwa, chcąc zlikwidować lub przynajmniej ograniczyć ponoszone ryzyko, były zmuszone do zabezpieczania posiadanych pozycji na rynku instrumentów pochodnych. Jednocześnie wzrost zmienności cen wielu aktywów stwarzał znacznie większe możliwości osiągania zysków spekulacyjnych. Obydwa te czynniki przyczyniły się do uformowania się strony popytowej. Jednak aby instrumenty pochodne mogły odnieść tak niesamowity sukces, konieczne było spełnienie jeszcze jednego warunku, a mianowicie stworzenie rynku, na którym mogły się spotykać strona podaźowa i popytowa. Dopóki obrót odbywał się wyłącznie na rynku pozagiełdowym, dopóty jego wartość była niewielka. Przełom dokonał się wraz z wprowadzeniem instrumentów pochodnych do obrotu giełdowego na początku lat 70. XX wieku. Obrót opcjami na akcje rozpoczął się w roku ogłoszenia modelu Blacka-Scholesa na giełdzie Chicago Board Option Exchange (CBOE) utworzonej przez Chicago Board of Trade (CBOT). Na początku lat 80. wprowadzono opcje na kursy walutowe, indeksy giełdowe oraz kontrakty futures. Znacznie wcześniej, bo już w 1972 roku, rozpoczęto obrót kontraktami futures na kursy walutowe na International Monetary Market (IMM), oddziale Chicago Mercantile Exchange (CME)². Na początku do obrotu wprowadzono kontrakty na waluty zagraniczne – szwajcarskiego franka oraz japońskiego jena. Później zaczęto notować kontrakty opierające się na innych aktywach finansowych – obligacjach i bonach skarbowych Stanów Zjednoczonych. W latach 80. rozpoczął się obrót kontraktami na indeksy akcji, z których najpopularniejszy pozostaje do dziś kontrakt na indeks S&P 500.

Jak wspomniano wcześniej, pierwotnie handel obejmował instrumenty pochodne na takie towary, jak ryż, cebulki tulipanów czy pszenica. Dzisiaj również znaczną część instrumentów bazowych stanowią towary, ale trzeba dodać, że w roli instrumentu bazowego może występować niemal każdy instrument finansowy. Obecnie występujące nowoczesne instrumenty pochodne mogą być oparte na:

- instrumentach dłużnych,
- stopach procentowych,
- indeksach giełdowych,
- instrumentach rynku pieniężnego,

² B. Millard: *Traded Options Simplified*. John Wiley & Sons, Inc., New York 1998, s. 12.

- walutach,
- surowcach,
- innych instrumentach pochodnych.

Wprowadzając czytelnika w tematykę instrumentów pochodnych, trzeba wspomnieć o bardzo ważnej właściwości, czyli o dźwigni finansowej, która jest nierozdzielnie związana z rynkiem terminowym. Otóż dźwignia finansowa to możliwość osiągania nieproporcjonalnie wysokich zysków w stosunku do kwoty zainwestowanej. Należy oczywiście pamiętać, że dźwignia finansowa działa w dwie strony. Można w szybkim tempie dużo zarobić, ale można również w szybkim tempie dużo stracić³.

2. Syntetyczne umowy wymiany walutowej (SAFE)

Syntetyczne umowy wymiany walutowej są wykorzystywane jako transakcje zabezpieczające przed zmianami kwotowań punktów terminowych. Stosowane są również przy transakcjach wymiany walut, które nie są w pełni wymienne i dostawa waluty kwotowanej może naruszać lokalne prawo dewizowe⁴.

Syntetyczne umowy wymiany walutowej (SAFE) obejmują:

- Foreign Exchange Agreements* – FXA (umowy wymiany walutowej),
- Exchange Rate Agreements* – ERA (umowy kursów wymiany).

Umowa wymiany walutowej, zwana również niezbywalnym kontraktem terminowym, to hipotetyczna transakcja terminowa, w której zamiast dostawy waluty kwotowanej w terminie wykonania transakcji następuje gotówkowe rozliczenie w walucie bazowej. Umowa wymiany walutowej jest równoznaczna z bezwarunkową transakcją terminową, połączoną z odwróconą transakcją natychmiastową w dniu rozliczenia.

Umowa kursów wymiany to hipotetyczny swap typu termin za termin, w którym zamiast dostawy waluty kwotowanej w terminie wykonania transakcji ma miejsce gotówkowe rozliczenie transakcji w walucie bazowej. Umowa kursów wymiany jest równoznaczna z terminową umową wymiany walutowej. Transakcja natychmiastowa staje się wtedy terminową, a terminowa – typu termin za termin.

Syntetyczne umowy wymiany walutowej najczęściej wykorzystują banki i międzynarodowe korporacje finansowe. Tego typu instrumenty pochodne są wykorzystywane przede wszystkim z dwóch powodów:

- zakup syntetycznych umów wymiany walutowej zabezpiecza przed wzrostem punktów swapowych,

³ Por. A. Sopoćko: *Rynkowe instrumenty finansowe*. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2005, s. 133-135.

⁴ G. Gastineau, M.P. Kritzman: *The Dictionary Risk Management*. Irvin Professional Publishing, New York 1996, s. 56-61.

sprzedaż syntetycznych umów wymiany walutowej zabezpiecza przed spadkiem punktów swapowych.

Podobnie jak w przypadku kontraktów FRA (*forward rate agreement*), za kursy rozliczenia przyjmuje się kursy podawane przez Brytyjskie Stowarzyszenie Bankowców⁵.

3. Walutowe kontrakty futures

Walutowe kontrakty futures to terminowe kontrakty walutowe o wystandaryzowanych wielkościach i terminach zapadalności. Są to instrumenty rynku giełdowego. Upraszczając, można powiedzieć, że kontrakt futures jest umową zawartą między dwoma stronami, z których jedna zobowiązuje się do dostarczenia określonych dóbr (waluty) w określonym czasie w przyszłości po cenach wynegocjowanych w momencie zawierania kontraktu, natomiast druga strona zobowiązuje się do odbioru przedmiotu kontraktu na warunkach w nim określonych⁶. Na rynku futures rzadko występuje fizyczna dostawa waluty (około 2,5% transakcji). Pozycje na większości kontraktów są zamykane przed nadejściem terminu zapadalności.

Walutowe kontrakty futures, podobnie jak terminowe transakcje walutowe, umożliwiają zabezpieczenie się przed ryzykiem walutowym. Wyróżnia się dwa podstawowe rodzaje tych kontraktów:

- walutowe kontrakty futures dla dowolnych walut względem dolara,
- walutowe kontrakty futures dla kursów krzyżowych.

Po raz pierwszy walutowe kontrakty futures zostały wprowadzone na rynek w 1972 roku przez dział Międzynarodowego Rynku Pieniężnego (*International Monetary Market* – IMM) Giełdy Kupieckiej w Chicago (*Chicago Mercantile Exchange* – CME). Kontrakty tego typu są oferowane obecnie m.in. przez:

- IMM (największy udział w rynku),
- SIMEX – *Singapore International Monetary Exchange* (Międzynarodowy Rynek Pieniężny w Singapurze,
- MAC – *MidAmerica Commodity Exchange* (Środkowoamerykańska Giełda Towarowa).

⁵ Kontrakt swap to rodzaj umowy zawieranej pomiędzy dwoma lub więcej stronami, które zobowiązują się, że w określonym momencie w przyszłości wymienią się pewnymi płatnościami wedle reguł zdefiniowanych w kontrakcie swapowym. Swapy są rodzajem instrumentów pochodnych, czyli praw majątkowych, których cena rynkowa jest zależna od ceny lub wartości określonych papierów wartościowych, walut, stóp procentowych bądź jeszcze innych instrumentów bazowych. FRA jest typem kontraktu, na mocy którego jego uczestnicy zapewniają sobie określony poziom otrzymywanej lub płaconej w przyszłości stopy procentowej. Kontrakt FRA jest najczęściej rozliczany jako różnica między stopą uzgodnioną w kontrakcie a stopą rynkową występującą w okresie, którego dotyczy ten kontrakt. Więcej na ten temat zob. w: A. Sopoćko: Op. cit., s. 167-230.

⁶ Por. R.W. Kolb: Wszystko o instrumentach pochodnych. WIG-PRESS, Warszawa 1997.

– FINEX – *Financial Instruments Exchange* (Finansowy dział Giełdy Bawełny w Nowym Jorku).

IMM oraz SIMEX działają z wykorzystaniem wspólnego systemu – MOS, co oznacza, że transakcje zawierane na jednej giełdzie mogą być zawierane na drugiej i odwrotnie.

W tabeli 1 zostały przedstawione niektóre z ważniejszych kontraktów występujących na IMM/CME.

Tabela 1

Walutowe kontrakty futures występujące na IMM/CMM

Walutowe kontrakty futures względem dolara	Podstawa kontraktu
Funt szterling	62 500 GBP
Jen japoński	12 500 000 JPY
Frank szwajcarski	125 000 CHF
Dolar australijski	100 000 AUD
Peso meksykańskie	500 000 MXN

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z Giełdy Kupieckiej w Chicago.

Omawiając walutowe kontrakty futures występujące w obrocie giełdowym, warto przypomnieć istotne właściwości, którymi się charakteryzują te instrumenty:

1. Standaryzacja kontraktu co do wielkości, cyklu transakcji, kursu wymiany czy minimalnej zmiany ceny.
2. Możliwe jest odwołanie zawartej pozycji, czyli pozycja przyjęta w kontrakcie może być likwidowana przez przyjęcie pozycji odwrotnej. W praktyce tylko niewielka część kontraktów futures osiąga termin zapadalności.
3. Istnieje rynek publiczny – ceny są ogólnie dostępne. Transakcje są zawierane na parkiecie giełdy, w systemie *open outcry*, a ceny są podawane do publicznej wiadomości na tablicy giełdy, w prasie finansowej oraz za pomocą systemów informacyjnych, takich jak np. Reuter.
4. Niskie ryzyko kredytowe, ponieważ Izba Rozrachunkowa jest zawsze partnerem transakcji. Dlatego też kontrakt nie jest zawierany bezpośrednio między kupującym i sprzedającym. Izba Rozrachunkowa bierze na siebie ryzyko bankructwa partnera. W takiej sytuacji nikt nie może mieć dostępu do rynku bez sprawdzenia wiarygodności kredytowej przez izbę. Oznacza to, iż duże firmy nie mają żadnej przewagi nad małymi firmami czy indywidualnymi inwestorami.

Każda giełda oferująca kontrakty futures określa ich cechy. Tabela 2 przedstawia cechy przykładowego walutowego kontraktu futures (USD/CHF) występującego na IMM.

Tabela 2

Walutowy kontrakt futures (USD/CHF) występujący na giełdzie w Chicago (IMM)

Cecha kontraktu	Wielkości określone przez giełdę
Podstawa kontraktu	125 000 CHF
Kurs wymiany	USD/CHF
Minimalna zmiana ceny (wielkość i wartość punktu bazowego kwotowania)	0,0001 punktu 12,50 USD
Dzienny limit cenowy	200 punktów
Miesiące dostaw (cykl kontraktów futures)	marzec, czerwiec, wrzesień, grudzień
Godziny zawierania transakcji (czas chicagowski)	7.20-14.00 ostatni dzień 7.20-9.15
Ostatni dzień występowania kontraktu na giełdzie	dwa dni robocze przed trzecią środą miesiąca dostawy
Data dostawy (dzień rozliczenia kontraktu)	trzecia środa miesiąca

Źródło: Ibid.

Ostatni dzień występowania kontraktu na giełdzie to po prostu ostatni moment na zawarcie transakcji z udziałem kontraktu. Gdy kontrakt futures wygasa, jedna strona kontraktu otrzymuje (płaci) jedną walutę, a druga strona otrzymuje (płaci) drugą walutę.

Jeśli chodzi o kwotowania walutowych kontraktów futures, to można zauważyć, iż na większości giełd są podawane w sposób pośredni, czyli metodą amerykańską. Metoda ta polega na kwotowaniu kursu walutowego względem dolara, w którym dolar jest walutą kwotowaną, a druga waluta – walutą bazową. Przykładem mogą być następujące kwotowania:

$$\text{CHF/USD} = 0,9389$$

$$\text{JPY/USD} = 0,0105$$

Jest to odwrotna metoda do europejskiej (kwotowanie bezpośrednie), która dominuje na natychmiastowych rynkach walutowych. Europejska metoda kwotowania polega na tym, że dolar amerykański jest walutą bazową, a druga waluta – kwotowaną. Przykładem kwotowań bezpośrednich mogą być:

$$\text{USD/CHF} = 1,0651 (1/0,9389)$$

$$\text{USD/JPY} = 94,80 (1/0,0105)$$

Różnica w sposobie kwotowania powoduje, że gdy kursy natychmiastowe walut rosną, to kursy walutowych kontraktów futures spadają. Należy również pamiętać o pewnych wyjątkach. Otóż niektóre natychmiastowe kursy walut, jak np. GBP/USD,

są zwyczajowo kwotowane w sposób pośredni, czyli kurs natychmiastowy oraz kurs kontraktu futures kwotuje się tą samą metodą. Trzeba być bardzo ostrożnym przy odczytywaniu kursów na różnych giełdach – przykładem może być giełda FINEX, gdzie kwotowanie odbywa się sposobem europejskim, czyli bezpośrednim.

Ceny kontraktów futures są mocno związane z kursami walut na rynku natychmiastowym. Różnica między ceną natychmiastową a ceną futures wynika z różnicy w terminie dostawy danej waluty. Różnica ta jest określana terminem swap. W miarę przybliżania się terminu dostawy kontraktu futures wielkość swapu zmniejsza się, a w dniu dostawy wynosi zero, czyli cena kontraktu futures równa się cenie natychmiastowej.

Walutowe kontrakty terminowe są instrumentami giełdowymi, a giełda jest zawsze stroną transakcji zarówno dla kupujących, jak i dla sprzedających. Inwestorzy, którzy chcą kupić lub sprzedać kontrakt, są zobowiązani do wniesienia depozytu zabezpieczającego, który jest utrzymywany na rachunku izby rozrachunkowej giełdy. Uczestnik transakcji wpłaca odpowiedni depozyt stanowiący pewien procent ceny kontraktu. Izba rozrachunkowa codziennie koryguje wielkość depozytu na podstawie zmian cen kontraktu futures. W konsekwencji inwestor musi dokonywać dopłat lub może wycofać część wniesionej kwoty. Dodatkowe dopłaty na rachunek izby rozrachunkowej są nazywane depozytem uzupełniającym. System wnoszenia depozytów pozwala inwestorom na wykorzystanie efektu dźwigni finansowej, który polega na tym, że można zawierać transakcje na umowne duże kwoty kontraktu, angażując tylko niewielką część kapitału⁷. Na przykład: depozyt w wysokości 10 000 PLN może sfinansować kontrakt terminowy w wysokości 1 000 000 PLN.

Należy pamiętać, że dźwignia finansowa działa w dwie strony kontraktu; oznacza to, że inwestycje w kontrakty walutowe mogą przynieść bardzo duże zyski, ale można również dużo stracić.

4. Swapy walutowe

Swap walutowy polega na wymianie wartości nominalnej pożyczki oraz jej oprocentowania naliczonego według stałej stopy procentowej w jednej walucie na wartość nominalną pożyczki wraz z oprocentowaniem obliczonym według stałej stopy procentowej w innej walucie. Wartości obu pożyczek są w przybliżeniu równe. Swap walutowy pozwala pożyczkobiorcy lub inwestorowi na zamianę pożyczki w jednej walucie na pożyczkę w innej walucie bez ponoszenia ryzyka walutowego. Sytuacja taka zdarza się jedynie wtedy, gdy swap nie jest zamykany przed terminem

⁷ Por. R. Kolb: Understanding Futures Market. Kolb Publishing Company, Miami 1992.

zapadalności⁸. Swapy walutowe są zwykle zawierane na okres przynajmniej jednego roku.

Zaletą umowy swapowej jest to, że można ją zawrzeć w każdej chwili. Jeśli inwestor potrzebuje długookresowego kredytu na stałą stopę, niekoniecznie musi szukać do tego oferentów. Oferty kredytów w stałych stopach procentowych bywają często niekorzystne w stosunku do stopy zmiennej. Można wtedy zawrzeć umowę na kredyt o zmiennej stopie, a po jakimś czasie za pomocą operacji swap doprowadzić do jej ustabilizowania na tym samym poziomie przez cały okres spłat. Ten rezultat jest możliwy właśnie dzięki dodatkowej umowie swapowej z trzecim partnerem. Rozwiązanie to jest dość wygodne, ponieważ banki udzielające kredytu nie są zainteresowane pozyskiwaniem aktywów o stałej stopie, a więc inwestor potrzebujący takiej oferty może jej nie znaleźć.

Zawieranie kontraktów swapowych nie przebiega bezpośrednio między kontrahentami, lecz z udziałem kreatorów rynku. Ma to miejsce zwłaszcza wtedy, gdy jedna lub obie strony transakcji nie akceptują ryzyka kredytowego kontrahenta. Kreator występuje wtedy w charakterze pośrednika, co gwarantuje obu stronom transakcji otrzymywanie należnych płatności odsetek. Kreator rynku pobiera za swoje pośrednictwo opłatę, która zależy od zaangażowanego kapitału i stopy swapu. Banki kwotują swapy walutowe w postaci kursów natychmiastowych względem 6-miesięcznej stopy LIBOR. Dla różnych walut są kwotowane zarówno kursy kupna, jak i sprzedaży. W Stanach Zjednoczonych i częściowo w Wielkiej Brytanii stopy swapu są kwotowane w postaci nadwyżki nad zyskowością obligacji skarbowych o porównywalnym terminie zapadalności.

Bardzo istotną kwestią dotyczącą swapów walutowych są zasady stosowane przy kwotowaniu stałych i zmiennych stóp procentowych. Przede wszystkim na amerykańskim rynku swapów istnieje wiele sposobów obliczania płatności odsetek na podstawie stałych i zmiennych stóp procentowych. W tabeli 3 przedstawiono swapy walutowe oparte na różnej kombinacji stopy procentowej, częstotliwości dokonywanych płatności oraz instrumentu bazowego.

Tabela 3

Zasady stosowane przy kwotowaniu stałych i zmiennych stóp procentowych

Termin	Stala stopa procentowa	Zmienna stopa procentowa
1	2	3
Kwotowana stopa	<ul style="list-style-type: none"> – wielkość absolutna – marża ponad dochodowością instrumentu skarbowego 	<ul style="list-style-type: none"> – LIBOR – bazowa stopa procentowa (naliczana przez banki najlepszym kredytorom)

⁸ D. Satyajit: *Swap & Derivative Financing* The Global Reference to Products, Pricing, Applications and Markets. Probus Publishing Co., 1994, s. 64.

cd. tabeli 3

1	2	3
		– stopa certyfikatów depozytowych, bonów komercyjnych lub bonów skarbowych
Częstotliwość dokonywanych płatności	– kwartalnie – półrocznie – rocznie	– w określonych odstępach czasu – nieregularnie
Instrument bazowy	euroobligacja – obligacja skarbowa – instrument rynku pieniężnego	– obligacja – instrument rynku pieniężnego

Źródło: Ibid.

Stopy swapu dla poszczególnych walut są kwotowane na bazie różnych instrumentów. Przykładem może być stopa swapu w jenach japońskich, którą kwotuje się zwykle jako obligacje skarbowe o stałym oprocentowaniu, z którego odsetki są wypłacane co 6 miesięcy. W tabeli 4 przedstawiono różne instrumenty wykorzystywane przy kwotowaniu swapów w dolarach, frankach, funtach i jenach japońskich.

Tabela 4

Instrumenty wykorzystywane przy kwotowaniu swapów

Waluta	Kwotowana na bazie	Wypłacanie odsetek	Liczba dni stosowana do obliczania płatności odsetkowych
USD	marży ponad stopę oprocentowania obligacji skarbowych	6 miesięcy	rzeczywista liczba dni/rzeczywista liczba dni w roku
CHF	euroobligacji o stałym oprocentowaniu	1 rok	30/360
GBP	marży ponad stopę obligacji rządu brytyjskiego	6 miesięcy	rzeczywista liczba dni/360
JPY	obligacji skarbowych o stałym oprocentowaniu	6 miesięcy	rzeczywista liczba dni/365

Źródło: Ibid.

Marże swapów walutowych, wyrażone w formie nadwyżki nad dochodowością obligacji skarbowych, w znacznym stopniu zależą od przewidywanych kierunków zmian stóp procentowych. Jeżeli rynek spodziewa się spadku stóp procentowych, wielu emitentów instrumentów finansowych o stałym oprocentowaniu chce zawierać swapy, dzięki którym będą płacić odsetki według zmiennej stopy procentowej, a otrzymywać według stałej stopy. Sytuacja ta powoduje zmniejszenie marży swapów. W przypadku gdy rynek spodziewa się wzrostu stóp procentowych, marże swapów się zwiększają. Ważnym czynnikiem, który również decyduje o wysokości marży swapów, jest ryzyko kredytowe. Jedna strona transakcji swapowej musi się

liczyć z ryzykiem niewypłacalności drugiej strony kontraktu. Zawierając umowy swapowe, należy również brać pod uwagę szacowaną zmienność bazowej zmiennej stopy procentowej.

5. Opcje walutowe

Opcja walutowa jest umową, na podstawie której nabywca opcji płaci sprzedającemu premię (cena opcji) za prawo, ale nie zobowiązanie, do zakupu lub sprzedaży określonej ilości instrumentu bazowego po określonej cenie wykonania w ustalonym terminie wygaśnięcia opcji. Jak w przypadku wszystkich instrumentów pochodnych, dokonuje się tych operacji w celu zmniejszenia ryzyka przyszłych transakcji na rynku kasowym lub w celach spekulacyjnych⁹. Opcje mogą być operacjami wspierającymi transakcje kasowe, a więc można je wykorzystać do nabywania określonych towarów. Mogą też służyć do celów spekulacyjnych – w odpowiednim momencie trzeba je kupić, a po pewnym czasie sprzedać. Opcje stały się przede wszystkim dochodowym narzędziem złożonych strategii zabezpieczających i spekulacyjnych. Instrumenty te pozwalają inwestorom na dość elastyczne ich stosowanie w zależności od skłonności do ryzyka danego inwestora, umiejętności prognozowania i operowania skomplikowanymi systemami transakcyjnymi. Opcje są bardzo wrażliwe na zmiany cen i dlatego dają możliwość uzyskiwania bardzo dużego zarobku – niejednokrotnie kilkaset procent. Warto jednak pamiętać, że działający efekt dźwigni finansowej – podobnie jak w kontraktach futures – działa w obydwie strony. Każdy posiadacz opcji ma cztery możliwości wyboru: kupno, sprzedaż, wykonanie lub powstrzymanie się. Takich możliwości niestety nie ma wystawiający opcję. W takim wypadku pozostaje mu, poza czekaniem na rozwój sytuacji, zamknięcie pozycji poprzez transakcję odwrotną.

Pierwsze opcje pojawiły się na giełdach w latach 80. XX wieku. Obecnie występują na wielu giełdach, lecz pod względem wielkości obrotów najważniejsze są dwie z nich:

- Giełda Papierów Wartościowych w Filadelfii dla opcji na walutę,
- Giełda Kupiecka w Chicago dla opcji na kontrakty terminowe futures z IMM.

Wyróżnia się dwa podstawowe rodzaje opcji:

- opcja kupna (*call option*) – daje jej posiadaczowi prawo do zakupu instrumentu bazowego,
- opcja sprzedaży (*put option*) – daje jej posiadaczowi prawo do sprzedaży instrumentu bazowego.

Jeżeli chodzi o termin wykonania praw z opcji (zakup lub sprzedaż instrumentu bazowego), to wyróżniamy:

⁹ Por. J.C. Hull: *Option, Futures and Other Derivatives*. Prentice Hall Press, New York 1997.

- opcję europejską, która pozwala jej posiadaczowi na wykonanie prawa z opcji jedynie w dniu, w którym przypada termin wygaśnięcia.
- opcję amerykańską, która pozwala jej posiadaczowi na wykonanie praw z opcji w terminie wygaśnięcia lub poprzedzającym tę datę.

Tabela 5 przedstawia prawa i obowiązki związane z różnymi rodzajami opcji.

Tabela 5

Prawa i obowiązki nabywcy i sprzedającego

Opcje kupna	Opcje kupna	Opcje sprzedaży	Opcje sprzedaży
Nabywca/posiadacz opcji kupna	Sprzedający/wystawca opcji kupna	Nabywca/posiadacz opcji sprzedaży	Sprzedający/wystawca opcji sprzedaży
Prawo, ale nie zobowiązanie do: <ul style="list-style-type: none"> – zakupu instrumentu bazowego – po cenie wykonania – jeśli opcja kupna jest wykonana 	Zobowiązanie do: <ul style="list-style-type: none"> – sprzedaży instrumentu bazowego – po cenie wykonania – jeżeli posiadacz opcji zdecyduje się na zakup instrumentu bazowego 	Prawo, ale nie zobowiązanie do: <ul style="list-style-type: none"> – sprzedaży instrumentu bazowego – po cenie wykonania – jeżeli opcja sprzedaży jest wykonana 	Zobowiązanie do: <ul style="list-style-type: none"> – zakupu instrumentu bazowego – po cenie wykonania – jeżeli posiadacz zdecyduje się na sprzedaż instrumentu

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: R.W. Kolb: Wszystko o instrumentach pochodnych. WIG-PRESS, Warszawa 1997.

Instrumentami bazowymi opcji walutowych są zarówno kontrakty na rynku natychmiastowym, jak i walutowe kontrakty futures. Opcje występują na rynku giełdowym oraz pozagiełdowym.

Instrumentem bazowym opcji na rynku giełdowym jest określona kwota waluty obcej lub walutowy kontrakt futures o równorzędnej wielkości. Opcje giełdowe są standaryzowane co do:

- instrumentu bazowego.
- kwoty kontraktu,
- daty wykonania opcji,
- rodzaju opcji (przeważają amerykańskie),
- kwotowania (większość jest kwotowana pośrednio),
- obowiązku wpłacania depozytu zabezpieczającego do izby rozrachunkowej.

Na rynku pozagiełdowym dostępność opcji walutowych jest zapewniona przez profesjonalnych dealerów opcji. Wówczas warunki kontraktu opcyjnego mogą być ustalane indywidualnie. Transakcje opcjami na rynku pozagiełdowym charakteryzują się pewnymi cechami:

- są zawierane za pośrednictwem brokera opcji,
- są negocjowane,
- nie wymagają płatności marży,
- są kwotowane dla kontraktu o dużych rozmiarach,
- występują tu przede wszystkim opcje europejskie.

Zakończenie

Instrumenty pochodne są znane od lat, lecz dopiero w ostatnim dziesięcioleciu nastąpił ich szybki rozwój. Inżynieria finansowa umożliwia opracowywanie indywidualnych, dopasowanych do konkretnego przypadku technik wykorzystujących instrumenty pochodne. Istnieją przynajmniej dwie korzyści związane z instrumentami pochodnymi. Po pierwsze, są one bardzo pomocne w zarządzaniu ryzykiem. Po drugie, obrót instrumentami pochodnymi dostarcza ogólnie dostępnej informacji na temat wartości określonych aktywów, jak również kierunku, w którym zmierza gospodarka. Rynek instrumentów pochodnych nie jest, jak sądzą niektórzy, wyłącznie jaskinią hazardu, rynek ten daje przede wszystkim możliwość uzyskania dużo wyższych stóp zwrotu z inwestycji niż tradycyjny rynek akcji. Kontrakty terminowe mają jeszcze jedną bardzo ważną cechę – posługując się nimi w odpowiedni sposób, nie trzeba się martwić o poziom zysków z inwestycji nawet podczas kryzysu gospodarczego.

FOREX DERIVATIVE INSTRUMENTS

Summary

Derivative instruments have been used by investors for a long time. Recently, however, the growing interest in these particular instruments has been observed. One can presume that this phenomenon can be caused by huge losses suffered by many financial institutions. The daily trading volume of derivatives reaches milliard of US dollars.

As far as derivative instruments are concerned, their way of functioning and usage of the difficult mathematical models in their evaluation, can we think that only experienced and highly educated and specialized investors are able to use derivatives? In my opinion, it does not have to be so, because the basic notions and rules that apply to these instruments and transactions are very easy to understand and grasp. It can be generally observed nowadays that derivative instruments are used by constantly growing number of investors such as governments, banks, different kinds of corporations and companies, dealers as well as individual investors.

The aim of this article is to present and explain the basic notions and the rules of trading of a particular group of derivatives, namely forex derivative instruments. The first part of this paper is focused on the historical aspect of the mentioned instruments. The second part entirely deals with the Synthetic Agreement for Foreign Exchange (SAFE) and the third one deals with futures. The forex swaps (FX swaps) are described in the fourth part of this paper. The forex options are presented in the last part of the article, which includes also the comparison of exchange traded options and over-the-counter options.

WPŁYW FUNDUSZY STRUKTURALNYCH NA RYNEK PRACY W POLSCE

Wprowadzenie

Rynek pracy jest jednym z istotnych elementów systemu społeczno-gospodarczego. Sprawnie funkcjonujący staje się podstawą długookresowego dobrobytu społeczeństwa. Zawodność mechanizmu rynkowego w równoważeniu rynku pracy i osiągnięciu pełnego i optymalnego zatrudnienia stwarza konieczność ingerencji państwa w działanie tego mechanizmu. Skala i forma ingerencji może być zróżnicowana, a jej podstawą są środki finansowe pozostające do dyspozycji władzy gospodarczej.

Rynek pracy można uznać za sprawny, jeżeli:

- pozwala wykorzystać w pełni istniejące zasoby pracy,
- doprowadza do ich płynnej i efektywnej alokacji i realokacji,
- umożliwia rozwój kapitału ludzkiego (wiedzy, umiejętności, motywacji).

Ze względów ekonomicznych taki rynek jest ideałem, zapewniając najwyższą z możliwych efektywność wykorzystania zasobów pracy i ich rozwój. Ze względów społecznych sprzyja integracji społecznej przez dostarczanie ludziom możliwości wykonywania pracy jak najlepiej dostosowanej do ich potencjału ludzkiego, a zarazem stwarza im szanse rozwoju tego potencjału¹.

Celem artykułu jest przedstawienie potencjalnych korzyści oraz ocena faktycznie osiągniętych korzyści w odniesieniu do rynku pracy, wynikających z finansowego wsparcia gospodarki polskiej funduszami unijnymi, jak również wskazanie obszarów, gdzie przy odpowiednim ich wykorzystaniu mogą się one w największym stopniu przełożyć na gospodarczy i społeczny rozwój Polski. Należy zaznaczyć, że członko-

¹ Ocena ex ante wpływu realizacji „Wstępnego projektu Narodowego Planu Rozwoju 2007-2013” na rynek pracy ze szczególnym uwzględnieniem kobiet. Program konwergencji – Aktualizacja 2008. Red. B. Bobrowicz, G. Grodkowska, J. Liwiński, B. Rokicki, L. Wincenciak, U. Sztanderska. Ministerstwo Finansów, grudzień 2008, s. 14; M. Boni: Priorytety rozwoju Polski – kapitał ludzki (tezy robocze). „Rynek Pracy” 2006, lipiec, s. 24.

stwo w UE: nie może być rozpatrywane w pełnej izolacji od innych procesów społeczno-gospodarczych zainicjowanych wcześniej. Akcesja pomogła przyspieszyć pewne procesy, równocześnie poddając polską gospodarkę nowym trendom wynikającym z procesu regionalizacji czy globalizacji.

1. Wpływ akcesji do UE na rynek pracy

Analiza wpływu członkostwa Polski w UE na rynek pracy ma złożony i wielowymiarowy charakter. Przy ocenie należy uwzględnić dwie podstawowe trudności:

1. Po pierwsze niezmiennie trudno jest wykorzystać w tych analizach doświadczenia innych krajów, które wcześniej przystępowały do Wspólnot Europejskich czy z czasem do UE, ponieważ doświadczenia Hiszpanii, Portugalii czy Grecji istotnie się różnią. Pozwala to wysnuć wniosek, że integracja musi być uzupełniona o dodatkowe działania gospodarcze i legislacyjne, które mogą zintensyfikować pozytywne efekty dla rynku pracy.
2. Po drugie trudno przeprowadzić jednoznaczną analizę, gdy zachodzi na siebie kilka procesów i zjawisk².

Poprawa sytuacji na rynku pracy może się przejawiać zarówno w zmniejszeniu liczby bezrobotnych i stopy bezrobocia oraz zwiększeniu liczby zatrudnionych i stopy zatrudnienia, jak i podniesieniu jakości miejsc pracy i kwalifikacji siły roboczej w taki sposób, aby była ona w stanie sprostać wymogom nowoczesnej i konkurencyjnej gospodarki rynkowej. W średnim i długim okresie nie jest to możliwe bez znacznego zwiększenia stopy inwestycji i poprawy konkurencyjności gospodarki. Konieczne jest również zwiększenie odpowiedzialności administracji za rynek pracy oraz zdecydowane zwiększenie form i zakresu programów aktywnego przeciwdziałania bezrobociu³. Pozytywnym efektem będzie również zmniejszenie niedopasowań strukturalnych na rynku pracy wynikających z rozbieżności pomiędzy kwalifikacjami osób bezrobotnych a potrzebami pracodawców.

Członkostwo w UE oddziałuje na rynek pracy poprzez:

- zwiększenie mobilności przestrzennej pracowników,
- wpływ na otoczenie instytucjonalne rynku pracy,
- wzrost jakości kapitału ludzkiego,

Zwiększenie mobilności przestrzennej pracowników dotyczy w szczególności mobilności zagranicznej. W sposób fundamentalny zostały zmodyfikowane motywa-

² Na przykład zmiany strukturalne w gospodarce, globalizacja gospodarki światowej, dobra czy też zła koniunktura gospodarcza.

³ Bilans korzyści i kosztów przystąpienia Polski do Unii Europejskiej. Prezentacja wyników prac polskich ośrodków badawczych. Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa 2003, s. 14.

cje migracji. Podstawowym motywem ekonomicznym migracji obok wysokiego bezrobocia stały się różnice w poziomach dochodów. Te czynniki silnie oddziaływały na zwiększenie rozmiarów emigracji po akcesji do UE i stopniową liberalizację dostępu do rynków europejskich. Jednym z negatywnych następstw migracji może być „drenaż mózgów”, czyli wyjazd za granicę najlepiej wykształconych pracowników, naukowców czy menedżerów. W praktyce jednak na większą skalę ujawniło się zjawisko tzw. marmotrawstwa mózgów, czyli podejmowanie przez migrantów pracy poniżej kwalifikacji i deprecjacja ich kapitału ludzkiego⁴. W drugiej połowie 2008 roku pojawiła się tendencja wyhamowująca odpływ siły roboczej poza granice kraju oraz rozpoczęły się powroty emigrantów.

Wpływ akcesji na otoczenie instytucjonalne rynku pracy⁵ jest zróżnicowany w zależności od instytucji. O ile bowiem wpływ inicjatyw Unii Europejskiej, np. w obszarze opodatkowania pracy czy kształtu ubezpieczeń społecznych, jest marginalny, o tyle w zakresie regulacji prawa pracy jest zauważalny. Unia Europejska określa minimalne wymagania dotyczące warunków pracy i zatrudnienia, a także informowania i zasięgania opinii pracowników. Nastąpiły również zmiany w finansowaniu i realizacji polityki rynku pracy⁶. Aktywizacja podmiotów niepublicznych w działaniach na rzecz pomocy osobom bezrobotnym lub zagrożonym bezrobociem czy wykluczeniem społecznym jest jednym z pozytywnych skutków integracji.

Jakość kapitału ludzkiego w Polsce wzrasta dzięki środkom z funduszy strukturalnych przeznaczonym na ten cel oraz szybkim przemianom mentalnościowym społeczeństwa wyrażającym się w rosnącej gotowości do podnoszenia swoich kwalifikacji. Pozytywne oddziaływanie na jakość kapitału ludzkiego mają również inwestycje zagraniczne oraz intensyfikacja kontaktów gospodarczych, dzięki którym

⁴ Obszerna i wyczerpująca analiza skutków otwarcia europejskiego rynku pracy dla obywateli Polski znajduje się m.in. w publikacjach: M. Duszczyk, J. Wiśniewski: *Analiza społeczno-demograficzna migracji zarobkowej Polaków do państw EOG po 1 maja 2004 roku*. Ekspertyza przygotowana na zamówienie Ministerstwa Spraw Zagranicznych, Warszawa 2007, s. 16; Wpływ emigracji zarobkowej na gospodarkę Polski. Ministerstwo Gospodarki, Warszawa 2007, s. 17; P. Kaczmarczyk, J. Iurowicz: *Współczesne migracje Polaków*. Biuletyn Fundacji Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych, Warszawa 2007, s. 12; Polacy pracują poniżej swoich kwalifikacji, bo nie znają języka. „Gazeta Wyborcza” z 30.04.2008 roku.

⁵ Instytucjonalne otoczenie rynku pracy obejmuje reguły, przepisy, systemy organizacyjne, normy kulturowe, które wpływają na funkcjonowanie rynku pracy. Tradycyjnie zalicza się do nich cztery grupy rozwiązań: zasady dotyczące negocjacji placowych, system zasiłków dla bezrobotnych i innych świadczeń na ich rzecz, instytucje ochrony zatrudnienia (umów o pracę) oraz opodatkowanie pracy (wielkość klina podatkowego oraz poziom płacy minimalnej). W szerszych ujęciach do instytucji zalicza się nawet regulacje dotyczące prowadzenia działalności gospodarczej czy regulacje dotyczące mieszkalnictwa, warunkujące mobilność przestrzenną pracujących i bezrobotnych i wiele innych. Por. Ocena ex ante wpływu realizacji „Wstępnego projektu Narodowego Planu Rozwoju 2007-2013”..., op. cit., s. 14.

⁶ 5 lat Polski w Unii Europejskiej. Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa 2009, s. 256.

jest możliwy przepływ know-how, nowoczesnych metod zarządzania, wzorców pracy itp.⁷. Inwestycje w kapitał ludzki oraz rzeczowy wpływają na wzrost wydajności pracy⁸. Jednocześnie wzrost wydajności pracy nie przyczynia się do wzrostu bezrobocia, tak jak w pierwszych latach członkostwa w takich krajach, jak Hiszpania czy Portugalia. Największy wzrost liczby miejsc pracy dotyczy sektora usługowego.

2. Polska jako beneficjent funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności po 2004 roku

Już w okresie przedakcesyjnym Polska mogła korzystać ze środków finansowych UE, które pozytywnie wpływały na rynek pracy poprzez rozszerzenie działań podejmowanych w ramach aktywnej polityki państwa na rynku pracy i inwestycji w kapitał ludzki. W warunkach bardzo wysokiego poziomu bezrobocia – ponad 3 mln osób bezrobotnych w latach 2002-2003 i stopa bezrobocia sięgająca 20% pomoc finansowa była niezbędna.

Pierwszy program PHARE mający na celu poprawę sytuacji na rynku pracy, posługujący się instrumentami zbliżonymi do Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS), uruchomiono w Polsce w 1999 roku. Była nim INICJATYWA I – program na rzecz minimalizowania dolegliwych skutków społecznych towarzyszących ograniczaniu zakresu produkcji w sektorach węgla i stali wynikających z restrukturyzacji tych sektorów. W ramach tych programów wspierano osoby tracące pracę w górnictwie i hutnictwie w formie: poradnictwa zawodowego, szkoleń oraz pożyczek na rozpoczęcie działalności gospodarczej. Pracodawcy zatrudniający byłych górników i hutników mogli otrzymać refundację kosztów ubezpieczenia społecznego, pożyczki na utworzenie nowych miejsc pracy oraz dopłaty do oprocentowania kredytów. Wydatki na INICJATYWĘ I oraz następujące po niej INICJATYWY II i III to w sumie ponad 193 mln euro: 73 mln z PHARE oraz 120 mln z budżetu krajowego. Największe programy przedakcesyjne na rzecz rozwoju zasobów ludzkich były realizowane od 2000 do 2003 roku w ramach programu PHARE – Spójność Społeczna i Gospodarcza. Obejmowały one: wsparcie dla osób bezrobotnych i zagrożonych bezrobociem (poradnictwo, szkolenia, refundacja wynagrodzeń pracodawcom zatrudniającym te osoby), podnoszenie kwalifikacji pracowników i właścicieli małych i średnich przedsiębiorstw, wsparcie dla partnerów społecznych realizujących lokalne porozumienia na rzecz zatrudnienia i walki z bezrobociem. Na programy przedakcesyjne ze wszyst-

⁷ N. Nowicki: Profil wrażliwości gospodarki regionalnej na integrację z Unią Europejską. Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Gdańsk 2003, s. 55.

⁸ Oddziaływanie funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności na gospodarkę Polski w okresie 2004 – I połowa 2007. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2008, s. 26.

kich edycji PHARE w latach 1998-2003, realizujących zadania zbliżone do EFS. wydatkowano ponad 374 mln euro, z czego prawie 209 mln pochodziło z funduszy PHARE, ponad 139 z budżetu państwa i prawie 26 mln wniósł sektor prywatny⁹.

Po przystąpieniu do UE, Polska stała się jednym z głównych beneficjentów funduszy strukturalnych, które są instrumentami polityki strukturalnej. Ich zadaniem jest wspieranie restrukturyzacji i modernizacji gospodarek krajów UE. W ten sposób wpływają na zwiększenie spójności ekonomicznej i społecznej Unii. Fundusze są kierowane do tych sektorów gospodarki i regionów, które bez pomocy finansowej nie są w stanie dorównać średniemu poziomowi ekonomicznemu w UE.

W skład Unii wchodzi regiony dobrze rozwinięte, takie jak południowa Anglia, okolice Paryża czy Holandia, oraz te, których poziom rozwoju znacznie odbiega od „średniej europejskiej”. Są nimi Grecja, Irlandia, Portugalia, Północna Skandynawia i Południowe Włochy oraz nowe kraje członkowskie UE. Polityka strukturalna i fundusze mają pomóc władzom centralnym i regionalnym słabiej rozwiniętych regionów w rozwiązywaniu ich najważniejszych problemów gospodarczych.

W latach 2000-2006 funkcjonowały cztery fundusze strukturalne, realizujące cele polityki spójności UE:

- Europejski Fundusz Społeczny,
- Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej,
- Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego.
- Finansowy Instrument Orientacji Rybołówstwa.

Ponadto funkcjonował Fundusz Spójności będący instrumentem finansowym UE, nienależącym do funduszy strukturalnych, wdrażany na poziomie wybranych państw, a nie regionów. Jego celem jest ułatwienie integracji słabo rozwiniętych krajów poprzez budowę sieci transportowych oraz obiektów ochrony środowiska o znaczeniu ponadregionalnym. W latach 2007-2013, w wyniku reformy polityki spójności, liczba funduszy strukturalnych została ograniczona do dwóch: Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS) oraz Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR). Do głównego nurtu programowania został włączony również Fundusz Spójności, który w latach 2007-2013 podlega podobnym zasadom, jak fundusze strukturalne. Z kolei fundusze wspierające inwestycje w zakresie rolnictwa i rybołówstwa zostały włączone odpowiednio do Wspólnej Polityki Rolnej oraz Wspólnej Polityki Rybackiej.

Na sytuację na rynku pracy bezpośrednio lub pośrednio oddziałują środki wykorzystywane w ramach wszystkich funduszy strukturalnych¹⁰. Jednak fundu-

⁹ W trosce o pracę. Raport o rozwoju społecznym Polska 2004. Red. S. Golinowska. M. Boni. Raport UNDP, Wydawnictwo CeDeWu Sp. z o.o., s. 140.

¹⁰ Przykładowo Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej wspierał inicjatywy służące zmianom struktury zawodowej na wsi, przyczyniając się do tworzenia nowych miejsc pracy na terenach wiejskich, ale poza rolnictwem. Por. Z.W. Puślecki: Polska w warunkach członkostwa w Unii Europejskiej i globalizacji. Wydawnictwo Naukowe Forum, Poznań 2007, s. 116.

szem powołanym do bezpośredniego oddziaływania na rynek pracy jest Europejski Fundusz Społeczny.

Jedną z podstawowych zasad wykorzystania środków z funduszy strukturalnych jest zasada programowania, oznaczająca, iż środki pochodzące z funduszy strukturalnych mogą finansować tylko działania zawarte w ramach wieloletnich programów rozwoju. Wiąże się to z obowiązkiem przygotowania stosownych dokumentów, tzw. dokumentów programowych, które występują w postaci programów lub planów rozwoju. Dokumentami określającymi kierunki i wysokość wsparcia finansowego ze strony funduszy strukturalnych na realizację zamierzeń rozwojowych w Polsce w latach 2004-2006 były: Narodowy Plan Rozwoju (NPR)¹¹ oraz Podstawy Wsparcia Wspólnoty (PWW)¹², a w latach 2007-2013 Narodowa Strategia Spójności (NSS) oraz Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia (NSRO)¹³. Są one z kolei elementem odniesienia do przygotowania programów operacyjnych, uwzględniających jednocześnie zapisy Strategii Rozwoju Kraju na lata 2007-2015 (SRK)¹⁴ oraz Krajowego Programu Reform na lata 2005-2008 (KPR)¹⁵, odpowiadającego na wyzwania zawarte w Strategii Lizbońskiej.

Podstawy Wsparcia Wspólnoty w latach 2004-2006 w Polsce były wdrażane za pomocą pięciu sektorowych programów operacyjnych (SPO), w ramach których beneficjenci mogli się ubiegać o dofinansowanie. Dotyczyły one:

- wzrostu konkurencyjności przedsiębiorstw (SPO WKP),
- rozwój zasobów ludzkich (SPO RZL),
- restrukturyzacji i modernizacji sektora żywnościowego oraz rozwoju obszarów wiejskich (SPO ROL),
- rybołówstwa i przetwórstwa ryb (SPO Ryby),
- infrastruktury transportowej i gospodarki morskiej (SPO Transport).

O dofinansowanie ze środków unijnych można się było ubiegać również w ramach dwufundusowego Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju

¹¹ Narodowy Plan Rozwoju na lata 2004-2006. Dokument przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 14 stycznia 2003 roku, Warszawa 2003 – Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o Narodowym Planie Rozwoju (Dz.U. nr 116, poz. 1206, Dz.U. 2005, nr 90, poz. 759 i nr 267, poz. 2251 oraz Dz.U. 2006, nr 149, poz. 1074).

¹² Podstawy Wsparcia Wspólnoty. Promowanie rozwoju gospodarczego i warunków sprzyjających wzrostowi zatrudnienia. Bruksela-Warszawa, grudzień 2003. Dokument przyjęty przez Radę Ministrów 23 grudnia 2003 roku oraz zatwierdzony przez Komisję Europejską 22 czerwca 2004 roku.

¹³ Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013 wspierające wzrost gospodarczy i zatrudnienie. Narodowa Strategia Spójności. Dokument zaakceptowany decyzją Komisji Europejskiej zatwierdzającą pewne elementy Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, maj 2007 rok.

¹⁴ Narodowa Strategia Rozwoju Kraju na lata 2007-2015. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2006.

¹⁵ Krajowy Program Reform na lata 2005-2008 – na rzecz realizacji Strategii Lizbońskiej. Przyjęty przez Radę Ministrów 27 grudnia 2005 roku. Ministerstwo Gospodarki, Warszawa 2005.

Regionalnego (ZPORR), który był zarządzany na poziomie krajowym, ale wdrażany w systemie zdecentralizowanym na poziomie poszczególnych województw. Z kolei Program Operacyjny Pomocy Technicznej wspierał proces wdrażania funduszy strukturalnych.

Na pierwszą perspektywę finansową, w której Polska uczestniczyła na zasadach pełnoprawnego członka, tj. lata 2004-2006, wynegocjowano ponad 12,8 mld euro. Na realizację siedmiu programów operacyjnych pozyskano kwotę ponad 8,2 mld euro, na współfinansowanie dwóch Inicjatyw Wspólnotowych (Interreg III A oraz Equal) prawie 0,4 mld euro, a na działania w ramach Funduszu Spójności (wspierającego największe projekty w dziedzinie środowiska i inwestycje transportowe) kwotę prawie 4,2 mld euro¹⁶.

W latach 2007-2013 wszystkie cele zawarte w NSS będą realizowane przez określone programy finansujące, takie jak:

- Program Infrastruktura i Środowisko – współfinansowany z EFRR i FS,
- Program Innowacyjna Gospodarka – współfinansowany z EFRR,
- Program Kapitał Ludzki – współfinansowany z EFS,
- 16 Programów Regionalnych – finansowane z EFRR,
- Program Rozwój Polski Wschodniej – finansowany z EFRR,
- Program Pomoc Techniczna – finansowany z EFRR,
- Programy Europejskiej Współpracy Terytorialnej – finansowane z EFRR.

Oprócz polityki regionalnej Unia Europejska kładzie także spory nacisk na politykę rolną, rybactwa i rybołówstwa. W Polsce przejawia się to w istnieniu dwóch programów:

Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich,

Programu Operacyjnego „Zrównoważony rozwój sektora rybołówstwa i nadbrzeżnych obszarów rybactwa”.

Łączna suma środków zaangażowanych w realizację NSS w latach 2007-2013 wyniesie około 85,6 mld euro, z czego 67,3 mld euro będzie pochodziło z budżetu UE¹⁷.

Przyznając środki finansowe, Komisja Europejska wymaga przeprowadzenia oceny skuteczności wykorzystywania przyznanej pomocy tzw. ewaluacji. Zgodnie z obowiązującymi regulacjami prawnymi, ocena wpływu interwencji z wykorzystaniem funduszy strukturalnych jest dokonywana systematycznie w odniesieniu do wszystkich instytucji i państw członkowskich korzystających z tej pomocy¹⁸.

¹⁶ Oddziaływanie funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności.... op. cit., s. 12.

¹⁷ Ibid., s. 16.

¹⁸ Na podstawie Rozporządzenia (WE) Nr 1260/1999 z dnia 21 czerwca 1999 roku ustanawiającego przepisy ogólne w sprawie funduszy strukturalnych (tytuł IV skuteczność pomocy z funduszy) dokonywano takiej oceny do roku 2006. W latach 2007-2013 oceny będą dokonywane zgodnie z Rozporządzeniem Rady (WE) Nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 ustanawiającym ogólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności.

Ewaluacja stopniowo staje się kluczowym narzędziem w analizie i ocenie trafności kierunków interwencji współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej, a także w ocenie skuteczności i efektywności podejmowanych działań w tym obszarze. Jej celem jest formułowanie rekomendacji użytecznych z punktu widzenia sprawnego wdrażania funduszy publicznych.

W celu uzyskania informacji na temat bezpośredniego wpływu funduszy strukturalnych na podstawowe wielkości makroekonomiczne można zastosować podejście „oddolne” (*a bottom-up approach*), które polega na analizie danych dotyczących projektów, uzyskanych w procesie monitorowania (najlepiej dodatkowo uwiarygodnionych poprzez badania ankietowe i inne). W tym celu może być również wykorzystana alternatywna technika zwana „odgórną” (*a top-down technique*), wykorzystująca techniki ekonometryczne z punktu widzenia makroekonomicznego¹⁹.

Badania mogą mieć również charakter *ex ante*, *on going*, *ex post*.

Badania *ex ante* to ocena szacunkowa przeprowadzana przed wdrożeniem interwencji lub w trakcie jej projektowania. Pozwala na ocenę trafności i spójności zamierzeń, jak też na dokonanie korekt. Daje władzom publicznym informacje o szansach powodzenia programów, projektów czy działań oraz realistycznego oszacowania celów i wartości docelowych. Jest konieczną podstawą do monitorowania i dalszej ewaluacji.

Badanie *on going* – badanie bieżące/uzupełniające – może być prowadzone przez cały okres realizacji interwencji. Umożliwia korygowanie interwencji w trakcie jej trwania poprzez wsparcie procesu zarządzania. Poddaje analizie pierwsze efekty interwencji oraz ewentualne problemy, słabości strukturalne lub zmiany w otoczeniu zewnętrznym.

Badanie *ex post* – ocena pełna przeprowadzana po zakończeniu realizacji interwencji – podsumowuje i ocenia efekty oczekiwane i nieoczekiwane, a także efektywność. Ma określić czynniki wpływające na sukces lub niepowodzenie interwencji, a także trwałość rezultatów i oddziaływania, dając tym samym asumpt do projektowania przyszłych interwencji lub korekt interwencji realizowanych.

Ewaluacja *ex ante* jest prowadzona przez państwa będące beneficjentami funduszy strukturalnych, natomiast ewaluacja *ex post* pozostaje w gestii Komisji Europejskiej. W przypadku ewaluacji *on going* przyjmuje się, że badania podejmują zarówno kraje członkowskie UE, jak i Komisja Europejska²⁰.

Baza badań ewaluacyjnych w ramach Narodowego Planu Rozwoju na lata 2004-2006 i Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia na lata 2007-2013 stanowi

¹⁹ Measuring Structural Funds Employment Effects. Working Dokument No 6. European Commission, Directorate-General Regional Policy, September 2006.

²⁰ Ewaluacja *ex ante* – podsumowanie doświadczeń administracji polskiej. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2007, s. 9.

zbiór 139 ewaluacji²¹. Nieliczne z nich dotyczą oddziaływania na rynek pracy. Pierwsze analizy *ex ante* dotyczące kierunków i skali przyszłego wpływu środków unijnych (wraz ze współfinansowaniem ze środków krajowych publicznych i prywatnych) na zmiany w zatrudnieniu i bezrobociu przeprowadzono z użyciem polskiej adaptacji modelu Hermin²² oraz modelu MaMoR2, będącego tzw. obliczeniowym modelem równowagi ogólnej²³. Rozbieżności w prognozach przygotowanych przez Wrocławską Agencję Rozwoju Regionalnego oraz Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową (IBnGR) wynikają w dużym stopniu z różnej konstrukcji modeli ekonometrycznych i różnych teorii ekonomicznych leżących u ich podstaw. Model Hermin jest zorientowany w większym stopniu na efekty popytowe mające charakter zmian krótkoterminowych, natomiast model wykorzystany przez IBnGR jest zorientowany na efekty podażowe (zmiany długoterminowe)²⁴.

Bez wątpienia bardzo dobrym ich uzupełnieniem są analizy przeprowadzone w ramach badania „Wpływ interwencji z funduszy strukturalnych UE na zatrudnienie”²⁵. Badanie łączy elementy metodologii typu „*top-down*” (podejście odgórne, zstępujące) z elementami metodologii typu „*bottom-up*” (podejście oddolne, wstępujące), która jest zalecana przez Komisję Europejską dla okresu 2007-2013. Dodatkowo, koncepcja metodologiczna badania polega na wykorzystaniu trzech rodzajów danych: makroekonomicznych (przede wszystkim pochodzących z BAEL), z monitoringu i pierwotnych gromadzonych w badaniach ankietowych.

²¹ Stan na 19 grudnia 2007 roku na podstawie serwisu informacyjnego Ministerstwa Rozwoju Regionalnego: <http://www.fundusze-strukturalne.gov.pl/NR/rdonlyres/8292BC86-7BE0-4D50-8F02-DEBECDC56AF/43883/dodruku.pdf>

²² Model HERMIN został pierwotnie zbudowany przez dr. Johna Bradleya do modelowania gospodarki irlandzkiej. W związku z tym, że konstrukcja modelu umożliwia również analizę wpływu funduszy pomocowych UE na procesy gospodarcze, model HERMIN został następnie wykorzystany w wielu krajach, zarówno członkowskich, jak i kandydujących do UE. W pierwszej połowie lat 90. model został zastosowany w Irlandii, Grecji, Portugalii i Hiszpanii, a w latach 1997-1999 w Słowenii, Czechach i Rumunii. Następnie, w ramach prac nad Narodowymi Planami Rozwoju, w latach 1999-2002 został wykorzystany do analizy makroekonomicznej niewielkich gospodarek dwóch państw bałtyckich: Łotwy i Estonii, a w roku 2003 rozpoczęto również prace nad wersją modelu dla gospodarki węgierskiej. Kolejnym i naturalnym etapem rozwoju modelu była jego regionalizacja i w rezultacie w latach 2000-2003 model został zaadaptowany w Północnej Irlandii, Mezzogiorno (południowe rejony Włoch) i w Nowych Landach (Wschodnie Niemcy). W Polsce prace nad adaptacją modelu zostały podjęte w 2002 roku przez zespół Wrocławskiej Agencji Rozwoju Regionalnego (WARR) pod kierownictwem prof. Janusza Zaleskiego, we współpracy z dr Johnem Bradley'em – autorem bazowego modelu HERMIN i wieloletnim pracownikiem naukowym irlandzkiego Instytutu Badań Społeczno-Ekonomicznych w Dublinie (The Economic and Social Research Institute – ESRI).

²³ T. Kaczor: Model MaMoR2 – Informacje o konstrukcji i założeniach. Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Warszawa 2006.

²⁴ Ibid., s. 4.

²⁵ Wpływ interwencji z funduszy strukturalnych UE na zatrudnienie – raport końcowy. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2007.

3. Oddziaływanie funduszy strukturalnych na podstawowe zmienne na rynku pracy na podstawie wybranych badań

Instytucje naukowe i ośrodki badawcze zajmujące się problematyką rynku pracy, jak również rząd od samego początku zakładały pozytywny wpływ funduszy strukturalnych na zatrudnienie i poprawę trudnej sytuacji na polskim rynku pracy.

Środki pochodzące z funduszy UE przyczyniają się do tworzenia miejsc pracy na dwa sposoby. Po pierwsze, główni beneficjenci środków przedakcesyjnych utrzymują lub tworzą miejsca pracy poprzez realizację inwestycji współfinansowanych przez środki wspólnotowe. Po drugie, nowe miejsca pracy są tworzone przez przedsiębiorstwa realizujące inwestycje na rzecz głównych beneficjentów. Najczęściej wykonawcami konkretnych projektów na rzecz samorządów są lokalne firmy, które dzięki zwiększonym zamówieniom na towary i usługi mogą rozwijać swoją działalność. Dodatkowo, dofinansowanie programów w zakresie rozwoju zasobów ludzkich, które podnoszą potencjał kwalifikacyjny zasobów siły roboczej, umożliwia jej wejście lub utrzymanie się w zatrudnieniu.

Przejawem poprawy sytuacji na rynku pracy może być zatem zwiększenie liczby osób pracujących w gospodarce, korzystne zmiany w strukturze zatrudnienia (zwiększenie udziału pracujących w sektorze usługowym czy nowoczesnych sektorach gospodarki) czy ograniczenie bezrobocia – skrócenie czasu poszukiwania pracy czy też niekorzystnej jego struktury.

Dotychczasowe doświadczenia pokazują, że prognozy makroekonomiczne przygotowane i prezentowane przez różnorodne instytucje, różnią się między sobą w zależności od przyjętej metodologii ich opracowania. Czasami różnice są znaczne²⁶.

3.1. Wpływ funduszy strukturalnych na liczbę i strukturę pracujących oraz poziom bezrobocia w gospodarce polskiej

Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej następowało w okresie, gdy na rynku pracy panowała niezwykle trudna sytuacja. Wyrażało się to najniższym wskaźnikiem zatrudnienia i najwyższą stopą bezrobocia wśród krajów członkowskich. Akcesja następowała w okresie ożywienia gospodarczego w gospodarce światowej, co

²⁶ Bogate zestawienie trafności ostatnich prognoz makroekonomicznych można znaleźć w publikacji: K. Piech: Programowanie i prognozowanie makroekonomiczne w Polsce. Instytut Wiedzy i Innowacji, Warszawa 2007.

zainicjowało pozytywne zmiany na polskim rynku pracy, które utrzymały się do 2008 roku. Jednak kryzys w gospodarce światowej wyhamował je już na początku 2009 roku. W ciągu dwóch-trzech najbliższych lat można się spodziewać pogorszenia sytuacji w tym zakresie²⁷.

Tabela 1

Zmiany liczby osób pracujących w gospodarce polskiej w latach 2004- 2008
(IV kwartał) na podstawie badań BAEL

Wyszczególnienie	2004	2005	2006	2007	2008
Pracujący w gospodarce narodowej (w tys.), w tym	14058	14390	14911	15538	16005
Pracownicy najemni (w tys.)	10295	10701	11380	12001	12447
Pracodawcy i pracujący na własny rachunek (w tys.)	2956	2972	2911	2942	2914
Pomagający członkowie rodzin (w tys.)	807	717	621	595	644
Zmiana liczby pracujących w gospodarce narodowej (w tys.)	+340	+332	+521	+627	+467
% zmiana liczby pracujących w gospodarce w stosunku do IV kwartału roku poprzedniego	2,5	2,4	3,6	4,2	3,0
Stopa wzrostu gospodarczego w stosunku do roku poprzedniego	5,3	3,6	6,2	6,7	4,8
Stopa zatrudnienia* (BAEL)	44,3	45,2	46,5	48,5	50,4
Współczynnik aktywności zawodowej* (BAEL)	54,7	54,9	54,0	53,7	54,2
Stopa bezrobocia (BAEL)	19,0	17,7	13,8	9,6	7,1

* Przeciętnie w roku.

Źródło: Kwartalna informacja o rynku pracy. GUS, Warszawa 2005-2009; Aktywność ekonomiczna ludności Polski IV kwartał 2008. GUS, Warszawa 2009, s. 64, 67, 70.

Okres 2004-2008 charakteryzował się wzrostem liczby pracujących²⁸ w gospodarce oraz zwiększeniem wskaźnika zatrudnienia i aktywności zawodowej. W 2008 roku w gospodarce pracowało 16 mln osób, czyli o prawie 2 mln osób

²⁷ 5 lat Polski w Unii Europejskiej..., op. cit., s. 112.

²⁸ Zgodnie z metodologią przyjętą w badaniach BAEL, za pracującą uznaje się każdą osobę, która w badanym tygodniu:

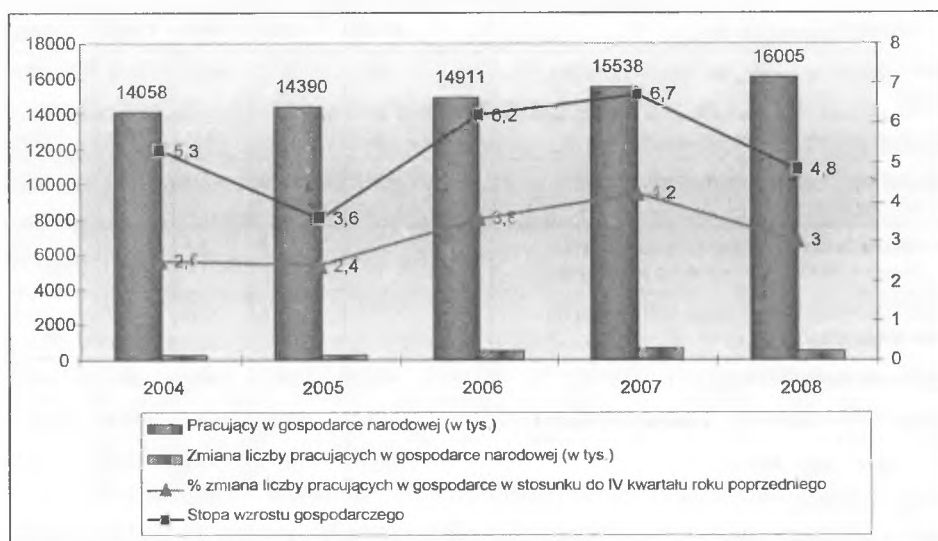
- wykonywała pracę przynoszącą zarobek lub dochód jako pracownik najemny, pracujący na własny rachunek lub pomagający członek rodziny,
- miała pracę, ale jej nie wykonywała:
 - z powodu choroby, urlopu macierzyńskiego lub wypoczynkowego,
 - z innych powodów, przy czym długość przerwy w pracy wynosiła:
 - do 3 miesięcy,
 - powyżej 3 miesięcy, ale osoba ta była pracownikiem najemnym i w tym czasie otrzymywała co najmniej 50% dotychczasowego wynagrodzenia (od I kwartału 2006 roku).

Kwartalna informacja o rynku pracy. GUS, Warszawa 2009, s. 1.

(13.8%) więcej niż w roku 2004. Co roku w gospodarce powstaje coraz to więcej miejsc pracy. Należy wyraźnie podkreślić, że przyrosty zatrudnienia nie są tożsame z liczbą utworzonych miejsc pracy, która jest wyższa ze względu na redukcje miejsc pracy w rolnictwie. Od roku 2008 przyrost liczby pracujących będzie się dokonywać w coraz wolniejszym tempie ze względu na spowolnienie gospodarcze. Mimo poprawy sytuacji na rynku pracy i zwiększenia się liczby pracujących Polaków, w bardzo wolnym tempie wzrastają wskaźniki zatrudnienia i aktywności zawodowej.

Wykres 1

Pracujący w gospodarce narodowej oraz przeciętne zatrudnienie
w sektorze przedsiębiorstw w tys. osób



Źródło: Na podstawie danych z tabeli 3.

W latach 2004-2008 występuje jednoczesny wzrost popytu na pracę – mierzonego przyrostem liczby pracujących w gospodarce – oraz wzrost PKB. W początkowym okresie wzrost popytu na pracę jest stosunkowo wolny i kształtuje się w 2004 i 2005 roku na poziomie 2,5%, a w latach następnych na poziomie 3,6%-4,2%. Spowolnienie dynamiki wzrostu gospodarczego w roku 2008 wyraziło się również spadkiem tempa wzrostu popytu na pracę. Można zatem stwierdzić, że zmiany aktywności gospodarczej wyrażone tempem zmiany PKB miały dodatni wpływ na popyt na pracę. Podobna tendencja wystąpi w sytuacji, gdy porówna się dynamikę PKB i dynamikę zmian przeciętnego zatrudnienia. Należy pamiętać, że w związku z występowaniem bezzatrudnieniowego wzrostu gospodarczego warunkiem poprawy sytuacji na rynku pracy jest wysoka dynamika wzrostu PKB. Oznacza to, że czynnikiem zmniejszającym popyt na pracę jest wzrost wydajności pracy, który obserwujemy w całym badanym

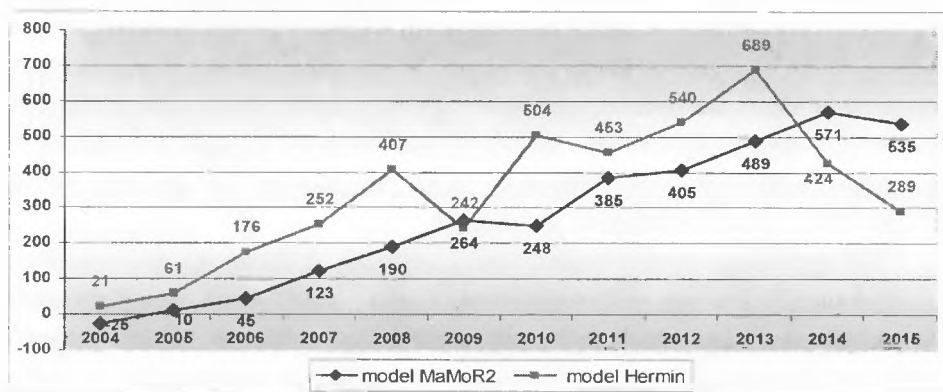
okresie. O korzystnych zmianach na rynku pracy świadczy również fakt, iż zrealizowano wszystkie założone w NPR na lata 2004-2006 cele i wskaźniki kontrolne.

Pytanie, które należy postawić w ramach prowadzonej analizy, jest następujące: W jakiej części prezentowany wzrost zatrudnienia wynika z wykorzystania przez Polskę funduszy strukturalnych po uzyskaniu pełnego członkostwa w UE?

Uwzględniając prognozy o charakterze *ex ante*, w początkowym okresie członkostwa Polski w UE prognozowano, że fundusze strukturalne umożliwią zwiększenie liczby pracujących w niewielkim stopniu. Około 10% wzrost zatrudnienia w stosunku do sytuacji, w której gospodarka polska nie otrzymuje wsparcia finansowego. W roku 2006 założony przyrost liczby pracujących według prognoz kształtuje się od 45 tys. osób (model MaMoR2) do nawet 176 tys. osób (model HERMIN). Rok 2007 jest pierwszym rokiem, w którym można zaobserwować znaczne zwiększenie wpływu funduszy unijnych na przyrost nowych miejsc pracy²⁹. Modele przewidywały, że tendencja wzrostowa utrzyma się aż do lat 2013-2014, kiedy to liczba osób pracujących będzie wyższa o około 500-600 tys. Nawet po wygaśnięciu finansowania w ramach NSRO 2007-2013 liczba osób pracujących będzie nadal większa, choć tendencja wzrostowa będzie maleć. Przedstawione dane potwierdzają pozytywny wpływ funduszy strukturalnych wykorzystywanych przez gospodarkę polską, a rzeczywistość okazała się znacznie lepsza od przewidywań.

Wykres 2

Prognozowane zmiany zatrudnienia (w tys. osób) na skutek wykorzystania funduszy strukturalnych w Polsce



Źródło: Ocena makroekonomicznego wpływu realizacji NPR 2004-2006 oraz NSRO 2007-2013 przy użyciu modelu HERMIN dla polskiej gospodarki. WARR, lipiec 2007 oraz szacunki IBnGR przygotowane na zlecenie MRR, czerwiec 2007.

²⁹ W bilansie korzyści i kosztów przystąpienia Polski do Unii Europejskiej przygotowanym w 2003 roku prognozowano, że poziom zatrudnienia będzie wyższy w 2006 roku o 250 tys. osób, a w 2007 roku o 300 tys. osób. Por. Bilans korzyści i kosztów... op. cit., s. 14; W.M. Orłowski: Makroekonomiczne aspekty członkostwa Polski w Unii Europejskiej. Komitet Integracji Europejskiej, Warszawa 2003, s. 18.

Według badania „Wpływ interwencji z funduszy strukturalnych UE na zatrudnienie”, które ma charakter *on going* w okresie 2004-2006, pomoc finansowa, którą uzyskała Polska, wpłynęła na zwiększenie liczby pracujących od 260 tys. do 452 tys. osób. Wynik ten uzyskano na podstawie badań ankietowych przeprowadzonych w badaniu głównym. Ankietowane przedsiębiorstwa wskazały, że w ramach ogólnego wzrostu zatrudnienia (853 tys. nowych miejsc pracy) od 30,5% do 53% zostało utworzonych dzięki wykorzystaniu funduszy strukturalnych. Z symulacji makroekonomicznych przeprowadzonych w trakcie badania uzyskano liczbę pośrednią: 319 tys. nowych miejsc pracy utworzonych dzięki funduszom³⁰. Należy jednocześnie zauważyć, że pomimo zróżnicowania wpływu funduszy unijnych na zatrudnienie, tendencje z nich wynikające są podobne, a szacunki dotyczące zwiększenia zatrudnienia w niewielkim stopniu się różnią. Uwzględniając wartość średnią dla różnych metod wykorzystanych w badaniu, obserwowany wzrost zatrudnienia pod koniec 2006 roku jest w 37% wynikiem działania funduszy, zaś w 63% innych czynników kształtujących rynek pracy.

Równocześnie dokonują się korzystne zmiany sektorowej struktury zatrudnienia. Badania ankietowe wskazują, że wykorzystane fundusze strukturalne pozwoliły na znaczące zwiększenie liczby pracujących w sektorze usługowym (od 267 tys. do 322 tys. osób) i przemysłowym (od 81 tys. do 273 tys. osób), podczas gdy w warunkach braku dostępu do funduszy znacznie zostałby zahamowany wzrost zatrudnienia w sektorze usługowym. W przypadku badania makroekonomicznego wartości te wynoszą 141 tys. osób w przemyśle i aż 533 tys. osób w usługach³¹. Tak znaczne zwiększenie zatrudnienia w sektorze usługowym wynika z przejęcia nadwyżek siły roboczej, która istnieje w sektorze rolniczym. W warunkach braku wsparcia finansowego ze środków unijnych zmiany te nie byłyby możliwe. Przedstawione zmiany sektorowej struktury zatrudnienia wydają się konieczne ze względu na nieefektywność sektora rolniczego, który zatrudniając około 15% zasobów siły roboczej, wytwarza tylko 5% wartości dodanej w gospodarce.

Uwzględniając wyniki badań, należy wskazać, iż prognozy przedstawione w ramach modelu Hermin, które wykazywały w okresie 2004-2006 wzrost zatrudnienia na poziomie 258 tys. osób, są bliższe rzeczywistym zmianom. Model MaMoR2 wykazał wzrost zatrudnienia w badanym okresie tylko na poziomie 30 tys. osób.

W badaniach dotyczących wykorzystania funduszy strukturalnych istotnym elementem jest również ocena jakości utworzonych miejsc pracy. Kluczowe wskaźniki, które zostały przyjęte do tej oceny, to:

³⁰ Na podstawie wyników badania „Wpływ interwencji z funduszy strukturalnych UE na zatrudnienie – raport końcowy”. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2007, s. 29-32.

³¹ Ibid., s. 34-37, s. 62-64.

- liczba utworzonych miejsc pracy – nowe miejsca pracy, które zostały utworzone bezpośrednio dzięki interwencji funduszy strukturalnych w ciągu trzech lat od zakończenia prac, wśród których można wyróżnić miejsca stałe³² i tymczasowe³³,
- liczba utrzymanych miejsc pracy – istniejące miejsca pracy, które są zagrożone lub zniknęłyby bez pomocy funduszy strukturalnych,
- liczba przeszkolonych pracowników (wskaźnik ulepszonych miejsc pracy) – ilość pracowników, którzy są szkoleni lub otrzymują inną pomoc w celu rozwijania swoich umiejętności,
- liczba przeszkolonych bezrobotnych – ilość osób bezrobotnych korzystających ze szkoleń, które zwiększają ich szanse na zatrudnienie i prowadzą do faktycznego zatrudnienia³⁴.

Dwa pierwsze wskaźniki służą do oceny efektywności wykorzystania EFRR, pozostałe do oceny efektywności wykorzystania EFS. Programy finansowane przez EFS nie tworzą miejsc pracy w sposób bezpośredni, a jedynie pośrednio przyczyniają się do podjęcia zatrudnienia po uzyskaniu dodatkowych kwalifikacji lub pozwalają na utrzymanie dotychczasowego miejsca pracy. Ocena jakości utworzonych miejsc pracy wydaje się złożona i wymaga zgromadzenia odpowiednich zasobów danych.

Z badania „Wpływ interwencji z funduszy strukturalnych UE na zatrudnienie” wynika, że nowe miejsca pracy tworzone w wyniku interwencji funduszy strukturalnych mają w zdecydowanej większości (ponad 3/4) charakter trwałe. Tymczasowe miejsca pracy dominują w sektorze społecznym i organizacji pozarządowych (około 70%), znaczny jest też ich udział (1/3) w sektorze publicznym. Sektor prywatny tworzy najbardziej stabilne miejsca pracy³⁵.

Polska, przystępując do UE, charakteryzowała się jednym z najniższych wskaźników zatrudnienia wśród krajów członkowskich. Wśród przyczyn stosunkowo niskich stóp zatrudnienia w Polsce należy wskazać:

- krótszy czas pracy,
- nicelastyczne regulacje rynków pracy, których źródłem jest nadmierna ochrona zatrudnienia,
- wysokie pozapłacowe koszty pracy,
- rozbudowany dostęp do pozapłacowych źródeł dochodów, który zachęca do substitucji dochodów z zatrudnienia dochodami z różnego rodzaju pomocy społecznej.

³² Trwale miejsca pracy to takie, które będą istniały po zakończeniu finansowania w ramach funduszy strukturalnych i które istnieją co najmniej dwa lata po zakończeniu projektu, w ramach którego zostały utworzone.

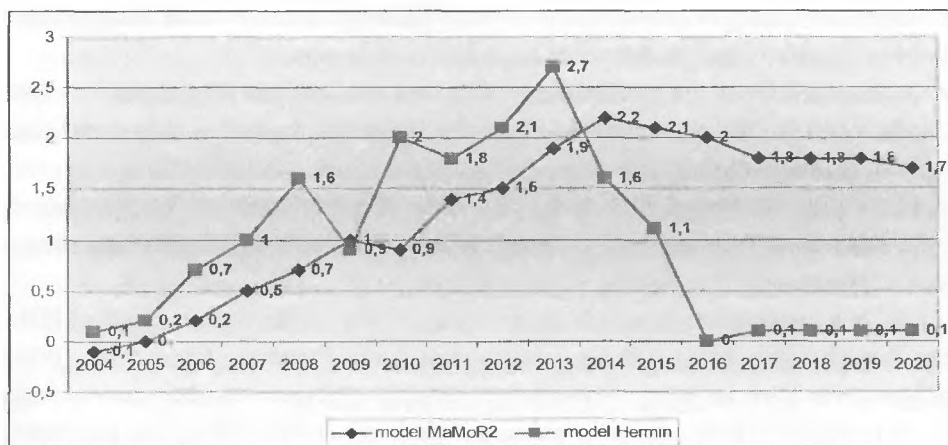
³³ Tymczasowe miejsca pracy powstają i istnieją tylko w okresie współfinansowania funduszami strukturalnymi. Są to najczęściej takie miejsca pracy, które wynikają z przygotowania i wdrażania projektów.

³⁴ Mierzenie wpływu funduszy strukturalnych na zatrudnienie. Dokument roboczy nr 6. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2006, s. 24-25.

³⁵ Na podstawie wyników badania „Wpływ interwencji z funduszy strukturalnych UE na zatrudnienie...”, op. cit., s. 53-55.

Wykres 3

Prognozowane zmiany stopy zatrudnienia (w %) na skutek wykorzystania funduszy strukturalnych w Polsce

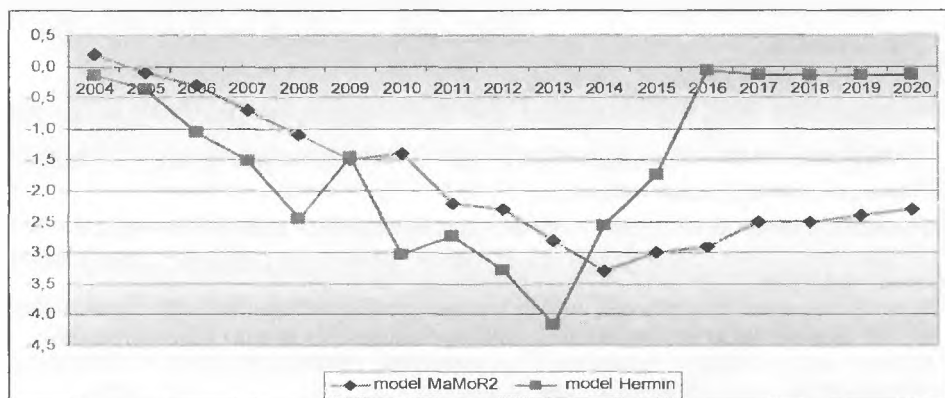


Źródło: Ibid.

W badanym okresie wskaźnik zatrudnienia zwiększył się z 44,3% w 2004 roku do 50,4% w roku 2008, co znacznie przybliży Polskę do celów wyznaczonych w Strategii Lizbońskiej w zakresie zatrudnienia. Według modelu HERMIN, całkowity jego wzrost wynika w 2/3 z pomocy finansowej UE. Model MoMaR2 wskazuje na znacznie mniejszy wpływ funduszy strukturalnych. Prognozy przewidują, że w okresach następnych ich wpływ się zwiększy, umożliwiając wzrost wskaźnika zatrudnienia o około 2% w skali roku.

Wykres 4

Prognozowane zmiany stopy bezrobocia (w %) na skutek wykorzystania funduszy strukturalnych w Polsce według modelu HERMIN i MaMoR2



Źródło: Ibid., s. 16.

Problemem polskiego rynku pracy jest bezrobocie, w szczególności w odniesieniu do osób poszukujących pracy rok i dłużej oraz ludzi młodych, z niskimi kwalifikacjami czy nieposiadających doświadczenia zawodowego. Po wejściu Polski do UE wskaźnik bezrobocia stopniowo się obniżał, osiągając pod koniec 2008 roku poziom 7,1% (według metodologii BAEL). Jest to poziom nienotowany od 1990 roku.

Niestety od początku 2009 roku stopa bezrobocia zaczyna wzrastać. To, na jakim poziomie ukształtuje się pod koniec roku, będzie zależać w dużej mierze od tego, jak dotkliwy okaże się światowy kryzys dla gospodarki polskiej.

W bilansie korzyści i kosztów przystąpienia Polski do Unii Europejskiej prognozowano, że o ile w scenariuszu izolacji bezrobocie spadnie do poziomu 16-17%, o tyle w scenariuszu akcesji spadek ten będzie nieznacznie mniejszy w pierwszych latach członkostwa (w latach 2005-2007) ze względu na zmiany restrukturyzacyjne, w następnych latach większy do tego stopnia, że w roku 2014 stopa bezrobocia powinna się ukształtować na poziomie 12%³⁶. W prognozach dotyczących stopy bezrobocia w ramach modeli HERMIN i MaMoR2 do roku 2008 zmniejszenie stopy bezrobocia wynikające z wykorzystania funduszy unijnych wynosiło około 1%-2,5% w skali roku. W latach następnych oddziaływanie tego czynnika będzie zdecydowanie większe. W konsekwencji w roku 2013 na skutek wykorzystania funduszy strukturalnych stopa bezrobocia może się obniżyć do 7,3%. Nie potwierdziły się przewidywania dotyczące wzrostu stopy bezrobocia w 2004 roku na skutek negatywnego szoku integracyjnego, przedstawione w modelu MaMoR2. Prezentowana analiza pomija jednak wpływ istotnego, lecz trudnego do oszacowania czynnika kształtującego sytuację na rynku pracy, a mianowicie migracji zagranicznych.

Podsumowanie

Analiza wpływu członkostwa Polski w UE na rynek pracy ma złożony i wielowymiarowy charakter. Pierwsze analizy *ex ante* dotyczące kierunków i skali przyszłego wpływu funduszy strukturalnych (wraz ze współfinansowaniem ze środków krajowych publicznych i prywatnych) na zmiany w zatrudnieniu i bezrobociu przeprowadzono z użyciem polskiej adaptacji modelu Hermin oraz modelu MaMoR2. Dzisiaj już wiadomo, że modele te nie w pełni zdołały przewidzieć zmiany podstawowych wielkości makroekonomicznych, co wynikało z przyjęcia błędnych założeń przy ich konstrukcji (np. dynamikę wzrostu produkcji przemysłowej głównych partnerów gospodarczych Polski założono na poziomie 5% rocznie, z wyjątkiem Niemiec, dla których przyjęto 3,5%). Ponadto, prognozy nie uwzględniają wpływu wszystkich aspektów związanych z członkostwem Polski w UE, które to również

³⁶ Bilans korzyści i kosztów..., op. cit., s. 14; W.M. Orłowski: Op. cit., s. 18.

oddziałują na rynek pracy. Pominęto wpływ migracji zagranicznych ze względu na trudności w ich oszacowaniu czy też oddziaływanie inwestycji zagranicznych. Łączny efekt makroekonomiczny tych oddziaływań będzie więc prawdopodobnie znacznie większy. Dobrym uzupełnieniem prezentowanych w opracowaniu prognoz są wyniki badania „Wpływ interwencji z funduszy strukturalnych UE na zatrudnienie”, które poddaje analizie pierwsze efekty interwencji w okresie 2004-2006.

Mimo przedstawionych niedoskonałości systemu prognozowania zmian, zaprezentowana analiza zarysowuje pozytywne tendencje na rynku pracy, które dokonują się na skutek absorpcji środków finansowych. W początkowym okresie wpływ funduszy strukturalnych na podstawowe wskaźniki rynku pracy jest umiarkowany. Odczuwalnych i trwałych efektów można się spodziewać dopiero po roku 2010, kiedy to w pełni ujawnią się efekty zrealizowanych inwestycji w okresie wcześniejszym.

Poprawa sytuacji na rynku pracy do końca 2008 roku w znacznym stopniu była determinowana ożywieniem cyklicznym. Ale jak wykazały przeprowadzone badania, wzrost zatrudnienia (liczby pracujących i stopy zatrudnienia) jest w około 40% wynikiem oddziaływania funduszy strukturalnych, zaś w 60% innych czynników kształtujących rynek pracy. Utworzone miejsca pracy w wyniku interwencji funduszy strukturalnych mają charakter trwały, tzn. istnieją co najmniej dwa lata po zakończeniu projektu, w ramach którego zostały stworzone. Były one tworzone głównie dla osób stosunkowo dobrze wykształconych (z wykształceniem wyższym lub średnim). Równocześnie można zaobserwować, że ograniczanie bezrobocia nie dokonywało się kosztem dezaktywizacji zawodowej. Odwrotnie – wzrostowi stóp zatrudnienia towarzyszył spadek bezrobocia i odsetka osób nieaktywnych zawodowo. Zwiększanie zatrudnienia nie hamowało także wzrostu produktywności pracy.

THE IMPACT STRUCTURAL FUNDS ON THE LABOUR MARKET IN POLAND

Summary

Poland has been one of the main beneficiaries of the EU means of the regional policy since 1 May 2004. At the final stage of the implementation of the programmes co-financed by structural funds for the period 2004- 2006, our country has already initiated the programmes for 2007-2013.

This article shows the impact of the structural funds on the labour market in Poland. The models HERMIN, MaMoR2 and results of research "Impact of fund structural interventions on employment" have been used to show the changes in the unemployment and employment level.

It has been known today that these models did not fully manage to foresee the change of the basic macroeconomic data. It is necessary to recognize that there will be some delayed structural funds employment effects which may not become fully apparent during the programme period itself. This may be because projects start relatively late and due to the nature of in the inter-

ventions themselves. Usually an intervention with the usage of the structural funds will affect not only the labour market, but through them it causes more changes in the socio-economic or natural environment. Results include specific effects that occur after a certain lapse of time and which are not only directly linked to the action taken and the direct beneficiaries. The global longer-term effects will affect a wider population, too.

Izabela Ostoj

ZMIANA W SYSTEMIE ZASIŁKÓW DLA BEZROBOTNYCH JAKO ELEMENT POLITYKI PAŃSTWA NA RYNKU PRACY

Wstęp

Polska dysponuje już dwudziestoletnim doświadczeniem w prowadzeniu polityki rynku pracy. Jednym z istotnych jej elementów był i nadal pozostaje zasiłek dla bezrobotnych. We wskazanym okresie kilkakrotnie następowały w nim znaczące zmiany. Każda gruntowna zmiana przepisów, a nawet drobna ich korekta jest ukierunkowana na osiągnięcie założonego celu. Warto przyrzeć się głównym motywom zmian, bezpośrednim przyczynom stosunkowo częstych nowelizacji przepisów określających zasady przyznawania zasiłków dla bezrobotnych w Polsce oraz wprowadzanym rozwiązaniom określającym sposoby osiągania zakładanych celów.

Celem artykułu jest przedstawienie zmian w regulacjach określających warunki przyznawania zasiłków osobom bezrobotnym w Polsce, jakie miały miejsce w latach 1989-2008. Nawiązuje on bezpośrednio do zmian w systemie zasiłków dla bezrobotnych, które zostały przyjęte przez Sejm RP w grudniu 2008 roku, a wejście w życie części z nich zaplanowano na początek 2010 roku. Ocena częstotliwości i charakteru przeprowadzanych korekt powinna pomóc w znalezieniu argumentów potwierdzających tezę, że zmiana w systemie zasiłków dla bezrobotnych stała się istotnym komponentem polityki rynku pracy w Polsce.

1. Istota i funkcje zasiłku dla bezrobotnych

Formy pomocy pieniężnej dla osób, które utraciły pracę, pojawiły się jeszcze w okresie manufaktury i dotyczyły osób wykonujących specyficzne zajęcia, wymagające specjalnych umiejętności (np. wytwórcy koronek w Szwajcarii). Gromadzenie

funduszy na wypadek bezrobocia było początkowo domeną związków zawodowych, które wypłacały zasiłki osobom zwalnianym z pracy. System ten stopniowo zyskiwał wsparcie środkami z budżetów miejskich (Niemcy). Jednocześnie pracodawcy dostrzegali potrzebę gromadzenia środków na wypadek utraty pracy przez wykwalifikowanych pracowników. Równolegle, od końca XIX wieku zaczęły rozwijać się systemy ubezpieczeń na wypadek bezrobocia, do których przystępowali głównie robotnicy najbardziej zagrożeni utratą pracy¹.

Z czasem ujawniła się niewydolność systemów ubezpieczeniowych w zakresie możliwości wystarczającego zabezpieczenia osób bezrobotnych. Od 1911 roku, głównie w Anglii, zaczęły się rozwijać obowiązkowe ubezpieczenia na wypadek utraty pracy. Dzięki rozwojowi ubezpieczeń państwowych w systemie zaczęli uczestniczyć pracodawcy².

Historia pokazała, że ubezpieczeniowe formy pomocy osobom bezrobotnym są niewystarczające, co było szczególnie widoczne w okresach kryzysów gospodarczych. Dlatego współcześnie systemy ubezpieczeń na wypadek bezrobocia są na różnych zasadach wspierane przez państwo. Innym rozwiązaniem, poza systemem ubezpieczeniowym, jest tworzenie specjalnego funduszu z obowiązkowych składek pracodawców, ze współudziałem państwa, z którego później są wypłacane świadczenia dla bezrobotnych. Takie rozwiązanie występuje w Polsce i jest realizowane za pośrednictwem Funduszu Pracy.

Z punktu widzenia polityki rynku pracy zasiłek dla bezrobotnych jest zaliczany do pasywnych programów rynku pracy, pełniących głównie funkcję osłonową³. Może jednak odgrywać także rolę bodźca do poszukiwania pracy. Z założenia powinien on pełnić dwie funkcje: dochodową i motywacyjną⁴. Funkcja dochodowa zasiłku dla bezrobotnych sprowadza się do zapewnienia bezrobotnemu i jego rodzinie środków utrzymania w sytuacji utraty dochodów z pracy, przez określony czas⁵. Czas ten powinien umożliwić bezrobotnemu znalezienie nowego zajęcia. Funkcja motywacyjna zasiłku dla bezrobotnych wskazuje na konieczność oddziaływania zasiłku na decyzję bezrobotnego o możliwie szybkim poszukiwaniu pracy, niezbędnym uzupełnieniu kwalifikacji lub przekwalifikowaniu. Ze względu na trudność jednoczesnej realizacji

¹ S. Golinowska: *Polityka społeczna państwa w gospodarce rynkowej. Studium ekonomiczne*. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1994, s. 104.

² Ibid., s. 105.

³ M. Kabaj: *Strategie i programy przeciwdziałania bezrobociu. Studium porównawcze*. Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa 1997, s. 67.

⁴ I. Lichniak: *Zmiany na rynku pracy w Polsce w okresie transformacji*. SGH, Warszawa 1995, s. 145-146.

⁵ Mimo iż znane są w Europie systemy zasiłków dla bezrobotnych o nieograniczonej długości okresu wypłaty, współcześnie przyjmuje się, że świadczenie to powinno mieć charakter przejściowy. Por. S. Golinowska: *Ochrona socjalna bezrobotnych w Polsce oraz w innych krajach*. CASE, Warszawa 1999, s. 8.

obydwu funkcji pozostających w sprzeczności, zwykle przeważa jedna z nich, a źródół wyboru ostatecznego rozwiązania należy raczej poszukiwać w sferze polityki.

Funkcje zasiłków dla bezrobotnych są realizowane poprzez określenie w stosownych przepisach najbardziej odpowiedniej w danych warunkach wysokości zasiłku dla bezrobotnych (istotna jest wysokość względna, np. w odniesieniu do płacy minimalnej), długości okresu jego wypłaty oraz innych szczegółowych warunków dotyczących np. okoliczności utraty prawa do zasiłku, zróżnicowania jego wysokości oraz długości okresu wypłaty w zależności od dodatkowych okoliczności, możliwości powiązania prawa do zasiłku z określonymi formami aktywności bezrobotnego (np. szkoleniem) itp. System zasiłków może bowiem oddziaływać także na skuteczność innych instrumentów ograniczania bezrobocia. Warunki te są konkretyzowane przez przyjmowanie przez organ ustawodawczy stosownych przepisów lub ich nowelizowanie w miarę pojawiania się nowych okoliczności wywołujących konieczność zmian. Okoliczności te obejmują przede wszystkim zmiany sytuacji na rynku pracy, a zwłaszcza: poziom stopy bezrobocia i jej zmiany, udział bezrobotnych długotrwale, postawy bezrobotnych w odniesieniu do kierowanych do nich propozycji pracy lub aktywnych programów rynku pracy, a także możliwości finansowe państwa, a ściślej rzecz ujmując funduszu, z którego są wypłacane zasiłki.

Każda zmiana wymaga odpowiedniego przygotowania, przedyskutowania jej w parlamencie oraz z partnerami społecznymi, co wymaga czasu. Na tym etapie zwykle ujawniają się liczne problemy polegające na opracowaniu i wyborze rozwiązań najbardziej odpowiednich w danych okolicznościach oraz zapewnieniu ich wdrożenia w takim czasie i warunkach, które dają największą szansę na osiągnięcie założonych celów. Doświadczenia Polski i innych krajów dowodzą, że system zasiłków dla bezrobotnych musi być co jakiś czas korygowany. Najczęściej nowe rozwiązania początkowo poprawiają sytuację, ale z czasem okazuje się, że uczestnicy rynku dostosowują swe zachowania do zmian i mogą przejawiać skłonność do nadużywania niektórych regulacji. Dotyczy to zarówno bezrobotnych, jak i pracodawców. Zasiłek dla bezrobotnych jest rozwiązaniem łagodzącym defekty wolnego mechanizmu rynkowego, ale stosowane regulacje ujawniają także defekty państwa.

W zakresie realizacji wyżej wymienionych funkcji zasiłków dla bezrobotnych można wskazać na pewne prawidłowości odnoszące się do aktywności osób bezrobotnych w poszukiwaniu pracy, a także powiązanych z nią istotnych zjawisk gospodarczych. Im wyższy poziom zasiłków dla bezrobotnych, tym mniejsza siła ich oddziaływania w kierunku nakłonienia bezrobotnego do intensywnego poszukiwania pracy i tym samym wyższe bezrobocie⁶. Zbliżanie się wysokości zasiłku dla bezro-

⁶ J. Meller, Z. Wiśniewski: Wyzwania globalizacyjne i integracyjne a polityka zatrudnienia i rynku pracy. W: Polityka rynku pracy wobec integracji z Unią Europejską. Red. Z. Wiśniewski. IPiSS, Warszawa 2001, s. 47.

botnych do płacy minimalnej osłabia zwykle motywację do poszukiwania pracy u osób bezrobotnych o najniższych kwalifikacjach. Jednocześnie może spowodować wzrost siły przetargowej związków zawodowych i naciski na podwyżkę płac, gdyż pozostawanie bez pracy, w przypadku ewentualnego zwolnienia, wydaje się w tych warunkach mniej uciążliwe. Powiązanie wysokości zasiłku z wysokością wynagrodzenia uzyskiwanego przed utratą pracy, nawet w ograniczonym okresie, może skłaniać do „wykorzystania” danego uprawnienia również osoby o wyższych kwalifikacjach⁷. Można tutaj zastosować pojęcie płacy progowej, jako płacy najniższej, możliwej do zaakceptowania przez daną osobę bezrobotną, na którą także będą miały wpływ indywidualne cechy i możliwości bezrobotnego, poziom płac i szczegółowe zasady ustalania wysokości zasiłków w danym regionie oraz okres pozostawania bez pracy⁸. Stosowanie wyższego zasiłku w pierwszej fazie bezrobocia (pierwsze 2-3 miesiące) może sprzyjać poszukiwaniu pracy, gdyż ułatwia bezrobotnemu ponoszenie niezbędnych kosztów z tym związanych i zbiega się z okresem najwyższej aktywności bezrobotnego ukierunkowanej na znalezienie zatrudnienia (początkowy optymizm po szoku związanym z utratą pracy zgodnie z krzywą Clarka). Relatywnie długi okres wypłaty zasiłków lub jego wydłużanie może się przyczyniać do powstawania bezrobocia długookresowego. Krótszy czas wypłaty zasiłku oznacza zwykle bardziej intensywne poszukiwanie pracy przez bezrobotnego, a jednocześnie większą skłonność pracodawcy do zatrudnienia takiej osoby. Badania prowadzone w USA i Kanadzie wykazały, że każdy dodatkowy tydzień pobierania zasiłku wydłuża okres bezrobocia o 0,16-0,2 tygodnia⁹. Szczególnie negatywny wpływ na intensywność poszukiwania pracy będzie miał zatem nieograniczony okres wypłaty zasiłku, który został uznany za podstawową przyczynę wysokiego bezrobocia w Europie w latach 80.¹⁰. Dowiedziono także, że brak zasiłków dla bezrobotnych nie chroni przed wysokim bezrobociem. Stąd niezbędne jest ustalenie takiej długości okresu wypłaty zasiłku oraz jego wysokości, które pozwolą na znalezienie najlepszego dostępnego w danych warunkach miejsca pracy, tak by zaśób pracy w gospodarce mógł być jak najlepiej wykorzystany¹¹.

Dotychczasowe doświadczenia krajów transformacji ujawniły, że system zasiłków dla bezrobotnych bywa silnie powiązany ze świadczeniami z tytułu choroby lub inwalidztwa, które mogą się stać realną alternatywą dla zasiłków, zwłaszcza

⁷ M. Kościński, M. Pickut: Instrumenty pasywnej polityki państwa na rynku pracy. W: Rynek pracy w warunkach zmian ustrojowych. Red. W. Jarmolowicz. AE, Poznań 2003, s. 190.

⁸ S. Golinowska: Ochrona socjalna..., op. cit., s. 9.

⁹ Ibid., s. 11.

¹⁰ R. Layard, S. Nickell, R. Jackman: The Unemployment Crisis. Oxford University Press, New York 1994, s. 93.

¹¹ M. Socha, U. Sztanderska: Strukturalne podstawy bezrobocia w Polsce. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002, s. 56-57.

w przypadku osób powyżej 50 roku życia, kiedy dostęp do tych świadczeń jest względnie łatwy¹². Wiedza ta przemawia za zróżnicowanym i selektywnym podejściem do wybranych zbiorowości bezrobotnych. Do grup bezrobotnych, dla których zwykle są tworzone odrębne przepisy, należą: absolwenci, osoby w wieku bliskim emerytalnego, osoby samotnie wychowujące dziecko, osoby z długim stażem pracy.

Pokazuje to, jak delikatną i złożoną materią jest obszar kształtowania i zmian już istniejących regulacji w zakresie zasiłków dla bezrobotnych. Jednocześnie system taki powinien być względnie prosty i przejrzysty. Polskie, bogate już doświadczenia w wykorzystywaniu narzędzia polityki rynku pracy, jakim jest zasiłek dla bezrobotnych, pozwalają na poszukiwanie tendencji w tym zakresie oraz formułowanie wniosków pozwalających lepiej kształtować ten fragment polityki rynku pracy w przyszłości.

2. Ważniejsze zmiany w systemie zasiłków dla bezrobotnych w Polsce w latach 1989-2008

Z względu na złożoność i szczegółowy charakter regulacji dotyczących wypłat zasiłków dla bezrobotnych, w tej części opracowania skupiono się na przepisach dotyczących wysokości zasiłków, długości okresu jego wypłaty oraz wybranych warunkach jego przyznawania.

Konieczność uregulowania kwestii zabezpieczenia socjalnego osób bezrobotnych pojawiła się wraz z rozpoczęciem procesu transformacji systemowej. Pierwsza ustawa regulująca warunki wypłat zasiłków dla bezrobotnych – ustawa z dnia 29 grudnia 1989 roku o zatrudnieniu¹³ – wprowadziła niezwykle liberalne, oceniając z pozycji dnia dzisiejszego, zasady wypłat zasiłków. Prawo do zasiłku zostało wtedy przyznane wszystkim osobom rejestrującym się w rejonowych biurach pracy (po siedmiu dniach oczekiwania), a wysokość zasiłku miała charakter regresywny i zależała od wysokości wynagrodzenia z ostatniego miesiąca i okresu pozostawania bez pracy (70% wynagrodzenia przez pierwsze 3 miesiące, 50% – przez dalsze 6 miesięcy, 40% – po upływie 9 miesięcy), jednak zasiłek nie mógł być niższy od najniższego wynagrodzenia i przekraczać przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce. Nie został ograniczony okres wypłaty zasiłku¹⁴. Tak sformułowane przepisy spowodowały

¹² S. Golinowska: *Ochrona socjalna...* op. cit., s. 12.

¹³ Ustawa z dnia 29 grudnia 1989 roku o zatrudnieniu. Dz.U. 1990, nr 75, poz. 446.

¹⁴ Brak ograniczenia okresu wypłaty zasiłku w pierwszej ustawie odnoszącej się do problemu bezrobocia był prawdopodobnie wynikiem wzorowania się na obowiązujących wówczas regulacjach w krajach Europy Zachodniej. Nieograniczony okres wypłat zasiłków dla osób bezrobotnych był w latach 80. stosowany m.in. w: Belgii, Niemczech, Irlandii, Holandii, Wielkiej Brytanii, Austrii i Finlandii, przy czym wynikało to głównie z istnienia dodatkowych zabezpieczeń uzupełniających system zasiłków z ubezpieczeń na wypadek bezrobocia. Por. R. Layard, S. Nickell, R. Jackman: Op. cit., s. 120-121.

ubieganie się o zasiłek osób, które nigdy nie pracowały i nie zamierzały pracować (np. gospodynie domowe otrzymywały zasiłek w wysokości najniższego wynagrodzenia), a także tych osób, które utraciły pracę z własnej winy. Pojawiła się patologia pod postacią narastającego bezrobocia dobrowolnego, a wraz z nią konieczność szybkiej zmiany przepisów.

Nowelizacja omawianej wyżej ustawy z lipca 1990 roku¹⁵ wprowadziła dla osób rejestrujących się jako bezrobotne wymóg zatrudnienia przez okres co najmniej 180 dni w ciągu ostatniego roku. Tym samym liczba osób uprawnionych do świadczenia istotnie się zmniejszyła.

Niedoskonałości pierwszej ustawy regulującej kwestie zatrudnienia i bezrobocia w Polsce wyzwoliły konieczność przygotowania nowej, do uchwalenia której doszło już w październiku 1991 roku¹⁶. Warto nadmienić, że stopa bezrobocia rejestrowanego zbliżała się wtedy do 11%¹⁷ i widoczna była nieuchronność dalszego jej wzrostu. W nowej ustawie zrezygnowano ze stopniowego obniżania wysokości zasiłku wraz z wydłużaniem się okresu pozostawania bez pracy, odstąpiono też od powiązania wysokości zasiłku z wysokością wcześniej osiąganego wynagrodzenia, wprowadzając jednolity zasiłek w wysokości 33% przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce. Ograniczono maksymalny okres pobierania zasiłku do 12 miesięcy (wyjątek stanowiły osoby z długim stażem pracy: kobiety – co najmniej 25 lat, mężczyźni – 30 lat, które mogły pobierać zasiłek przez 18 miesięcy), szczególne uprawnienia przyznano także osobom zwalnianym z pracy, a będącym w wieku bliskim emerytalnego – do momentu nabycia uprawnień emerytalnych. W praktyce wprowadzenie tych regulacji oznaczało obniżenie stopnia obciążenia państwa wydatkami na zabezpieczenie osób bezrobotnych, co było konieczne ze względu na nasilające się problemy gospodarcze w sferze produkcji i finansach publicznych, zwłaszcza że wydatki na zasiłki dla bezrobotnych w 1991 roku stanowiły 82% wydatków Funduszu Pracy, a wsparcie Funduszu dotacją z budżetu państwa stanowiło wtedy 61,4% jego dochodów¹⁸.

W stosunkowo krótkim czasie doszło do nowelizacji przepisów¹⁹ w zakresie wysokości zasiłku, która wzrosła do 36% przeciętnego wynagrodzenia. Kolejna nowelizacja²⁰ wprowadziła podwyższony zasiłek w gminach uznanych za zagrożone szczególnie wysokim bezrobociem strukturalnym do poziomu 52% przeciętnego

¹⁵ Ustawa z dnia 27 lipca 1990 roku o zmianie ustawy o zatrudnieniu. Dz.U. 1990, nr 56, poz. 323.

¹⁶ Ustawa z dnia 16 października 1991 roku o zatrudnieniu i bezrobociu. Dz.U. 1991, nr 106, poz. 457.

¹⁷ Według danych GUS, stopa bezrobocia w październiku 1991 roku wyniosła 10.8%.

¹⁸ Rocznik Statystyczny Pracy 1995. GUS, Warszawa 1995, s. 67.

¹⁹ Ustawa z dnia 15 lutego 1992 roku o zmianie niektórych ustaw dotyczących zatrudnienia oraz zaopatrzenia emerytalnego. Dz.U. 1992, nr 21, poz. 84.

²⁰ Ustawa z dnia 10 marca 1994 roku o zmianie ustawy o zatrudnieniu i bezrobociu oraz o zmianie ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej. Dz.U. 1994, nr 43, poz. 165.

wynagrodzenia w odniesieniu do osób, które utraciły pracę z winy zakładu pracy i jednocześnie legitymowały się bardzo długim okresem zatrudnienia (30 lat – kobiety, 35 lat – mężczyźni) lub w przypadku których okres uprawniający do nabycia świadczeń emerytalnych nie przekraczał dwóch lat. Prawo do zasiłku do czasu podjęcia pracy przyznano osobom bezrobotnym mającym na utrzymaniu co najmniej jedno dziecko (uczące się, w wieku do 25 lat) i wychowującym je samotnie lub których małżonek jest także bezrobotny i utracił prawo do zasiłku. Widoczny jest tutaj wpływ ujawniających się różnorodnych sytuacji życiowych wymagających uregulowania, a zwłaszcza dążenie do ograniczania zagrożenia ubóstwem w rodzinach mających na utrzymaniu dzieci.

W grudniu 1993 roku stopa bezrobocia rejestrowanego przekroczyła 16% i wahała się, nieznacznie osiągając najwyższy poziom w lipcu 1994 roku – 16,9%. Był to okres wzmożonych działań państwa ukierunkowanych na rozwój aktywnych metod przeciwdziałania bezrobociu i choć wydatki z Funduszu Pracy i na programy aktywne systematycznie rosły, to wydatki na zasiłki pochłaniały i tak ponad 83% łącznych wydatków Funduszu Pracy²¹.

Kolejna, nowa ustawa regulująca kwestie zatrudnienia i bezrobocia została przyjęta przez Sejm w grudniu 1994 roku²² i podtrzymała główne zasady ustalania wysokości zasiłku i długość okresu jego wypłaty. Nowym elementem było natomiast uściślenie definicji bezrobotnego – nie mogła już nim być osoba wykonująca np. prace zlecone czy umowy o dzieło. Już po roku nastąpiły jednak istotne zmiany w zakresie ustalania wysokości zasiłku. Nowelizacja obowiązującej wówczas ustawy wprowadziła po raz pierwszy wysokość zasiłku określoną kwotowo²³. Kwota ta wynosiła 260 zł i podlegała waloryzacji o wskaźnik wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych, stanowiła wówczas 37,6% przeciętnego wynagrodzenia brutto w gospodarce. Tym samym nastąpiło oderwanie wysokości zasiłku od przeciętnego poziomu wynagrodzeń w gospodarce. Wymieniona kwota stała się też podstawą przy obliczaniu wysokości zasiłków dla bezrobotnych zamieszkujących w rejonach uznanych za zagrożone wysokim bezrobociem strukturalnym, którzy zyskali prawo do 160% zasiłku podstawowego.

Lata 1995-1996 były okresem stopniowego spadku stopy bezrobocia (październik 1996 roku – 13,2%), jednak wydatki na zasiłki dla bezrobotnych stanowiły główną pozycję (około 85%) wydatków Funduszu Pracy. Wraz z poprawą możliwości zatrudnienia w gospodarce pojawiło się uzasadnienie dalszego podnoszenia

²¹ Rocznik Statystyczny Pracy 1995. Op. cit.

²² Ustawa z dnia 14 grudnia 1994 roku o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu. Dz.U. 1995, nr 1, poz. 1.

²³ Ustawa z dnia 22 grudnia 1995 roku o zmianie ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu oraz o zmianie niektórych ustaw. Dz.U. 1996, nr 5, poz. 34.

restrykcyjności przyznawania zasiłku. Towarzyszyło temu rozszerzanie stosowania aktywnych metod polityki rynku pracy²⁴.

Kolejna nowelizacja²⁵ była przeprowadzana w okresie systematycznie obniżającej się stopy bezrobocia i dobrych perspektyw dla rynku pracy. Wydłużyła ona wymagany okres zatrudnienia uprawniający do otrzymywania zasiłku dla bezrobotnych do 365 dni w ciągu 18 miesięcy poprzedzających dzień rejestracji. Zróżnicowała też wysokość przysługującego zasiłku w zależności od długości okresu zatrudnienia uprawniającego do zasiłku. Osobom, w przypadku których okres uprawniający do zasiłku był nie dłuższy niż 5 lat, przyznano zasiłek w wysokości 80% podstawowej kwoty zasiłku, natomiast osoby, które przed utratą pracy przepracowały co najmniej 20 lat, zdobyły prawo do podwyższonego zasiłku w wysokości 120% kwoty podstawowej. Zmienił się także okres wypłaty zasiłku, a jego długość została powiązana z wysokością stopy bezrobocia na obszarze działania ówczesnych rejonowych urzędów pracy. Na obszarze, na którym stopa bezrobocia nie przekraczała przeciętnej dla całego kraju (według stanu na dzień 30 czerwca roku poprzedzającego dzień nabycia prawa do zasiłku), okres pobierania zasiłku wynosił 6 miesięcy. Prawo do zasiłku przez 12 miesięcy przysługiwało na obszarze, na którym stopa bezrobocia przekraczała wysokość średnią dla całego kraju, natomiast prawo do pobierania zasiłku przez 18 miesięcy przyznano bezrobotnym zamieszkującym obszary, na których stopa bezrobocia przekraczała dwukrotnie przeciętną krajową, które jednocześnie posiadały co najmniej 20-letni okres uprawniający do zasiłku. Nowelizacja zniósła natomiast podwyższony zasiłek w rejonach zagrożonych szczególnie wysokim bezrobociem strukturalnym. Wprowadziła także zasiłki przedemerytalne i świadczenia przedemerytalne. Na tym etapie zmian przepisów wyraźnie widać wpływ zróżnicowania regionalnego bezrobocia w Polsce. Zmiany te w zamierzeniu ustawodawcy miały wzmocnić funkcję motywacyjną zasiłku dla bezrobotnych w tych rejonach, w których stopa bezrobocia była relatywnie niższa, a funkcję dochodową w tych częściach kraju, w których o pracę było rzeczywiście trudno, były zatem wyrazem dostosowania przepisów do silnego regionalnego zróżnicowania bezrobocia. Uchylono także przepisy uprawniające bezrobotnych samotnie wychowujących dzieci lub bezrobotnych, których małżonek jest także bezrobotny i utracił prawo do pobierania zasiłku do momentu uzyskania zatrudnienia, a na miejsce tej regulacji wprowadzono gwarantowany zasiłek okresowy z pomocy społecznej. W konsekwentny sposób ustawodawca dążył do wyłączenia problemu osób w wieku bliskim emerytalnego oraz kwestii zabezpieczenia materialnego rodzin borykających się z bezrobociem przez dłuższy czas z systemu zasiłków dla bezrobotnych.

²⁴ Por. S. Golinowska: *Ochrona socjalna...*, op. cit., s. 31.

²⁵ Ustawa z dnia 6 grudnia 1996 roku o zmianie ustawy o bezrobociu oraz o zmianie niektórych ustaw Dz.U. 1996, nr 147, poz. 687.

Następna nowelizacja obowiązującej wówczas ustawy miała miejsce w grudniu 2001²⁶ i podniosła podstawową kwotę zasiłku do poziomu 476,70 zł. Kwota ta odpowiadała 23% przeciętnego wynagrodzenia brutto w gospodarce²⁷. Zmiana nastąpiła w okresie ponownego pogarszania się sytuacji na rynku pracy. W grudniu 2001 roku stopa bezrobocia przekroczyła 17%.

Nowa ustawa z 2004 roku²⁸ z punktu widzenia roli państwa w ograniczaniu bezrobocia i promowaniu zatrudnienia stanowiła nowy jakościowo dokument, jednakże w kwestii zasad wypłaty zasiłku dla bezrobotnych nie wprowadziła gruntownych zmian w porównaniu z obowiązującymi wcześniej przepisami, zastosowano jednak pewne obostrzenia. Wysokość zasiłku została ustalona na poziomie 504,20 zł miesięcznie, co odpowiadało 22% przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce. Korekcie uległa długość okresu pobierania zasiłku. Wynosiła ona 6 miesięcy w odniesieniu do bezrobotnych zamieszkających na obszarze, na którym stopa bezrobocia nie przekraczała 125% przeciętnej stopy bezrobocia w kraju, 12 miesięcy – na terenach, na których stopa bezrobocia przekraczała 125% średniej stopy bezrobocia, a także w przypadku bezrobotnych powyżej 50 roku życia posiadających co najmniej 20-letni okres uprawniający do zasiłku; 18-miesięczny okres pobierania zasiłku przysługiwał bezrobotnym na obszarze, na którym stopa bezrobocia przekraczała dwukrotnie przeciętną stopę bezrobocia w kraju i jednocześnie posiadającym co najmniej 20-letni okres uprawniający do zasiłku, a także osobom bezrobotnym mającym na utrzymaniu dziecko do 15 lat, których małżonek jest także bezrobotny i wyczerpał już prawo do korzystania z zasiłku. Kwestia zasiłku dla bezrobotnych została w tej ustawie zupełnie inaczej umiejscowiona. W poprzedniej ustawie była usytuowana w rozdziale 3 pod ogólnym tytułem: „Zasady i formy przeciwdziałania bezrobociu oraz łagodzenia jego skutków”. W porządku, jaki stworzyła nowa ustawa, przepisy określające zasady wypłat zasiłków znalazły się w odrębnym, 15 rozdziale pt. „Świadczenia dla bezrobotnych”.

Zmian tych dokonywano w okresie wyjątkowo niekorzystnej sytuacji na rynku pracy. Stopa bezrobocia w I połowie 2004 roku oscylowała wokół 20%, korzystne perspektywy otwierała natomiast bliska integracja ze strukturami UE. Pewien wpływ mogła mieć już wówczas wdrażana w UE od 1998 roku Europejska Strategia

²⁶ Ustawa z dnia 17 grudnia 2001 roku o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, ustawy o ochronie roszeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy, ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu, ustawy o zakazie stosowania wyrobów zawierających azbest, ustawy o Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego oraz ustawy o ułatwieniu zatrudnienia absolwentom szkół. Dz.U. 2001, nr 154, poz. 1793.

²⁷ Obliczono na podstawie: Rocznik Statystyczny Pracy 2003. GUS. Warszawa 2003, s. 179.

²⁸ Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 roku o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Dz.U. 2004, nr 99, poz. 1001.

Zatrudnienia, która od początku była nakierowana na aktywizację bezrobotnych i wzrost zatrudnienia. W odniesieniu do zasiłków dla bezrobotnych w wytycznych na 1999 rok w ramach celu 1) zwiększenie zdolności do podejmowania pracy, znalazło się zalecenie przeglądu krajowych systemów zasiłków dla bezrobotnych z punktu widzenia możliwości podniesienia ich motywującej funkcji²⁹. Poza tym, zarówno w pierwszej wersji Strategii, jak i w jej zrewidowanym w 2003 roku wariancie, na każdym kroku podkreślano konieczność podniesienia wskaźnika zatrudnienia, aktywności osób bezrobotnych oraz przeciwdziałania długoterminowemu bezrobociu, co pośrednio stanowi bodziec do wprowadzania zmian w systemie zasiłków dla bezrobotnych ukierunkowanych na wzrost motywacji do poszukiwania pracy, podnoszenia kwalifikacji czy samozatrudnienia³⁰.

Kolejne zmiany dotyczące zasiłków dla bezrobotnych zostały wprowadzone nowelizacją obowiązujących przepisów w grudniu 2008 roku³¹. Powrócono do znanego już z początku okresu transformacji regresywnego charakteru zasiłku. W pierwszych trzech miesiącach posiadania prawa do zasiłku wynosi on 717 zł, w kolejnych miesiącach realizacji prawa do zasiłku jego wysokość obniża się do 563 zł³². Kwoty te stanowiły odpowiednio 24,4% i 19,1% przeciętnego wynagrodzenia brutto w gospodarce w 2008 roku. Wzrosła także restrykcyjność przepisów dotyczących długości okresu pobierania zasiłku. Wynosi ona 6 miesięcy w przypadku bezrobotnych zamieszkałych w powiecie, na terenie którego stopa bezrobocia nie przekracza 150% przeciętnej stopy bezrobocia w kraju lub 12 miesięcy – dla bezrobotnych zamieszkałych w powiecie, na obszarze którego stopa bezrobocia przekracza 150% przeciętnej stopy bezrobocia w kraju oraz dla osób bezrobotnych powyżej 50 roku życia posiadających co najmniej 20-letni okres uprawniający do zasiłku. Do 12 miesięcy skrócono także okres wypłaty zasiłku osobom mającym na utrzymaniu co najmniej jedno dziecko w wieku do 15 lat, jeżeli małżonek bezrobotnego jest także bezrobotny i wyczerpał już możliwość pobierania zasiłku. Z ustawy zniknęła zatem możliwość pobierania zasiłku przez 18 miesięcy³³.

Wprowadzone zmiany oznaczają w istocie skrócenie okresu wypłat zasiłków ze względu na podniesienie granicznej wysokości stopy bezrobocia do 150% średniej krajowej. Można to przedstawić za pomocą następującego przykładu.

²⁹ Commission Issues Employment Recommendations. „European Industrial Relations Review” 1999, No 310.

³⁰ Por. B. Kłos: Zrewidowana Europejska Strategia Zatrudnienia. Kancelaria Sejmu, Biuro Studiów i Ekspertyz, lipiec 2003, nr 974.

³¹ Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 roku o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz o zmianie niektórych innych ustaw. Dz.U. 2009, nr 6, poz. 33.

³² Zmiana ta wchodzi w życie 1 stycznia 2010 roku.

³³ Zmiana ta weszła w życie 1 stycznia 2009 roku.

W pierwszej połowie 2009 roku dla osób rejestrujących się jako bezrobotne i uprawnionych do zasiłku długość okresu wypłaty była określana na podstawie porównania stopy bezrobocia w danym powiecie i przeciętnej stopy bezrobocia w kraju na dzień 30 czerwca 2008 roku. Według danych GUS, przeciętna stopa bezrobocia w kraju wynosiła wtedy 9,4%. Spośród wyodrębnionych 379 powiatów i miast, 122 spełniało kryterium, zgodnie z którym osoby bezrobotne starające się o zasiłek, a zamieszkałe na ich terenie uzyskiwałyby prawo do pobierania go przez 12 miesięcy, tj. stopa bezrobocia w tych powiatach przekraczała 150% przeciętnej krajowej, czyli dla tego okresu była wyższa od 14,1%. Gdyby zastosowano kryterium z poprzedniej ustawy (powyżej 125% średniej stopy bezrobocia w kraju, czyli wyższej od 11,8%), liczba powiatów spełniająca to kryterium zwiększyłaby się o 56³⁴. Daje to pewien ogląd stopnia restrykcyjności nowej ustawy i skali redukcji uprawnień do zasiłku.

Podsumowanie

Zmiany w systemie zasiłków dla bezrobotnych w Polsce w ciągu ostatnich dwudziestu lat następowały w warunkach wysokiej zmienności stopy bezrobocia, narastania bezrobocia długookresowego, problemów niedoboru środków na realizację aktywnych programów rynku pracy, w sytuacji gdy nabycie prawa do zasiłku dla bezrobotnych skutkowało obligatoryjnością świadczenia i sprawiało, że na ten cel była kierowana przeważająca część środków Funduszu Pracy. Zmiany wybranych charakterystyk odnoszących się do obszaru decyzyjnego dotyczącego zasiłków dla bezrobotnych prezentuje tabela 1.

Tabela 1

Wybrane informacje na temat bezrobocia i skali wypłat zasiłków dla bezrobotnych w latach 1991-2008

Kategoria Rok	Stopa bezrobocia rejestrowanego (%, na koniec roku)	Udział bezrobotnych długotrwale (%, na koniec roku)	Udział bezrobotnych uprawnionych do zasiłku (%, na koniec roku)	Udział wydatków na zasiłki w wydatkach FP (%)
1	2	3	4	5
1991	12,2	b.d.	79,0	82,0
1992	14,3	45,2	52,3	86,3
1993	16,4	44,8	48,3	83,9

³⁴ Obliczenia własne na podstawie danych GUS: Stopa bezrobocia w latach 1990-2009 (bezrobocie rejestrowane) oraz Bezrobocie rejestrowane w Polsce I-III kwartał 2008, dostępnych na stronie: www.stat.gov.pl

cd. tabeli 1

1	2	3	4	5
1994	16,0	44,2	50,1	83,8
1995	14,9	37,4	58,9	84,8
1996	13,2	41,1	51,9	85,2
1997	10,3	44,3	30,5	71,2
1998	10,4	40,4	22,9	45,5
1999	13,1	38,7	23,6	49,0
2000	15,1	44,7	20,3	50,8
2001	17,5	48,3	20,0	41,9
2002	20,0	51,2	16,7	39,4
2003	20,0	52,5	15,1	32,1
2004	19,0	52,2	14,2	35,4
2005	17,6	50,2	13,5	54,0
2006	14,8	49,3	13,5	51,0
2007	11,2	45,1	14,3	42,3
2008	9,5	34,0	18,4	33,2

- od 2002 roku do opracowania danych o wysokości stopy bezrobocia wykorzystano wyniki Narodowego Spisu Powszechnego Ludności i Mieszkań oraz Powszechnego Spisu Rolnego. Stopa bezrobocia dla lat 2002 i 2003 liczona analogicznie do lat poprzednich była o 2 punkty % niższa,
- od 2005 roku dane o udziale wydatków na zasiłki obejmują świadczenia integracyjne i dodatki aktywizacyjne.

Źródło: Roczniki Statystyczne RP i Roczniki Statystyczne Pracy z odpowiednich lat, dane dostępne na stronie GUS: www.stat.gov.pl, dane MPiPS oraz obliczenia własne.

Zmianom stopy bezrobocia, wynikającym z wahań koniunktury oraz postępujących przekształceń strukturalnych w gospodarce, towarzyszył wysoki odsetek bezrobotnych długotrwale (powyżej 12 miesięcy)³⁵. Stanowi to ważki argument za koniecznością wzmacniania motywacyjnej funkcji zasiłków dla bezrobotnych, co miało miejsce w analizowanych wyżej zmianach przepisów określających warunki wypłaty zasiłków dla bezrobotnych.

Wraz z przyjęciem regulacji ograniczającej długość okresu wypłaty zasiłków oraz stopniowego wdrażania dalszych obostrzeń dotyczących uzyskiwania uprawnienia do zasiłku malał odsetek bezrobotnych posiadających prawo do zasiłku. Może

³⁵ Bezrobocie długotrwale jest także określane jako bezrobocie patologiczne, co jest związane z profesjonalizacją bezrobocia i jego chronicznością. Por. M. Kabaj: Efektywność makroekonomicznych programów przeciwdziałania bezrobociu. W: Aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu w Polsce. Narzędzia i instytucje. Red. M. Bednarski. IPiSS, Warszawa 1996, s. 306.

to także świadczyć o osłabieniu funkcji dochodowej zasiłku, choć dla jej realizacji znaczenie miała także jego wysokość, która, jak wcześniej wykazano, stopniowo się obniżała względem przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce. Z końcem lat 90. udało się także ograniczyć dominację zasiłków dla bezrobotnych jako pozycji wydatków Funduszu Pracy. Wcześniej konkurencję o środki na poziomie Funduszu Pracy przegrywały programy aktywne rynku pracy, które tworzą szanse na wychodzenie z bezrobocia, uzupełnienie kwalifikacji lub przynajmniej czasowe zatrudnienie, a ich priorytetowe znaczenie pojawiało się w charakterze postulatów już w I połowie lat 90.

Warto także zwrócić uwagę, że zmiany, jakich dokonano w systemie zasiłków dla bezrobotnych w Polsce, wpisują się w tendencję zarysowującą się w krajach należących do UE i OECD. W latach 1994-2004 długość okresu wypłaty zasiłków dla bezrobotnych skorygowano m.in. w Danii, Francji, Niemczech, na Węgrzech, w Holandii, Wielkiej Brytanii, choć zdarzały się też przypadki wydłużenia okresu wypłaty zasiłku (Czechy, Hiszpania). W Danii, Francji, Irlandii, Słowacji i Hiszpanii w tym samym okresie obniżyła się też stopa zastąpienia płacy zasiłkiem. W wielu krajach dokonano zmian, zazwyczaj zaostrzenia, dodatkowych warunków związanych z możliwością skorzystania z uprawnienia do zasiłku dla bezrobotnych³⁶. Było to związane z systematycznymi zaleceniami dokonania przeglądu krajowych rozwiązań w zakresie zasiłków dla bezrobotnych wobec zbyt słabej aktywności osób bezrobotnych i niskiej skłonności do podejmowania pracy, zwłaszcza relatywnie niżej opłacanej lub w niepełnym wymiarze czasu pracy. Były one formułowane przez Komisję Europejską oraz OECD.

Podsumowując, można sformułować kilka wniosków.

Aby system zasiłków dla bezrobotnych mógł dobrze wypełniać swe funkcje, wymaga systematycznych korekt. W ten sposób zmiana w systemie regulacji określającym warunki wypłat zasiłków staje się elementem polityki rynku pracy.

System zasiłków dla bezrobotnych Polsce w latach 1989-2008 przeszedł swoistą ewolucję, która dała możliwość zweryfikowania różnorodnych rozwiązań. Warto przypomnieć tutaj np. powiązanie wysokości zasiłku dla bezrobotnych z osiąganym wcześniej wynagrodzeniem w pierwszej ustawie, następnie – z przeciętnym wynagrodzeniem w gospodarce, wreszcie – od połowy lat 90. przejście do zasiłku określonego za pomocą konkretnej kwoty i jej okresową waloryzację. Jak wykazano, wysokość zasiłku dla bezrobotnych oddalała się stopniowo od poziomu przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce. Innowacyjnym rozwiązaniem są w tym zakresie regulacje z grudnia 2008 roku podnoszące relatywną wysokość zasiłku przez pierwsze trzy miesiące po utracie pracy i obniżające ją w kolejnych trzech miesiącach.

³⁶ OECD Employment Outlook. Boosting Jobs and Incomes. OECD 2006, s. 58.

W analizowanym okresie sukcesywnie dążono także do skrócenia okresu wypłaty zasiłku dla bezrobotnych, jednakże z uwzględnieniem wysokości stopy bezrobocia i różnorodnych sytuacji życiowych, w jakich znalazły się osoby bezrobotne.

Zmiany w systemie zasiłków wprowadzone ustawą z grudnia 2008 roku, na tle wcześniej prezentowanych, ze swych złożzeń zdają się najlepiej godzić siłę funkcji motywacyjnej zasiłku z jego funkcją dochodotwórczą. Regulacje te były przygotowywane w 2008 roku – w okresie wyjątkowo korzystnym dla rynku pracy w Polsce. Problem polega na tym, że wejście tych przepisów w życie odbywa się w czasie pogorszenia koniunktury, a w związku z tym ogromnej niepewności i zagrożenia absolutnym zmniejszeniem liczby miejsc pracy w gospodarce. Istnieje obawa, że nie był to najlepszy moment na wprowadzenie ograniczeń zakresu funkcji osłonowej zasiłków, choć ostateczny efekt będzie zależał od całokształtu programów kierowanych do osób zagrożonych utratą pracy, np. ofert szkoleniowych w okresie przestojów w przedsiębiorstwach, spowodowanych spadkiem zamówień.

Wydaje się, że stosunkowo częste zmiany wprowadzane do systemu zasiłków dla bezrobotnych w Polsce są raczej wyrazem pojawiania się nowych, nieprzewidywanych wcześniej problemów niż niedoskonałości czy też błędów konstrukcji systemu. Uwzględniają także zalecenia UE oraz OECD formułowane w obliczu wysokiej dynamiki zjawisk obserwowanych na rynku pracy, co także wpływa na wzrost częstotliwości zmian w regulacjach dotyczących zasiłków.

Wobec powyższego nie należy raczej sądzić, że uda się w najbliższym czasie stworzyć przepisy regulujące wypłaty zasiłków dla bezrobotnych na dłuższy okres, np. kilkunastu lat. Wydaje się, że należy raczej skoncentrować się na wyborze najlepszego momentu na wprowadzenie (wejście w życie) koniecznej zmiany i nadanie jej odpowiedniego kształtu.

A CHANGE IN AN UNEMPLOYMENT BENEFITS SYSTEM AS AN ELEMENT OF LABOUR MARKET POLICY

Summary

The article refers to the changes in Polish unemployment benefits system which took place during 1989-2008. The main changes were connected with the level and duration of unemployment benefits. The intention of changes was to raise incentives for unemployed to take up a job, but the aim of making an income support for unemployed during the first months after losing job was also noticed. It seems that implementation of this reform in December of 2008 especially made Polish unemployment benefits system less generous in comparison to the previous one. There is no certainty if it was the best moment because of a downturn in the economy.

Sławomir Czech

PAŃSTWO DOBROBYTU W SPOŁECZEŃSTWACH ZACHODNICH. ZARYS SPOJRZENIA EWOLUCYJNEGO

Wstęp

Państwo dobrobytu jest obecnie głęboko zakorzenionym elementem kulturowym w społeczeństwach zachodnich. Posiada poparcie mas społecznych, licznych ugrupowań pozarządowych, partii politycznych i polityków, a nawet zrzeszeń przedsiębiorców. Nie sposób dziś sobie wyobrazić podejmowania jakichkolwiek decyzji politycznych bez odnoszenia się do ich społecznych efektów i ich wpływu na sytuację grup szczególnie narażonych na wykluczenie społeczne. W jaki jednak sposób doszło do takiego ukształtowania się współczesnego ładu społecznego? Czy realizacja postulatów państwa dobrobytu oznacza, iż wszystkie problemy społeczne zostały już rozwiązane? Czy na podstawie istniejących teorii dotyczących rozwoju państwa opiekuńczego można przewidywać jego dalszą ewolucję?

Niniejszy artykuł próbuje znaleźć odpowiedzi na powyższe pytania poprzez przedstawienie zarysu ewolucji państwa dobrobytu w społeczeństwach zachodnich od jego początków z okresu końca XIX wieku aż do czasów współczesnych. Analizie podlegają czynniki, które pozwoliły na powstanie i ukształtowanie się zachodniego państwa opiekuńczego, jego pierwotne cele i funkcje, a także ich ewolucja do czasów obecnych. Przedstawiono również przegląd najpopularniejszych teorii socjologicznych i politycznych, próbujących wyjaśnić fenomen powstania i obecnego demontażu państwa dobrobytu. Ze względu na obszerność omawianego zagadnienia, niniejszy artykuł ma charakter szkicu, będącego przesłanką do dalszych badań w tym zakresie.

1. Nowy paradygmat społeczny – początki państwa dobrobytu

Przemiany społeczne XIX wieku utorowały drogę dla powstania nowoczesnej polityki społecznej, którą dzisiaj określa się mianem państwa dobrobytu. Postępująca industrializacja oraz urbanizacja społeczeństw Europy Zachodniej powodowały korozyjny ówczesnego modelu społecznego opartego z reguły na powiązaniach rodzinnych, klanowych, cechowych czy wiejskich. W modernistycznym mieście jednostka stawała się wyobcowana, a jednocześnie podporządkowana warunkom egzystencjalnym zależnym od zakładu pracy. Owe jednostki z biegiem czasu zaczęły przekształcać się w bezimienną masę robotników – proletariatu, który stawał się przyczyną i zarazem podmiotem nowych zagrożeń społecznych – buntów, strajków, niepokojów powodowanych ubóstwem, głodem i nadmierną eksploatacją. Warunki te stały się przesłanką dla coraz powszechniejszych przedsięwzięć, prywatnych i publicznych, mających na celu zmniejszenie obszarów społecznej biedy i niedoli. Dla wielu nadarzała się w końcu również okazja realizacji haseł oświeceniowych głoszących sprawiedliwość społeczną, humanizm i utylitaryzm.

Publiczna pomoc dla ubogich ma naturalnie znacznie dłuższą historię, sięgającą aż do XVI wieku¹, kiedy to w elżbietańskiej Anglii ustanowiono „An Acte for the Reliefe of the Poore”. Jednakże były to z reguły dekrety nieobejmujące wszystkich osób potrzebujących (a już na pewno nie we współczesnym rozumieniu) oraz oferujące jedynie absolutne minimum egzystencjalne, często tylko w zamian za usługę pracy na rzecz ofiarodawcy. Co więcej, utrzymywały również porządek społeczny oraz zapewniały pewien zakres kontroli nad warstwami skłonnyymi do wystąpień przeciw władzy². Sytuacja ta nie zmieniała się w zasadzie aż do końca XIX wieku, kiedy to opiekuńczość państwa zaczęła przyjmować bardziej zinstytucjonalizowaną formę.

Wyjątkiem, na który warto zwrócić uwagę, były natomiast czasy przełomu XVIII i XIX wieku w Prusach i Danii. Podstawą opiekuńczości aparatu władzy była

¹ W celu uchwycenia początków koncepcji państwa opiekuńczego można się cofnąć jeszcze wcześniej, i to do zupełnie innego obszaru kulturowego. P. Crone wskazuje na prawa istniejące w Kalifacie Abasydów z VIII wieku, gdzie enota dobroczynności odgrywała ważną rolę w ustawodawstwie muzułmańskim. Co więcej, istniał tam model redystrybucji społecznej oparty na podatkach, a mający na celu zapewnienie środków do życia osobom ubogim, starszym czy niepełnosprawnym. W długim okresie nie przełożyło się to jednak na powstanie szerszych instytucji zabezpieczenia społecznego ani tym bardziej nie miało wpływu na budowę państwa opiekuńczego społeczeństw chrześcijańskich. Tym samym model ten pozostaje poza obszarem badań dotyczących współczesnego modelu państwa dobrobytu. Zob. P. Crone: *Medieval Islamic Political Thought*, Edinburgh University Press, 2005, s. 308-309.

² Szerzej o ówczesnym pojmowaniu zjawiska ubóstwa i pomocy społecznej zob. np. L. Burkart: *Poverty, the Poor and Welfare in Medieval Urban Culture*. W: *The Welfare State. Past, Present, Future*, Red. H. Jensen. Clith's Workshop II/Edizioni Plus, Università di Pisa, 2002.

silna militaryzacja społeczeństw wymagająca od poddanych bezwzględneho posłuszeństwa, w szczególności w okresie zmagających wojennych. W zamian król zobowiązywał się do opieki nad najbardziej potrzebującymi poddanymi. A. Sørensen uważa, iż reformy duńskie z okresu 1799-1802 stworzyły pierwszy nowoczesny system opieki społecznej, który powinien być postrzegany jako pierwowzór dla późniejszych, XX-wiecznych skandynawskich państw dobrobytu³. Mieszkańcom kraju (choć głównie mieszkańcom Kopenhagi) zamierzano zapewnić szeroką opiekę społeczną obejmującą publiczne szpitale, szkoły i miejsca pracy. Planowano również wprowadzenie transferów pieniężnych dla potrzebujących. System ten został zaprojektowany przez ówczesne elity społeczne i urzędników służby cywilnej, którzy realizowali w ten sposób ideały Oświecenia i nakazy religii chrześcijańskiej. Tym samym pomoc ubogim traktowano jako powinność, a nie jako przedsięwzięcie potrzebne do zaprowadzenia porządku w społeczeństwie. Był to system obejmujący wszystkich poddanych, który nie czynił rozróżnień pomiędzy ubogimi zasługującymi na pomoc lub nie, z uzyskaniem pomocy nie wiązała się żadna utrata praw obywatelskich, co oznaczało, iż model ten miał charakter uniwersalny. Niestety wojny napoleońskie oraz wzrost znaczenia burżuazji i warstw chłopskich (chłopi ponosili największe obciążenia związane z przedstawianym modelem reform społecznych), a także rosnący wpływ idei liberalnych oznaczały koniec reform i powrót do modelu opartego na indywidualnym zabezpieczeniu społecznym. Jak zauważa Sørensen, epizod ten nie pozostał jednak bez znaczenia dla idei państwa dobrobytu, a co więcej – stał się kontrargumentem dla teorii wiążących powstanie powszechnego systemu zabezpieczeń społecznych z XIX-wieczną industrializacją i urbanizacją.

Za bardziej współczesne naszym czasom uznaje się utworzenie pierwszych zabezpieczeń społecznych w bismarckowskich Niemczech końca XIX wieku⁴. W 1883 roku weszła w życie ustawa o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym, rok później ustawa o ubezpieczeniu wypadkowym, a w 1889 roku ubezpieczenie starcze (świadczenia emerytalne) i od utraty zdolności do pracy (inwalidztwo). Należy jednak zwrócić uwagę, iż wprowadzenie tych ustaw było elementem gry politycznej⁵. Rosnące znaczenie partii socjalistycznych groziło destabilizacją porządku

³ A. Sørensen: On Kings, Pietism and Rent-seeking in Scandinavian Welfare States. „Acta Sociologica” 1998. Vol. 41, s. 368-370.

⁴ F.A. von Hayek wskazuje także na niemieckie pochodzenie określenia „państwo dobrobytu” (*welfare state*) – od wyrażenia *Wohlfartstaat*. Pierwotnie odnosiło się ono do państwa policyjnego z XVIII wieku, natomiast zostało rozpowszechnione przez środowiska akademickie właśnie w czasach kanclerza Otto von Bismarcka. Późniejsza polityka socjalna m.in. w Wielkiej Brytanii również była wzorowana na rozwiązaniach niemieckich. F.A. von Hayek: Konstytucja wolności. Wydawnictwo Naukowe PWN. Warszawa 2006, s. 417, przyp. 12.

⁵ Zob. więcej: H. Barmeyer: Bismarck and the Origins of the Modern Welfare State in 19th-Century Germany. W: The Welfare State. Op. cit. oraz Z. Zieliński: Niemcy – zarys dziejów. Wydawnictwo Unia. Katowice 1998, s. 176.

społecznego, więc władze starały się ubiec rewolucyjny bieg wydarzeń i pomniejszyć znaczenie partii socjalistycznych, wprowadzając z własnej inicjatywy reformy społeczne. Jednocześnie należy jednak podkreślić wzajemną zależność wynikającą z tej rywalizacji politycznej. Ruchy społeczne i ugrupowania socjalistyczne stały się tak znaczącym elementem społeczeństwa, iż władza nie mogła sobie pozwolić na ich dalsze ignorowanie. Dowodziło to istnienia rosnącej samoświadomości klasy robotniczej i jej dążeń do transformacji zastanego ładu społecznego.

W podobny sposób przemiany przebiegały w Szwecji⁶, z tą jednak różnicą, że obydwie strony dążyły do zawarcia konsensusu społecznego, starając się łagodzić nastroje społeczne. Szwedzka scena polityczna w przeważającej części popierała te zmiany, co, przy milczącej zgodzie arystokracji i konserwatystów, jeszcze bardziej ułatwiało proces reform. Szwedzka partia socjalistyczna również jako jedna z pierwszych zarzuciła retorykę marksistowską, rezygnując z postulatów uspołeczniania środków produkcji. Model ten stał się światowym wzorcem dla polityki społecznej po publikacji popularnej książki Marquisa Childsa „Sweden – The Middle Way”⁷, wyznaczając jednocześnie standardy polityki dobrobytu na wiele dekad. Charakter tych przemian wynikał w znacznej mierze ze specyfiki rozwojowej Szwecji, a mianowicie późnej i pospiesznej industrializacji połączonej z tradycją przemijającej wspólnoty wiejskiej⁸. Koncepcja *folkhemmet*, która odegrała tutaj kluczową rolę, opierała się na wartościach stawiających dobro indywidualnego człowieka i społeczności ludzkiej ponad interesy dyktowane racjonalnością rynku i kapitalizmu industrialnego.

Również w krajach praktykujących doktrynę *laissez-faire* wzrost roli państwa był zauważalny. W Wielkiej Brytanii w latach 1906-1914 ustanowiono pierwsze ustawodawstwo społeczne o nowoczesnym charakterze, choć nie o tak szerokim zasięgu, jak w Niemczech czy Szwecji⁹. Głównymi przeszkodami dla takiej ekspansji

⁶ Reformy te były zresztą wzorowane na niemieckich. Państwowe wsparcie dla (prywatnych jeszcze) ubezpieczeń chorobowych wprowadzono w 1891 roku, ubezpieczenie wypadkowe w 1901 roku, a pierwsze systemy emerytur w 1913 roku. Zob. więcej: U. Lundberg, K. Åmark: *Social Rights and Social Security: The Swedish Welfare State 1900-2000*. „Scandinavian Journal of History” 2001, Vol. 26/3, s. 157-160 i nast.

⁷ M. Childs: *Sweden – The Middle Way*. Yale University Press, New Haven 1961 [1936].

⁸ Więcej na ten temat zob. M. Rojas: *Sweden after the Swedish Model. From Tutorial State to Enabling State*. Timbro, Stockholm 2005, s. 7-45 oraz Y. Hirdmann: *Att lägga livet till rätta – studier i svensk folkhemspolitik*. Carlssons Bokförlag, Stockholm 2000, rozdz. 3 i 4. Interesująca socjologiczno-antropologiczna interpretacja tego procesu jest zawarta w: J. Frykman, O. Löfgren: *Narodziny człowieka kulturalnego. Kształtowanie się klasy średniej w Szwecji XIX i XX wieku*. Wyd. Marek Derewiecki, Kęty 2007, część I.

⁹ Szeroki opis ewolucji brytyjskiej i amerykańskiej polityki społecznej zob. w: N. Barr: *Ekonomika polityki społecznej*. AE, Poznań 1993, rozdz. 2. Zob. także S. Zawadzki: *Państwo dobrobytu. Doktryna i praktyka*. PWN, Warszawa 1964, s. 122-126. Zwraca się również uwagę na polityczny aspekt tych przemian, które, podobnie jak w Niemczech, miały na celu uspokojenie nastrojów społecznych oraz umocnienie pozycji warstw rządzących.

zabezpieczeń społecznych była silna pozycja mieszczaństwa oraz niska samoświadomość proletariatu. Słabość ruchów robotniczych i ograniczony zakres oddziaływania ideologii marksistowskiej spowodowały również późne wprowadzenie tego typu rozwiązań na grunt amerykański. Dopiero w wyniku Wielkiego Kryzysu program New Deal oznaczał obranie bardziej socjalnego kierunku polityki państwa¹⁰.

Wskazywane przemiany społeczne z przełomu wieków prowadziły również do ekstremalnych form państwa opiekuńczego, przejmującego na siebie wszelkie kwestie społeczne, a nawet tworzącego substytut społeczeństwa w postaci aparatu państwowego. Takim eksperymentem z pewnością była rewolucja socjalistyczna w Rosji oraz Niemcy we wczesnym okresie międzywojennym¹¹ oraz późniejszych rządów narodowo-socjalistycznych. Systemy te pozostają jednak poza obszarem niniejszego artykułu, ponieważ mimo zbieżności celów (w rozumieniu celów społeczno-socjalnych) odrzuciły logikę rynkową, na której opiera się współczesne państwo dobrobytu.

Działania mające na celu realizację postulatów równości i sprawiedliwości podejmowano nie tylko na płaszczyźnie publicznej, lecz także prywatnej. Do takich przedsięwzięć można zaliczyć powszechne w zindustrializowanych krajach związki zawodowe¹², a także takie ruchy społeczne, jak zainicjowana przez Roberta Owena utopijna filantropia czy Towarzystwo Fabiańskie w Wielkiej Brytanii. Podobne znaczenie miały stowarzyszenia mieszkaniowe, opiekuńczość niektórych zakładów pracy czy prywatne fundowanie ośrodków opieki zdrowotnej, starczej i edukacji¹³. Pomimo coraz większej powszechności owych ruchów społecznych i indywidualnych przedsięwzięć ich zakres był raczej lokalny i nieskoordynowany, a co za tym idzie – obejmował zaledwie wybraną część społeczeństwa. Rosnące znaczenie partii socjalistycznych i socjaldemokratycznych doprowadziło z biegiem czasu do rozbudowy państwowego aparatu opiekuńczego, który był bardziej uniwersalny i powszechny niż działania prywatne. Wiązało się to jednak często z monopolizacją tych działań przez państwo i zupełnym wypieraniem sektora prywatnego z obszaru zorganizowanej dobroczynności.

Początki współczesnego państwa dobrobytu opierały się zatem na złożonym procesie ścierania się odmiennych nurtów społecznych i politycznych. Z jednej strony

¹⁰ S. Zawadzki: Op. cit., s. 126-136.

¹¹ Silna industrializacja Niemiec sprzyjała nastrojom rewolucyjnym i wyrotowym, czego przykładem może być ustanowienie Bawarskiej Republiki Radzieckiej w okresie od listopada 1918 roku do maja 1919 roku. Zob. „Monachijskie jajo węża”. Rzeczpospolita Plus-Minus z 13.03.2009 roku.

¹² Stopniowa legalizacja związków zawodowych oraz ustawodawstwo chroniące ich istnienie i prawną odpowiedzialność (zob. np. F.A. von Hayek: Konstytucja wolności. Op. cit., s. 265) oznaczały oczywiście utratę prywatnego charakteru tych inicjatyw.

¹³ Duże znaczenie miało to np. w społeczeństwie szwedzkim, gdzie ponadto istniała kultura zamkniętego zakładu pracy będącego substytutem związków i zależności rodzinno-opiekuńczych (szw. *bruk*). Więcej zob. A. Johnson: *Folkhemmet före Per Albin. Om välfärdssamhällets liberala och privata rötter*. Timbro Briefing Papers 3. Stockholm 2006.

określone grupy interesu chciały utrzymać wcześniejszy porządek, podczas gdy z drugiej strony nasilały się problemy społeczne, które wymagały natychmiastowych rozwiązań, w przeciwnym razie grożąc zupełnym rozkładem dotychczasowych stosunków społecznych. Istotną rolę odgrywało także dziedzictwo Oświecenia oraz myśli marksistowskiej zwracające uwagę na humanistyczny aspekt współzycia społecznego. Podczas gdy liberalizm i leseferystyczny kapitalizm znajdowały się w odwrocie, zyskiwała na sile socjaldemokracja będąca najczęściej politycznym ramieniem zorganizowanej klasy robotniczej. Wydaje się więc, iż wprowadzenie pierwszych zabezpieczeń społecznych stało się dziejową koniecznością. Zneutralizowało to na pewien czas niepokoje społeczne, osłabiło rewolucyjne ruchy marksistowskie oraz pozwoliło na pokojową ewolucję ówczesnego ładu społecznego.

Z tak wieloaspektowego obrazu ruchów społecznych XIX wieku wyłania się zatem kilka najważniejszych motywów stojących za wprowadzeniem pierwszych rozwiązań socjalnych:

1. Z punktu widzenia celów społecznych:
 - a) Zapewnienie minimum zabezpieczenia socjalnego dla robotników w postaci ubezpieczenia od wypadków, choroby, starczego wieku, niezdolności do pracy (inwalidztwa).
 - b) Realizacja ideałów humanistycznych (oświeceniowych), w tym marksizmu utopijnego, w formie rewolucyjnej (Rosja, nastroje w Niemczech) lub ewolucyjnej (Szwecja, *Fabian society* w Wielkiej Brytanii).
2. Z punktu widzenia celów politycznych:
 - a) Powstrzymanie narastającej fali niezadowolenia społecznego wynikającego ze zmian społecznych i gospodarczych, a co za tym idzie – dalsze utrzymanie władzy sprawowanej nad społeczeństwem oraz eliminacja sił zmierzających do objęcia władzy.
 - b) Umożliwienie dalszego rozwoju społeczeństw poprzez zminimalizowanie negatywnych skutków industrializacji i urbanizacji.

Należy podkreślić, iż ówczesne programy socjalne i ośrodki decyzyjne dotyczące tych świadczeń były rozproszone i praktycznie w żadnym kraju nie tworzyły skonsolidowanej całości. Trudno więc mówić o państwowo lub prywatnie skoordynowanej polityce opiekuńczej w tamtym okresie. Był to jednak okres przygotowań i pracy organicznej, który stworzył grunt pod dalszą transformację samoświadomości społecznej. Scalenie, a zarazem stworzenie spójnej teorii i praktyki państwa dobrobytu nastąpiło dopiero w kolejnej, powojennej epoce.

2. Zwycięstwo doktryny opiekuńczej – rozkwit państwa dobrobytu

W połowie XX wieku kraje świata zachodniego doświadczyły wielu zmian instytucjonalnych, które nie pozostały bez wpływu na politykę społeczną i socjalną. Niewątpliwie największe piętno odcisnęła na tych społeczeństwach II wojna światowa. Wykazała ona skuteczność centralnego planowania i administrowania w sytuacjach kryzysowych (choćby w takich kwestiach, jak aprowizacja żywności dla ludności podczas zmagających wojennych, logistyka wojskowa, przejmowanie zarządu nad produkcją zakładów pracy), stwarzając przesłanki dla dalszej ingerencji państwa w spontaniczny mechanizm rynkowy. Ponadto zniszczenia powodowane konfliktem zbrojnym stanowiły podstawę kolejnych dekad wzrostu zagregowanego popytu i rosnącej produktywności, co przełożyło się na gospodarczy rozkwit gospodarek europejskich.

Koniec wojny był również początkiem rozbudowy państwa dobrobytu w krajach zwycięskich. Przejęcie władzy przez Partię Pracy w Wielkiej Brytanii w 1945 roku oznaczało początek implementacji Planu Beveridge'a¹⁴, który poprzez rozbudowę aparatu zabezpieczeń społecznych państwa zakładał ogólną walkę z „ubóstwem, chorobami, ignorancją, nędzą i bezrobociem”. Realizację tego planu uznaje się często za symboliczny początek nowoczesnego państwa dobrobytu. Ważnym problemem była również konieczność zagospodarowania kilku milionów żołnierzy wracających do kraju po wojnie. Rozbudowa opiekuńczych funkcji państwa miała zatem na celu także ułatwienie ich powrotu do społeczeństwa i wzmocnienie poczucia, że ich ofiara nie była nadaremna. Rozwój podobnych programów społecznych można było zaobserwować w większości społeczeństw zachodnich. Udział wydatków na politykę społeczną i socjalną krajów OECD zwiększył się z około 10% PKB na początku lat 50. do ponad 20% PKB w latach 70.¹⁵

Po raz pierwszy w nowoczesnym społeczeństwie przemiany społeczne i socjalne inicjowane przez państwa zaczęły przybierać formę ujednoliconą i (mniej lub bardziej) uniwersalną w każdym zachodnim państwie narodowym z osobna. Polityka społeczna, skierowana wcześniej na określone grupy ludności (robotnicy, ubezpieczeni, ludzie w podeszłym wieku, ubodzy), nabierała cech powszechności, gdzie kryterium decyzyjnym stawało się posiadanie obywatelstwa danego kraju, a nie przynależność do odpowiedniej grupy społecznej¹⁶. Państwo dobrobytu zaczęło być

¹⁴ W. Beveridge: *Social Insurance and Allied Services*. London 1942. Pierwszą część raportu można znaleźć pod adresem: http://news.bbc.co.uk/1/shared/bsp/hi/pdfs/19_07_05_beveridge.pdf

¹⁵ M. Ferrera: *The European Welfare State: Golden Achievements, Silver Prospects*. „West European Politics” 2008, Vol. 31/1-2, s. 83.

¹⁶ T.H. Marshall: *Citizenship and Social Class*. W: *The Welfare State Reader*. Red. Ch. Pierson, F.G. Castles. Polity Press, Cambridge 2006 [1950], s. 30-39.

rozumiane holistycznie – jako podmiot zapewniający transfery socjalne dla potrzebujących i jednocześnie oferujący powszechne usługi społeczne, takie jak edukacja, opieka zdrowotna, opieka nad dziećmi i ludźmi starszymi. W szerszym znaczeniu definicyjnym państwo zaczęło również ingerować w mechanizm rynkowy w postaci regulacji cen, polityki mieszkaniowej, regulacji stosunków i warunków pracy czy polityki ekologicznej. Zaczęto również szukać uzasadnienia dla polityki dobrobytu nie tylko w altruizmie, lecz także w sferze zwiększonej efektywności społecznej (inwestycje w kapitał ludzki, redukcja ryzyka dotyczącego przyszłych przychodów i jego rozłożenie na obecne i przyszłe generacje, eliminacja patologii społecznych)¹⁷.

Głównym celem ówczesnej polityki opiekuńczej stało się utrzymanie dochodu jedyne go żywiciela rodziny¹⁸. Ówczesny model społeczny składał się najczęściej z mężczyzny pracującego poza domem oraz kobiety zajmującej się gospodarstwem. Utrata dochodu przez tego pierwszego wiązała się z niemożnością utrzymania rodziny, więc należało zapewnić mu substytut dochodu w celu utrzymania integracji społecznej oraz poziomu życia danej komórki społecznej. W ten sposób motywowano rozbudowę świadczeń związanych z bezrobociem, wypadkami przy pracy, chorobami uniemożliwiającymi pracę czy przejściem na emeryturę. W przypadku śmierci jedyne go żywiciela rodziny (np. w wyniku działań wojennych) świadczenia z reguły przechodziły na współmałżonka. Ponieważ od dochodu mężczyzny zależał byt całej rodziny, zapewnienie mu prawa do świadczeń socjalnych oznaczało, że cała rodzina była objęta programami socjalnymi, co zwiększało stabilność i poziom zintegrowania społeczeństwa.

Rozbudowa państwa opiekuńczego zależała nie tylko od zamiarów i posunięć politycznych, lecz przede wszystkim sprzyjała jej sytuacja gospodarcza i przemiany strukturalne. Okres powojenny odznaczał się bardzo szybkim wzrostem produktywności przemysłu i akumulacją kapitału. Początki integracji europejskiej i rozwój handlu również sprzyjały rozwojowi gospodarczemu. Podstawowym imperatywem polityki gospodarczej dekad powojennych stało się utrzymanie pełnego zatrudnienia, co miało pozwalać na szeroką redystrybucję dochodu oraz stymulować wzrost gospodarczy¹⁹. Oznaczało także podwyższenie standardu życia ludności ze względu na

¹⁷ Więcej zob. A. Lindbeck: *The Welfare State – Background, Achievements, Problems*. Research Institute of Industrial Economics, IFN Working Paper 662, 2006, s. 2-6.

¹⁸ G. Bonoli: *The Politics of the New Social Policies: Providing Coverage Against New Social Risks in Mature Welfare States*. „Policy & Politics” 2005. Vol. 33/3, s. 432.

¹⁹ D. Cohen nie zgadza się z tą tezą, twierdząc, iż to właśnie niespotykanie korzystna sytuacja gospodarcza pozwoliła na prowadzenie polityki interwencjonistycznej (i w tym na budowę państwa opiekuńczego), a nie na odwrót, tzn. że interwencjonizm państwowy pozwolił na szybki wzrost gospodarczy. Dowodzi tego m.in. współczesna niemoc państwa w zakresie pobudzania tego wzrostu. Zob. D. Cohen: *Kłopoty dobrobytu*. Społeczny Instytut Wydawniczy Znak i Fundacja im. Stefana Batorego, Kraków/Warszawa 1998, s. 28-32.

zwiększenie dochodów społeczeństwa, a także odciążenie budżetu państwa i jego lepsze skierowanie na określone potrzeby społeczne.

Ponadto istniały jeszcze inne czynniki będące częścią „keynesowskiego konsensusu”, który ułatwiał budowę państwa dobrobytu, a mianowicie: homogeniczny rynek pracy, na którym dominowali robotnicy fizyczni, system masowej produkcji stwarzający stabilne warunki pracy, istnienie elit biurokratycznych dbających o odpowiednią inżynierię społeczną oraz relatywne zamknięcie gospodarek narodowych²⁰.

Wraz z postępującą rozbudową zakresu oddziaływania państwa dobrobytu zaczęły pojawiać się pierwsze teorie naukowe dotyczące konstruowania i przyszłości państwa opiekuńczego²¹. Rozwój państwa dobrobytu wiązano np. z konsekwencjami industrializacji krajów zachodnich oraz ze schyłkiem społeczeństwa agrarnego. Oczekiwano w związku z tym wyraźnej konwergencji polityki socjalnej pomiędzy tymi krajami w zależności od stadium rozwoju określonego państwa. Państwa zindustrializowane miały stawać sekwencyjnie przed zbieżnymi problemami, wśród których dominowały kwestie zabezpieczenia socjalnego żywiciela rodziny, starzenie się społeczeństw oraz rozwój kapitału ludzkiego. Jednocześnie nurt neomarksistowski pojmował państwo dobrobytu jako konsensus pomiędzy klasą robotniczą a właścicielami kapitału w sytuacji transformacji od kapitalizmu konkurencyjnego do kapitalizmu monopolistycznego. Coraz szersza oferta zabezpieczeń socjalnych miała utrzymać kontrolę i porządek na rynku pracy²².

Obok powyższych nurtów funkcjonalistycznych stały teorie podkreślające znaczenie polityki i władzy administracyjnej w zakresie redystrybucji i opieki społecznej²³. Afiliacje partyjne miały tutaj ambiwalentne, choć kluczowe znaczenie. Z jednej strony szeroko pojętej lewicy przypisywano skłonności do rozbudowy aparatu socjalnego, a z drugiej – prawica miała być temu przeciwna (*partisanship politics*). W sytuacjach niepokojów społecznych strona polityczna zdawała się nie mieć jednak znaczenia – rozbudowa państwa opiekuńczego następowała niezależnie od tego, jaka opcja sprawowała władzę. Do niniejszych teorii, objaśniających ewolucję państwa dobrobytu w kategoriach politycznych, można również zaliczyć teorię kontroli nad zasobami (*power-resources theory*)²⁴. Wysokie zorganizowanie klasy robotniczej, w postaci związków zawodowych i partii socjaldemokratycznych, pozwalało przenieść konflikt klasowy na arenę polityczną, a w przypadku demokracji robotnicy mieli naturalną przewagę nad właścicielami kapitału ze względu na swoją

²⁰ A. Giddens: Trzecia droga. Odnowa socjaldemokracji. Książka i Wiedza, Warszawa 1999, s. 21-22.

²¹ Zob. I. Skocpol, E. Amenta: States and Social Policies. „Annual Review of Sociology” 1986, Vol. 12.

²² Ibid., s. 133-136.

²³ Ibid., s. 136-139.

²⁴ Zob. W. Korpi: Social Policy and Distributional Conflict in the Capitalist Democracies: A Preliminary Framework. „West European Politics” 1980, Vol. 3.

liczebność. W sytuacji przejścia aparatu redystrybucji przez klasę robotniczą akcje protestacyjne lub strajki traciły rację bytu. Następowwała natomiast rozbudowa funkcji państwa dobrobytu, najczęściej o charakterze uniwersalnym i prewencyjnym, niedopuszczającym do reprodukcji nierówności społecznych.

Nie ulega wątpliwości, iż z punktu widzenia zakresu opiekuńczości okres od zakończenia II wojny światowej aż do lat 70. był czasem niezrównanej ekspansji paternalistycznych funkcji państwa. W teorii ekonomii przyjęło się nawet nazywać ten proces jako „wzrost aż do granic możliwości” (*growth to limits*)²⁵. W połączeniu z bezprecedensowym rozwojem gospodarczym okres ten określa się nawet mianem złotych lat kapitalizmu dobrobytu (*golden age of welfare capitalism*) czy chwalebnej trzdziestki (*Les Trente Glorieuses*)²⁶.

Państwo dobrobytu zdomowało się w tym okresie na dobre w świadomości społeczeństw zachodnich. Również polityczne wątpliwości i dyskusje okrzepły, przyjmując do wiadomości ten nowy, ekspansywny kierunek polityki społecznej. Przesłanki istnienia państwa opiekuńczego były kontynuacją podejścia sprzed II wojny światowej – zapewnienie utrzymania najuboższym grupom społecznym, a także utrzymanie porządku społecznego, który mógł ulec rozprzężeniu w wyniku postępującej industrializacji oraz zakończenia służby wojskowej przez wielu mężczyzn w wieku produkcyjnym. Rosnące zorganizowanie ruchów robotniczych oraz partii socjalistycznych sprzyjało również podtrzymywaniu retoryki walki klas i postrzeganiu istoty państwa opiekuńczego jako naturalnego zwycięstwa proletariatu nad logiką kapitału. Polityka gospodarcza tego okresu była oparta na keynesizmie, ze szczególnym naciskiem na utrzymanie pełnego zatrudnienia, a co za tym idzie – na utrzymanie wysokiego zagregowanego popytu. Polityka ta sprawdzała się w okresie zaawansowanego industrializmu tak długo, jak długo przyrost produkcyjności był wysoki, otoczenie gospodarcze stabilne, a gospodarki narodowe miały charakter raczej zamknięty.

3. Państwo dobrobytu w epoce stagnacji. Odwrót realny czy pozorowany?

Szoki naftowe z lat 70. oraz przemiany strukturalne w społeczeństwach zachodnich przyniosły kres dalszej ekspansji państwa dobrobytu. Złote lata ekspansji państwa przekształciły się w warunki nieustannych ograniczeń finansowych (dosłow-

²⁵ Zob. P. Flora: *Growth to Limits: Western European Welfare States Since World War II* (vol. 1-4). Walter de Gruyter & Co., Berlin/New York 1987.

²⁶ Zob. J. Fourastié: *Les Trente Glorieuses*. Fayard, Paris 1979. Za: M. Ferrera: Op. cit., s. 83.

nie: trwałej ascezy – *permanent austerity*)²⁷. Szoki podażowe, stagflacja oraz narastające problemy społeczne uwidaczniały niedostatki państwowej interwencji²⁸. Wraz z nowymi uwarunkowaniami otoczenia narastała krytyka interwencjonizmu państwowego i sztywnych regulacji prawnych. Keynesizm oraz idea państwa dobrobytu znalazły się w odwrocie w wyniku głoszonej konieczności przeprowadzenia deregulacji i liberalizacji (*retrenchment*).

Zmienił się również klimat polityczny w większości krajów Zachodu. Na przełomie lat 70. i 80. rządy objęli politycy kojarzeni z poglądami rynkowymi i sprzeciwiający się ingerencji państwa w gospodarkę: w Wielkiej Brytanii była to M. Thatcher, w USA R. Reagan, w Niemczech H. Kohl²⁹. Posługiwano się wtedy retoryką odejścia od polityki dobrobytu, zmniejszenia wysokości i zakresu świadczeń, ograniczania usług publicznych oraz zwiększenia roli rynku w kwestiach socjalnych. Nawet późniejsze objęcie rządów przez środowiska bardziej umiarkowane wobec neoliberalnego nurtu gospodarczego (T. Blair, B. Clinton) nie oznaczały odejścia od prorynkowej polityki³⁰.

Agendy polityczne w tym okresie były zbieżne w wielu krajach. Wskazywano na niedoskonałości interwencji państwowej, niewystarczającą rolę rynku w kształtowaniu ładu społecznego oraz zmianę warunków otoczenia, do których nie przystawały już istniejące rozwiązania instytucjonalne.

Przyczyny odejścia od dalszej ekspansji państwa dobrobytu z reguły dzieli się na egzo- i endogeniczne wobec instytucji państwa opiekuńczego³¹. Do najważniejszych przyczyn egzogenicznych zalicza się:

1. Przemiany demograficzne w państwach zachodnich. Starzenie się społeczeństw wywoływało nie tylko rozrost świadczeń socjalnych, ale także erozję bazy podatkowej; miało zatem podwójny, negatywny wpływ na budżet państwa. Ponadto obowiązujący model rodziny uległ rozpadowi (rosnąca popularność gospodarstw jednoosobowych, mniejsza dzieciność, praca poza domem obydwu dorosłych), co pociągało za sobą coraz większy popyt na usługi państwa.
2. Spadek wzrostu produktywności – z jednej strony w wyniku rosnących kosztów produkcji (obciążenia podatkowe, legislacja chroniąca pracownika, wzrost cen

²⁷ Zob. P. Pierson: *Irresistible Forces, Immovable Objects: Post-industrial Welfare State Confronts Permanent Austerity*. „Journal of European Public Policy” 1998, Vol. 5/4.

²⁸ Więcej zob. np. J. Reinhoudt: *The Myth of the „Anglo-Saxon Model”*. „The American” z 26.01.2007 roku.

²⁹ W zdecydowanej większości krajów Europy Zachodniej prędzej czy później władzę przejmowały administracje nielewicowe, które głosiły konieczność przynajmniej ograniczenia ekspansji państwa dobrobytu. Można tu wymienić m.in. takie kraje, jak: Szwecja (C. Bildt), Dania (P. Schlüter), Francja (F. Mitterand), Holandia (D. van Agt, R. Lubbers).

³⁰ Politykę tę często wiąże się z tzw. trzecią drogą, która w zamierzeniu miała łączyć efektywność rynku z naciskiem na aktywną politykę społeczną. Zob. A. Giddens: *Op. cit.*

³¹ Zob. A. Lindbeck: *The Welfare State...*, *op. cit.*, s. 11-17. Zob. także: M. Ferrera: *Op. cit.*, s. 86-92.

surowców), a z drugiej ze względu na rosnący udział usług w tworzeniu PKB. Usługi (w szczególności polegające na pracy człowieka, takie jak edukacja, opieka społeczna i zdrowotna), w przeciwieństwie do przemysłu, nie charakteryzują się wysokim wzrostem produktywności. Tym samym w długim okresie stają się relatywnie droższe w stosunku do produktów przemysłowych, co powoduje wzrost kosztów dla budżetu.

3. Internacjonalizację gospodarek narodowych. Liberalizacja międzynarodowych przepływów handlowych zwiększyła napięcie na rynkach pracy w krajach rozwiniętych ze względu na konkurencję krajów posiadających niższe koszty pracy. W efekcie nastąpił wzrost bezrobocia strukturalnego oraz liberalizacja prawnej ochrony stosunku pracy (uelastycznienie rynku pracy). Zwiększona imigracja również przyczyniała się do natężenia tych problemów.
4. Liberalizację rynków finansowych. Zwiększona mobilność kapitału negatywnie wpływała na bazę podatkową oraz koszty finansowania deficytu budżetowego.

W przypadku krajów Europy Zachodniej ważnym czynnikiem była również integracja europejska, która, mimo iż początkowo zakładała zachowanie odrębności gospodarek narodowych (według zasady: *Smith abroad. Keynes at home*), w momencie wejścia w życie Traktatu z Maastricht nałożyła na kraje członkowskie istotne ograniczenia w budżetowej polityce wewnętrznej, co bez wątpienia odbiło się na wydatkach socjalnych.

Do przyczyn endogenicznych zalicza się natomiast negatywne bodźce ekonomiczne wywoływane przez samo państwo opiekuńcze, takie jak: wysokie podatki zniechęcające do aktywności gospodarczej, hazard moralny dotyczący osłabionej motywacji do oszczędzania i zabezpieczania własnej płynności finansowej oraz pokładania dużej ufności w państwowy aparat zabezpieczeń społecznych, ponadto zjawisko całkowitego uzależnienia od transferów państwowych (tzw. wyuczona bezradność) oraz żądania coraz droższych usług państwowych (np. w służbie zdrowia)³².

Powyższych niedoskonałości państwa dobrobytu nie można jednak rozpatrywać jedynie w kontekście efektywności gospodarowania. Pełni ono bowiem ważne funkcje społeczne – łagodzi napięcia i niepokoje obywatelskie, stanowi ostateczne ubezpieczenie od wielu rodzajów ryzyka, umożliwia inwestycje w kapitał ludzki, kreuje określony ład w społeczeństwie. Dowodzi się również jego korzystnego wpływu na rozwój gospodarczy m.in. poprzez redukcję ryzyka działalności gospodarczej³³. Z teoretycznego punktu widzenia najkorzystniej byłoby zatem pró-

³² Zob. więcej: A. Lindbeck: Hazardous Welfare-State Dynamics, „The American Economic Review” 1995, Vol. 85/2. O behawioralnym podejściu do państwa opiekuńczego uwypuklającym tego rodzaju krytykę zob. S. Beaulier, B. Caplan: Behavioral Economics and Perverse Effects of the Welfare State, „Kyklos” 2007, Vol. 60/4.

³³ Zob. np. H.-W. Sinn: A Theory of the Welfare State, „Scandinavian Journal of Economics” 1995, Vol. 97/4, s. 507, 524.

bować pogodzić rosnące ograniczenia budżetowe z popytem na usługi socjalne zapewniane przez państwo³⁴. Na praktyczny opór materii w tym wymiarze natrafili jednak wyżej wymienieni reformatorzy państwa dobrobytu.

Wbrew głośnym hasłom i sloganom politycznym nie nastąpił demontaż państwa opiekuńczego. Nie wystąpił również efekt konkurencji legislacyjnej i podatkowej państw, który w długim okresie miał doprowadzić do zredukowania do minimum systemu zabezpieczeń społecznych ze względu na jego nieefektywność wobec logiki kapitału i rynku (tzw. *race to the bottom*). Warto natomiast podkreślić, iż w latach 1980-2005 wydatki socjalne państw OECD zwiększyły się średnio z 16% PKB do 20,5%³⁵. W rzeczywistości wielu badaczy zgadza się, iż nie nastąpił odwrót od polityki dobrobytu, a państwo opiekuńcze wykazało zdecydowany opór przed dekonstrukcją³⁶.

Przyczyn tego było kilka, jednakże tą o największym znaczeniu była z pewnością sfera polityki, która jako jedyna miała realną moc dekonstrukcji państwa dobrobytu, ale równocześnie musiałaby brać na siebie odpowiedzialność za działania niepopularne wśród swojego elektoratu. Powstanie państwa dobrobytu oznaczało zmianę warunków instytucjonalnych, w obrębie których miała być kształtowana polityka gospodarcza i społeczna. Podczas gdy w początkowej fazie ekspansji świadczeń społecznych politycy konkurowali o uznanie wyborców (*credit claiming*), konieczność ograniczenia tych świadczeń w nowych uwarunkowaniach postawiła polityków w trudnej sytuacji. Kierowali się oni raczej chęcią uniknięcia kary (*politics of blame avoidance*³⁷) niż otwartym przeprowadzaniem koniecznych zmian. Zmienione warunki gospodarowania faktycznie tworzyły napięcia budżetowe ze względu na wpływ globalizacji i zmian demograficznych, ale walka polityczna nie pozwalała na likwidację wielu programów społecznych ze względu na konsekwencje spadku poparcia. Ograniczano najczęściej programy o małym znaczeniu dla wyborców lub o niewielkim zasięgu.

³⁴ Wśród wielu metod i narzędzi wykorzystywanych w tym celu można wymienić: dostosowania strukturalne do warunków socjoekonomicznych (np. reformy systemów emerytalnych), aktywne podejście do problemów rynku pracy (strategie aktywacyjne, większa restrykcyjność świadczeń), rezygnację z uniwersalności świadczeń na rzecz ich selektywności oraz reformę finansowania świadczeń (redukcja negatywnych bodźców podatkowych, wzrost samofinansowania świadczeń). M. Ferrera: Op. cit., s. 93-94.

³⁵ OECD Factbook 2009. Economic, Environmental and Social Statistics. OECD, Paris 2009, s. 78.

³⁶ Zob. P. Pierson: *The New Politics of the Welfare State*, „World Politics” 1996, Vol. 48/2, s. 156-173. Pierson opiera się tutaj na czterech reprezentatywnych systemach dobrobytu i prób jego ograniczenia, tj. Wielkiej Brytanii, Stanach Zjednoczonych, Niemczech i Szwecji. Por. także zbiór wpływowych artykułów w zbiorze pod red. P. Piersona: *The New Politics of the Welfare State*. Oxford University Press, Oxford/New York 2001.

³⁷ Zob. np. R.K. Weaver: *The Politics of Blame Avoidance*, „Journal of Public Policy” 1986, Vol. 6/4.

P. Pierson podkreśla, iż teorie opisujące powstawanie państwa dobrobytu są bezużyteczne w sytuacji nowych warunków instytucjonalnych³⁸. Ani walka klas, ani logika industrialnej konwergencji nie tłumaczą odporności państwa dobrobytu na radykalne zmiany. Powodem, dla którego teorie te się nie sprawdzają, jest zmiana warunków instytucjonalnych działania. Społeczeństwo dobrobytu zdołało przez minione dekady wytworzyć określone grupy interesu, które sprzeciwiają się dekonstrukcji państwa opiekuńczego³⁹. Z reguły stanowią one ważną część elektoratu, skąd wynika niechęć polityków do negatywnych zmian. Co więcej, nie tylko te grupy interesu będą się temu sprzeciwiać, ale także grupy społeczne niekorzystające z tych świadczeń, lecz uważające je za zabezpieczenie od ryzyka np. pozostawiania na rynku pracy. Tym samym teorie przypisujące kluczowe znaczenie posiadaniu narzędzi władzy przez określone partie polityczne zostają podważone. Obecne działania są podejmowane w warunkach już istniejącego państwa dobrobytu, na którym korzysta zbyt wiele osób, aby mogło wystąpić radykalne ograniczenie świadczeń.

Co więcej, teoria obranej ścieżki rozwoju (*path dependency*) wskazuje, iż często rezygnacja z istniejących rozwiązań instytucjonalnych będzie obciążona większymi kosztami niż dalsze podążanie w wyznaczonym wcześniej kierunku. Ma to znaczenie np. dla trudnej reformy emerytalnej, w której proponuje się, aby pracujący finansowali świadczenia dla obecnych emerytów, a jednocześnie odkładali na swoje emerytury. Próba wprowadzenia tak niepopularnych i trudnych zmian będzie oznaczać ogromne koszty polityczne, co wzmaga opór polityków przed ich przeprowadzeniem.

Działania mające na celu dekonstrukcję aparatu socjalnego wymagają obecnie od polityków określonych strategii politycznych, które nie zawsze zresztą okazują się skuteczne. Do takich strategii można zaliczyć piersonowskie „zaciemnienie, wyrównanie i podział” (*obfuscation, compensation and division*)⁴⁰. Przeprowadzenie niekorzystnych dla elektoratu zmian wymaga często „przechytrzenia” wyborców. Wykorzystanie powyższych strategii może się okazać w tym przypadku pomocne. Zaciemnienie oznacza ograniczenie jawności przeprowadzanych zmian, ukrycie ich w gąszczu innych projektów lub nawet wprowadzenie w błąd opinii publicznej co do ich celów i zamierzeń. Strategia wyrównania obejmuje próbę „przekupienia” wyborców, tzn. za cenę rezygnacji z określonego programu socjalnego oferuje się im inny program, choć z reguły o mniejszym zakresie i mniej obciążający budżet państwa. Wreszcie strategia podziału polega jeszcze na rzymskiej zasadzie *divide*

³⁸ P. Pierson: *The New Politics...*, op. cit., s. 147-155.

³⁹ Do takich grup można zaliczyć osoby korzystające z transferów publicznych, publicznej edukacji, służby zdrowia, opieki społecznej, a także zatrudnione w sektorze publicznym.

⁴⁰ P. Pierson: *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher, and the Politics of Retrenchment*. Cambridge University Press, Cambridge 1994, s. 19-24.

et impera, która oznacza próbę wywołania podziałów wśród ugrupowań opozycyjnych wobec przedkładanych zmian. Ponadto kierowanie się zasadą *blame avoidance* (por. wyżej) może oznaczać również próbę porozumienia się z opozycją w celu rozłożenia elektorskiego rozczarowania na więcej podmiotów politycznych.

Kierunek badań nad politycznymi strategiami uniknięcia kary za niepopularne decyzje polityczne doczekał się wielu kontynuatorów, wśród których warto zwrócić uwagę na koncepcje J. Levy'ego oraz F. Ross. Pierwsza z tych koncepcji opiera się na zasadzie zaprezentowania winy jako zasługi (*vice into virtue*)⁴¹. W napiętej sytuacji budżetowej partie polityczne mogą próbować przedstawiać projekty ograniczenia hojności państwa dobrobytu jako celowe działanie ukierunkowane na ocalenie całego aparatu zabezpieczeń społecznych. Elektorat może się wtedy godzić na ograniczenie świadczeń, mając świadomość, iż może to ocalić cały system zabezpieczeń społecznych oraz pobudzić np. konkurencyjność gospodarki jako całości. Druga koncepcja wskazuje na zakres możliwości działania partii w kierunku dekonstrukcji państwa dobrobytu, wynikający z zaufania, jakim są obdarzane partie lewicowe i prawicowe. Partiom socjaldemokratycznym, ze względu na głoszoną wrażliwość społeczną, łatwiej jest przeprowadzać projekty mające na celu ograniczanie świadczeń niż partiom kojarzonym z agresywną retoryką antysocjalną (*Nixon-goes-to-China strategy*)⁴².

Nie wszyscy badacze zgadzają się jednak, iż koncepcja państwa opiekuńczego nadal znajduje odzwierciedlenie w postindustrialnym społeczeństwie. Dla W. Korpiego błędem współczesnej metodologii służącej badaniom rozpadu państwa dobrobytu jest pominięcie polityki pełnego zatrudnienia, która według niego jest (lub raczej: była) trzecim filarem europejskiego państwa opiekuńczego (obok transferów socjalnych i usług publicznych)⁴³. Powojenna Europa była bowiem oparta na społecznym konsensusie wprowadzonym z reguły przez rządy socjaldemokratyczne, który obejmował rozbudowę państwa dobrobytu oraz politykę pełnego zatrudnienia w warunkach raczej zamkniętych państw narodowych. Rezygnacja z pełnego zatrudnienia, która nastąpiła w wyniku szoków naftowych, była pierwszą oznaką odejścia od państwa opiekuńczego. Dalszy upadek paradygmatu keynesowskiego był już tylko konsekwencją powyższego. Wydatki socjalne państwa, utrzymujące się od tamtego czasu na zbliżonym poziomie, pozostają dalej wysokie z powodu występowania obecnie masowego bezrobocia, natomiast stopień i zakres zabezpieczeń społecznych ulega ciąglemu regresowi. Tym samym realny odwrót od polityki opie-

⁴¹ J. Levy: *Vice into Virtue? Progressive Politics and Welfare Reform in Continental Europe*. „Politics & Society” 1999, Vol. 27.

⁴² F. Ross: „Beyond Left and Right”: The New *Partisan* Politics of Welfare. „Governance: An International Journal of Policy and Administration” 2000, Vol. 13/2.

⁴³ W. Korpi: *Welfare-State Regress in Western Europe: Politics, Institutions, Globalization and Europeanization*. „Annual Review of Sociology” 2003, Vol. 29, s. 593-596.

kuńczej nastąpił już w latach 70. i trwa do dzisiaj, a dane wskazujące na podobny poziom wydatków socjalnych są błędnie interpretowane jako wydatki służące koncepcji państwa dobrobytu⁴⁴.

Niemniej jednak większość naukowców potwierdza, iż nie nastąpił spodziewany demontaż państwa dobrobytu. Z pewnością zmieniły się natomiast warunki gospodarowania i podejmowania decyzji politycznych. Funkcje i cele państwa dobrobytu pozostały takie same – trudno jednak ocenić, na ile spowodowane to było rzeczywistymi potrzebami społecznymi, a na ile ograniczeniem politycznego pola manewru.

4. Nowe problemy społeczne i logika globalna a przyszłość państwa dobrobytu

Jaka zatem przyszłość czeka zachodni model państwa dobrobytu, gdy pod rozważę weźmie się powyższe zastrzeżenia co do realnych możliwości jego dekonstrukcji oraz rosnący wpływ wielu czynników na socjalną strukturę państwa? Czy „logika globalna”⁴⁵ kierująca się celami kapitału uwolnionego od krajowych więzów oraz ograniczająca zdolności oddziaływania polityki na tworzony przed siebie ład społeczny zdoła narzucić światu zachodniemu rozwiązania podporządkowane efektywności kapitałowej, a nie społecznej, i zmusić go do stopniowego odchodzenia od dotychczasowej polityki socjalnej?

Kluczowe dla zrozumienia współczesnej istoty państwa dobrobytu wydaje się wyodrębnienie jego obecnych funkcji i celów oraz realnej możliwości ich realizacji. Historyczne cele rozbudowy państwa opiekuńczego, takie jak zapewnienie porządku społecznego czy zabezpieczenie bytu osób najuboższych nadal są aktualne, jednakże warunki, w których działa aparat publiczny, znacznie się zmieniły. G. Bonoli wskazuje na rosnące znaczenie nowych zagrożeń społecznych (*new social risks*) jako zakresu przedmiotowego nowych regulacji socjalnych⁴⁶. Pod pojęciem nowych zagrożeń społecznych rozumie on takie zagrożenia, które powstały w wyniku transformacji socjoekonomicznej społeczeństw zachodnich na drodze od industrializmu do epoki postindustrialnej. Zalicza się do nich:

⁴⁴ Należy zauważyć, iż w czasach globalizacji prowadzenie polityki pełnego zatrudnienia jest jeszcze trudniejsze ze względu na ograniczoną skuteczność wielu działań państwa. Ma to szczególne znaczenie dla gospodarek o małym rynku wewnętrznym i uzależnionych od eksportu. Ibid., s. 603-604.

⁴⁵ Koncepcją siły globalnej posługują się za J. Staniszkis, która zastosowała ją do analizy transformacji systemowej krajów postkomunistycznych. Podobne wyzwania dotyczące finansowej „przemocy strukturalnej” (choć w nieco innym kontekście) oraz znoszenia dotychczasowego paradygmatu władzy stoją jednak również przed społeczeństwami dobrobytu. Zob. J. Staniszkis: *Władza globalizacji*. Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2003, s. 61-65.

⁴⁶ G. Bonoli: Op. cit., s. 433-434.

- 1) konieczność godzenia obowiązków rodzinnych z pracą zawodową,
- 2) rosnącą ilość osób samotnie wychowujących dzieci,
- 3) konflikt pomiędzy opieką nad osobami starszymi/niepełnosprawnymi a pracą zawodową,
- 4) posiadanie przestarzałych lub niskich kwalifikacji zawodowych,
- 5) brak dostosowania programów zabezpieczenia społecznego (powstałych jeszcze w erze industrialnej) do wymagań współczesnego rynku pracy oraz wynikająca z tego dezintegracja tkanki społecznej.

Powyższe zagrożenia dotyczą z reguły tych samych grup społecznych: osób młodych, rodzin z małymi dziećmi, kobiet, imigrantów. Ich sytuacja na rynku pracy jest jednak zupełnie inna od tej, która dominowała w czasach industrializmu i zaowocowała powstaniem wpływowych związków zawodowych i partii socjaldemokratycznych. Dzisiejsze grupy społeczne narażone na utratę środków do życia są z reguły heterogeniczne⁴⁷, co wywołuje podziały między nimi, utrudnia ich mobilizację oraz partycypację w procesach decyzyjnych społeczeństw demokratycznych. Również nie stanowią oni na tyle istotnej bazy elektorskiej dla polityków, żeby mogli liczyć na odpowiednią reprezentację w stosownych gremiach decyzyjnych. Ponadto sytuacja gospodarcza nie sprzyja dalszej rozbudowie aparatu świadczeń społecznych, pomimo ich relatywnie niewielkiego kosztu⁴⁸. Realne szanse powodzenia mają natomiast projekty mające na celu zwiększenie podaży pracy (a więc zbieżne z logiką kapitałową), tj. zapewnienie przez sektor publiczny opieki nad osobami starszymi czy dziećmi oraz promowanie aktywności zawodowej wśród kobiet. Taka polityka promowania pełnego zatrudnienia od dawna jest częścią socjaldemokratycznego modelu skandynawskiego, jednakże natrafia na opór w pozostałych krajach kontynentu.

Przemiany społeczne nie są już więc lokomotywą zmian tak głębokich, jak miało to miejsce po II wojnie światowej. Cele pozostały w zasadzie podobne, zmieniły się jednak instytucjonalne uwarunkowania tworzenia polityki społecznej w postaci zmniejszonego wpływu grup podwyższonego ryzyka na decyzje polityczne oraz konieczności podejmowania reform w niekorzystnej sytuacji budżetowej i gospodarczej. Istotnie ogranicza to zatem możliwości dalszej rozbudowy państwa opiekuńczego⁴⁹.

⁴⁷ W przeciwieństwie do raczej homogenicznej społeczności robotniczej czy urzędniczej.

⁴⁸ Ibid., s. 441

⁴⁹ Duże znaczenie ma też tutaj konflikt pomiędzy osobami korzystającymi już z pomocy państwa a osobami taką pomocą jeszcze nieobjętymi (*insiders vs. outsiders conflict*). Ta pierwsza grupa ma już z reguły duży wpływ na kształtowanie polityki socjalnej państwa dobrobytu (związki zawodowe, zorganizowane grupy interesu, partie polityczne), co jeszcze bardziej zwiększa asymetrię siły przebiecia obydwu grup. Tym samym grupa „insiderów” może posiadać instytucjonalnie uwarunkowane prawo weta w przypadku prób forsowania niekorzystnych dla niej zmian systemowych. Analizie takich zachowań służy teoria gracza dysponującego prawem weta (*veto player analysis*). Więcej zob. np. S. Ganghof: Promises and Pitfalls of Veto Player Analysis. „Swiss Political Science Review” 2003, Vol. 9/2.

Badacze z całego świata na ogół zgadzają się z tym, iż globalizacja wywiera ogromny wpływ na dekonstrukcję państwa dobrobytu. Kwestią sporną jest natomiast to, czy wpływa ona pozytywnie, czy negatywnie na ten proces. T. Iversen i A. Wren wskazują, iż w dobie globalizacji osiąganie celów ze „złotej ery kapitalizmu dobrobytu” podlega istotnym ograniczeniom⁵⁰. Z trójkąta celów: dyscypliny fiskalnej, wzrostu zatrudnienia oraz równości dochodów, obecnie można realnie osiągnąć tylko dwa. Ograniczenie to wynika głównie ze zmian strukturalnych, którym podlegają gospodarki Zachodu, a w szczególności rosnącej roli usług w PKB. Wcześniej rosnąca produktywność przemysłu pozwalała na zachowanie równości dochodowej, równowagi budżetowej oraz wzrost zatrudnienia (w sektorze publicznym lub prywatnym). Niski przyrost produktywności usług nie pozwala na taką kombinację. Co więcej, rezygnacja z celu równowagi budżetowej na rzecz równości dochodów oraz wzrostu zatrudnienia (a więc model socjaldemokratyczny) wydaje się coraz trudniejsza ze względu na wysoką mobilność kapitału oraz ograniczenia narzucane przez Traktat z Maastricht. Tym samym powstaje dylemat rezygnacji z jednego z celów: wzrost zatrudnienia czy utrzymanie równości dochodów w społeczeństwie. Należy zauważyć, iż dylemat ten podważa fundamenty państwa dobrobytu, przyczyniając się do jego dekonstrukcji w długim okresie.

Negatywny związek pomiędzy globalizacją, spowolnieniem rozwoju gospodarczego krajów Zachodu a państwem dobrobytu widzi H.-W. Sinn⁵¹. Jego zdaniem, nadmierna sztywność regulacji socjalnych (w tym głównie rynku pracy) powoduje nieefektywną alokację zasobów, co w konsekwencji staje się główną przyczyną wyjątkowo wolnego tempa wzrostu krajów UE-15. Ponieważ globalizacja jest procesem nieuniknionym i będzie postępować dalej, należy podjąć trud reformy państwa dobrobytu⁵², aby ponownie wprowadzić Zachód na ścieżkę wzrostu. Odpowiednie subsydiowanie zatrudnienia mogłoby pomóc w likwidacji masowego bezrobocia, jednakże musi ono być zgodne z logiką rynkową, a nie czysto redystrybucyjną. Podobnego zdania jest V. Tanzi, który podważa sensowność i efektywność polityki

⁵⁰ T. Iversen, A. Wren: *Equality, Employment, and Budgetary Restraint: The Trilemma of the Service Economy*. „World Politics” 1998, Vol. 50/4.

⁵¹ H.-W. Sinn: *The Welfare State and the Forces of Globalization*. NBER Working Paper Series No. 12946, 2007. Podobnego zdania jest F.W. Scharpf, który podkreśla zależności pomiędzy polityką fiskalną a zatrudnieniem w sektorze otwartym na międzynarodową konkurencję oraz w sektorze zamkniętym, który ponosi relatywnie największe obciążenia podatkowe, mimo iż musi absorbować przepływ siły roboczej z sektora otwartego. Zob. F.W. Scharpf: *The Viability of Advanced Welfare States in the International Economy: Vulnerabilities and Options*. „Journal of European Public Policy” 2000, Vol. 7/2, s. 196-213.

⁵² W szczególności dotyczy to krajów o korporacyjnym modelu społecznym (Niemcy, Francja, Włochy), gdzie przeprowadzanie koniecznych zmian napotyka szczególnie silny opór. Wbrew pozorom nie tylko model neoliberalny, ale również model skandynawski wykazuje wyjątkową trwałość w okresie przemian globalizacyjnych. Zob. F.W. Scharpf: *Op. cit.*, s. 214-223.

fiskalnej w erze liberalizacji przepływów finansowych oraz ogromnego postępu technologicznego⁵³.

Z kolei D. Gatti i A. Glyn sygnalizują sprzeczność występującą pomiędzy presją na zwiększanie wydatków państwa a presją dotyczącą ograniczania obciążeń podatkowych w globalizującym się, postindustrialnym społeczeństwie⁵⁴. Jednakże pomimo tej wzajemnej opozycji, wskazują oni na wzrost wydatków socjalnych w całym świecie zachodnim. Podkreślają również ograniczoną rolę polityków w zakresie decydowania o redukcji wydatków socjalnych – jest to zaledwie pochodna decyzji elektoratu, który optuje za zachowaniem socjalnego status quo⁵⁵.

Pozytywną korelację pomiędzy globalizacją a rozmiarem wydatków rządowych znajduje natomiast D. Rodrik⁵⁶. Dowodzi on, że istnieje pozytywna zależność pomiędzy stopniem otwarcia gospodarki i wolumenem handlu zagranicznego a konsumpcją rządową ze względu na zwiększone ryzyko zewnętrzne (zwiększona konkurencja). Niepewność zatrudnienia oraz cięcia kosztów powodują, iż wkracza państwo, starając się zapewnić swoim obywatelom kompensację utraconych dochodów poprzez transfery lub możliwość przekwalifikowania, natomiast przedsiębiorstwom często oferuje się programy pomocowe lub subsydia. Globalizacja sprzyja więc rozbudowie aparatu socjalnego oraz zwiększaniu wydatków państwa.

Trudno zatem jednoznacznie rozstrzygnąć, czy internacjonalizacja gospodarek ma decydujący wpływ na dalsze losy zachodniego modelu państwa dobrobytu. Istnieje wiele badań, które dowodzą znacznie mniejszego wpływu globalizacji na państwa narodowe i ich politykę wewnętrzną⁵⁷. Wskazują one raczej na decydujący wpływ krajowych uwarunkowań politycznych i instytucjonalnych jako kluczowych determi-

⁵³ Zob. V. Tanzi: *Globalization and the Future of Social Protection*. „Scottish Journal of Political Economy” 2002, Vol. 49/1, s. 122-126. O szerszym ujęciu roli państwa w nowych uwarunkowaniach socjoekonomicznych zob. idem: *The Economic Role of the State in the 21st Century*. „Cato Journal” 2005, Vol. 25/3.

⁵⁴ D. Gatti, A. Glyn: *Welfare States in Hard Times*. „Oxford Review of Economic Policy” 2006, Vol. 22/3. Negatywny wpływ opodatkowania na rozwój gospodarczy nie jest jednak bezsprzecznie dowiedziony, wyjątek stanowią np. kraje skandynawskie.

⁵⁵ Ibid., s. 309-310.

⁵⁶ D. Rodrik: *Why Do More Open Economies Have Bigger Governments?* „Journal of Political Economy” 1998, Vol. 106/5. Zob. także: H. Molana, C. Montagna: *Expansionary Effects of the Welfare State in a Small Open Economy*. „The North American Journal of Economics and Finance” 2007, Vol. 18. Podobne sugestie czyniono zresztą już w latach 70. ubiegłego wieku. Zob. D.R. Cameron: *The Expansion of the Public Economy: A Comparative Analysis*. „The American Political Science Review” 1978, Vol. 72/4.

⁵⁷ Zob. np. V. Navarro, J. Schmitt, J. Astudillo: *Is Globalization Undermining the Welfare State?* „Cambridge Journal of Economics” 2004, Vol. 28/1; F.G. Castles: *On the Political Economy of Recent Public Sector Development*. „Journal of European Social Policy” 2001, Vol. 11/3; J.R. Hines Jr.: *Will Social Welfare Expenditures Survive Tax Competition?* „Oxford Review of Economic Policy” 2006, Vol. 22/3.

nantów rozwojowych państwa opiekuńczego. Podobnie wewnętrzne zagadnienia związane z istniejącymi problemami społecznymi, poziomem bezrobocia, pozostałością po poprzednich programach socjalnych czy osiąganiem danego wzrostu gospodarczego zdają się determinować zakres świadczeń znacznie silniej niż globalizacja. Państwa i przedsiębiorstwa często koncentrują się na zupełnie innej płaszczyźnie konkurencji niż prosta redukcja obciążeń podatkowych czy przepisów prawnych. Tym samym teza o postępującej dekonstrukcji państwa dobrobytu wydaje się być na razie jeszcze przedwczesna.

Podsumowanie i wnioski

Współczesne państwo dobrobytu jest efektem transformacji społecznych i procesów gospodarczych, które trwały wiele dekad. Ukształtowanie się ładu społecznego w takiej postaci wymagało określonych warunków instytucjonalnych i odpowiednich procesów politycznych. Należy jednakże zwrócić uwagę na konieczność rozróżnienia pomiędzy „tradycyjnym” modelem państwa dobrobytu, który ukształtował się w okresie powojennym, a modelem współczesnym, który jest otoczony przez zupełnie inne warunki socjoekonomiczne niż model tradycyjny w swojej początkowej fazie istnienia.

Ekspansji państwa opiekuńczego sprzyjało wiele czynników – rosnące znaczenie związków zawodowych i partii socjaldemokratycznych, industrialny model gospodarki charakteryzujący się wysokim przyrostem produktywności, poparcie polityków wiążących z nim swoją przyszłość. Współczesne państwo dobrobytu funkcjonuje w zupełnie odmiennych warunkach – znaczenie ugrupowań pracowniczych zmalało, podobnie jak rola przemysłu w strukturze gospodarczej krajów zachodnich, wzrosło natomiast znaczenie sektora usług, a poparcie polityków jest ambiwalentne. Ograniczenia narzucają również rosnące w siłę grupy interesów oraz trudności budżetowe i finansowe.

Zmienił się również charakter potrzeb, do których odnosił się aparat socjalny państwa w swojej „złotej erze”. Homogeniczność grup robotniczych uległa rozpadowi, pojawiły się za to nowe problemy społeczne związane ze społeczeństwem post-industrialnym. Przedstawiciele grup potrzebujących pomocy nie mają jednak obecnie tak wielkiej siły politycznego przebicia, jaką mieli przedstawiciele związków zawodowych w połowie XX wieku. Tym samym możliwości pomocy państwa stają się ograniczone, szczególnie w świetle zarysowującego się konfliktu pomiędzy osobami już objętymi tą pomocą, a tymi, którzy jej jeszcze potrzebują. Co więcej, rozbudowa państwa dobrobytu postępowała w momencie, gdy zakres zabezpieczeń społecznych był minimalny, a więc łatwiej było znaleźć dla nich poparcie. Obecnie powrót do

stanu sprzed początków państwa dobrobytu jest w zasadzie niemożliwy, ponieważ zbyt wiele grup interesów, stanowiących przecież elektorat, straciłoby na takim posunięciu oraz z pewnością wywołałoby to ostre protesty społeczne.

Istotny wpływ na warunki funkcjonowania państwa dobrobytu mają również procesy globalizacyjne, choć badania nie są w stanie wskazać ich jednoznacznego charakteru. Z jednej strony utrudniają one prowadzenie własnej polityki gospodarczej, a z drugiej wzmagają popyt na usługi socjalne państwa. Wreszcie kwestionuje się wagę globalizacji jako czynnika kształtującego politykę społeczną w poszczególnych krajach.

Mechanizmy działania państwa dobrobytu coraz bardziej się jednak zmniejszają. Pomimo tego, iż jego cele i funkcje (zapewnienie środków do życia osobom najbardziej narażonym na ubóstwo i marginalizację społeczną) pozostają w zasadzie takie same, to zwiększone wymagania społeczne powodują trudności w ich osiągnięciu. Zmniejsza się również wpływ państwowego monopolu na świadczenie owych usług ze względu na postępującą kooperację (lub nawet konkurencję) z sektorem prywatnym. Choć społeczne poparcie dla państwa dobrobytu wydaje się być stabilne, to jednak coraz częściej napotyka sprzeciw podmiotów powiązanych ze sferą gospodarczą, finansową i polityczną. Wskazując na coraz węższe możliwości finansowania świadczeń społecznych przez państwo, przerzuca się je na indywidualnych obywateli oraz ogranicza zakres świadczeń i ich wysokość.

Należy jednak podkreślić, iż państwo dobrobytu jako instytucja z pewnością nie zniknie szybko z krajobrazu współczesnych społeczeństw. Z jednej strony podstawowych funkcji ochrony najsłabszych członków społeczeństwa nie można zlikwidować bez potężnych kosztów politycznych, a z drugiej państwo dobrobytu stało się już trwałym elementem kulturowym krajów Zachodu, co jeszcze bardziej utrudnia jego dekonstrukcję. Na przełomie wieków K. van Kersbergen pisał, iż „[...] spodziewany upadek państwa dobrobytu lub jego programów socjalnych nie nastąpił, zmienił się jedynie ich charakter”⁵⁸. Stwierdzenie to pozostaje nadal aktualne, z tą jednak uwagą, iż ewolucja państwa dobrobytu stopniowo postępuje coraz szybciej i formułowanie jakichkolwiek prognoz musi się odznaczać coraz krótszym horyzontem czasowym.

⁵⁸ K. van Kersbergen: *The Declining Resistance of Welfare States to Change? W: Survival of the European Welfare State*. Red. S. Kuhnle. Routledge, London 2000, s. 25.

THE WELFARE STATE IN THE WESTERN SOCIETIES. AN OUTLINE OF EVOLUTIONARY APPROACH

Summary

The welfare state is nowadays a permanent cultural component of the Western societies. However, it should be pointed out that there is a considerable difference between the 'classical' model of the welfare state, which was developed during the post-war decades, and the modern model, which roots can be traced back to the socioeconomic changes of the 80s. The welfare state has been challenged today by rather new problems which are caused by endogenous and exogenous factors. The former comprise of the so called new social risks and the effects of the welfare state arrangements on individual's behavior and the latter include the impact of globalization and austere economic conditions.

The paper explores the process of the welfare state development, the evolution of its goals and duties, and shows the theoretical attempts to interpret its progress. The article ends with conclusion that despite of the growing popularity of the welfare state's criticism, it is doubtful that it shall disappear from the landscape of the Western societies, although its evolution seems to proceed faster than before.

Joanna Czech-Rogosz

TRANSFORMACJA SYSTEMOWA WE WSCHODNICH LANDACH RFN

Wprowadzenie

Na początku lat 90. XX wieku kraje Europy Środkowo-Wschodniej stanęły przed bezprecedensowym, niemającym historycznego układu odniesienia wyzwaniem w postaci transformacji swoich systemów gospodarczych. Rządy krajów nie mogły korzystać ani z doświadczeń innych państw, ani teorii transformacji, ponieważ takie nie istniały¹. Teorie ekonomiczne dotyczące funkcjonowania gospodarek rynkowych odnosiły się do rozwiniętych i historycznie ukształtowanych państw kapitalistycznych. Stąd posłużyły one do wskazania jedynie docelowego modelu gospodarczego. Natomiast drogi, jakie musiały przejść kraje transformujące się, czyli sposoby dochodzenia do gospodarki rynkowej, stanowiły o specyfice rozwiązań narodowych. Przykładowo Polska u progu procesu transformacji nie zdecydowała się na wskazanie docelowego modelu systemu gospodarczego, ale charakter prowadzonej w pierwszej połowie lat 90. polityki gospodarczej mógł sugerować skłonność do rozwiązań liberalnych². Z czasem jednak upowszechniło się przekonanie, umocowane w art. 20 Konstytucji RP, że modelem docelowym gospodarki powinna być społeczna gospodarka rynkowa. Jednak ani ustawodawca, ani politycy gospodarczy nie podjęli trudu wskazania cech konstytuujących ten model. W efekcie Polska jest krajem z konstytucyjnie zadeklarowanym, ale nierealizowanym rozwiązaniem modelowym³.

W zupełnie innej sytuacji niż pozostałe kraje Europy Środkowo-Wschodniej znalazła się Niemiecka Republika Demokratyczna. Kraj ten de facto nie został zmu-

¹ W. Trzeciakowski: Teoretyczne przesłanki i założenia transformacji systemowej polskiej gospodarki. W: *Dynamika transformacji polskiej gospodarki*. Tom I. Red. M. Belka. W. Trzeciakowski. Poltext, Warszawa 1997, s. 55.

² M. Nasilowski: *Transformacja systemowa w Polsce*. Wydawnictwo Key Text, Warszawa 1995, s. 162.

³ Na temat postaci SGR wskazanej do urzeczywistnienia w Polsce zob. J. Czech-Rogosz: *Jaka społeczna gospodarka rynkowa? W: Modele rozwoju gospodarczego dla Polski w dobie integracji europejskiej i globalizacji*. Red. M. Noga, M.K. Stawicka. CeDeWu, Warszawa 2009, s. 47-56.

szony do podejmowania decyzji o docelowej postaci ładu społeczno-gospodarczego, bo został on narzucony jako naturalna konsekwencja wchłonięcia przez RFN. We wschodnich landach RFN przystąpiono do implementacji porządku gospodarczego – społecznej gospodarki rynkowej. Takie rozwiązanie można uznać za próbę imitowania systemu gospodarczego realizowanego w wysoko rozwiniętej gospodarce kapitalistycznej przez kraj charakteryzujący się spuścizną typową dla gospodarek socjalistycznych. Warunki, w jakich zainicjowano proces adaptacji SGR we wschodnich landach, tempo przekształceń i dualizm funkcjonowania sfery gospodarczej i socjalnej, oceniane z prawie 20-letniej perspektywy, decydują o specyfice rozwiązań niemieckich.

Celem artykułu jest charakterystyka specyfiki transformacji systemowej we wschodnich landach RFN. Rozważania zostaną podporządkowane hipotezie mówiącej, że implementacja we wschodnich landach tych instytucji, które są kojarzone z sukcesem RFN, nie skutkowałą szybką unifikacją gospodarczą wschodnich i zachodnich landów. Złożył się na to splot wielu okoliczności i czynników, wśród których podstawowy jest fakt, że już w momencie implementacji instytucje i reguły społecznej gospodarki rynkowej były nieefektywne i niezdolne do funkcjonowania, a naśladując i imitując je, nie uwzględniono specyfiki miejscowych uwarunkowań.

Transformacja systemowa – wybór modelu

Teoria ekonomii nie znajduje jak dotąd dostatecznie teoretycznie ugruntowanych wyjaśnień procesów transformacji systemowej i gospodarczej. Niemniej jednak można wskazać w literaturze na wiele prób uporządkowania i usystematyzowania „transformacji” jako kategorii ekonomicznej⁴. Jedną z nich podejmuje Jerzy Kleer, odwołując się do doświadczeń Polski, Rosji i Niemiec Wschodnich⁵.

Zakładając, że kraje transformujące się kierują się ku gospodarce rynkowej i demokratycznemu systemowi politycznemu oraz że jako swój docelowy model wybierają dostępne rozwiązania realizowane w krajach wysoko rozwiniętych, a więc będą imitowały i naśladowały ich rozwiązania, J. Kleer wymienia trzy modele przekształceń systemowych:

- model pełnej imitacyjności,

⁴ M. Baltowski, M. Miszewski: Transformacja gospodarcza w Polsce. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006, s. 23-31; Wkład transformacji i do teorii ekonomii. Red. J. Kleer, A. Kondratowicz, CeDeWu, Warszawa 2006, s. 11-26; J. Zweynert, N. Goldschmidt: The Two Transitions in Central and Eastern Europe and the Relation between Path Dependent and Political Implemented Institutional Change. Walter Eucken Institut. „Freiburger Diskussionspapiere zur Ordnungsökonomik” 2005, nr 3,

⁵ J. Kleer: Drogi do gospodarki rynkowej – na marginesie doświadczeń transformacyjnych w Niemczech Wschodnich, Polsce i Rosji. Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa 2003.

model imitacyjności częściowej,
model imitacyjności szczytkowej (marginalnej)⁶.

Model pełnej imitacyjności oznacza całkowite naśladownictwo w rozumieniu kopiowania wszelkich rozwiązań w sferze gospodarczej, społecznej i politycznej. Model imitacji częściowej zakłada, że imitacyjność może dotyczyć różnych dostępnych modeli gospodarki rynkowej, zaś model imitacyjności szczytkowej sprowadza się do odwzorowywania tylko niektórych rozwiązań i zasad związanych z gospodarką rynkową (por. tabela 1).

Tabela 1

Modele imitacyjne – wybrane charakterystyki

Charakterystyki	Model pełnej imitacyjności	Model imitacyjności częściowej	Model imitacyjności szczytkowej
Rola państwa	dominująca	znaczna	dominująca
Rola rynku	ograniczona	znaczna	ograniczona
Stopień imitacyjności rozwiązań	pełen	znaczny	częściowy
Tempo przekształceń gospodarczych	bardzo szybkie	średnie	powolne
Dualizm funkcjonowania gospodarki	minimalny	średni	duży
Case Study	Niemcy Wschodnie	Polska	Rosja

Źródło: J. Kleer: Drogi do gospodarki rynkowej – na marginesie doświadczeń transformacyjnych w Niemczech Wschodnich, Polsce i Rosji. Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa 2003, s. 27-37.

Jako że dla dalszych rozważań istotne są cechy tylko modelu pierwszego, on będzie przedmiotem szerszej charakterystyki.

Model pełnej imitacyjności jest w pełni implementowalny przez państwo i jego agendy, co oznacza, że ono inicjuje i przeprowadza zmiany w sferze gospodarczej, politycznej i socjalnej, wychodząc z założenia, że wdrażane rozwiązania są na tyle atrakcyjne, by mogły być w pełni przyjęte bez istotnych modyfikacji, wynikających choćby ze specyfiki kraju, gdzie dokonuje się transformacja⁷. Władza oczekuje przy tym, że uda się uniknąć lub co najmniej zminimalizować efekty spodziewanego załamania transformacyjnego. Rola rynku jest ograniczona w tym sensie, że jego mechanizmy nie wyzwalają się spontanicznie, lecz są „uruchamiane” decyzjami państwa. Tak więc nie mamy do czynienia ani z mechanizmami oddolnymi, ani odgórnymi, lecz tzw. kapitalizmem z „zewnątrz”. Brak też oddolnych mechanizmów, które

⁶ Ibid., s. 27.

⁷ Ibid., s. 27-37.

umożliwiają upodmiotowienie społeczeństwa w rolach przedsiębiorców. Równocześnie bierne społeczeństwo akceptuje taki charakter przemian ze względu na relatywnie wysokie korzyści społeczne występujące w pierwszej fazie transformacji. Rozwiązania implementowane przez państwo w pełni imitują cechy konstytuujące ład społeczno-gospodarczy w kraju naśladowanym, co oznacza, że naśladowca przejmuje rozwiązania ustawowe i pozaustawowe ukształtowane w toku ewolucyjnego rozwoju w kraju naśladowanym. Zmiany systemowe zachodzą relatywnie szybko, co jest też pochodną dużej roli państwa, gdyż to ono inicjuje procesy, buduje zaplecze instytucjonalne czy wprost przenosi rozwiązania istniejące w naśladowanym systemie. Implementowane instytucje nie są przypadkowe. To przekłada się na nieznaczną dualność funkcjonowania gospodarki, jako że dotychczasowe rozwiązania socjalistyczne są zastępowane rynkowymi.

Zarówno model pełnej imitacyjności, jak i pozostałe modele mają charakter typowo teoretyczny i pomijają rozwiązania przyjęte w gospodarkach, które były podstawą do wskazania tych modeli. Ponadto ich stopień ogólności jest na tyle duży, że nie można na tej podstawie oceniać efektywności przekształceń.

J. Kleer podejmuje próbę wskazania cech charakterystycznych modeli transformacji, rozważa niebezpieczeństwa i pułapki tkwiące w modelowaniu procesów transformacji i ocenie efektywności przekształceń systemowych. Jednak w znikomym stopniu, co zapewne wynika ze świadomie przyjętego podejścia badawczego, odwołuje się do doświadczeń wschodnich landów. Niemniej jednak zaprezentowana koncepcja modeli imitacji jest na tyle atrakcyjna, że warto prowadzić na jej gruncie dalsze analizy. Z tego względu w rozważaniach w niniejszym artykule zostanie wykorzystane zaproponowane przez J. Kleera rozpatrywanie przekształceń systemowych we wschodnich landach w kontekście pełnej imitacyjności rozwiązań funkcjonujących w dojrzałej i ewolucyjnie ukształtowanej gospodarce rynkowej.

Implementacja społecznej gospodarki rynkowej we wschodnich landach

Inaczej niż w pozostałych krajach byłego boku wschodniego, transformacja we wschodnich landach oznaczała pełną i szybką implementację instytucji. Szybka instytucjonalno-organizacyjna konsolidacja pociągnęła za sobą także transfer kompetencji oraz elit i zasobów⁸. W szczególności sprowadzała się ona do przyjęcia zachodnioniemieckiego porządku konstytucyjnego i prawnego, administracji i wymiaru sprawiedliwości, systemu partyjnego i władzy gospodarczej oraz waluty. Na obszar

⁸ G.A. Ritter: *Der Preis der deutschen Einheit. Die Wiedervereinigung Und die Krise des Sozialstaats*. C.H. Beck, München 2006, s. 140-159.

wschodnich landów został rozciągnięty system związkowy (związki zawodowe i związki pracodawców) łącznie z regulacjami taryfowymi, system płac i wynagrodzeń, a także systemy ubezpieczenia emerytalnego, rentowego, od bezrobocia i zdrowotnego oraz system zabezpieczenia socjalnego⁹.

Na etapie planowania i urzeczywistniania Umowy Państwowej i Umowy Zjednoczeniowej najistotniejsze było utworzenie we wschodnich landach instytucji na wzór zachodni, co oznaczało, że nie uwzględniono żadnych alternatywnych koncepcji, które przewidywały stopniową unifikację instytucjonalną umożliwiającą rozwój potencjału wschodnich landów¹⁰. Szczególnie dobitnie problem ten dał o sobie znać w przypadku unii walutowej. W procesie ustalania kursu wymiany marki NRD na Deutsch Markę ścierały się stanowiska polityków gospodarczych, którzy opowiadali się za kursem 1:1 oraz przedstawiciele Bundesbanku, zwolenników gorszego kursu. Ostatecznie średni kurs wymiany (1,8:1) nie odzwierciedlał słabości strukturalnych gospodarki wschodnich Niemiec, a jako że był zbyt wysoki, to stał się jedną z podstawowych przyczyn załamania produkcji i eksportu, w dalszej kolejności deindustrializacji¹¹. Brak osłony gospodarki za pomocą kursu walutowego dowodzi, że zaniedbano podstawowe kwestie dotyczące specyfiki gospodarki wschodnich landów.

Dla implementacji SGR we wschodnich landach charakterystyczny był także brak zaplecza społecznego, w tym przedsiębiorców, którzy byliby w stanie przejąć funkcje alokacyjne realizowane dotychczas przez aparat władzy państwowej. Oznaczało to tworzenie swoistego rodzaju „kapitalizmu bez kapitalistów”, ponieważ państwo zastępowało przedsiębiorców. Równocześnie miał miejsce „transfer technokratów”, co było związane z szybką i nieefektywną prywatyzacją przez Treuhandanstalt¹². Priorytetem stała się bowiem sprzedaż zgodnie z mottem „szybka prywatyzacja to najlepsza restrukturyzacja”¹³. W efekcie ukształtowała się asymetryczność sytuacji

⁹ J. Czech-Rogosz: Ewolucja społecznej gospodarki rynkowej w RFN. AE, Katowice 2005, s. 115-118 i 134-138.

¹⁰ Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik über die Herstellung der Einheit Deutschlands – Einigungsvertrag. „Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung” 1990, nr 104; Vertrag über die Schaffung einer Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik – Staatsvertrag. „Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung” 1990, nr 63.

¹¹ R.H. Hasse: Wiedervereinigung: Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion. W: Lexikon Soziale Marktwirtschaft. Hrsg. von R.H. Hasse, H. Schneider, K. Weigelt. Ferdinand Schöningh Verlag, Paderborn, München, Wien, Zürich 2002, s. 459-460.

¹² W 1990 roku wartość majątku przejętego przez Treuhandanstalt szacowano na 600 mld DM, a już pięć lat później zakończył on działalność z deficytem około 256 mld DM. Działalność Treuhandanstalt kosztowała 332 mld DM, z czego 46% przypadło na wydatki restrukturyzacyjne, 30% na pokrycie długów z czasów NRD i 13% na przedsięwzięcia ekologiczne. Wpływy ze sprzedaży przedsiębiorstw wyniosły zaledwie 76 mld DMK. Lichtbaum, A. Rhein: Ordnungsprinzipien der Sozialen Marktwirtschaft. W: Soziale Marktwirtschaft. Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn 1997, s. 44-45.

¹³ Z 12 259 przedsiębiorstw udało się do końca 1994 roku sprywatyzować prawie 8500, a ponad 3700 zamknąć. Dla 192 firm w dalszym ciągu poszukiwano nowego właściciela. Ibid.

i ról polegająca na tym, że: decydentami średniego szczebla, pracownikami Urzędu Powierniczego, prywatyzującymi, inwestorami, pracodawcami, likwidatorami, syndykami, kapitalistami, kierownikami produkcji, handlu i ubezpieczeń, instruktorami i ewaluatorami, zarządzającymi, właścicielami nieruchomości, wynajmującymi byli Niemcy z zachodnich landów, natomiast podwładnymi, pracownikami najemnymi, zwalnianymi z pracy, zarządzanymi, ocenianymi, najemcami, nieposiadającymi majątku byli Niemcy wywodzący się ze wschodnich landów¹⁴.

Jednym słowem we wschodnich landach, jak w żadnym innym kraju, miała miejsce szybka i radykalna wymiana elit, która sprowadzała się do eliminacji elit starych, przy równoczesnym braku możliwości ich naturalnej restytucji¹⁵.

W tym miejscu należy odpowiedzieć na pytanie, jaką postać społecznej gospodarki rynkowej implementowano we wschodnich landach i jakie z jej elementów stymulowały, a jakie destymulowały proces konwergencji struktur gospodarczych wschodnich i zachodnich landów RFN.

Nowi obywatele Republiki Federalnej wiązali ze społeczną gospodarką rynkową nadzieje na szybkie podniesienie poziomu oraz poprawę warunków życia i pracy. Wynikało to z jednej strony z tego, że kanclerz Helmut Kohl roztoczył przed nimi wizję „kwitnących krajobrazów”, a także wraz z innymi politykami stworzył obraz możliwie szybkiego i niskokosztowego zjednoczenia, obiecując tym razem zachodnim Niemcom „brak podwyżek podatków na poczet finansowania kosztów jedności Niemiec”. Z kolei obywatele wschodnich landów oczekiwali podobnego sukcesu czy nawet „cudu gospodarczego”, jaki miał miejsce w Republice Federalnej w latach 50. XX wieku.

Tymczasem ład społeczno-gospodarczy realizowany w RFN, który został rozciągnięty na obszar byłej NRD, był już daleki od pierwotnej postaci SGR, jaka była jednym z czynników szybkiego powojennego awansu ekonomicznego. Od momentu wprowadzenia marki niemieckiej (DM) przez Ludwika Erharda, uchwalenia konstytucji, w której zakotwiczone zostały zasady konstytuujące system gospodarczy (wolność produkcji, handlu oraz przedsiębiorczości kształtowanej w ramach swobodnej konkurencji¹⁶) i powstania RFN w 1949 roku, społeczna gospodarka rynkowa przeszła drogę od koncepcji ordoliberalnej (1948-1966), przez państwo socjalne (1967-1981), aż po „wersję” odnowioną w duchu ordoliberalizmu (1982-1989)¹⁷. Tak więc z jednej strony Niemcy mieli za sobą złe doświadczenia związane z nadaktywnością

¹⁴ T. Ahbe: Die Konstruktion der Ostdeutschen. „Aus Politik und Zeitgeschichte” 2004, nr B41-42, s. 13.

¹⁵ U. Hoffmann-Lange: Elite West-Elite Ost? „Der Bürger im Staat” 2000, nr 4 „Deutschland Ost-Deutschland West”. S. 203-210.

¹⁶ T. Wludyka: Model społecznej gospodarki rynkowej a transformacja ustrojowa polskiej gospodarki. Analiza prawnogospodarcza. Wydawnictwo UJ, Kraków 2002, s. 89.

¹⁷ J. Czech-Rogosz: Ewolucja..., op. cit., s. 52-112.

państwa w gospodarce wyrażającą się m.in. w rozbudowanych wydatkach socjalnych finansowanych długiem publicznym, zastępowaniu rynku w funkcji alokacyjnej (w latach 1967-1981 nie sprywatyzowano ani jednego przedsiębiorstwa, wysokie i stale rosnące subwencje miały charakter zachowawczy, a polityka strukturalna defensywny) oraz wzrostem obciążeń składowych, zaś z drugiej strony żywa była świadomość możliwości efektywnego kierowania gospodarką w duchu niemieckiego ordoliberalizmu. Pod koniec lat 80. XX wieku Niemcom udało się wprowadzić gospodarkę na ścieżkę szybkiego wzrostu gospodarczego¹⁸. Było to możliwe m.in. w wyniku przeprowadzenia przez chadecję reform ukierunkowanych na konsolidację i uzdrowienie finansów publicznych, obniżenie obciążeń podatkowych, zwiększenie zakresu własności prywatnej oraz poszerzenie odpowiedzialności podmiotów gospodarczych. Stopniowe przenoszenie ciężkości z zasady solidarności społecznej (nadininterpretacja, która skutkowałą w poprzedniej dekadzie rozszerzeniem świadczeń socjalnych ponad możliwości ich finansowania bez zwiększania długu publicznego) na zasadę subsydiarności rodziło nadzieje na powstrzymanie dalszej ekspansji państwa socjalnego. Nie znaczy to jednak, że społeczna gospodarka rynkowa w jej ówczesnej postaci była wolna od słabości i nieefektywności strukturalnych, które narastały od 1948 roku. Konsolidacja finansów publicznych i załagodzenia napięć w systemie socjalnym były możliwe w drodze przerzucania na obywateli dodatkowych obciążeń związanych z finansowaniem niewydajnych struktur.

W tak trudnych warunkach zainicjowano proces zjednoczenia dwóch państw niemieckich – obywatele NRD oczekiwali silnego wsparcia z Zachodu i włączenia ich w kształtowany przez 40 lat mechanizm redystrybucji, a społeczeństwo na Zachodzie nie było skłonne ponosić dalszych ciężarów finansowych, gdyż dopiero co partycypowało w kosztach uzdrowienia finansów publicznych oraz finansów ubezpieczenia zdrowotnego i emerytalnego.

Zjednoczenie dokonało się w trzech etapach:

- 1 lipca 1990 roku rozpoczęto urzeczywistnianie Unii Gospodarczej, Walutowej i Socjalnej,
- 3 października 1990 roku RFN wchłonęła NRD („...Beitritt der DDR zur BRD...”),
- 2 listopada 1990 roku odbyły się pierwsze wspólne wybory do Bundestagu¹⁹.

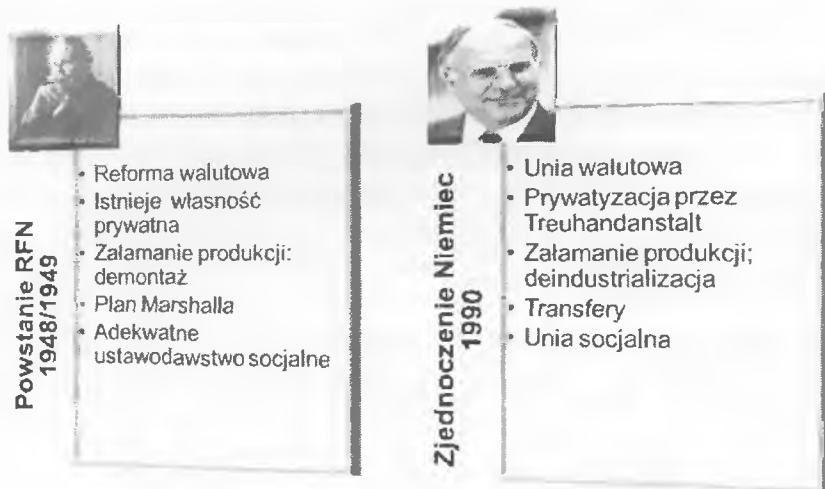
Dokonując pełnej imitacji SGR we wschodnich landach, udało się, co prawda, uniknąć dualizmu funkcjonowania gospodarki w postaci koegzystencji nowych rozwiązań systemowych z instytucjami i regułami wywodzącymi się ze starego systemu, ale równocześnie przyszło się borykać z daleko idącymi konsekwencjami słabości modelu pełnej imitacji, tj. biernością społeczeństwa, rozbudowaniem postaw

¹⁸ Ibid., s. 92-104.

¹⁹ G.A. Ritter: Op. cit., s. 160-292.

roszczeniowych oraz wysokimi kosztami w postaci transferów. Słabości te zostały dodatkowo zaostrome przez konkretną implementowaną postać SGR.

Warto zatem pokusić się przynajmniej o powierzchowne porównanie implementacji SGR w momencie jej „narodzin” w 1948 roku oraz po 50 latach we wschodnich landach. W tym celu zostanie wykorzystane pięć charakterystyk (rysunek 1).



Rys. 1. Implementacja społecznej gospodarki rynkowej – wybrane charakterystyki

Po pierwsze należy rozważyć sposób, zasady i konsekwencje wprowadzenia nowej waluty. Reforma walutowa z czerwca 1948 roku przeprowadzona decyzją władz okupacyjnych i z niebagatelnym udziałem L. Erharda miała miejsce jeszcze przed powstaniem państwa niemieckiego. Na jej mocy wprowadzono do obiegu nowy pieniądź – markę niemiecką (DM). Wymieniono Reichsmarkę na nowy pieniądź w stosunku 1:1, ale tylko w wysokości 60 DM na osobę wypłaconych w dwóch transzach, natomiast pozostałe zasoby w stosunku 10:1. Równocześnie część zasobów pieniądza anulowano, a część zamrożono²⁰. Razem z reformą walutową wprowadzono rynkowy system cen na około 50% towarów, pozostając przy kontroli administracyjnej cen surowców, podstawowych artykułów żywnościowych, mieszkań i usług komunikacji miejskiej. Kształtowanie nowego ładu pieniężnego skutkowało uzdrowieniem finansów publicznych²¹, likwidacją niedoborów towarów konsumpcyjnych²²

²⁰ Szerzej. J. Czech-Rogosz: Od marki niemieckiej do euro – w 60-lecie społecznej gospodarki rynkowej. W: Systemy gospodarcze i ich ewolucja. W kierunku europejskiego jednolitego obszaru gospodarczego. Red. S. Swadźba. AE, Katowice 2008, s. 275-288.

²¹ Na mocy ustawy Umstellungsgesetz zobowiązano państwo do pokrywania wydatków bieżącymi dochodami.

²² Wraz z reformą walutową począwszy od 21 czerwca 1948 roku niedobory zniknęły prawie natychmiast, dlatego to zjawisko określono jako „cud okien wystawowych” (Schaufensterwunder).

i produkcyjnych oraz aktywizacją gospodarczą. Reforma walutowa była pierwszym sukcesem nieistniejącej jeszcze Republiki Federalnej oraz koniecznym warunkiem budowy rynkowego ładu gospodarczego²³.

Podobnie jak w 1948 roku, także w 1990 roku zmiana systemu pieniężnego wyprzedziła prawne ukonstytuowanie się nowego porządku społeczno-gospodarczego i oznaczała wymianę jednej waluty na drugą, tyle że nowy pieniądz był wyjątkowo silny i cieszył się zaufaniem społeczeństwa, które utożsamiało go z powojennym dobrobytem w RFN. Marka NRD została wymieniona na markę niemiecką (DM) według średniego kursu 1,8:1, co oznaczało dewaluację w stosunku do kursu oficjalnego, ale rewaluację wobec kursu rynkowego. W efekcie przyrosły zasoby pieniądza, a kurs korzystny dla obywateli okazał się być czynnikiem osłabiającym konkurencyjność wschodnioniemieckich przedsiębiorstw, ponieważ dokonał się gwałtowny wzrost płac, co przy niskiej produktywności przyspieszyło utratę przez przedsiębiorstwa wschodnich rynków zbytu i deindustrializację wschodnich landów.

Po drugie zapewnienie wolnego dostępu do rynku oraz gwarancje dla prywatnej własności stanowiły kolejny element kształtowania porządku gospodarczego zarówno w 1948, jak i w 1989 roku²⁴. Po wojnie było to o tyle łatwe, że zasadniczo w okresie dyktatury nazistowskiej i w czasie wojny nie wyeliminowano ani form przedsiębiorstw typowych dla gospodarki rynkowej, ani prywatnej własności środków produkcji – działalność prywatnych przedsiębiorców była co prawda podporządkowana interesom państwa i potrzebom wojny i wojska, ale odbywało się to z poszanowaniem prawa właścicieli do zarządzania kapitałem z wykorzystaniem zasady maksymalizacji zysku. W takiej sytuacji tworzenie ładu gospodarczego nie wymagało przywracania własności, bo ona istniała, ale ukształtowania warunków jej efektywnego funkcjonowania.

Sytuacja wschodnich landów w 1989 roku była pod tym względem zasadniczo odmienna. Implementacja społecznej gospodarki rynkowej oznaczała konieczność wykreowania systemu prywatnej własności na bazie postsocjalistycznego majątku. Specyfika pracy *Treuhandanstalt* polegała na tym, że każde pojedyncze przedsięwzięcie prywatyzacyjne było oceniane indywidualnie, to znaczy, że należało podjąć decyzje o zamknięciu lub restrukturyzacji około 13 000 firm.

²³ Według Waltera Euckena, głównego przedstawiciela ordoliberalizmu, kierunku, który był podstawą teoretyczną koncepcji społecznej gospodarki rynkowej, warunkiem sprawnego funkcjonowania porządku konkurencji jest zdolny do funkcjonowania system cen oraz stabilizacja walutowa. Warunki te to pierwsza i druga zasada konstytuująca porządek gospodarczy. W. Eucken: *Die Grundsätze der Wirtschaftspolitik*, Mohr Siebeck, Tübingen 2004, s. 255.

²⁴ Są to trzecia i czwarta euckenowska zasada konstytuująca porządek gospodarczy. Zob. też. J. Czech-Rogosz: *Ewolucja...*, op. cit., s. 24-29.

Trudności, jakie napotkano, były wielorakie²⁵. Po pierwsze pojawił się dylemat wyboru pomiędzy budową konkurencyjnych struktur rynkowych a minimalizacją problemów socjalnych i społecznych. Często mimo nie najlepszej oceny przedsiębiorstwom wystawiano pozytywną rekomendację i wstrzymywano likwidację. Po drugie sama zmiana rodzaju własności nie była wystarczająca, aby zbudować rynkowy potencjał firm. Należało bowiem „wyposażyć” je w know-how, kadry kierownicze i menedżerskie, technologie oraz wdrożyć rynkowe zasady rachunkowości, zaopatrzenia, zbytu, controllingu, marketingu itd.

Po trzecie istotną charakterystyką implementacji społecznej gospodarki rynkowej jest realna strona gospodarki, którą najprościej można opisać poprzez wielkość wytwarzanej produkcji. Pod tym względem sytuacja była niekorzystna zarówno w momencie „narodzin” RFN, jak i zjednoczenia Niemiec. W 1946 roku produkcja przemysłowa późniejszej Bizonii wynosiła 15% poziomu z 1936 roku²⁶, ale już w IV kwartale 1948 roku aż 76%²⁷. Szybka restytucja gospodarki była możliwa nawet mimo olbrzymich reparacji pobieranych przez władze okupacyjne z majątku produkcyjnego poprzez jego demontaż²⁸, a to dzięki zastępowaniu starych technologii poprzez najnowsze zdobycze myśli naukowo-technicznej²⁹. W 1949 roku produkcja osiągnęła poziom z 1936 roku³⁰.

Sytuacja wschodnich landów w 1990 roku była podobna, choć jej dalszy rozwój mniej pomyślny. W 1990 i 1991 roku produkcja przemysłowa we wschodnich landach spadła o ponad 60% w stosunku do roku 1989, natomiast PKB na mieszkańca we wschodnich landach wynosił w 1989 roku 55%, w 1991 roku 33% i w 1995 roku 60% poziomu tego miernika dla mieszkańców landów zachodnich³¹. Rok

²⁵ R. Steding: Das Treuhandanstalt und das Ende der Privatisierung in Ostdeutschland – Ein Rückblick. „Wismarer Diskussionspapiere” 2005, nr 11, s. 4-12.

²⁶ P. Pysz: Wprowadzenie: klasycy niemieckiego liberalizmu. W: Społeczna gospodarka rynkowa. Idee i możliwości praktycznego wykorzystania w Polsce. Red. E. Mączyńska, P. Pysz. PTE, Warszawa 2003, s. 20.

²⁷ R. Klump: Wirtschaftsgeschichte der Bundesrepublik Deutschland. Franz Steiner Verlag, Wiesbaden 1985, s. 50.

²⁸ Wielkość reparacji i demontażu była różna dla poszczególnych stref okupacyjnych. Według niemieckich szacunków, przeprowadzonych po 1990 roku, wartość reparacji rosyjskich ocenia się na 66,40 mld DM. Inne źródła podają, że odszkodowania ze strefy amerykańskiej i brytyjskiej w postaci demontażu wyniosły 714 mln marek, chociaż przeznaczono na ten cel urządzenia o wartości 3 mld marek (4,2 marki = 1 dolar). E. Cziomer: Zarys historii Niemiec powojennych 1945-1995. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa-Kraków 1997, s. 20; J. Krasuski: Historia Niemiec. Ossolineum, Wrocław, Warszawa, Kraków 2002, s. 175.

²⁹ RFN uczestniczyła w amerykańskim Programie Pomocy Technicznej TAP (*Technical Assistance Program*).

³⁰ H. Hamel: Erläuterungen zum „deutschen Wirtschaftswunder”. W: Marktwirtschaft als Aufgabe: Wirtschaft und Gesellschaft im Übergang vom Plan zum Markt. Grundtexte zur Sozialen Marktwirtschaft. Band 3. Hrsg. von C. Herrmann-Pillath, O. Schlecht, H.F. Wünsche. Gustav Fischer Verlag, Jena, New York 1994, s. 55-56.

³¹ U. Busch, W. Kühn, K. Steinitz: Entwicklung und Schrumpfung in Ostdeutschland. Aktuelle Probleme im 20. Jahr der Einheit. VSA-Verlag, Hamburg 2009, s. 15.

1991, w którym deindustrializacja nowych landów była najgłębsza, jest w niemieckich statystykach rokiem bazowym, w odniesieniu do którego podaje się tempo wzrostu gospodarczego, zmiany PKB per capita, produktywność i inne kategorie. To pozwala wykazać systematyczną, choć w niektórych latach niewielką poprawę sytuacji makroekonomicznej, a ukryć fakt, że dwa pierwsze lata jedności Niemiec charakteryzował bardzo silny regres.

Czwarty aspekt implementacji społecznej gospodarki rynkowej, na który warto zwrócić uwagę, to finansowanie budowy porządku gospodarczego z udziałem źródeł zewnętrznych. Często wśród czynników sukcesu społecznej gospodarki rynkowej w powojennych Niemczech podaje się wielkość pomocy otrzymanej w ramach planu Marshalla. Oczywiście miała ona niebagatelny wpływ na możliwości tworzenia podstaw trwałego wzrostu gospodarczego, ale nie wpływ zasadniczy. RFN została objęta planem 1 lipca 1948 roku i w jego ramach otrzymała do czerwca 1952 roku łączną kwotę 1,3 mld USD³². Nieporównywalnie większa pomoc trafiła do wschodnich landów i płynąć tam będzie aż do 2019 roku. W latach 1991-1998 transfery federalne dla wschodnich landów ogółem stanowiły blisko 1,4 biliona DM, a transfery netto ponad 1 bilion DM. Od 1995 roku transfery netto dla wschodnich landów opiewają rocznie na około 75 mld EUR, z czego 2/3 to subwencja do systemu ubezpieczeń społecznych³³. W 2005 roku rząd uruchomił środki w ramach tzw. Pakietu Solidarnościowego II³⁴. Pakiet będzie obowiązywał do 2020 roku, a środki przewidziane w jego ramach podzielono degresywnie na dwa koszyki. Koszyk pierwszy obejmuje łączną sumę 105 mld EUR i zostanie przeznaczony na zamknięcie luki infrastrukturalnej, jak również na zrównoważenie finansów landów i gmin³⁵. Dodatkowo do dyspozycji gmin zostanie postawionych w ramach drugiego koszyka 51 mld EUR.

Po piąte należy rozważyć, jaki zakres i wymiar miał tzw. aspekt socjalny. W pierwszych latach powojennych w zachodnich strefach okupacyjnych alianci próbowali przywrócić część ustawodawstwa socjalnego, ponieważ obawiali się radykalizacji nastrojów społeczeństwa w następstwie załamania się systemu socjalnego III Rzeszy. Wspólne przedsięwzięcia spełzły jednak na niczym, w efekcie czego istniały różnice systemowe pomiędzy strefami okupacyjnymi. Zaczęły się one zacierać dopiero wtedy, gdy kompetencje dotyczące polityki socjalnej i ubezpieczenia społecznego przekazano stronie niemieckiej. Aspekt socjalny społecznej gospodarki

³² F.-W. Henning: *Op. cit.*, s. 207.

³³ *Aufbau Ost – Der Beitrag der Bundesanstalt für Arbeit*. Bundesanstalt für Arbeit, Nürnberg 2003, s. 9.

³⁴ *Solidarität im Bundesstaat: Die Finanzverteilung*. Bundesministerium der Finanzen, Berlin 2002, s. 38-57.

³⁵ *Zukunft gestalten: Grundsätze der Finanz- und Wirtschaftspolitik*. Bundesministerium der Finanzen, Berlin 2002, s. 57.

rynkowej był realizowany poprzez przywrócenie systemu Bismarcka z pewnymi rozszerzeniami³⁶. Prowadzona w latach 40. i 50. polityka socjalna uwzględniała zaistniałe okoliczności społeczne i gospodarcze – ani państwo, ani obywatele nie byli nadmiernie obciążeni kosztami utrzymania systemu (w 1950 roku świadczenia socjalne stanowiły tylko 17% PKB)³⁷.

Zupełnie inne były realia imitowania społecznej gospodarki rynkowej we wschodnich landach, ponieważ w drodze Unii Socjalnej, zapisanej w Umowie Państwowej, implementowano ustawodawstwo socjalne w postaci obowiązującej w 1990 roku w starych landach. Był to już moment, w którym reguły ładu socjalnego zostały tak silnie wypaczone, że społeczną gospodarkę rynkową nazywano gospodarką przesocjalizowaną. W 1989 roku świadczenia socjalne w zachodnich landach stanowiły 29% PKB, a taki wynik i tak udało się uzyskać dzięki polityce H. Kohla ukierunkowanej na rewitalizację ordoliberalizmu. Włączenie wschodnich landów w system socjalny RFN skutkowało wzrostem wydatków socjalnych – w nowych landach wynosiły one 48,8% PKB w 1991 roku i 55,4% PKB w 1992 roku³⁸. Tak więc obywatele byłej NRD mogli uczestniczyć w systemie budowanym w RFN przez 50 lat, który w między czasie stał się niezwykle kosztowny. Tymczasem gospodarka wschodnich landów nie była w stanie ponosić ciężarów państwa socjalnego, a tym bardziej przesocjalizowanego.

Niewątpliwie pięć powyższych charakterystyk nie wyczerpuje problematyki analizy porównawczej implementacji społecznej gospodarki rynkowej, a jedynie jest głosem w dyskusji na temat stanu konwergencji struktur gospodarczych wschodnich i zachodnich landów oraz efektywności modelu pełnej imitacyjności instytucjonalnych rozwiązań systemowych. Stąd można rozważać pełną imitację ładu społecznej gospodarki rynkowej jako czynnik stymulujący przemiany strukturalne, jak również czynnik destymulujący, spowalniający czy wręcz uniemożliwiający przeobrażenia struktur produkcji, zatrudnienia i innych.

Implementacja społecznej gospodarki rynkowej we wschodnich landach RFN może być uznana za stymulantę co najmniej z dwóch zasadniczych powodów. Po pierwsze już samo przejście od systemu gospodarki centralnie planowanej do gospodarki rynkowej wyzwala mechanizmy zwiększające efektywność gospodarowania. Po drugie porządek gospodarczy oparty na euckenowskich zasadach konstytuujących system rynkowy (sprawnie funkcjonujący system cen konkurencji doskonałej, stabilna waluta, wolny dostęp do rynku, prywatna własność, swoboda zawierania umów, od-

³⁶ Przywrócono ubezpieczenie od bezrobocia, ubezpieczenie od nieszczęśliwych wypadków, ubezpieczenie emerytalne, ubezpieczenie zdrowotne oraz fundusz emerytalnego ubezpieczenia górników.

³⁷ R. Klump: *Wirtschaftsgeschichte der Bundesrepublik Deutschland*. Wiesbaden 1985, s. 89.

³⁸ *Sozialbudget 2000. Tabellenauszug*. Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung, Berlin 2001, tabela f-1.

powiedzialność podmiotów gospodarujących za skutki swoich decyzji i stabilna polityka gospodarcza), do jakiego pretenduje społeczna gospodarka rynkowa, okazał się być z punktu widzenia wzrostu dobrobytu wysoce efektywny w RFN w latach 50. i 60. XX wieku.

Natomiast uznanie imitacji społecznej gospodarki rynkowej we wschodnich landach za destymulantę przemian strukturalnych można uzasadnić dwójako. Po pierwsze tym, że implementowano system, który został zdeformowany w ciągu 50 lat realizacji i przekształcony w państwo socjalne, zatem naśladowano rozwiązania, które już w latach 80. XX wieku były nieefektywne, a porządek gospodarczy niezdolny do funkcjonowania³⁹. Po drugie tym, że pominięto specyfikę transformowanej gospodarki i wprowadzano rozwiązania, które były oderwane od historycznych, politycznych, gospodarczych i społecznych uwarunkowań występujących we wschodnich landach.

Konwergencja wschodnich i zachodnich landów

Z perspektywy roku 2009. w którym przypada 20 rocznica upadku muru berlińskiego, transformacja gospodarcza i rozwój wschodnich landów RFN nie mogą być oceniane równie pozytywnie i optymistycznie, jak jeszcze kilka lat wcześniej. Można zaryzykować stwierdzenie, że ocena efektywności transformacji może się odbywać poprzez porównanie stopnia zbieżności struktur wschodnich i zachodnich landów oraz możliwości realizowania celów magicznego wielokąta⁴⁰.

Tabela 2

Porównanie wschodnich i zachodnich landów RFN
w 1991, 2000 i 2008 roku. Wybrane wskaźniki

Wyszczególnienie	Stosunek landów wschodnich do zachodnich w % (landy zachodnie =100)			Udział nowych landów w Niemczech ogółem w % (Niemcy = 100)		
	1991	2000	2008	1991	2000	2008
I	2	3	4	5	6	7
PKB w cenach bieżących	12,5	17,9	17,8	11,1	15,2	15,1
Mieszkańcy	29,2	26,7	25,2	22,6	21,0	20,1
Zatrudnieni	28,0	23,6	22,6	21,9	19,1	18,4
PKB per capita w cenach bieżących, w EUR	42,8	67,2	70,9	49,2	72,2	75,3

³⁹ R. Land: Ostdeutschland – fragmentierte Entwicklung. „Berliner Debatte Initial“ 2003, nr 6, s. 76.

⁴⁰ Na mocy Ustawy o wspieraniu stabilizacji i wzrostu gospodarczego (Stabilitätsgesetz), która została uchwalona 8 czerwca 1967 roku i weszła w życie 14 czerwca 1967 roku, federacja i landy są zobowiązane do realizacji celów tzw. magicznego czworokąta: stabilizacji wartości pieniądza, wysokiego poziomu zatrudnienia, równowagi zewnętrznej, stałego i zrównoważonego wzrostu gospodarczego.

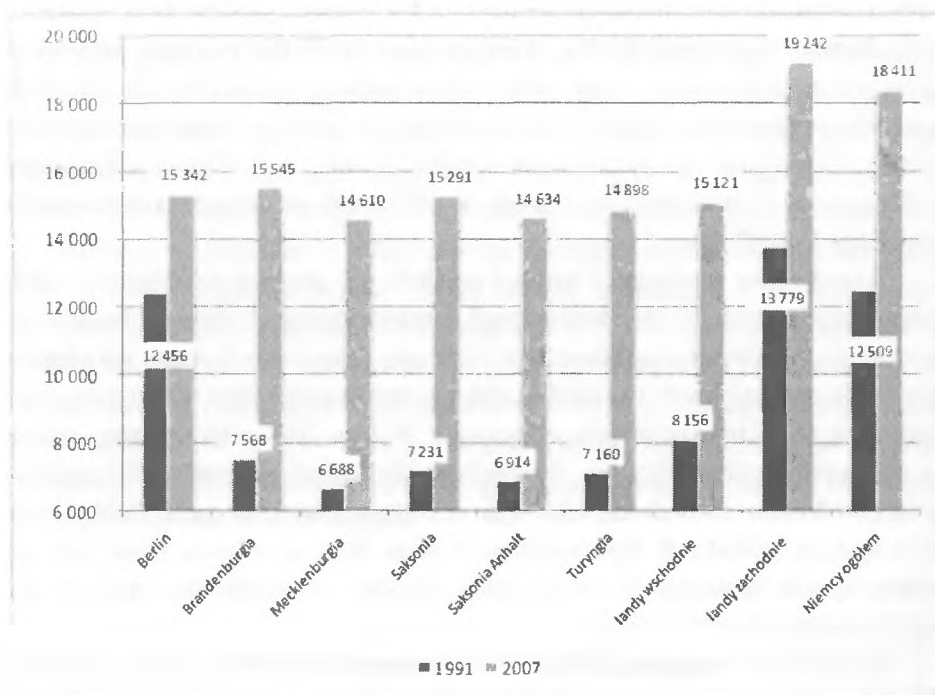
cd. tabeli 2

I	2	3	4	5	6	7
PKB w cenach bieżących na zatrudnionego, w EUR	44,5	75,7	79,0	50,7	79,4	82,2
Koszty pracy: płaca robocza na 1 pracownika	56,9	81,3	81,4	63,1	84,4	84,3
Sektorowa struktura produkcji (udział sektora w tworzeniu wartości dodanej brutto ogółem, ceny bieżące)						
rolnictwo i leśnictwo	169	150	150	17,6	21,9	21,4
górnictwo	316	133	150	27,7	24,0	17,8
przemysł przetwórczy	55	59	73	6,4	9,6	11,6
budownictwo	185	172	130	18,9	23,6	18,8
handel, transport i komunikacja	100	96	93	11,2	14,7	14,4
usługi finansowe i usługi dla przedsiębiorstw	72	88	91	8,3	13,7	14,1
publiczne i prywatne usługi dla ludności	158	140	135	16,6	20,0	19,3
Inwestycje per capita	66	110	86 ³			
Inwestycje w środki trwałe per capita	62	97	86 ⁴			
Inwestycje budowlane per capita	70	122	94 ⁴			
Eksport jako % PKB ¹	52	56	70			
Stopa bezrobocia	216	250	214 ¹			
Wydatki socjalne jako % PKB	184	164	161 ⁶			
Wydatki socjalne per capita	61	98	102 ⁶			
Przeciętna renta i emerytura dla mężczyzn	56	104	97 ²			
Przeciętna renta i emerytura dla kobiet	94	135	134 ²			
O ile nie zaznaczono inaczej: Landy wschodnie z Berlinem, landy zachodnie bez Berlina ¹ bez Berlina ² 2006; ³ 2005; ⁴ 2004; ⁵ nowe landy z Berlinem; ⁶ 2003 (od 2004 roku nie liczy się wydatków socjalnych w układzie wschodnie i zachodnie landy, lecz jedynie dla Niemiec ogółem), ⁷ 2007.						

Źródło: Zestawienie własne na podstawie: Bruttoinlandsprodukt, Bruttowertschöpfung in den Ländern und Ost-West-Großraumregionen Deutschlands 1991 bis 2008. Reihe 1, Band 1. Berechnungsstand: August 2008/Februar 2009. Arbeitskreis "Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder" im Auftrag der Statistischen Ämter der 16 Bundesländer, des Statistischen Bundesamtes und des Bürgeramtes, Statistik und Wahlen, Stuttgart 2009, tab. 1.1., 2.2., 2.3.2, 2.3.1.1., 2.3.1.2., 2.4.1., 2.4.2., 2.4.3., 3.3., 11.1., 13; Deutschland in Zahlen 2008. Institut der deutschen Wirtschaft, Köln 2008, s. 129; Deutschland in Zahlen 2006. Institut der deutschen Wirtschaft, Köln 2006, s. 129; Arbeitnehmerentgelt, Bruttolöhne und -gehälter in den Ländern und Ost-West-Großraumregionen Deutschlands 1991 bis 2008. Reihe 1, Band 2. Berechnungsstand: August 2008/Februar 2009. Arbeitskreis „Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder“ im Auftrag der Statistischen Ämter der 16 Bundesländer, des Statistischen Bundesamtes und des Bürgeramtes, Statistik und Wahlen, Stuttgart 2009, tab. 3.

Szok transformacyjny, deindustrializacja i masowe bezrobocie bardzo mocno dotknęły niemiecką gospodarkę. W 1991 roku wschodnie landy wytwarzały zaledwie 11,1% PKB Niemiec i absorbowaly 21,9% ogółu zatrudnionych, przy czym koszty pracy sięgały 63,1% poziomu dla Niemiec ogółem, a wydajność mierzona PKB na zatrudnionego wynosiła zaledwie 44,5% produktywności landów zachodnich (tabela 2).

Poziom życia mierzony PKB per capita był dużo niższy niż w landach zachodnich (42,8% zachodnich landów), a także wydatki socjalne (61%) i przeciętne emerytury mężczyzn (56%). Znaczna była rozpiętość dochodów rozporządzalnych – średni dochód do dyspozycji mieszkańca wschodnich landów wynosił w 1991 roku zaledwie 8156 EUR, zaś obywatela zachodnich landów 13 779 EUR (rysunek 2). Średnio rzecz biorąc, najniższym dochodem dysponowali mieszkańcy Meklemburgii Pomorza Przedniego (6688 EUR), zaś najwyższym Berlina (łącznie wschodni i zachodni, 12 456 EUR).



Rys. 2. Dochód rozporządzalny per capita we wschodnich landach w roku 1991 i 2007, dane w EUR

Zródło: Entstehung, Verteilung und Verwendung des Bruttoinlandsprodukts in den Ländern und Ost-West-Großraumregionen Deutschlands 1991 bis 2008. Reihe I, Band 5. Berechnungsstand: August 2008/Februar 2009. Arbeitskreis „Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder“ im Auftrag der Statistischen Ämter der 16 Bundesländer, des Statistischen Bundesamtes und des Bürgeramtes, Statistik und Wahlen, Stuttgart 2009, tab. 7.18.

Struktury gospodarcze charakteryzowało typowe dla gospodarki socjalistycznej zacofanie – rolnictwo i leśnictwo we wschodnich landach wynosiło w 1991 roku 169% tego sektora na zachodzie, zaś górnictwo aż 316%, a przemysł zaledwie 55%. Znacznymi rozmiarami charakteryzował się sektor budowlany (185% starych landów), choć akurat to można oceniać pozytywnie, ponieważ chłonał transfery i był motorem wzrostu w latach 90. XX wieku. Dramatycznie wysoka była też stopa bezrobocia (216% starych landów) i udział wydatków socjalnych w PKB (184% poziomu starych landów).

Przy głębokim wsparciu państwa kierowanym do wybranych sektorów w postaci zakrojonych na szeroką skalę programów modernizacji i rozbudowy infrastruktury, które generowały boom w sektorze budowlanym, udało się w latach 90. poprawić część wskaźników makroekonomicznych. Wytwarzany PKB wzrósł w roku 2000 do 15,2% ogółu Niemiec i do 17,9% landów zachodnich, jednak równocześnie w przeliczeniu na zatrudnionego wyniósł 79,4% Niemiec ogółem przy wysokich kosztach pracy na poziomie 84,4%. Dobrobyt mierzony PKB per capita ustabilizował się na poziomie $\frac{3}{4}$ wartości tego wskaźnika w zachodnich landach. Nieznacznie poprawiła się struktura produkcji – udział rolnictwa i leśnictwa w tworzeniu wartości dodanej we wschodnich landach wyniósł 150% landów zachodnich, budownictwa 172%, przemysłu przetwórczego zaledwie 59%, jedynie górnictwa znacznie się zmniejszył – do 133%.

Mimo że we wschodnich landach powinny już „kwitnąć krajobrazy”, ciągle zmagano się ze skutkami deindustrializacji, a zamiast kreować warunki dla samonapędzającego się wzrostu gospodarczego, wspierano nowe landy hojnymi transferami. Obywatele partycypowali w świadczeniach systemu socjalnego bez konieczności ponoszenia pełnych kosztów jego utrzymania. W roku 2000 roku wydatki socjalne per capita prawie się zrównały – we wschodnich landach wynosiły 98% poziomu wydatków landów zachodnich, ale ciągle pochłaniały większą część PKB (164%) niż w landach zachodnich. Równocześnie wzrosła stopa bezrobocia, która była 2,5-krotnie wyższa na wschodzie niż zachodzie Niemiec. To dodatkowo obciążało system ubezpieczenia od bezrobocia.

W zasadzie w ciągu bieżącej dekady wschodnie landy nie poczyniły postępów w budowaniu nowoczesnej gospodarki rynkowej, wyrazem czego jest nieznacznie różniący się w stosunku do lat 90. XX wieku poziom podstawowych mierników. Udział nowych landów w niemieckim PKB wynosił w 2008 roku 15,1%, a w zatrudnieniu 20,1%, zaś PKB w przeliczeniu na 1 zatrudnionego ukształtował się na poziomie 82,2% ogółu Niemiec. W dalszym ciągu utrzymywała się luka płace-wydajność, ponieważ te pierwsze stanowiły 84,3% płac w landach zachodnich, a wydajność 82,2% w landach zachodnich. PKB per capita nie był wyższy niż

76% Niemiec ogółem, a wydatki socjalne niż 161% landów zachodnich. Za to znacząco wzrosła absolutna wysokość dochodów rozporządzalnych per capita. W 2007 roku wynosiły one dla Niemiec ogółem 18 411 EUR, dla landów zachodnich 19 242 EUR, a dla landów wschodnich 15 121 EUR. Równocześnie relacja landów wschodnich do landów zachodnich poprawiła się z 59% w 1991 roku do 78% w 2007 roku (rysunek 2).

Proces konwergencji gospodarczej wschodnich i zachodnich landów nie tylko osłabił w drugiej połowie lat 90., ale był także jednym z czynników spowolnienia dynamiki PKB w zachodnich landach. Struktury gospodarcze wschodnich landów nadal nie są spójne ze strukturami landów zachodnich, a procesy rozwojowe nie dosyć dynamiczne, aby tę lukę niwelować.

Podsumowanie

Specyfika transformacji systemowej we wschodnich landach RFN wyrażała się w „importie” systemu gospodarczego wysoko rozwiniętej gospodarki rynkowej na obszar charakteryzujący się spuścizną typową dla gospodarek zdestabilizowanych długoletnim okresem realnego socjalizmu. W szczególności jedno silne państwo (NRD) zostało zastąpione przez inne silne państwo, nastąpiła rozległa deindustrializacja, radykalna wymiana elit, a ostatecznie nie powstały mechanizmy samonapędzającego się wzrostu gospodarczego. Zatem zmiany zachodzące w nowych landach dowodzą, że można implementować rozwiązania w sferze regulacyjnej, ale nie efektywność sfery realnej. W tym kontekście bilans tej specyficznej transformacji dokonanej przez imitację wypada szczególnie niekorzystnie. Dalsze przemiany strukturalne wschodnich landów będą już uzależnione od tego, jak szybko i z jakim efektem uda się Niemcom rewitalizować społeczną gospodarkę rynkową realizowaną we wschodnich i zachodnich landach.

SYSTEM TRANSITION IN EAST GERMANY

Summary

The objective of the article is description of the specific character of system transition in East Germany. Consequently, a hypothesis will be put forward that implementation of high developed economy institution in East Germany was not successful from the point of view of quick economic unification. One of the reasons is that, social market economy was not efficient in the moment of implementation and the specific character of the post communist countries was not respected.

Monika Szudy

DETERMINANTY KONKURENCYJNOŚCI HISZPAŃSKIEGO SEKTORA ROLNEGO

Wstęp

Wzrost znaczenia procesów integracyjnych i globalizacyjnych przyczynia się do nieustannego, trwającego już od ponad trzydziestu lat, wzrostu zainteresowania zagadnieniem konkurencyjności. Badania nad konkurencyjnością na różnych poziomach agregacji sprzyjają poprawie efektywności wykorzystania zasobów, czy to w przedsiębiorstwie, regionie, czy wreszcie w gospodarce jako całości. Lepsze rozumienie pojęcia konkurencyjności i znajomość czynników determinujących pozycję konkurencyjną podmiotów gospodarczych są istotne z punktu widzenia praktyki gospodarczej i stanowią kluczowy element w procesie kształtowania strategii rozwoju ekonomicznego.

Podstawowym celem badań nad konkurencyjnością w różnych wymiarach jest wskazanie podstawowych czynników i ich wpływu na wyniki funkcjonowania systemów gospodarczych. Konkurencyjność ujmowana od strony czynników wytwórczych oznacza bowiem zdolność do osiągnięcia, a także poprawy w przyszłości osiągniętej pozycji konkurencyjnej. Identyfikacja determinant implikujących poziom konkurencyjności jest postrzegana jako kluczowe zadanie z punktu widzenia podejmowania decyzji z zakresu polityki gospodarczej, które przekładają się na miejsce danej gospodarki w gospodarce światowej, jak również na poziom dobrobytu społeczeństwa.

Celem artykułu jest analiza najistotniejszych czynników decydujących o konkurencyjności hiszpańskiego sektora rolnego w aspekcie poprawy wykorzystania istniejącego potencjału produkcyjnego. W literaturze przedmiotu istnieje luka w obszarze badania konkurencyjności sektora rolnego. Zdecydowana większość badaczy, skupiając swoją uwagę na sektorach i ich segmentach, wybiera jako przedmiot rozważań sektor przemysłowy.

Teza, wokół której są prowadzone rozważania, mówi, że w ciągu ostatniej dekady poprawiła się pozycja konkurencyjna hiszpańskiego sektora rolnego, jednak dalsze jej umocnienie wymaga przede wszystkim poprawy poziomu efektywności gospodarowania i jakości kapitału ludzkiego na obszarach wiejskich.

Zakres analizy obejmował sektor rolny Hiszpanii. Jako wyznaczniki konkurencyjności hiszpańskiego rolnictwa wykorzystano strukturę obszarową gospodarstw rolnych, wartość dodaną brutto (jako miarę dochodowości czynników produkcji) oraz poziom wykształcenia rolniczego (jako jedną z miar kapitału ludzkiego).

W artykule zastosowano metodę analizy porównawczej i przyczynowo-skutkowej oraz narzędzia weryfikacji teoretycznej. Podstawowe techniki badawcze to przede wszystkim opis zjawisk, analiza, porównanie i synteza. Wykorzystano dane publikowane przez Eurostat obrazujące stan rolnictwa w Hiszpanii, a także w pozostałych państwach członkowskich Unii Europejskiej w 2007 roku. Dane statystyczne przedstawione w formie tabelarycznej poddano analizie porównawczej.

Konkurencyjność sektora rolnego i jej determinanty – zagadnienia teoretyczne

Jedna z podstawowych definicji konkurencyjności podkreśla, iż jest to zdolność gospodarki lub jej części do czerpania korzyści z działalności gospodarczej, sprostania konkurencji ze strony innych podmiotów, utrzymywania lub powiększania udziałów rynkowych i osiągania zysków¹.

Z kategorią konkurencyjności wiąże się różnorodność interpretacji i sposobów pomiaru tego zjawiska. Wynika to m.in. z faktu, iż konkurencyjność jako kategoria ekonomiczna ma zastosowanie w odniesieniu do szerokiego spektrum elementów systemu gospodarczego². Konkurencyjność może być rozpatrywana na różnych stopniach agregacji – mikro-, mezo- (sektorowa), makro- i megakonkurencyjność³. Mezo-konkurencyjność jest terminem najrzadziej definiowanym pomimo tego, że M. Porter podkreśla znaczenie właśnie tego podejścia w badaniach nad konkurencyjnością⁴.

S. Flejterski odnosi konkurencyjność na poziomie sektorów przede wszystkim do sfery eksportu oraz wyników w międzynarodowej wymianie i definiuje

¹ M. Zalesko: Instytucjonalizacja rynku rolnego w Polsce. Wydawnictwo Wieś Jutra, Warszawa 2006, s. 24.

² W literaturze przedmiotu bada się konkurencyjność pojedynczych podmiotów gospodarczych, sektorów gospodarki narodowej, gospodarki jako całości i zrzeszeń państw (np. ugrupowań integracyjnych), a także obiektów przestrzennych zasobów, produktów i ich poszczególnych cech, struktur czy strategii. Z. Pierścionek: Strategie konkurencji i rozwoju przedsiębiorstwa. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2003, s. 164.

³ S. Flejterski: Istota i mierzenie konkurencyjności międzynarodowej. „Gospodarka Planowa” 1984, nr 9, s. 8.

⁴ M. Porter: Porter o konkurencji. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2001, s. 200.

ją jako „[...] zdolność do projektowania i sprzedawania towarów danej branży, gałęzi lub działu, których ceny, jakość i inne walory są bardziej atrakcyjne od odpowiednich cech towarów oferowanych przez konkurentów”⁵. Należy jednak podkreślić, iż kategoria meзокonkurencyjności jest także stosowana w analizach konkurencyjności regionów⁶.

W odniesieniu do sektora gospodarki narodowej konkurencyjność jest również definiowana jako „[...] wielkość oferowanych możliwości w zakresie zwrotu od dokonanych inwestycji”⁷.

Konkurencyjność na rynku rolnym może być rozumiana jako „[...] zdolność dostarczania dóbr i usług w miejscu, formie i czasie pożądanym przez kupujących, po cenach równych lub niższych od cen oferowanych przez innych dostawców”⁸. To zdolność rolnictwa do przystosowania się do zmieniającego się otoczenia i utrzymania lub poprawy pozycji w warunkach współzawodnictwa. Z jednej strony dotyczy ona rynków produktów rolnych, zarówno krajowych, jak i międzynarodowych, a z drugiej – rynków czynników wytwórczych angażowanych w procesie produkcji.

Zdaniem M. Zalesko, konkurencyjność rynkowa rolnictwa to zdolność tego sektora do sprzedaży produktów rolnych po akceptowanych cenach, które powinny umożliwić producentom rolnym wynagrodzenie czynników produkcji na poziomie porównywalnym z innymi działami⁹.

W odniesieniu do sektora rolnego, którego znaczenie w gospodarce ma charakter nie tylko ekonomiczny, ale także społeczny, ważnym elementem konkurencyjności są dochody rolników, ich wzrost i wynikający stąd poziom życia. W związku z tym dobre wyniki w handlu zagranicznym należy łączyć z dobrobytem rolników. Zatem sektor rolny będzie konkurencyjny, jeśli w warunkach konkurencji światowej będzie w stanie podnosić wydajność pracy i poprawiać poziom życia. Podstawowymi czynnikami kształtującymi konkurencyjność gospodarek są: wewnętrzny potencjał gospodarczy, umiędzynarodowienie gospodarki, infrastruktura, nauka i technika oraz czynnik ludzki¹⁰. Obecnie tracą na znaczeniu takie czynniki, jak wyposażenie kraju w naturalne czynniki produkcji, natomiast wzrasta rola innowacji, infrastruktury, nowoczesnych technologii i wykwalifikowanej siły roboczej¹¹. Zatem poziom kapitału ludzkiego i fizycznego (stan infrastruktury i charakter prowadzonej polityki strukturalnej i sektorowej) są tymi elementami, których wpływ na efektywność funkcjonowania

⁵ S. Flejterski: *Op. cit.*, s. 23.

⁶ H. Adamkiewicz-Drwillo: *Uwarunkowania konkurencyjności przedsiębiorstw*. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002, s. 120.

⁷ M. Zalesko: *Instytucjonalizacja rynku...*, *op. cit.*, s. 23.

⁸ *Ibid.*, s. 24.

⁹ A. Woś: *Konkurencyjność wewnętrzna rolnictwa*. IERiGŻ, Warszawa 2001, s. 17.

¹⁰ *The Global Competitiveness Report 1997*. World Economic Forum 1997.

¹¹ M. Olczyk: *Konkurencyjność. Teoria i praktyka*. CeDeWu, Warszawa 2008, s. 19.

wania podmiotów sektora rolnego staje się decydujący¹². W odniesieniu do sektorów rolnych gospodarek transformacji ustrojowej podkreśla się znaczenie istnienia w pełni funkcjonującej gospodarki rynkowej i stabilnych ram makroekonomicznych¹³. Wzrostowi efektywności produkcji rolnej sprzyja uporządkowana sfera instytucjonalna¹⁴ obejmująca różnego rodzaju instytucje umożliwiające sprawne funkcjonowanie mechanizmów rynkowych: giełdy towarowe, system bankowy, system informacji rynkowej, marketingu, procedur negocjacyjnych itd.¹⁵.

Wzrost zakresu pojęcia konkurencyjności sektorowej sprawia, że staje się ona kategorią coraz trudniej mierzalną.

Tradycyjne mierniki konkurencyjności rolnictwa to przede wszystkim warunki przyrodnicze, spośród których zasadnicze znaczenie dla gospodarki rolnej mają warunki glebowe, agroklimat, rzeźba terenu raz stosunki wodne¹⁶. Jednak współcześnie maleje znaczenie czynników materialnych na rzecz czynników o charakterze niematerialnym, m.in. warunków organizacyjnych i ekonomicznych, infrastruktury technicznej gospodarstw, poziomu agrotechniki, struktury agrarnej, poziomu kultury rolnej¹⁷, a także jakości czynnika ludzkiego, którą określa przede wszystkim poziom wykształcenia¹⁸. Badania wskazują, że połowę efektów działalności ekonomicznej należy przypisać wiedzy, umiejętnościom i współpracy ludzi¹⁹. Dla wzrostu konkurencyjności sektora rolnego kluczowe jest więc efektywne wykorzystanie zasobów w celu osiągnięcia dobrych wyników w wymianie międzynarodowej.

Wielopoziomowość i wieloaspektowość zjawiska konkurencyjności sprawia, iż do dzisiaj nie ma jednej, powszechnie akceptowanej definicji konkurencyjności, a zatem nie można także mówić o jednolitej teorii konkurencyjności.

Źródeł teoretycznych terminu „konkurencyjność” można się doszukiwać w co najmniej trzech teoriach ekonomicznych, tj. w teorii handlu międzynarodowego, teorii wzrostu gospodarczego oraz mikroekonomii (walki konkurencyjnej między przedsię-

¹² Podstawy strategii zintegrowanego rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich w Polsce. Red. J. Wilkin. UW WNE, Warszawa s. 61-71.

¹³ M. Zalesko: Instytucjonalizacja rynku..., op. cit., s. 25.

¹⁴ M. Zalesko: Instytucjonalne uwarunkowania zrównoważonego rozwoju sektora rolnego w Polsce. W: Rozwój regionalny a rozwój zrównoważony. Red. A.F. Bocian. Wyd. Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok 2008, s. 200-208.

¹⁵ M. Zalesko: Instytucjonalizacja rynku..., op. cit., s. 27.

¹⁶ B. Bujanowicz-Haraś: Środowiskowe uwarunkowania konkurencyjności rolnictwa Lubelszczyzny. Roczniki Naukowe SERiA, 2008, t. 10, z. 1, s. 39. www.seria.home.pl [dostęp: 12.05.2009].

¹⁷ J. Kopiński: Wykorzystanie możliwości produkcyjnych rolnictwa wybranych województw. Roczniki Naukowe SERiA, Warszawa-Poznań-Pulawy 2004, t. 6, z. 3, s. 115-119.

¹⁸ J. Czerna-Grygiel: Konkurencyjność zasobów ludzkich na polskiej wsi. Roczniki Naukowe SERiA, 2008, t. 10, z. 1, s. 44.

¹⁹ M. Kłodziński: Aktywizacja społeczno-gospodarcza gmin wiejskich i małych miast. IRWiR PAN, Warszawa 2006, s. 43-61.

biorstwami). W obrębie badań nad konkurencyjnością wykształciły się zatem trzy nurty, przy czym o teorii konkurencyjności można mówić jedynie „w odniesieniu do nurtu wywodzącego się z teorii wymiany międzynarodowej”²⁰. Teoria konkurencyjności nurtu handlowego jest osadzona w teorii przewag absolutnych A. Smitha, teorii przewag komparatywnych D. Ricardo oraz teorii obfitości zasobów E. Heckschera, B. Ohlina i P. Samuelsona, rozwiniętych przez teorię cyklu produktu R. Vernona, teorię podobieństwa preferencji S. Lindera oraz teorię korzyści skali J. Stiglitz i P. Krugmana. Powyższe teorie w zasadzie skupiały się na kwestii źródeł makrokonkurencyjności. W latach 90. P. Krugman, C. Prestowitz, L. Turow i S. Cohen podkreślali znaczenie przede wszystkim czynników wewnętrznych w kształtowaniu konkurencyjności. Ich zdaniem najlepszą metodą pomiaru tego zjawiska jest ocena produktywności²¹.

Potencjał produkcyjny i dynamika jego przemian w rolnictwie hiszpańskim

Podstawowym elementem oceny potencjału produkcyjnego rolnictwa jest zasób ziemi rolniczej mierzony powierzchnią użytków rolnych. Powierzchnia gospodarstw rolnych ma zasadnicze znaczenie dla efektywności procesu produkcji rolniczej i wydajności czynników produkcji²². Ma ona także istotny związek z kierunkiem produkcji, gdyż mały obszar gospodarstwa ogranicza możliwości wytwarzania produkcji towarowej na dużą skalę²³. Koncentracja ziemi w gospodarstwach rolnych sprzyja wzrostowi wydajności pracy²⁴.

Wśród krajów unijnych Hiszpania, która ma 24,9 mln ha użytków rolnych, zajmuje drugie miejsce pod względem zasobów ziemi rolniczej. Jedynie Francja dysponuje 27,6 mln ha użytków rolnych. Zasoby ziemi rolniczej Hiszpanii stanowią 14% łącznej powierzchni użytków rolnych w UE (a te stanowią 172 mln ha²⁵).

²⁰ A. Wziętek-Kubiak: *Konkurencyjność polskiego przemysłu*. Warszawa 2003, s. 15.

²¹ M. Olczyk: *Op. cit.*, s. 16.

²² J. Maśniak: *Koncentracja ziemi rolniczej jako czynnik poprawy konkurencyjności polskiego rolnictwa*. Roczniki Naukowe SERiA, 2008, t. 10, z. 1, s. 254-258.

²³ W. Józwiak: *Ewolucja gospodarstw rolnych w latach 1996-2002*. Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań. Powszechny Spis Rolny 2002. GUS, Warszawa 2003.

²⁴ Największy wpływ na wydajność pracy ma udział gospodarstw rolnych o powierzchni 50 ha i więcej w ogólnej liczbie gospodarstw – współczynnik korelacji liniowej wyniósł 0.59. J. Maśniak: *Koncentracja ziemi rolniczej jako czynnik poprawy konkurencyjności polskiego rolnictwa*. Roczniki Naukowe SERiA, 2008, t. 10, z. 1, s. 258.

²⁵ *Rural Development in the European Union. Statistical and Economic Information. Report 2008*. European Union, Directorate-General for Agriculture and Rural Development; *Agriculture in the European Union. Statistical and Economic Information 2008*. European Union, Directorate-General for Agriculture and Rural Development. <http://epp.eurostat.ec.europa.eu> [dostęp: 25.05.2009].

Na terenie UE funkcjonuje 14,5 mln gospodarstw rolnych, z czego 1,1 mln w Hiszpanii, co stanowi 7% ogółu unijnych gospodarstw rolnych. Pod tym względem Hiszpanię wyprzedzają: Rumunia (4,3 mln, 29%), Polska (2,5 mln, 17%), Włochy (1,7 mln, 12%)²⁶.

W 2006 roku w Hiszpanii średnia powierzchnia użytków rolnych w gospodarstwie wynosiła 23 ha i była niemal dwukrotnie wyższa od średniej unijnej (tabela 1).

Tabela 1

Zasoby użytków rolnych (UR) w krajach Unii Europejskiej w 2006 roku

Kraj	Średnia powierzchnia UR w gospodarstwie (ha)	Udział UR w gospodarstwach o powierzchni 50 ha i więcej w ogólnej powierzchni użytków (%)
1	2	3
Austria	19,1	39,4
Belgia	26,9	52,1
Bulgaria	5,1	79,1
Cypr	3,4	25,1
Czechy	84,2	92,6
Dania	53,7	77,0
Estonia	29,9	73,2
Finlandia	32,1	48,6
Francja	48,7	81,1
Grecja	4,8	15,9
Hiszpania	23,0	69,6
Holandia	23,9	44,8
Irlandia	31,8	45,6
Litwa	11,0	36,8
Luksemburg	52,7	84,4
Łotwa	13,2	42,9
Malta	0,9	0,0
Niemcy	43,7	72,7
Polska	6,0	23,5
Portugalia	11,4	63,3
Rumunia	3,3	40,0
Słowacja	27,4	94,2
Słowenia	6,3	9,8
Szwecja	42,1	71,4

²⁶ Ibid.

cd. tabeli 1

1	2	3
Węgry	6,0	71,0
Wielka Brytania	55,7	85,4
Włochy	7,4	38,9
UE 27	11,9	61,4

Źródło: Rural Development in the European Union. Statistical and Economic Information. Report 2007. European Union, Directorate-General for Agriculture and Rural Development; Agriculture in the European Union. Statistical and Economic Information 2007. European Union, Directorate-General for Agriculture and Rural Development. <http://epp.eurostat.ec.europa.eu> [dostęp: 25.05.2009].

Jednak wielkość ta kształtowała się znacznie poniżej średniej powierzchni użytków rolnych w krajach, w których osiągnęła poziom najwyższy (Czechy 84,2 ha, Wielka Brytania 55,7 ha, Dania 53,7 ha, Luksemburg 52,7 ha). Średnia powierzchnia gospodarstwa rolnego jest ważnym wyznacznikiem pozycji konkurencyjnej hiszpańskiego rolnictwa.

Gospodarstwa małe i bardzo małe (poniżej 1 ESU²⁷, a także gospodarstwa dysponujące obszarem poniżej 5 ha) są raczej gospodarstwami pomocniczymi niż sprawnymi, dynamicznymi gospodarstwami rodzinnymi. Stanowią istotny hamulec rozwoju obszarów wiejskich, a ich właścicielom nie gwarantują odpowiednich dochodów i poziomu życia. Duże gospodarstwa rolne są w stanie podjąć wyzwania konkurencyjne na wspólnym rynku. W Hiszpanii struktura obszarowa gospodarstw rolnych nie jest korzystna (tabela 2). Jej cechą charakterystyczną jest ponad 50% udział gospodarstw o powierzchni poniżej 5 ha. Spośród „starych” państw członkowskich bardziej niekorzystną strukturę mają jedynie Grecja, Włochy i Portugalia. W Hiszpanii największe gospodarstwa stanowią zaledwie 9,8% ogółu gospodarstw rolnych.

Pomimo niekorzystnej struktury obszarowej rolnictwa hiszpańskiego należy podkreślić, iż struktura ta nie odbiega od średnich wartości dla UE-15. Ponadto w okresie od 1999 do 2007 roku zmniejszeniu liczby gospodarstw rolnych o ponad 42% towarzyszyła poprawa struktury obszarowej gospodarstw rolnych w Hiszpanii (tabela 7). W okresie tym odnotowano spadek udziału gospodarstw najmniejszych (o powierzchni poniżej 5 ha) z 62,8% do 52,5% ogólnej liczby gospodarstw, przy równoczesnym znacznym spadku ich liczby w ujęciu bezwzględnym. Spadkowi liczby gospodarstw ogółem oraz zmniejszeniu udziału gospodarstw najmniejszych

²⁷ ESU (*European Size Unit*) – europejska jednostka wielkości wyrażająca siłę ekonomiczną gospodarstw rolnych, ich dochodowość. 1 ESU odpowiada równowartości 1200 euro. Siła ekonomiczna gospodarstw rolnych jest obliczana na podstawie „Regionalnych Współczynników Standardowych Nadwyżek Bezpośrednich – *Standard Gross Margin*”. Dopiero gospodarstwa rolne o wielkości co najmniej 4 ESU są uznawane za żywotne ekonomicznie. <http://epp.eurostat.ec.europa.eu> [dostęp: 25.05.2009].

towarzyszył wzrost udziału gospodarstw w pozostałych kategoriach. Niemniej jednak w każdej z wyszczególnionych grup obszarowych liczba gospodarstw zmniejszała się w ujęciu bezwzględnym.

Wykorzystanie potencjału ziemi w rolnictwie zależy od drugiego ważnego czynnika produkcji, jakim jest praca. Struktura zatrudnienia w istotny sposób wpływa na zdolność konkurencyjną tego sektora. Pozytywną tendencją dla podnoszenia konkurencyjności gospodarki jako całości jest spadek poziomu zatrudnienia w sektorze rolnym w porównaniu z pozostałymi sektorami gospodarki.

Tabela 2

Struktura obszarowa gospodarstw rolnych w krajach członkowskich UE w 2007 roku

Kraj	Udział gospodarstw rolnych w ogólnej liczbie gospodarstw (%)				
	0-5 ha	5-10 ha	10-20 ha	20-50 ha	>50 ha
1	2	3	4	5	6
Austria	33,5	18,2	21,4	20,1	6,8
Belgia	25,4	12,5	16,0	27,8	18,3
Bulgaria ¹	95,6	2,0	0,9	0,5	1,0
Cypr	86,5	6,9	3,7	2,0	1,0
Czechy	50,4	11,4	10,2	11,3	16,7
Dania	3,7	19,7	18,9	23,5	34,2
Estonia	36,1	21,9	17,9	13,0	11,1
Finlandia	9,7	12,5	21,7	35,4	20,7
Francja	24,7	9,2	9,9	18,8	37,4
Grecja ¹	76,3	13,1	6,4	3,4	0,8
Hiszpania	52,5	15,2	11,8	10,8	9,8
Holandia	28,0	14,3	15,8	27,3	14,5
Irlandia	6,5	12,7	23,8	39,3	17,7
Litwa	60,5	20,1	10,7	5,6	3,0
Luksemburg	17,9	9,2	8,1	16,6	48,1
Łotwa	40,9	25,1	19,3	10,0	4,7
Malta	97,4	2,3	0,2	0,0	:
Niemcy	22,6	13,8	18,5	22,1	23,0
Polska	68,5	16,3	10,0	4,2	1,0
Portugalia	72,6	12,2	7,2	4,4	3,6
Rumunia ¹	90,9	6,8	1,5	0,4	0,4
Słowacja	87,2	4,2	2,4	2,0	4,2
Słowenia	59,0	25,4	11,3	3,7	0,5

cd. tabeli 2

1	2	3	4	5	6
Szwecja	15,0	18,1	19,5	22,7	24,7
Węgry	89,4	3,9	2,7	2,0	1,9
Wielka Brytania	39,8	9,8	10,2	15,5	24,7
Włochy	73,3	12,1	7,3	5,0	2,4
UE 27 ¹	71,5	10,9	7,1	5,7	4,8
UE 15 ¹	54,6	12,9	10,7	11,3	10,6

¹ Dane z 2005 r.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Agriculture in the European Union. Statistical and Economic Information 2008. European Union Directorate-General for Agriculture and Rural Development. March 2009; Survey on the Structure of Agricultural Holdings Year 2007. Instituto Nacional de Estadística www.ine.es [dostęp: 01.06.2009].

Nie mniej istotne jest także podnoszenie efektywności gospodarowania w samym sektorze rolnym, na co ma także istotny wpływ struktura zatrudnienia w rolnictwie. Pozytywny wpływ na efektywność gospodarowania ma wzrost udziału pracowników najemnych. W Hiszpanii relacja pomiędzy najemną siłą roboczą a samozatrudnieniem wynosi odpowiednio 57,1% i 42,9% (tabela 3). Przeciętnie, w krajach „starej” piętnastki, proporcja jest odwrotna – w większym stopniu jest wykorzystywana praca własna. Wykorzystanie pracy najemnej kształtuje się na poziomie 43,2%.

Tabela 3

Zatrudnienie w sektorze rolnym w krajach członkowskich
Unii Europejskiej w 2007 roku

Kraj	Pracujący w rolnictwie		Zatrudnieni pracownicy (%)	Samozatrudnieni (%)	Pracujący w pełnym wymiarze czasu pracy (% ogółu)	Pracujący w niepełnym wymiarze czasu pracy (% ogółu)
	w tys.	w % ogółu zatrudnionych				
1	2	3	4	5	6	7
Austria	331	5,7	23,6	76,4	73,9	26,1
Belgia	81	1,9	32,2	67,8	87,7	12,2
Bulgaria	245	7,5	48,1	51,9	94,8	5,3
Cypr	17	4,4	35,6	64,3	74,1	25,8
Czechy	177	3,6	81,3	18,7	95,8	4,2
Dania	83	3,0	54,8	45,2	79,1	20,8
Estonia	31	4,7	68,2	31,8	89,2	10,9
Finlandia	113	4,5	31,4	68,6	79,4	20,6
Francja	880	3,4	40,2	59,9	85,6	14,4

cd. tabeli 3

1	2	3	4	5	6	7
Grecja	519	11,5	8,9	91,0	87,8	12,3
Hiszpania	925	4,5	57,1	42,9	90,6	9,4
Holandia	254	3,1	52,8	47,3	60,1	39,8
Irlandia	117	5,6	20,8	79,2	87,9	12,1
Litwa	159	10,4	42,0	57,9	68,9	31,1
Luksemburg	4	1,8	28,6	71,3	89,0	11,0
Łotwa	111	9,9	57,9	42,1	83,2	16,9
Malta	3	1,8	47,6	52,4	96,9	3,0
Niemcy	859	2,2	61,7	38,2	76,3	23,6
Polska	2247	14,7	13,4	86,6	76,4	23,5
Portugalia	603	11,6	17,1	82,9	50,7	49,4
Rumunia	2752	29,5	9,0	91,0	73,5	27,6
Słowacja	99	4,2	84,4	15,6	98,5	1,4
Słowenia	96	9,9	26,0	83,9	66,9	33,2
Szwecja	102	2,3	39,8	60,2	75,0	25,0
Węgry	180	4,6	69,3	30,7	95,3	4,7
Wielka Brytania	398	1,4	50,1	49,9	79,3	20,6
Włochy	924	4,0	52,4	47,6	89,0	11,0
UE 27	12218	:	34,1	65,9	78,3	21,7
UE 15	6091	:	43,2	56,8	80,0	20,0

: Brak danych lub dane całkowicie niewiarygodne.

Źródło: Obliczenia własne na podstawie: Agriculture in the European Union. Statistical and Economic Information 2008, European Union Directorate-General for Agriculture and Rural Development, March 2009.

Hiszpania należy do grupy krajów, w których odsetek osób pracujących w pełnym wymiarze czasu pracy przekracza 90% ogółu zatrudnionych w rolnictwie. Osoby pracujące w niepełnym wymiarze czasu pracy stanowią niespełna 10% zasobów pracy w rolnictwie.

Ważnym wyznacznikiem konkurencyjności sektora rolnego jest wielkość produkcji generowanej przez gospodarstwa rolne (tabela 4). Hiszpania należy do grupy krajów, w których wartość dodana osiągnięta z pracy w rolnictwie, zarówno w ujęciu globalnym, jak i w przeliczeniu na jednego pracownika (zatrudnionego w pełnym wymiarze czasu pracy) kształtuje się na poziomie średniej unijnej.

Tabela 4

Wartość dodana netto unijnych gospodarstw rolnych w 2007 roku

Kraj	FNVA ¹ (euro)	FVAD/AWU (euro)	AWU ²	AWU na osobę pracującą w gospodarstwie ³
Austria	33 788	21 353	1,580	0,38
Belgia	78 254	41 571	1,880	0,70
Bulgaria	:	:	:	0,55 ⁴
Cypri	8 364	7 420	1,130	0,29
Czechy	94 026	10 992	8,550	0,70
Dania	86 968	59 464	1,460	0,63
Estonia	25 697	8 390	3,060	0,48
Finlandia	27 664	18 881	1,470	0,51
Francja	51 574	27 168	1,900	0,68
Grecja	14 281	11 481	1,240	0,33
Hiszpania	25 421	19 225	1,320	0,37
Holandia	112 397	44 867	2,510	0,67
Irlandia	21 159	19 149	1,110	0,59
Litwa	12 530	6 014	2,080	0,37
Luksemburg	54 295	33 668	1,610	0,70
Łotwa	15 731	6 158	2,550	0,48
Malta	25 840	14 644	1,760	0,24
Niemcy	69 794	31 079	2,250	0,61
Polska	10 706	6 028	1,780	0,44
Portugalia	11 119	6 930	1,600	0,46
Rumunia	:	:	:	0,28
Słowacja	10 241	581	17,630	0,41
Słowenia	4 592	2 447	1,880	0,40
Szwecja	33 696	23 289	1,450	0,42
Węgry	18 076	9 939	1,820	0,31
Wielka Brytania	80 593	33 955	2,370	0,49
Włochy	29 514	21 883	1,350	0,37
UE 25	29 483	18 174	1,620	0,40⁴
UE 15	:	:	:	0,45⁴

¹ FNVA (*Farm Net Value-Added*) – wartość dodana gospodarstw rolnych rozumiana jako wartość łącznej produkcji pomniejszonej o konsumpcję pośrednią (wszystkie stałe i zmienne koszty poniesione w związku z produkcją rolniczą) oraz amortyzację. Jest ona wskaźnikiem efektywności ekonomicznej gospodarstwa rolnego.

² AWU (*Annual Worku Unit*) – wielkość przedstawiająca nakłady pracy jednego pracownika zatrudnionego w pełnym wymiarze godzin w ciągu roku.

³ Dane z 2007 roku.

⁴ Dane z 2005 roku.

W takich krajach, jak Holandia, Czechy, Belgia, Dania i Wielka Brytania, wartość dodana generowana przez sektor rolny jest kilkakrotnie wyższa niż w Hiszpanii. Spośród krajów „starej” piętnastki jedynie w Grecji, Finlandii i Irlandii odnotowano mniejszą wartość dodaną przypadającą na jednego pracownika (FVAD/AWU).

W 2006 roku aż w dwunastu państwach członkowskich koszt uzyskania 1 euro produkcji liczonej w cenach rynkowych przekroczył 1 euro. W tym względzie Hiszpania osiągnęła najlepszy wynik – 0,60 euro (tabela 5).

Tabela 5

Koszt uzyskania produkcji¹ liczonej według cen rynkowych w 2006 roku

Kraj	Koszty uzyskania 1 euro produkcji
Słowacja	1,58
Finlandia	1,36
Szwecja	1,19
Czechy	1,15
Słowenia	1,07
Wielka Brytania	1,06
Węgry	1,06
Łotwa	1,05
Dania	1,05
Estonia	1,04
Irlandia	1,04
Luksemburg	1,03
Francja	0,99
Niemcy	0,98
Litwa	0,96
Cypr	0,94
Holandia	0,90
UE25	0,88
Austria	0,87
Portugalia	0,86
Polska	0,81
Belgia	0,80
Malta	0,79
Grecja	0,67
Włochy	0,66
Hiszpania	0,60

¹ Koszt uzyskania 1 euro produkcji bez kosztów własnych czynników wytwórczych – pracy, ziemi i kapitału.

Poziom wykształcenia, będący wyznacznikiem kapitału ludzkiego, jest także istotnym czynnikiem konkurencyjności. Niestety, najniższy udział osób z wykształceniem wyższym w ogólnej liczbie osób zamieszkujących dany obszar jest charakterystyczny dla obszarów wiejskich, które są równocześnie obszarami o niskiej gęstości zaludnienia. Zależność ta występuje we wszystkich krajach członkowskich Unii Europejskiej (tabela 6). Poziom wykształcenia w krajach unijnych wzrasta wraz ze wzrostem gęstości zaludnienia. W Hiszpanii różnicowanie poziomu wykształcenia na wyszczególnionych obszarach jest większe niż przeciętne różnicowanie w krajach „starej” piętnastki. O ile na obszarach mało zaludnionych udział osób z wykształceniem wyższym jest niższy od średniej dla UE15 zaledwie o 0,2 punktu procentowego, o tyle wskaźnik ten dla obszarów gęsto zaludnionych przewyższa średnią wielkość dla UE15 o 6,6 punktu procentowego.

Tabela 6

Liczba ludności w wieku 25-60 lat z wykształceniem wyższym na obszarach o różnym poziomie urbanizacji w 2005 roku (w %)

Kraj	Obszary gęsto zaludnione	Obszary średnio zaludnione	Obszary mało zaludnione
1	2	3	4
Austria	23,1	17,5	13,2
Belgia	31,9	30,0	25,4
Bulgaria	:	:	:
Cypr	34,5	18,0	18,1
Czechy	22,6	10,7	9,6
Dania	45,1	31,5	23,5
Estonia	44,3	:	23,8
Finlandia	42,5	37,9	29,2
Francja	32,3	20,5	14,8
Grecja	25,7	13,9	6,6
Hiszpania	34,4	24,4	18,9
Holandia	33,5	24,3	24,5
Irlandia	:	:	:
Litwa	38,3	:	18,1
Luksemburg	31,5	26,0	19,2
Łotwa	29,0		14,3
Malta	11,8		-
Niemcy	27,2	22,1	21,5
Polska	:	:	:
Portugalia	18,0	8,5	8,0
Rumunia	:	:	:
Słowacja	:	:	:
Słowenia	31,7	18,9	16,4

cd. tabeli 6

1	2	3	4
Szwecja	41,2	29,8	25,1
Węgry	28,0	16,9	8,8
Wielka Brytania	28,3	31,1	30,3
Włochy	14,8	9,9	8,3
EU 15	27,8	20,2	19,1
EU 24	27,9	19,7	18,2

Źródło: Agriculture. Main Statistics 2005-2006. Eurostat Pocketbooks. European Commission, Luxembourg 2007, s. 132.

W latach 1999-2007 nastąpił wzrost poziomu wykształcenia osób zarządzających hiszpańskimi gospodarstwami rolnymi. W każdej grupie obszarowej gospodarstw nastąpił wzrost udziału osób z wykształceniem rolniczym zarówno wyższym, zawodowym, jak i zdobytym dzięki pozostałym formom kształcenia (tabela 7). Towarzyszył temu spadek liczby osób, które do prowadzenia gospodarstwa rolnego wykorzystywały jedynie własne doświadczenie. Sytuacja ta dotyczyła zarówno gospodarstw najmniejszych, jak i największych. Niemniej jednak odsetek osób bez wykształcenia rolniczego, prowadzących gospodarstwa rolne, nadal jest bardzo wysoki. W 2007 roku kształtował się na poziomie 86,7% ogółu zarządzających gospodarstwami rolnymi.

Pomimo odnotowanego wzrostu, osoby z wykształceniem rolniczym wyższym stanowiły w 2007 roku zaledwie 1,1% ogółu prowadzących gospodarstwa, a z wykształceniem rolniczym zawodowym – 2,1%. Najmniejszy udział osób z wykształceniem rolniczym (każdego stopnia) był charakterystyczny dla gospodarstw najmniejszych (o powierzchni do 5 ha). Wraz ze wzrostem powierzchni gospodarstw rolnych zwiększał się także udział osób z wykształceniem rolniczym w ogólnej liczbie osób zarządzających gospodarstwami rolnymi. Odwrotną (ale także pozytywną) zależność można zauważyć w przypadku gospodarstw rolnych zarządzanych przez osoby opierające się jedynie na doświadczeniu. Wraz ze wzrostem wielkości gospodarstwa rolnego zmniejsza się udział gospodarstw zarządzanych przez osoby bez wykształcenia rolniczego. O ile w przypadku gospodarstw najmniejszych wielkość ta kształtowała się na poziomie 90,5%, o tyle w przypadku gospodarstw największych (o powierzchni przekraczającej 50 ha) odsetek zarządzających wyłącznie z wykorzystaniem doświadczenia wyniósł 73,2%.

Dominacja osób bez wykształcenia rolniczego w kapitale ludzkim rolnictwa hiszpańskiego stanowi czynnik pogarszający pozycję konkurencyjną, a także zdolność konkurencyjną hiszpańskiego rolnictwa.

Zgodnie ze wskazaniami licznych definicji konkurencyjności na różnych poziomach agregacji, analizę konkurencyjności sektora rolnego Hiszpanii od strony czynników produkcji można uzupełnić o informacje dotyczące dochodów uzyskiwanych w tym sektorze. Zmiany wielkości dochodów w latach 2005-2006 w porównaniu z rokiem 2000 przedstawia tabela 8. W poszczególnych krajach członkowskich Unii Europejskiej odnotowano silne zróżnicowanie tempa zmian dochodów rolniczych. W ujęciu przeciętnym dochody unijnych gospodarstw rolnych wzrosły w latach 2005-2006 w stosunku do roku 2000 o odpowiednio 7,9 i 12,1%.

W takich krajach, jak Estonia i Łotwa odnotowano ponad dwukrotny wzrost dochodów rolników, podczas gdy w krajach należących do strefy euro wskaźnik dochodów rolników kształtował się zaledwie na poziomie 101,2 w stosunku do dochodów osiąganych przez nich sześć lat wcześniej. Natomiast w 2008 roku kraje należące do Unii Europejskiej odnotowały przeciętny spadek dochodów z produkcji rolnej w porównaniu z poprzednim rokiem na poziomie 4,6%²⁸.

Tabela 8

Wskaźnik dochodów z działalności rolniczej (rok 2000 = 100)

Kraj	2001-2005	2006
1	2	3
Austria	109,9	114,6
Belgia	87,9	94,1
Bulgaria	95,5	104,3
Cypr	104,7	96,8
Czechy	119,2	152,3
Dania	92,6	103,2
Estonia	168,9	224,7
Finlandia	99,3	100,0
Francja	95,0	94,8
Grecja	92,0	86,2
Hiszpania	107,7	97,4
Holandia	84,6	97,2
Irlandia	104,2	90,3
Litwa	123,4	199,5
Luksemburg	97,2	92,5
Łotwa	156,0	224,2

²⁸ Agriculture in the European Union. Statistical and Economic Information 2008. European Union Directorate-General for Agriculture and Rural Development, March 2009. <http://ec.europa.eu/agriculture> [dostęp: 30.05.2009].

cd. tabeli 8

I	2	3
Malta	111,9	109,2
Niemcy	113,8	119,7
Polska	131,8	180,7
Portugalia	120,4	131,1
Rumunia	192,2	167,4
Słowacja	120,9	123,0
Słowenia	115,6	141,2
Szwecja	110,1	99,6
Węgry	119,0	160,5
Wielka Brytania	123,4	133,9
Włochy	95,1	90,9
UE 27	109,8	112,1
UE 15	101,2	100,9

Źródło: Agriculture. Main Statistics 2005-2006. Op. cit., s. 69.

Podsumowanie

Analiza wybranych czynników konkurencyjności sektora rolnego pozwala sformułować następujące wnioski:

1. Sytuacja sektora rolnego na tle sektorów rolnych w pozostałych krajach członkowskich Unii Europejskiej jest korzystna, niemniej hiszpańskie rolnictwo nie znajduje się w czołówce krajów unijnych.
2. Determinantami, które podnoszą konkurencyjność hiszpańskiego rolnictwa, są niewątpliwie:
 - znaczny (na tle innych krajów unijnych) potencjał ziemi,
 - wyższy, w porównaniu z pracą własną, udział najemnej siły roboczej,
 - niski udział osób pracujących w niepełnym wymiarze czasu pracy,
 - najniższe w Unii Europejskiej koszty uzyskania 1 euro produkcji.
3. Wśród czynników, których oddziaływanie na konkurencyjność hiszpańskiego sektora rolnego jest niekorzystne, należy wymienić przede wszystkim: rozdrobnioną i relatywnie ustabilizowaną strukturę agrarną tworzoną przez obszarowo niewielkie gospodarstwa rodzinne, niską efektywność gospodarowania, niską jakość kapitału ludzkiego w rolnictwie i w konsekwencji pogarszającą się dochodowość działalności rolniczej.
4. Czynnikiem o negatywnym wpływie na konkurencyjność rolnictwa Hiszpanii należy przypisać większe znaczenie w porównaniu z czynnikami, których oddzia-

lywanie uznano za pozytywne. Efektywność gospodarowania i poziom dochodów z działalności rolniczej, a przede wszystkim jakość kapitału ludzkiego są bowiem czynnikami w istotny sposób określającymi zdolność konkurencyjną danego sektora.

5. Pomimo niekorzystnej struktury gospodarstw rolnych, zarówno pod względem obszaru, jak i poziomu wykształcenia osób zarządzających gospodarstwem rolnym, zmiany zachodzące w wymienionych obszarach w ostatniej dekadzie mają pozytywny charakter. Jest to istotne z punktu widzenia podnoszenia konkurencyjności sektora rolnego w przyszłości.

Działania w kierunku poprawy konkurencyjności sektora rolnego w Hiszpanii powinny obejmować przede wszystkim powiększanie obszarów użytków rolnych w gospodarstwach. Pozwoli to osiągnąć wyższą wydajność pracy w rolnictwie i zapewni wyższe dochody z działalności rolniczej, pod warunkiem, że procesom koncentracji ziemi będzie towarzyszyć wzrost poziomu wykształcenia, wiedzy fachowej rolników oraz ich świadomości ekologicznej. W związku z powyższym konieczne jest podejmowanie równoległych działań sprzyjających podnoszeniu kwalifikacji i wydajności pracy, zmianie profilu wykształcenia, dostosowaniu do tendencji zmian popytu na rynku pracy (wzrost popytu na wysoko wykwalifikowanych pracowników), ułatwieniu dostępu młodzieży wiejskiej do szkolnictwa na wszystkich szczeblach, co zwiększa szansę awansu społeczności wiejskiej na konkurencyjnym rynku pracy.

Z punktu widzenia poprawy pozycji konkurencyjnej hiszpańskiego sektora rolnego istotne jest także podejmowanie działań mających na celu poprawę sytuacji dochodowej rolnictwa, co w przyszłości przełoży się na zintensyfikowanie działalności inwestycyjnej i proekologicznej.

COMPETITIVENESS FACTORS OF SPANISH AGRICULTURAL SECTOR

Summary

The main issue of the article is analysis of some determinants which shape competitiveness of Spanish agricultural sector. The article shows the potential of Spanish agriculture in the form of recourses of land and labour and their economic effectiveness. The attention is also paid to the education level of the operation manager as it is one of the human capital measures.

According to the research it is worth noting that the low economic effectiveness, low quality of human capital and low level of agricultural income have the most negative influence on agricultural competitiveness in Spain.

It is crucial to concentrate arable land and to take at the same time actions that would lead to the increase in qualifications and work output of farmers in order to improve the competitiveness of Spanish agriculture. Furthermore, there is a need to improve the agricultural profitability which can give rise to stepping up investment and environmentally-friendly activity in the future.

Monika Szudy

SKUTKI GLOBALNEGO KRYZYSU FINANSOWEGO XXI WIEKU DLA GOSPODARKI HISZPANII

Wprowadzenie

Cechą współczesnego systemu finansowego jest relatywnie wysoki poziom niestabilności w porównaniu z systemem finansowym, który wykształcił się po II wojnie światowej. Bardziej elastyczna struktura systemu finansowego otwiera z jednej strony nowe możliwości przed uczestnikami rynku, a z drugiej oznacza większą podatność na zjawiska kryzysowe. W dobie globalizacji i globalnego systemu finansowego nie ma takiego kraju, który mógłby oprzeć się transmisji zjawisk kryzysowych.

Zagadnienia podjęte w opracowaniu koncentrują się na analizie sytuacji gospodarki hiszpańskiej w warunkach globalnego kryzysu finansowego. W badaniu położono nacisk na wskazanie tych obszarów gospodarki Hiszpanii, które przesądzają o jej podatności na zjawiska kryzysowe. Zakres analizy obejmował ogólną sytuację makroekonomiczną Hiszpanii, ze szczególnym uwzględnieniem hiszpańskiego sektora finansowego i rynku pracy. Jako bazę statystyczną przyjęto dane Eurostatu oraz Narodowego Instytutu Statystycznego Hiszpanii (Instituto Nacional de Estadística) obrazujące stan gospodarki hiszpańskiej w latach 2007-2008. Podstawowymi metodami badawczymi były analiza opisowa i porównawcza.

Przeprowadzone badania pozwalają wnioskować, iż globalny kryzys finansowy wyeksponował najsłabsze elementy hiszpańskiego systemu gospodarczego, których zreformowanie wymaga działań o charakterze systemowym i długookresowym.

Przyczyny kryzysu finansowego – zagadnienia teoretyczne

Wśród teorii, które tłumaczą zjawisko przeinwestowania jako przyczynę kryzysu gospodarczego, na szczególną uwagę zasługują austriacka teoria cykli koniunkturalnych oraz model Minsky'ego. W modelu Misesa-Hayeka szczególną uwagę zwrócono na nierównowagę pomiędzy podażą dóbr konsumpcyjnych i inwestycyjnych a popytem na nie, która prowadzi do kryzysu gospodarczego, a następnie ponownie do równowagi¹. Według F. Hayeka, przyczyną owej nierównowagi jest wzrost akcji kredytowej. Ekspansja kredytowa jest uruchamiana poprzez utrzymywanie przez banki stopy procentowej poniżej poziomu „naturalnego oprocentowania” (oprocentowania rynkowego) i ograniczenie produkcji na rzecz inwestycji². Monetarny szok podażyowy wywołuje boom, co wpływa na relatywne ceny i zakłóca strukturę kapitałową gospodarki. Dopóki banki realizują ekspansję kredytową w przyspieszonym tempie, dopóty w gospodarce dokonuje się rozkwit gospodarczy. Przedsiębiorstwa wcześniej nieefektywne, przy sztucznie obniżonych stopach procentowych, przynoszą zyski, które L. von Mises określił jako „łatwe pieniądze”³. Natomiast w okresie zatrzymania dodatkowego strumienia pieniądza płynącego do gospodarki przedsiębiorcy likwidują wiele projektów inwestycyjnych, uznając je za błędne i wywołując tym kryzys. Twórcy modelu przestrzegają przed wspomaganiem popytu konsumpcyjnego i inwestycyjnego metodami pieniężnymi, co wynika z faktu, iż to właśnie nadwyżka popytu konsumpcyjnego jest przyczyną kryzysu.

Kompleksowego wyjaśnienia zjawisk kryzysowych w gospodarce, w tym także przyczyn niestabilności systemu finansowego dostarcza teoria nierównowagi inwestycji i finansowej niestabilności Hymana P. Minsky'ego z 1982 roku⁴. Model Minsky'ego jest przykładem tradycyjnego modelu kryzysów finansowych, których istotą jest szybki wzrost cen określonych aktywów i następująca po nim korekta ich wyceny.

H. Minsky zwrócił szczególną uwagę na to, iż procykliczny charakter podaży kredytu, nadmierna kreacja kredytu oraz spekulacyjne oczekiwania co do wzrostu cen aktywów sprzyjają wystąpieniu kryzysu finansowego. Nadmierna kreacja kredytu, prowadząc do niestabilności systemu finansowego, wywołuje powstanie „bańki” spekulacyjnej, a w konsekwencji do ograniczenia akcji kredytowej oraz zahamowania

¹ K. Piech: Pęknięcie „bańki mydlanej” w 2000 r. a polska gospodarka. W: Problemy globalizacji gospodarki. Red. T. Bernat. PTE, Szczecin 2003, s. 127-146.

² L. von Mises: Interwencjonizm. Wyd. ARCANA, Kraków 2005, s. 75.

³ Ibid., s. 71.

⁴ H.P. Minsky: Stabilizing an Unstable Economy. McGraw-Hill, International Edition 2008.

wzrostu gospodarczego⁵. Schemat powstawania kryzysu finansowego przedstawia tabela 1.

Tabela 1

Uproszczony schemat procesu prowadzącego do kryzysu finansowego
w modelu Minsky'ego

Etap	Zachowanie kredytobiorców	Zachowanie banków
Pierwszy	Wzrost optymizmu	Wzrost optymizmu
Drugi	Podwyższenie prognoz rentowności w różnych obszarach inwestycji	Tendencja do niedoszacowania ryzyka kredytowego
Trzeci	Wzrost skłonności do zadłużania – cel konsumpcyjny – cel inwestycyjny – cel spekulacyjny	– mniejsza awersja banków do ryzyka – walka konkurencyjna o zachowanie udziału w rynku – wzrost skłonności do pożyczania, nawet podmiotom, które wcześniej byłyby uznane za zbyt ryzykowne
Czwarty	„Follow-the-leader” – wzrost liczby uczestników wyścigu spekulacyjnego	
Piąty	Powstanie „banki” spekulacyjnej	
Pęknięcie bańki ze wszystkimi tego negatywnymi konsekwencjami		

Źródło: W. Nawrot: Globalny kryzys finansowy XXI wieku. Przyczyny, przebieg, skutki, prognozy. CeDeWu, Warszawa 2009, s. 17.

Zdaniem H. Minsky'ego, wzrost wrażliwości współczesnego systemu finansowego wynika przede wszystkim z:

- 1) zmian w strukturze finansowania podmiotów ekonomicznych, których podstawowym elementem jest wzrost znaczenia funduszy zewnętrznych pozyskiwanych na rynku finansowym,
- 2) zmian w strukturze zobowiązań, które oznaczają wzrost udziału zobowiązań krótkoterminowych zaciąganych w celu finansowania inwestycji długoterminowych,
- 3) uzależnienia spłaty zobowiązań od zdolności do zaciągania nowych,
- 4) dynamicznego rozwoju segmentu „egzotycznych” instrumentów finansowych,
- 5) zmian regulacji rynku finansowego, polegających na ograniczeniu zakresu regulacji rynku finansowego do tych obszarów, które bezpośrednio oddziałują na sferę realną gospodarki,
- 6) wzrostu skłonności do ryzyka wśród instytucji finansowych, którego źródłem są m.in. oczekiwania wyższej stopy zwrotu z inwestycji zgłaszane przez akcjonariuszy owych instytucji⁶.

⁵ W. Nawrot: Globalny kryzys finansowy XXI wieku. Przyczyny, przebieg, skutki, prognozy. Wyd. Fachowe CeDeWu, Warszawa 2009, s. 15.

⁶ Ibid., s. 12-14.

Pęknięcie „bańki” spekulacyjnej i pojawienie się kryzysu finansowego prowadzi do wielu zakłóceń w funkcjonowaniu rynków finansowych. m.in. do:

- 1) problemów z płynnością na rynku finansowym,
- 2) zakłóceń na rynkach papierów wartościowych, w tym w szczególności giełd papierów wartościowych, które to zakłócenia oddziałują na dynamikę poszczególnych elementów PKB, wywołując efekt konsumpcyjny (majątkowy), inwestycyjny, a także kredytowy⁷,
- 3) zmiany pozycji fiskalnej, wynikającej z kosztów bezpośrednich i pośrednich.

Tabela 2

Koszty wywołane przez wybrane kryzysy bankowe (w % PKB)

Kraje	Lata	Koszty bezpośrednie	Koszty wynikające ze spadku produkcji	Koszty ogółem
Finlandia	1991-1994	11,0	11,1	22,1
Japonia	1992	9,1	9,1	18,2
Korea	1997	26,5	3,6	30,1
Norwegia	1987-1993	8,0	10,4	18,4
Szwecja	1991-1994	4,0	3,6	7,6
Stany Zjednoczone	1981-1991	3,2	1,8	5,0
Srednio		10,3	6,6	16,9

Źródło: OECD Economic Outlook No. 84. OECD, Paris 2008, s. 64.

Zmiana pozycji finansowej może wystąpić nawet w krajach mających dobrze rozwinięte rynki finansowe. Bezpośrednie koszty fiskalne wywołane przez kryzys mogą być ogromne. Ich wysokość zależy od wielu czynników, wśród których najważniejsze to charakter i rozmiary szoku wywołującego kryzys oraz to, w jaki sposób kryzys jest „zarządzany”⁸. Źródłem kosztów bezpośrednich są przede wszystkim: bezpośrednie koszty związane z brakiem spłat pożyczek banków centralnych, zastrzy-

⁷ Efekt konsumpcyjny wynika z powiązania cen instrumentów finansowych z wartością aktywów finansowych znajdujących się w posiadaniu gospodarstw domowych. Wzrost kursów papierów wartościowych powoduje wzrost wartości majątku gospodarstw domowych, co poprawia nastroje konsumencie i w konsekwencji prowadzi do wzrostu konsumpcji (i odwrotnie). Efekt inwestycyjny oznacza oddziaływanie koniunktury na rynku papierów wartościowych na tempo i kierunek zmian nakładów inwestycyjnych. W tym przypadku, podobnie jak w przy efekcie majątkowym, hossa na rynku papierów wartościowych wywołuje optymizm inwestorów, którzy zwiększając zainteresowanie zakupem walorów, zwiększają możliwości pozyskania kapitału przez przedsiębiorców na realizację inwestycji. Efekt kredytowy wynika z wpływu koniunktury na rynku papierów wartościowych na możliwości przedsiębiorstw w zakresie pozyskiwania kredytu bankowego w wyniku zmiany ich wartości rynkowej. Ibid., s. 18-19.

⁸ OECD Economic Outlook No. 84. OECD, Paris 2008, s. 64.

ków kapitałowych dla banków, które utraciły płynność finansową, skapitalizowana wartość pożyczek dla niewypłacalnych banków lub instytucji pożyczkowych oraz koszty wypłat dla depozytariuszy i kredytobiorców. Wysokość tych kosztów, które w krajach OECD są przede wszystkim związane z rekapitalizacją, zależy w dużej mierze od tego, w jaki sposób władze zareagują na kryzys. Mniejszy zakres wsparcia rządowego generuje mniejsze koszty w krótkim okresie, jak również najprawdopodobniej niższe przyszłe zobowiązania instytucji publicznych. W odniesieniu do wybranych kryzysów w przeszłości, oszacowano także koszty związane ze spadkiem poziomu produkcji (tabela 2). Poziom kosztów generowanych przez kryzysy różni się znacznie pomiędzy poszczególnymi krajami. Największe wartości dotyczą kryzysów w Korei i Finlandii.

Źródła współczesnego kryzysu finansowego

Jako podstawową przyczynę obecnych problemów gospodarczych wskazuje się podejmowanie nadmiernego ryzyka związanego ze sztucznym i długotrwałym obniżaniem stóp procentowych oraz dążeniem inwestorów do maksymalizacji zysków. Niskie stopy procentowe były utrzymywane w Stanach Zjednoczonych od 2001 roku. Obok złagodzenia kryteriów oceny ze strony kredytodawców był to czynnik, który zdynamizował ekspansję kredytową w zakresie kredytów hipotecznych na potrzeby budownictwa mieszkaniowego⁹. W efekcie zwiększonego zapotrzebowania na nieruchomości mieszkalne nastąpił szybki wzrost ich cen rynkowych. Wzrostowi rynku kredytów o podwyższonym ryzyku towarzyszył rozwój sekurytyzacji kredytów hipotecznych, którego istotą było przenoszenie ryzyka kredytowego na inwestorów. Pęknięcie „bańki” cenowej i załamanie na rynku kredytów hipotecznych nastąpiło wraz ze wzrostem stóp procentowych w latach 2006-2007 i równoległym spadkiem cen nieruchomości mieszkalnych w Stanach Zjednoczonych¹⁰. Te dwa zjawiska spowodowały wzrost liczby niewypłacalnych kredytobiorców.

Procesy sekurytyzacji kredytów hipotecznych spowodowały rozprzestrzenienie się ryzyka związanego z kredytami o podwyższonym ryzyku na rynki na całym

⁹ Cechą charakterystyczną kredytów hipotecznych w Stanach Zjednoczonych był niski poziom wstępnych stóp procentowych, które gwałtownie wzrastały po zakończeniu okresu początkowego. Dla konsumentów ustanawiających nową hipotekę było to bardzo atrakcyjne rozwiązanie. Zob. Globalny kryzys finansowy. „Fin-Focus” 2008, nr 5. <http://ec.europa.eu> [dostęp: 30.05.2009].

¹⁰ Ostatnie dwie dekady XX wieku to okres, w którym znacząco wzrosła liczba powstających „bańek” cenowych aktywów. W drugiej połowie lat 80. w Japonii ceny nieruchomości wrosły 9-krotnie, a ceny akcji – 6-krotnie. Na przełomie lat 80. i 90. „bańki” na rynkach nieruchomości i akcji pojawiły się w Finlandii, Norwegii i Szwecji. Podobna sytuacja miała miejsce w wielu krajach Azji Południowo-Wschodniej na początku lat 90., m.in. w Tajlandii, Malezji i Indonezji. Pod koniec lat 90. w Stanach Zjednoczonych pojawiła się „bańka” dot.comów. W. Nawrot: Op. cit., s. 22.

świecie i brak możliwości ustalenia rzeczywistej lokalizacji tego ryzyka. Brak znajomości rzeczywistej wielkości i lokalizacji ryzyka związanego z papierami wartościowymi zabezpieczającymi kredyty spowodował ograniczenie płynności instytucji finansowych, które zostały zmuszone do aktualizacji wyceny swoich aktywów finansowych i ograniczenia dostępności kredytów¹¹.

Sytuacja gospodarcza Hiszpanii

W 2004 roku gospodarka Hiszpanii była ósmą gospodarką świata, osiągając PKB w ujęciu globalnym na poziomie 799 mld euro, a *per capita* – 19 456 euro¹². W 2008 roku PKB *per capita* Hiszpanii stanowił 82,2% średniego PKB *per capita* UE-15, a w odniesieniu do wszystkich krajów członkowskich hiszpański PKB *per capita* kształtował się na poziomie 95,6%¹³. Do zredukowania luki rozwojowej między Hiszpanią a pozostałymi krajami członkowskimi Unii Europejskiej (średnim dochodem w UE) przyczyniło się m.in. szybsze od średniego poziomu w UE tempo wzrostu gospodarczego w ostatniej dekadzie. W latach 2000-2004 średnioroczna stopa wzrostu PKB wyniosła 2,55%¹⁴.

Przemiany strukturalne w gospodarce hiszpańskiej odzwierciedlają ogólnoswiatową tendencję. Od lat 50. wzrost udziału sektora usług w wytwarzaniu PKB następował kosztem zmniejszania się udziału sektora rolnego i w nieco mniejszym stopniu – sektora przemysłowego. Obecnie w sektorze usług powstaje 2/3 PKB, a jego dominującym elementem jest turystyka – Hiszpania jest drugim po Francji najpopularniejszym krajem docelowym dla turystów. W sektorze przemysłowym dominuje natomiast przemysł samochodowy, którego produkcja stanowi niemal 5% PKB, jak również budownictwo, którego udział w gospodarce kształtuje się na poziomie wyższym w porównaniu z większością krajów członkowskich UE¹⁵.

Dla hiszpańskiego rynku pracy charakterystyczny jest wysoki (około 33%) udział pracowników zatrudnionych na podstawie kontraktów na czas określony. Wśród bezrobotnych, stanowiących w 2005 roku 10,2% zasobów siły roboczej, najwyższy odsetek stanowiły osoby w wieku pomiędzy 16 a 24 rokiem życia (21,8%)¹⁶. W ciągu dwóch ostatnich dekad XX wieku wyznacznikami procesów demograficznych w Hiszpanii były: spadek stopy urodzeń i wzrost oczekiwanej długości życia

¹¹ Globalny kryzys finansowy. Op. cit.

¹² P. Santiago, J.J. Brunner, G. Haug, S. Malo, P. di Pietrogiacomio: OECD Review of Tertiary Education. OECD, Spain 2009, s. 14.

¹³ Obliczenia własne na podstawie danych Eurostatu. <http://nui.epp.eurostat.ec.europa.eu> [dostęp: 01.03.2009].

¹⁴ P. Santiago, J.J. Brunner, G. Haug, S. Malo, P. di Pietrogiacomio: Op. cit., s. 14.

¹⁵ Ibid.

¹⁶ Ibid.

przy urodzeniu. Czynniki te powodowały starzenie się społeczeństwa hiszpańskiego, które obecnie znajduje się w stadium „demograficznej dywidendy”¹⁷.

W czwartym kwartale 2008 roku gospodarka hiszpańska doświadczyła spadku PKB na poziomie 0,7%¹⁸. Szacunki dotyczące pierwszego kwartału 2009 roku wskazują na spadek PKB krajów należących do strefy euro o 2,5%, a dla UE27 – 2,4%. W porównaniu z pierwszym kwartałem roku 2008 spadki te są oceniane odpowiednio na poziomie 4,8% i 4,5%. Zmniejszyły się wszystkie składniki PKB krajów strefy euro. Wydatki konsumpcyjne na dobra finalne zmniejszyły się o 0,5%. Wydatki inwestycyjne były mniejsze w porównaniu z poprzednim kwartałem o 4,2%, a w sferze eksportu i importu odnotowano spadki na poziomie 8,1% i 7,2%¹⁹. W tym samym okresie spadki PKB w Stanach Zjednoczonych oraz Japonii wynosiły odpowiednio 1,5% oraz 4,0%²⁰.

Zarówno w 2007, jak i 2008 roku odnotowano wzrost PKB *per capita* w Unii Europejskiej. Średni poziom dochodów we wszystkich krajach członkowskich w 2007 roku kształtował się na poziomie 24,9 tys. euro (w porównaniu z 23,6 tys. euro w 2006 roku). W 2008 roku PKB *per capita* wzrósł do 25,1 tys. euro, natomiast w 2009 roku szacuje się jego spadek do poziomu 24,4 tys. euro²¹. W strefie euro spadek PKB *per capita* odnotowano wcześniej. Po wzroście PKB *per capita* do poziomu 29,3 tys. euro w 2007 roku (w porównaniu z 28 tys. euro w 2006 roku), w 2008 roku wyniósł on 29,2 tys. euro, a w 2009 roku wysokość tego agregatu szacuje się na 28,3 tys. euro²².

Szacunki dotyczące wzrostu gospodarczego Unii Europejskiej wskazywały, iż rok 2008 zamknie się wzrostem PKB na poziomie 1%, podczas gdy w roku poprzednim odnotowano niemal 3% wzrost PKB. W 2009 roku jest spodziewane dalsze pogorszenie sytuacji gospodarczej łącznie ze spadkiem PKB sięgającym 2%. Inflacja mierzona wskaźnikiem cen konsumpcyjnych wyniosła w 2008 roku 3,3%²³.

W sytuacji gdy warunki panujące w otoczeniu makroekonomicznym gospodarki hiszpańskiej są niekorzystne, w kolejnych latach jest spodziewane dalsze pogorszenie sytuacji makroekonomicznej (tabela 3).

Przedstawione szacowane wielkości podstawowych wskaźników makroekonomicznych dla gospodarki hiszpańskiej w kolejnych latach wskazują, że dna kryzysu

¹⁷ Dywidenda demograficzna jest wynikiem spadającego przyrostu naturalnego i oznacza czasową przewagę ludności w wieku produkcyjnym.

¹⁸ Informe trimestral de la economía española. Boletín Económico, Abril 2009, s. 13.

¹⁹ Newsrelease euroindicators. Eurostat 82/2009. <http://ec.europa.eu/eurostat> [dostęp: 01.06.2009].

²⁰ Ibid.

²¹ Eurostat. <http://nui.epp.eurostat.ec.europa.eu> [dostęp: 01.03.2009].

²² Ibid.

²³ Agriculture in the European Union. Statistical and Economic Information 2008. European Union Directorate-General for Agriculture and Rural Development, March 2009, s. 12.

rząd hiszpański spodziewa się w 2009 roku. W następnych latach jest przewidywana powolna odbudowa aktywności gospodarczej.

Tabela 3

Perspektywa makroekonomiczna gospodarki hiszpańskiej na lata 2008-2011

Podstawowe wskaźniki makroekonomiczne (zmiana w %)	2008	2009	2010	2011
PKB realny	1,2	-1,6	1,2	2,6
PKB nominalny	4,7	0,0	3,3	5,0
Konsumpcja prywatna	0,5	-1,5	0,7	1,3
Popyt globalny	0,7	-3,2	0,4	2,2
Eksport	2,9	0,3	3,6	4,6
Import	0,6	-4,6	0,4	3,0
Zatrudnienie	-0,4	-3,6	0,2	1,4
Stopa bezrobocia	11,1	15,9	15,7	14,9

Źródło: Plan E – Plan Español para El Estimulo de la Economía y El Empleo. Gobierno de España. <http://www.plane.gob.es> [dostęp: 01.06.2009].

Sektorami gospodarki hiszpańskiej, w których sytuacja jest najbardziej dramatyczna, są: sektor motoryzacyjny oraz rynek nieruchomości. Szacuje się, że sprzedaż samochodów spadła o 51%, a pracę w sektorze motoryzacyjnym straciło 100 tys. osób. W latach 2007-2008 zamknięto 55 tys. biur handlu nieruchomościami (spośród 80 tys. działających w 2007 roku), w związku z czym 180 tys. ludzi straciło pracę w tym sektorze (w całej branży pracę straciło 70% personelu)²⁴.

Jeśli chodzi o hiszpański sektor bankowy, to w pierwszych trzech miesiącach 2008 roku sektor ten prezentował się korzystnie na tle innych europejskich banków:

- największe banki hiszpańskie odnotowały wzrost usług pośrednictwa, takich jak przyjmowanie depozytów i udzielanie pożyczek, o 16,7%,
- 5 największych banków (Santander, BBVA, La Caixa, Caja Madrid, Popular) osiągnęło wzrost przychodów o 6,26% (przy czym w analogicznym okresie 2007 roku wzrost ten wyniósł 49,8%)²⁵. Niemniej jednak banki dokonały zmian w realizowanych przez siebie strategiach, które oznaczały przede wszystkim:
 - spadek liczby udzielanych kredytów,
 - wzrost kosztów kredytów,
 - zaprzestanie udzielania kredytów hipotecznych długookresowych (na 40 lat)²⁶.

²⁴ Ambasada Rzeczypospolitej Polskiej w Madrycie. www.madrid.polemb.net [dostęp: 30.05.2009].

²⁵ Ibid.

²⁶ Ibid.

Spadek liczby udzielanych kredytów wynika ze wzrostu liczby kredytów niespłaconych i wzrostu udziału kredytów „wątpliwych” w całości udzielonych pożyczek. W maju 2008 roku wskaźnik ten wyniósł 1,12% i był najwyższy w ostatnich 5 latach. Korzyść z takiego stanu rzeczy odniosły firmy ubezpieczeniowe, których sprzedaż polis ubezpieczających kredyty wzrosła w 2007 roku o 14,4%, a w 2008 roku (szacunek) o 30%. W pierwszym kwartale 2008 roku w porównaniu z analogicznym okresem 2007 roku sprzedaż polis wzrosła o 200%²⁷.

Względnie dobrą sytuację sektora bankowego Hiszpania zawdzięcza przeczności Banku Hiszpanii w przeszłości, dzięki której wskaźnik pokrycia „wątpliwych” kredytów rezerwami wynosił we wszystkich bankach ponad 100%, a w niektórych nawet 200%. Bank Hiszpanii (w najlepszym dla gospodarki okresie) zobowiązał instytucje bankowe i kasy oszczędnościowe do tworzenia dodatkowych rezerw na wypadek zmiany koniunktury oraz przeprowadzał kontrole płynności banków i ich aktywów powiązanych z nieruchomościami. Wyniki kontroli przeprowadzonej w maju 2008 roku były pozytywne. W rezultacie zaledwie kilku bankom zalecono utworzenie dodatkowych rezerw na pokrycie ewentualnych „wątpliwych” kredytów²⁸.

Podstawowymi czynnikami hamującymi dynamikę wzrostu gospodarczego w Hiszpanii w 2008 roku były: wysoki poziom inflacji²⁹, szybki wzrost zadłużenia gospodarstw domowych, dynamiczny wzrost cen nieruchomości, ale także spodziewane dla finansów publicznych – konsekwencje procesu starzenia się społeczeństwa oraz niska produktywność³⁰.

Hiszpania charakteryzuje się jednym z najwyższych wskaźników zadłużenia gospodarstw domowych spośród krajów OECD. W latach 2000-2006 relacja zadłużenia do dochodów netto wzrosła z 85% do ponad 100% w krajach strefy euro, a w Hiszpanii wskaźnik ten osiągnął poziom 150%³¹. Wysoki poziom zadłużenia dotyczy nie tylko gospodarstw domowych, ale także przedsiębiorstw.

Ponadto, w ostatniej dekadzie wzrost gospodarczy w zbyt dużym stopniu opierał się na ekspansji zatrudnienia. W obliczu załamania gospodarczego spadek poziomu zatrudnienia odnotowany w Hiszpanii jest znaczny i występuje pomimo restrykcyjnego prawa pracy, którego przepisy utrudniają zwalnianie pracowników zatrudnionych na podstawie umowy o pracę na czas nieokreślony. W Hiszpanii prawna ochrona pracowników jest niezwykle silna. Odszkodowania wypłacane pracownikom w związku z nieuzasadnionym zwolnieniem mogą osiągnąć wysokość odpowiadającą wyn-

²⁷ Ibid.

²⁸ Ibid.

²⁹ W 2007 roku w porównaniu z rokiem poprzednim ceny dóbr konsumpcyjnych wzrosły o 2,8%, a w 2008 roku ceny wzrosły o 7%. Instituto Nacional de Estadística. www.ine.es [dostęp: 02.06.2009].

³⁰ P. Santiago, J.J. Brunner, G. Haug, S. Malo, P. di Pietrogioacomo: Op. cit., s. 14.

³¹ L. Thompson: Focus on Spain. OECD, Paris 2008/2009, s. 79.

grodzień za 45 dni pracy za każdy rok pracy (przy górnym pułapie ustalonym na poziomie wynagrodzenia za 42 miesiące pracy). W 90% spraw dotyczących nieuzasadnionego zwolnienia sądy hiszpańskie orzekają na korzyść pracowników³². Zatem w okresie załamania gospodarczego hiszpańscy przedsiębiorcy, chcąc uniknąć wysokich kosztów zwolnień pracowników zatrudnionych na czas nieokreślony, w pierwszej kolejności zredukowali zatrudnienie na czas określony³³.

Rozwiązania przyjęte w ramach hiszpańskiego systemu edukacji sprzyjają kończeniu procesu edukacyjnego na poziomie szkoły średniej. W 2001 roku 41% bezrobotnych bez dyplomu uczelni wyższych pozostawało bez pracy ponad rok. Dla porównania, wśród osób z wykształceniem wyższym odsetek ten kształtował się na poziomie 29%³⁴.

Wśród skutków kryzysu finansowego na świecie można także wymienić skutek o charakterze społecznym, jakim jest wzrost liczby osób uzależnionych od hazardu. W Hiszpanii pod koniec 2008 roku w porównaniu z analogicznym okresem 2007 roku liczba osób uzależnionych od ruletki, automatów do gry i bingo wzrosła o jedną trzecią. W 2007 roku Hiszpanie przegrali w grach hazardowych 31 miliardów euro. Wzrasta także liczba wirtualnych kasyn (500) oraz domów bukmacherskich (3 tys.)³⁵.

Program naprawczy

W odpowiedzi na zmiany zachodzące na rynkach finansowych, Europejski Bank Centralny poczynił kroki mające na celu zwiększenie płynności instytucji finansowych wspólnotowego systemu finansowego. W październiku 2007 roku zidentyfikowano słabe punkty unijnego systemu finansowego i na ich podstawie określono zakres oraz obszary koniecznych działań. Wskazane obszary to:

- 1) poprawa przejrzystości rynku m.in. poprzez ujawnianie przez instytucje finansowe całej skali ryzyka związanego z ich działalnością, poprawę poziomu i jakości informacji udostępnianych inwestorom,
- 2) usprawnienie sprawozdawczości finansowej oraz wyceny produktów finansowych w celu zapewnienia inwestorom bardziej szczegółowych informacji o poszczególnych transakcjach oraz umożliwienia prawidłowego wyceniania aktywów,
- 3) zaostrzenie zasad ostrożnościowych w sektorze bankowym,
- 4) zbadanie strukturalnych aspektów rynku, m.in. roli agencji ratingów kredytowych³⁶.

³² Ibid.

³³ Koszty zwolnienia pracownika zatrudnionego na czas określony odpowiadają wynagrodzeniu za 8 dni roboczych za każdy rok pracy. Ibid.

³⁴ Ibid., s. 80.

³⁵ Ambasada Rzeczypospolitej Polskiej w Madrycie. www.madrid.polemb.net [dostęp: 30.05.2009].

³⁶ Globalny kryzys finansowy. Op. cit.

Szybsze wdrożenie przyjętych zadań z zakresu działań naprawczych zwiększy odporność globalnego systemu finansowego i będzie czynnikiem sprzyjającym odbudowaniu zaufania inwestorów do instytucji finansowych.

W styczniu 2009 roku rząd hiszpański przyjął dokument pt. „Aktualizacja programu stabilizacyjnego 2008-2011” – tzw. Plan E. Program ten jest koherentny z decyzjami Unii Europejskiej dotyczącymi przeciwdziałania kryzysowi finansowemu i bierze pod uwagę Europejski Plan Ożywienia Gospodarczego, zaaprobowany przez Komisję Europejską w grudniu 2008 roku.

Istotą planu stabilizacyjnego przyjętego przez hiszpański rząd jest pogodzenie stabilizowania finansów publicznych z przyspieszeniem reform strukturalnych. Ważnym elementem tego planu jest stymulowanie gospodarki i zatrudnienia poprzez:

- 1) pomoc dla rodzin, na którą przeznaczono 14 mld euro w 2008 i 2009 roku,
- 2) pomoc dla przedsiębiorstw, zwłaszcza małych i średnich – obejmuje ona zarówno środki o charakterze fiskalnym (17 mld euro), jak i środki mające na celu ułatwienie dostępu do kredytu (29 mld euro),
- 3) utworzenie 300 tys. nowych miejsc pracy dzięki wykorzystaniu 11 mld euro,
- 4) modernizację gospodarki przez wykorzystanie instrumentów strukturalnych dla poprawy produktywności takich sektorów gospodarki, jak transport, energetyka, telekomunikacja, usługi i administracja, które to sektory uznano za kluczowe z punktu widzenia poprawy konkurencyjności gospodarki hiszpańskiej i pobudzenia wzrostu gospodarczego w długim okresie³⁷.

Założenia fiskalne dotyczące realizacji Planu E przedstawia tabela 4.

Tabela 4

Preliminarz budżetowy dotyczący „Aktualizacji planu stabilizacyjnego 2008-2011”
(w % PKB)

Wyszczególnienie	2008	2009	2010	2011
Administracja centralna	- 2,7	- 4,7	- 4,1	- 3,7
Wspólnoty autonomiczne	- 1,0	- 0,9	- 0,8	- 0,5
Organizacje lokalne	- 0,5	- 0,4	- 0,3	- 0,2
Administracja ubezpieczeń społecznych	0,8	0,2	0,4	0,5
Ogółem	- 3,4	- 5,8	- 4,8	- 3,9

(-) oznacza zdolność finansowania, natomiast (+) oznacza zapotrzebowanie na środki finansowe.

Źródło: Ibid.

³⁷ Plan E – Plan Español para El Estimulo de la Economía y El Empleo. Gobierno de España. <http://www.plane.gob.es> [dostęp: 01.06.2009].

Zgodnie z założeniami rządowego planu ożywienia gospodarki, bezpośrednie koszty fiskalne związane z globalnym kryzysem finansowym, jakie poniesie rząd Hiszpanii, będą najwyższe w 2009 roku i osiągną poziom 5,8% PKB.

Podsumowanie

Siła oddziaływania globalnego kryzysu finansowego na poszczególne gospodarki narodowe jest zróżnicowana. Różne będzie także tempo, w jakim poszczególne kraje zdołają swoje gospodarki odbudować.

Kryzys amerykański tylko przyspieszył ochłodzenie w Hiszpanii. Od roku 1997 hiszpański rozkwit opierał się przede wszystkim na gospodarce mieszkaniowej i konsumpcji prywatnej, która w przeważającej mierze była finansowana ze źródeł zewnętrznych.

W Hiszpanii sektorem najbardziej dotkniętym przez kryzys na światowych rynkach finansowych jest budownictwo mieszkaniowe i rynek nieruchomości. Obszarami, w których istniejące rozwiązania i dominujące zjawiska utrudniają szybkie odbudowanie hiszpańskiej gospodarki, są przede wszystkim edukacja i rynek pracy.

Wpływ kryzysu na rynku kredytów hipotecznych w Stanach Zjednoczonych na hiszpański sektor bankowy był umiarkowany. Relatywnie niewielki spadek zaufania do hiszpańskiego sektora finansowego zawdzięcza się przede wszystkim działaniom Banku Hiszpanii.

Działania naprawcze podjęte przez rząd Hiszpanii, chociaż zgodne z wytycznymi Unii Europejskiej, powinny jednak w większym stopniu kłaść nacisk na reformy strukturalne. Zaledwie jeden punkt programu przedstawionego przez rząd Hiszpanii nie jest związany bezpośrednio ze zwiększeniem popytu konsumpcyjnego i inwestycyjnego metodami pieniężnymi. Podstawowymi obszarami wymagającym szybkiego działania są przede wszystkim rynek pracy i system edukacyjny. Skuteczne przeprowadzenie reform o charakterze strukturalnym i systemowym ma kluczowe znaczenie dla stworzenia warunków sprzyjających zmniejszeniu poziomu bezrobocia i podniesieniu jakości kapitału ludzkiego.

CONSEQUENCES OF GLOBAL FINANCIAL CRISIS OF 21TH CENTURY TO THE SPANISH ECONOMY

Summary

Contemporary global financial crisis which began on the American subprime mortgage market, affects all national economies in the world. It has only accelerated a slow down of Spanish

economy. In the last decade Spanish economic development was mainly based on the housing industry and private consumption which was financed by the outside resources.

There are two the most affected areas of Spanish economy: housing industry and labour market. In order to revive Spanish economy it is crucial to provide structural reforms in the area of labour market and system of education and to limit the use of monetary methods in order to direct increasing consumption and investment demand.

Renata Pęciak

INSTYTUCJONALNE NIEDOMAGANIA SYSTEMÓW LATYNOAMERYKAŃSKICH

Wstęp

W większości krajów Ameryki Łacińskiej kryzys zadłużeniowy lat 80. XX wieku, następujące w późniejszych latach kryzysy finansowe i walutowe, spadek produkcji oraz pauperyzacja społeczeństw latynoskich były spowodowane m.in. zbyt dużą etatyzacją gospodarek. Zjawiska, które temu towarzyszyły w postaci wysokich wydatków publicznych, niewydolności polityki kredytowej, ograniczeń nałożonych na wolny przepływ kapitału, są dziś trudne do wyeliminowania. Błędy we wdrażaniu reform strukturalnych oraz słabości instytucjonalne sprzyjają wrażliwości tych gospodarek na szoki wewnętrzne i zewnętrzne, nie pozwalając na utrzymanie długookresowego i stabilnego rozwoju społeczno-gospodarczego.

Celem artykułu jest przybliżenie problemów związanych z uwarunkowaniami instytucjonalnymi w wybranych gospodarkach latynoamerykańskich. Zbadano w nim jedynie trzy, jak się wydaje newralgiczne, wymiary instytucjonalne: pierwszy związany z procesem demokratyzacji, drugi dotyczący największej bolączki regionu – zjawiska ubóstwa i nierówności społecznych, trzeci zaś związany z jakością rządzenia i otoczenia biznesowego.

Analiza niektórych aspektów instytucjonalnych uwarunkowań na przykładzie gospodarek latynoamerykańskich może być przyczynkiem do szerszych rozważań nad rolą instytucji w interpretacji nowej ekonomii instytucjonalnej.

1. Konsolidacja demokracji – niezbędny czynnik wzrostu gospodarczego

W wielu gospodarkach regionu, po okresie rządów autorytarnych, rozpoczęto proces demokratyzacji, jednak nie wpłynęło to zasadniczo na poprawę jakości rządzenia. Wdrażanie systemu demokratycznego jest procesem, który dokonuje się stopnio-

wo i ewolucyjnie. W pewnej mierze stanowi to wyjaśnienie, dlaczego do dziś wiele spośród gospodarek latynoamerykańskich dotyka problem „kryzysu reprezentacji”, który z jednej strony jest związany z niską jakością instytucji, a z drugiej z brakiem zaufania do przedstawicieli władzy. Władza ustawodawcza i ustawodawstwo latynoamerykańskie są zasadniczo uznawane za nieskuteczne. Brakuje rozwiązań, które pozwalałyby na zarządzanie konfliktami i budowanie konsensusu społecznego. Zachowanie społeczeństwa, nawyki myślowe i postępowanie – jako instytucja nieformalna – odgrywają tutaj zasadniczą rolę. Jednocześnie istotne są także interakcje występujące między nieformalnymi a formalnymi instytucjami¹. Brak porozumienia społecznego, akceptacji reform oraz zaufania do instytucji przyczynia się do niedomagań instytucji formalnych.

Międzynarodowa organizacja The Economist Intelligence Unit, przyjmując założenie, że wolność jest fundamentalnym, ale niewystarczającym elementem demokracji, zaproponowała wskaźnik oceniający poziom demokracji w danej gospodarce, który łączy pięć wskaźników demokratyczności: jakość procesu wyborczego, funkcjonalność rządu, udział w procesie politycznym, kulturę polityczną oraz wolności obywatelskie². Każda z badanych kategorii jest oceniana w skali 0-10, gdzie wartość najwyższa oznacza spełnienie reguł demokratycznych.

Tabela 1

Indeks demokracji dla wybranych krajów Ameryki Łacińskiej w 2007 roku

Kraj	Ranking	Indeks demokracji	Proces wyborczy i pluralizm	Działalność rządu	Partycypacja polityczna	Kultura polityczna	Wolności obywatelskie	Status
1	2	3	4	5	6	7	8	9
Kostaryka	20	8,04	9,58	8,21	6,11	6,88	9,41	Calkowita demokracja
Urugwaj	27	7,96	10,00	8,21	5,00	6,88	9,71	Calkowita demokracja
Chile	30	7,89	9,58	8,93	5,00	6,88	8,82	Wadliwa demokracja
Brazylia	42	7,38	9,58	7,86	4,44	5,63	9,41	Wadliwa demokracja
Meksyk	53	6,67	8,75	6,07	5,00	5,00	8,53	Wadliwa demokracja

¹ Koncepcję i znaczenie instytucji, ramy instytucjonalne wyznaczone przez formalne i nieformalne ograniczenia funkcjonujące w społeczeństwie wyjaśniał m.in. D.C. North: D.C. North: Institutions, Institutional Change and Economic Performance. Cambridge University Press, 1990; D.C. North: Institutions, Ideology, and Economic Performance, „Cato Journal” 1992, Vol. 11, Winter; D.C. North: Economic Performance Trough Time, „The American Economic Review” 1994, Vol. 84, No 3, June.

² L. Kekic: The Economist Intelligence Unit's Index of Democracy. The World in 2007. http://www.economist.com/media/pdf/Democracy_Index_2007_v3.pdf

cd. tabeli I

1	2	3	4	5	6	7	8	9
Argentyna	54	6,63	8,75	5,00	5,56	5,63	8,24	Wadliwa demokracja
Kolumbia	67	6,40	9,17	4,36	5,00	4,38	9,12	Wadliwa demokracja
Honduras	69	6,25	8,33	6,43	4,44	5,00	7,06	Wadliwa demokracja
Salwador	70	6,22	9,17	5,43	3,89	4,38	8,24	Wadliwa demokracja
Peru	75	6,11	8,75	3,29	5,56	5,00	8,24	Wadliwa demokracja
Gwatemala	77	6,07	8,75	6,79	2,78	4,38	7,65	Wadliwa demokracja
Boliwia	81	5,98	8,33	5,71	4,44	3,75	7,65	Wadliwa demokracja
Nikaragua	89	5,68	8,25	5,71	3,33	3,75	7,35	Reżimy hybrydowe
Ekwador	92	5,64	7,83	4,29	5,00	3,13	7,94	Reżimy hybrydowe
Wenezuela	93	5,42	7,00	3,64	5,56	5,00	5,88	Reżimy hybrydowe

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: The Economist Intelligence Unit's Index of Democracy. The World in 2007. http://www.economist.com/media/pdf/DEMOCRACY_INDEX_2007_v3.pdf³

W ostatnim raporcie EIU sklasyfikowano prawie 170 gospodarek świata i jedynie 28 spośród nich przyznano status całkowitych demokracji (dwie wśród nich znajdują się w regionie Ameryki Łacińskiej – Kostaryka i Chile). Większość krajów latynoamerykańskich zaliczono do tzw. wadliwych demokracji, które w jakimś wymiarze niedomagają systemowo. Trzy gospodarki: Wenezuela, Ekwador, Nikaragua zostały uznane za reżimy hybrydowe, czyli systemy nieprzestrzegające reguł demokratycznych. Z badanych kategorii w regionie najlepiej oceniono proces wyborczy i pluralizm polityczny, a następnie przestrzeganie wolności obywatelskich, natomiast najgorzej kulturę polityczną oraz partycypację polityczną.

Nieodłącznym elementem procesu demokratyzacji bez wątpienia pozostaje rozszerzanie praw i wolności obywatelskich oraz politycznych. Dokonujące się przemiany na drodze demokratyzacji, ale również przemiany instytucjonalne można wykażać na podstawie różnych wskaźników zaproponowanych przez niezależne organizacje. Jedną z organizacji wspierających procesy demokratyzacji na świecie jest Freedom House, która od 1994 roku prowadzi badania zmian zachodzących w sferze

³ Wszystkie dane statystyczne i linki hipertekstowe przytaczane w tekście były dostępne w dniu 31.05.2009 roku.

ekonomicznej i politycznej. Publikowane przez Freedom House indeksy stanowią próbę ilościowej miary zmian instytucjonalnych w gospodarkach. Rzecz jasna, metodologia szacowania ewoluowała w ciągu ostatnich lat. Obecnie są stosowane dwie podstawowe miary: indeks praw politycznych (*Political Rights*) oraz indeks wolności obywatelskich (*Civil Liberties*). Wskaźniki opierają się na liście 10 praw politycznych i 15 wolnościach obywatelskich. Prawa polityczne są zgrupowane w 3 podkategoriiach: proces wyborczy (3), pluralizm polityczny i partycypacja (4) oraz funkcjonowanie rządu (3). Wolności cywilne są zgrupowane w 4 podkategoriiach: wolność słowa i wyznania (4), prawa stowarzyszeniowe i organizacyjne (3), zasady prawa (4) oraz autonomia osobista i prawa indywidualne (3). Każda z tych kategorii jest oceniana w skali od 0 do 4, gdzie 0 oznacza najniższy, a 4 najwyższy poziom praw czy wolności.

Średnia złożona z tych dwóch indeksów wyznacza ogólny poziom wolności gospodarki. Każdemu państwu jest przyznawana (osobno w dziedzinie praw politycznych i osobno w zakresie wolności obywatelskich) ocena w skali od 1 do 7, gdzie jeden oznacza najwyższy poziom wolności, a siedem najniższy. Średnia ocena państwa z obu tych obszarów (praw politycznych i wolności obywatelskich) określa jego status jako: wolny (F – od 1,0 do 2,5), częściowo wolny (PF – od 3,0 do 5,0) oraz bez wolności (NF – od 5,5 do 7,0). Według raportu Freedom House z 2008 roku, najwyższym poziomem praw politycznych i wolności obywatelskich spośród badanych gospodarek cieszą się Chile, Kostaryka oraz Urugwaj. Indeksy te przedstawiają się najgorzej dla Wenezueli oraz Gwatemali.

Tabela 2

Indeks praw politycznych i wolności obywatelskich w wybranych gospodarkach
Ameryki Łacińskiej w 2008 roku

Kraj	Prawa polityczne	Wolności obywatelskie	Status
1	2	3	4
Chile	1	1	F - wolny
Kostaryka	1	1	F - wolny
Urugwaj	1	1	F - wolny
Argentyna	2	2	F - wolny
Brazylia	2	2	F - wolny
Salwador	2	3	F - wolny
Meksyk	2	3	F - wolny
Peru	2	3	F - wolny
Boliwia	3	3	PF - prawie wolny
Kolumbia	3	3	PF - prawie wolny

cd. tabeli 2

1	2	3	4
Ekwador	3	3	PF- prawie wolny
Honduras	3	3	PF- prawie wolny
Nikaragua	3	3	PF- prawie wolny
Gwatemala	3	4	PF- prawie wolny
Wenezuela	4	4	PF- prawie wolny

Źródło: <http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=363&year=2008>

Wysoki wskaźnik wolności obywatelskich w regionie do połowy lat 80. sugerował, że podstawowe wolności obywatelskie, jak wolność słowa i wyznania, prawa stowarzyszeniowe i organizacyjne, zasady prawa oraz autonomia osobista i prawa indywidualne były w dużej mierze ograniczane. W niektórych gospodarkach indeks ten radykalnie się poprawił (Chile czy Urugwaj), w innych spadał stopniowo. z krótkimi okresami wzrostu tego wskaźnika, stąd wniosek, że rozszerzanie wolności obywatelskich następowało powoli. Wenezuela jest natomiast przykładem gospodarki, w której indeks w latach 70. i 80. wskazywał na stosunkowo wysoki poziom wolności, natomiast obecnie indeks cały czas wzrasta, dochodząc do 5 punktów w latach 2000-2001 i nadal pozostaje jednym z najwyższych w regionie, co oznacza, że podstawowe wolności obywatelskie nie są przestrzegane.

W odniesieniu do indeksu praw politycznych, wyniki kształtują się analogicznie. Ogólnie w regionie Ameryki Łacińskiej wartość indeksu spada, co oznacza, że prawa polityczne związane z procesem wyborczym, pluralizmem politycznym, partycypacją społeczeństwa oraz funkcjonowaniem rządu są rozszerzane i w coraz większym stopniu respektowane. Od lat 70. i 80. w większości gospodarek indeks spada, choć w niektórych pojawia się okresowy wzrost wskaźnika (np. Meksyk, Paragwaj, Peru). W dwóch spośród badanych krajów – w Wenezueli i Kolumbii – indeks był zdecydowanie niższy w latach 70. i 80. niż obecnie. W Boliwii natomiast odnotowano wyraźny spadek na początku lat 80., jednak wzrost indeksu od początku XXI wieku wskazuje, że zakres praw politycznych jest ograniczany. Dwie gospodarki – Chile i Urugwaj – zasługują na szczególną uwagę ze względu na osiągniętą wartość 1 w odniesieniu do obu wskaźników, co jest rozumiane jako najwyższy poziom wolności obywatelskich i praw politycznych.

Porównanie wyników dwóch odrębnych badań przeprowadzonych przez niezależne instytucje Freedom House oraz The Economist Intelligence Unit z wykorzystaniem różnych metodologii pozwala analogicznie ocenić gospodarki regionu. Poza trzema gospodarkami najlepiej ocenianymi, w pozostałej części regionu proces demo-

kratyzacji i respektowanie reguł systemu demokratycznego wciąż napotykać przeszkody. Należy jednak zauważyć, że pomimo przewagi pewnych alarmujących tendencji, minione lata cechowały się wolnymi i sprawiedliwymi wyborami w stosunkowo młodych państwach demokratycznych i społeczeństwach doświadczających niepokoju społecznych. W Ameryce Łacińskiej takie wybory były przeprowadzane w Boliwii, Ekwadorze, Brazylii, Peru, Kolumbii, Meksyku i Nikaragui. Zwycięzcy pochodzili z lewicowych partii populistycznych, konserwatywnych, a także z centro-lewicy. Nadal jednak państwa te odczuwają poważne problemy wewnętrzne, które w wielu przypadkach osłabiły funkcjonowanie demokratycznych instytucji. Wysoki wskaźnik przestępczości, ekonomiczna niestabilność, ogromne dysproporcje dochodowe, endemiczna korupcja wciąż niepokoją te gospodarki. W tych okolicznościach fakt, że państwa te zdołały pomyślnie i sprawiedliwie przeprowadzić wybory, z relatywnie wyrównanym udziałem partii opozycyjnych, zasługuje na uwagę. Niektórzy autorzy podkreślają również endemiczny problem przemocy w społeczeństwach latynoamerykańskich. Przemoc oddziałuje na przebieg procesu demokratyzacji, legitymizując rządy autorytarne, podważając zaufanie do instytucji oraz mechanizmów legislacyjnych⁴.

Można przypuszczać, że demokracja pozostanie częściowa, a przez to wrażliwa na kryzysy społeczne, jeżeli rządy tych gospodarek nie będą potrafiły wzmacniać reguł prawa, bronić praw mniejszości oraz szeroko pojętej wolności i praw politycznych, a także zwalczać korupcję i ograniczać przemoc.

Zasadnicze znaczenie dla gospodarek latynoamerykańskich ma konsolidacja procesu reform. Konsolidacja jest rozumiana jako stan, w którym proces tworzenia gospodarki rynkowej ma względnie nieodwracalny charakter, co wiąże się z przyjęciem przez znaczną część społeczeństwa reguł gry rynkowej oraz uznaniem porządku gospodarki rynkowej za rozwiązanie najbardziej efektywne z punktu widzenia jednostki indywidualnej⁵. Problem konsolidacji reform ma związek z postrzeganiem przez społeczeństwo procesu reform oraz procesu demokratyzacji, a także z przebudową instytucjonalną, tradycją i zwyczajami społeczeństwa. Rodzi się pytanie, na ile postawy i interesy poszczególnych grup są zorientowane na istnienie gospodarki rynkowej i systemu demokratycznego i na ile wspierają proces konsolidacji. Istotne znaczenie ma fakt, że konsolidacja reform nie dotyczy tylko wymiaru instytucjonalnego w wąskim rozumieniu instytucji – w ujęciu D.C. Northa, rozumieniu instytucji formalnych, ale również w rozumieniu instytucji nieformalnych związanych z postawami i zachowaniami podmiotów gospodarczych. Nie bez znaczenia dla procesu

⁴ J.M. Cruz: *Violencia, democracia y cultura política* "Nueve Sociedad" 2000, nr 67, Mayo/Junio, s. 132 i dalsze.

⁵ Wspieranie wzrostu gospodarczego poprzez konsolidację reform. Red. A. Wojtyna. Raporty CASE, 1999, s. 26.

demokratyzacji i konsolidacji reform pozostają odczucia społeczne co do akceptacji możliwości uzyskiwania wyższych dochodów w warunkach rynkowych, która nie jest tożsama z akceptowaniem powstałych w ten sposób nierówności i dysproporcji społecznych jako typowego składnika ładu społecznego.

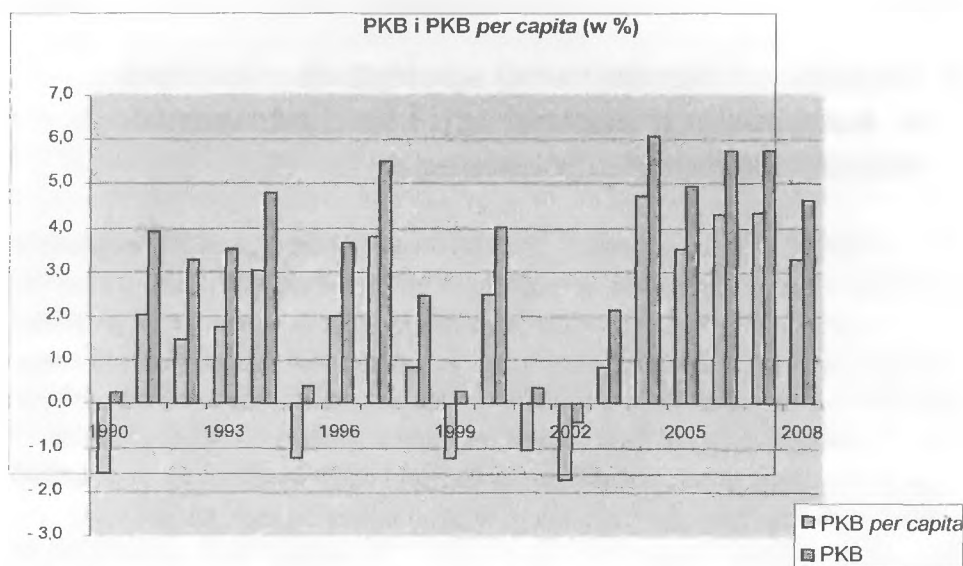
W tym kontekście należy podjąć kwestię wzrostu i rozwoju społeczno-gospodarczego oraz relacji pomiędzy wzrostem a procesem demokratyzacji, ponieważ nierówności społeczne i związana z nimi pauperyzacja społeczeństwa mogą nie tylko stanowić barierę dla wzrostu ekonomicznego, ale także zagrożenie dla procesu demokratyzacji.

2. Ubóstwo i nierówności społeczne – bariera w konsolidacji demokracji i kształtowaniu otoczenia instytucjonalnego

Liberalne polityki wdrożone w ostatnim dwudziestoleciu pozwoliły na poprawę w sektorze finansowym, napływ bezpośrednich inwestycji zagranicznych, wzrost wymiany handlowej oraz szybszy wzrost gospodarczy. Jednak w niektórych gospodarkach latynoamerykańskich tempo wzrostu gospodarczego jest zbliżone do tempa przyrostu ludności, stąd PKB *per capita* w ostatnich latach prawie się nie zmienia. Proces demokratyzacji nie spowodował trwałego wzrostu ani poprawy warunków życia społeczeństw. Reakcje społeczne na bieżące koszty wynikające z przebudowy systemu społeczno-gospodarczego zależą w dużej mierze od tego, jak podmioty oceniają poprawę sytuacji w niedalekiej przyszłości. Tymczasem niski wzrost PKB *per capita* pogłębiający dysproporcje społeczne skutkuje niskim zaufaniem do reform instytucjonalnych systemu i niewielkim postępowaniem w budowaniu społeczeństwa obywatelskiego.

Analizy porównawcze skupiają uwagę na badaniu różnic w dobrobycie poszczególnych gospodarek. Kompleksową miarą pozwalającą ocenić dobrobyt społeczny jest indeks HDI (*Human Development Index*) – wskaźnik rozwoju społecznego, który jest stosowany w raportach ONZ Program ds. Rozwoju Społecznego. Wskaźnik ten zwraca uwagę na znaczenie danych pozaekonomicznych, które dotąd były traktowane jako drugorzędne wobec syntetycznych wskaźników makroekonomicznych, a przede wszystkim wobec PKB. HDI pozwala na pełniejszą ocenę poziomu rozwoju niż PKB *per capita* czy inna syntetyczna miara. Jest wskaźnikiem kompozytowym – powstaje jako średnia ważona poszczególnych komponentów, które obejmują trzy podstawowe sfery życia: wskaźnik przeciętnej długości życia, wskaźnik alfabetyzmu, tj. umiejętności pisanie i czytanie ze zrozumieniem, oraz wskaźnik solaryzacji, a także dochód na jednego mieszkańca (PKB *per capita* liczony w PPP). HDI pozwala na pełniejsze

porównania międzynarodowe, opisuje efekty rozwoju społecznego poszczególnych krajów. Jest miarą wykorzystywaną jako kryterium ratingu gospodarek według ogólnego poziomu ich rozwoju – społecznego i gospodarczego. Poprzez porównanie wartości tego wskaźnika dla różnych krajów można określić dystans, jaki dzieli kraje najuboższe od najbogatszych pod względem poziomu rozwoju cywilizacyjnego. Wskaźnik przyjmuje wartości od 0 do 1, gdzie 1 oznacza najwyższy stopień rozwoju. Stosowane kryteria klasyfikują kraje na wysoko (indeks w zakresie 0,801-1,00), średnio (indeks w zakresie 0,501-0,8) i słabo rozwinięte (indeks w zakresie 0-0,5).



Rys. 1. PKB oraz PKB per capita dla regionu Ameryki Łacińskiej w latach 1990-2008

Źródło: Raport ECLAC. http://websic.eclac.cl/anuario_estadistico/anuario_2008/eng/index.asp [dostęp: 31.05.2009].

Według raportu z 2008 roku, który klasyfikował 179 gospodarek i wszystkie regiony, wskaźnik HDI dla regionu Ameryki Łacińskiej w 2005 roku wynosił 0,803, stąd według klasyfikacji region należy do wysoko rozwiniętych. W poprzednim raporcie region został uznany za średnio rozwinięty. W świetle obecnych badań ocena dla regionu jest wyższa, niemniej jednak porównując indeks z indeksem krajów OECD, który wynosi 0,916, widać wyraźne dysproporcje. Wśród gospodarek latynoskich do wysoko rozwiniętych krajów zalicza się Chile, Argentynę, Urugwaj, Kolumbię, Meksyk, Panamę, Brazylię i Ekwador. Pozostałe kraje należą do krajów średnio bądź słabo rozwiniętych.

Tabela 3

Wskaźnik HDI dla wybranych krajów Ameryki Łacińskiej w 2005 roku

Kraj	2005	Pozycja w rankingu
Argentyna	0.869	38
Chile	0.867	40
Urugwaj	0.859	47
Kostaryka	0.847	50
Meksyk	0.842	51
Wenezuela	0.826	61
Brazylia	0.807	70
Ekwador	0.807	72
Peru	0.788	79
Kolumbia	0.787	80
Salwador	0.747	101
Boliwia	0.723	111
Honduras	0.714	117
Nikaragua	0.699	120
Gwatemala	0.696	121

Źródło: <http://hdr.undp.org/en/statistics/>

Zaprezentowane powyżej mierniki dotyczą wielkości uśrednionych, a więc są liczone dla przeciętnego obywatela danego kraju. Tymczasem uśrednianie pewnych wielkości nie pokazuje zjawiska ubóstwa, które stanowi poważny problem społeczny w regionie latynoamerykańskim. W 1992 roku 28 na 100 osób żyło za mniej niż 2,5 dolara na dzień (w PPP), liczba żyjąca w krajach Ameryki Łacińskiej za mniej niż 2.5 dolara zmalała ze 122 milionów osób w 1992 roku do 101 mln w 2007 roku⁶. Jednak pomimo pozytywnych tendencji zjawisko ubóstwa stanowi istotny problem społeczny we wszystkich krajach latynoamerykańskich.

Tabela 4

Wskaźnik ubóstwa ekstremalnego (% populacji) w Ameryce Łacińskiej

Lata	1990	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Ubóstwo ekstremalne	22,5	18,1	18,5	19,4	19,1	16,9	15,4	13,4	12,6

Źródło: ECLAC. <http://websie.eclac.cl/sisgen/ConsultaIntegrada.asp?idAplicacion=1&idTema=7&idIndicador=160&idioma=i>

⁶ Socio-Economic Database for Latin America and the Caribbean. <http://www.depeco.econo.unlp.edu.ar/sedlac/eng/briefs-detalle.php?idE=5>

Pomimo znacznego wzrostu gospodarczego od 2004 roku, pogłębia się problem niedostatecznego zatrudnienia i tworzenia nowych miejsc pracy, czemu towarzyszy zjawisko bezrobocia strukturalnego oraz powiększająca się strefa zatrudnienia nieformalnego. Prowadzenie działalności gospodarczej spoczywającej na podstawowych technikach, wyraźna niezdolność do tworzenia nowych miejsc pracy opartych na wykorzystaniu wysokiej technologii oraz powstawanie małych przedsiębiorstw tworzonych przez samych pracowników jeszcze bardziej pogłębiają rozwarstwienie i heterogeniczność społeczną.

Dysproporcje w dochodach w świetle międzynarodowych standardów w tym regionie są wyjątkowo duże, a rozszerzający się problem wykluczenia społecznego dodatkowo je powiększa.

Jednym ze standardowych wskaźników pomiaru nierówności występujących w społeczeństwie jest współczynnik Giniego, który stanowi miarę nierównomiernego rozkładu dóbr, w szczególności nierównomiernego rozkładu dochodu w społeczeństwie. Współczynnik przyjmuje wartości z przedziału od 0 do 1. Wartość zerowa współczynnika wskazuje na pełną równomierność rozkładu dochodów i oznacza społeczeństwo całkowicie egalitarne, natomiast wzrost wartości współczynnika oznacza wzrost nierówności dochodowych. W latach 90. dla krajów latynoamerykańskich współczynnik ten kształtował się na poziomie 0,51, podczas gdy dla krajów OECD wynosił 0,34. W ciągu ostatnich 20 lat współczynnik Giniego wzrósł z 0,551 do 0,577, co oznacza wzrost dysproporcji w dochodach, wzrost nierówności społecznych i jeszcze większe zróżnicowanie w społeczeństwie regionu.

Tabela 5

Współczynnik Giniego dla wybranych krajów Ameryki Łacińskiej w 2008 roku

Kraj	Współczynnik Giniego w 2007 roku
1	2
Argentyna	0,51 *
Boliwia	0,565
Brazylia	0,59
Chile	0,522 *
Ekwador	0,54
Gwatemala	0,585 *
Honduras	0,58
Kolumbia	0,584 **
Kostaryka	0,484
Meksyk	0,506 *
Peru	0,505 ***

cd. tabeli 5

1	2
Urugwaj	
Wenezuela	0,427

* – dla roku 2006.

** – dla roku 2005.

*** – dla roku 2004.

Źródło: Economic Commission for Latin America ECLAC. http://websie.eclac.cl/anuario_estadistico/anuario_2008/eng/index.asp

Tak drastyczne nierówności w Ameryce Łacińskiej mają negatywny wpływ na ogólną sytuację społeczno-gospodarczą regionu, prowadzą do narastania konfliktów, przemocy, sytuacji patologicznych, osłabienia istniejących instytucji, a także zwiększenia podatności gospodarek na ewentualne szoki zewnętrzne.

Gospodarka, której funkcjonowanie opiera się na pracy nielegalnej bądź nieformalnej, którą dotyczą ruchy migracyjne na dużą skalę, a której dobrobyt społeczny nie wzrasta, jest gospodarką sprzyjającą pogłębianiu dysproporcji i rozwarstwieniu społecznemu. Z punktu widzenia politycznego to gospodarka, która nie bierze pod uwagę interesów i praw wielu grup społecznych. Dla zagwarantowania reprodukcji i zdolności produkcyjnych społeczeństwa nie wystarczy zaspokojenie potrzeb ekonomicznych, konieczne jest również zaspokojenie potrzeb społecznych i uwzględnianie interesu całego społeczeństwa w decyzjach politycznych. W Ameryce Łacińskiej potrzeby te implikują przede wszystkim zmianę warunków bytowych ludności, integrację pracowników zatrudnionych nieformalnie bądź nielegalnie, tworzenie miejsc pracy z wykorzystaniem postępu technicznego, zmianę systemu edukacyjnego i motywowanie do zwiększania kwalifikacji zawodowej pracowników, ochronę zdrowia oraz postęp techniczny⁷.

3. Przemiany w obszarze otoczenia instytucjonalnego – jakość rządów i otoczenia biznesowego

Koncepcja *governance* rozumiana jako sposób rządzenia stanowi inny wymiar instytucjonalny. Oznacza zespół reguł, instytucji i procedur, których celem jest wyznaczenie ram funkcjonowania w wymiarze gospodarczym, politycznym i społecznym

⁷ E. Correa, G. Vidal: El concepto de desarrollo y su transformación. Ciencia económica. Transformación de conceptos. Siglo XXI editores, México 1998, s. 96.

na każdym poziomie⁸. Zaproponowany przez Bank Światowy indeks *governance* oceniający gospodarki pod względem jakości rządzenia obejmuje 6 wymiarów rządzenia: głos i rozliczalność, stabilność polityczną i brak przemocy, efektywność rządów, jakość regulacyjną, rządy prawa oraz kontrolę korupcji. Wskaźnik przyjmuje wartości od -2,5 do 2,5, a wyższy wskaźnik odpowiada lepszej jakości rządzenia.

Tabela 6

Indeks *governance* dla wybranych krajów Ameryki Łacińskiej
i dla krajów OECD w 2007 roku

Indeks <i>governance</i> (sześć wymiarów rządzenia)	Ameryka Łacińska		OECD	
	indeks w %	indeks <i>governance</i> (od -2,5 do + 2,5)	indeks w %	indeks <i>governance</i> (od -2,5 do + 2,5)
	2007		2007	
Głos i rozliczalność	51,6	+0,12	91,4	+1,31
Stabilność polityczna i brak przemocy	36,6	-0,33	81,4	+0,96
Efektywność rządów	43,9	-0,24	88,7	+1,51
Jakość regulacyjna	46,1	-0,15	91,1	+1,48
Rządy prawa	33,9	-0,52	90,3	+1,51
Kontrola korupcji	44,0	-0,30	90,5	+1,72

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Banku Światowego. http://info.worldbank.org/governance/wgi/sc_chart.asp

W regionie Ameryki Łacińskiej (poza kategorią mierzącą głos i rozliczalność) wymiary rządzenia znajdują się poniżej wartości 0 i kształtują się na dużo gorszym poziomie niż analogiczne wskaźniki dla krajów OECD. Spośród sześciu kryteriów najgorzej są oceniane rządy prawa oraz stabilność polityczna i brak przemocy. Większość wskaźników dotyczących poszczególnych kryteriów pogorszyła się w porównaniu do lat poprzednich, nieznacznej poprawił się jedynie wskaźnik oceniający kontrolę korupcji, natomiast radykalnie pogorszyła się jakość regulacyjna, którą w 1996 roku oceniono na 64,4% (indeks -0,47), a która w 2007 roku spadła do 46,1% (indeks -0,15).

W krajach latynoamerykańskich niska jakość rządzenia wyraża się m.in. w braku odpowiedzialności agencji rządowych. Jedynie gospodarki Urugwaju, Chile i Kostaryki stanowią wyjątek w tym zakresie. Słabość ta ogranicza, a w niektórych przypadkach zniekształca wyniki reform. Również zasady prawa są stosunkowo słabe. Nie-

⁸ Indicateurs de gouvernance: Guide de l'utilisateur. United Nations Development Bureau for Development Policy Democratic Governance Group, New York, s. 7 i dalsze. http://www.lulu.com/items/volume_64/6210000/6210845/1/print/french_guide_final_print.pdf

które gospodarki latynoamerykańskie znajdują się na końcu rankingu w ocenie funkcjonowania reguł prawa, które w wielu przypadkach wiążą się z działalnością nielegalną, a zwłaszcza narkotykową. Taka sytuacja powoduje wysokie koszty formalnej (legalnej) aktywności gospodarczej. Niedomagania pojawiają się również w zakresie bezpieczeństwa publicznego. System sądowniczy jest słaby i bardzo często upolityczniony. To upolitycznienie i nieefektywność systemu prawnego podważa zaufanie do instytucji sądowniczych, ustawodawstwa, reguł prawa i własności prywatnej, a w konsekwencji hamuje konsolidację reform.

Do osłabienia instytucji zarówno w wymiarze formalnym, jak i nieformalnym przyczynia się również postawa niektórych grup społecznych, które decydują się na przechwycenie procesu politycznego i ukierunkowanie go na interesy partykularne, tym samym przechwytyjąc korzyści płynące z reform. W Ameryce Łacińskiej wiele podejmowanych nieskutecznych działań nie wynika z braku kompetencji organów decyzyjnych czy niedostatecznej analizy sytuacji społeczno-gospodarczej, ale raczej z istoty systemu politycznego, który umieszczał w pozycji uprzywilejowanej krótkookresowe interesy poszczególnych grupy zamiast stabilności i efektywności systemu finansowego oraz długookresowego wzrostu.

Jednym z fundamentów sprawnego działania instytucji jest ich wolność od korupcji oraz przejrzystość zarówno administracji publicznej, jak i otoczenia biznesowego. W sektorze publicznym korupcję najogólniej można zdefiniować jako nadużycie stanowiska publicznego w celu indywidualnego czerpania korzyści indywidualnych. Współczesne analizy ekonomiczne w ramach badań nad wzrostem gospodarczym skupiają się również na wpływie korupcji na otoczenie. Trudno jednoznacznie ocenić poziom tego zjawiska w różnych krajach, jednak istotne jest postrzeganie tego zjawiska przez różne podmioty gospodarcze.

Wysoki poziom korupcji stanowi poważne ograniczenia dla rozwoju aktywności gospodarczej oraz napływu inwestycji. Gospodarki postrzegane jako skorumpowane nie stanowią atrakcyjnego rynku dla potencjalnych inwestorów. Zwiększenie niepewności i zmiana alokacji zagranicznych inwestycji bezpośrednich są najczęściej wymienianym skutkiem korupcji. Korupcja oddziałuje nie tylko na poziomy zagranicznych inwestycji bezpośrednich, ale także na ich strukturę, rozszerza poziom i zakres działalności nielegalnej czy nieformalnej, w rezultacie następuje spadek wpływów podatkowych, a wraz z nimi dochodów państwa, co skutkuje zmianą struktury wydatków rządowych.

Jedną z organizacji, której zasadniczym celem jest zwalczanie wszelkich objawów korupcji na wszystkich poziomach, jest organizacja pozarządowa Transparency International. Wskaźnik korupcji zaproponowany przez tę organizację mierzy percepcję różnego typu zjawisk korupcyjnych, co może być interpretowane jako wskaźnik

braku zaufania dla reguł, a tym samym dla sposobu rządzenia (*governance*). Indeks postrzegania korupcji (*Corruption Perceptions Index*), który pokazuje ogólny poziom korupcji, klasyfikuje obecnie około 180 gospodarek w zależności od stopnia korupcji występującej w administracji publicznej i wśród członków klas politycznych. Indeks składa się z licznych sondaży eksperckich realizowanych przez niezależne organy i pokazuje stopień korupcji sektora publicznego postrzegany przez otoczenie biznesowe oraz niezależnych analityków w poszczególnych krajach. Na marginesie warto zauważyć, że pomimo iż badanie obejmuje jedynie dwie grupy zawodowe, w opiniach ekspertów istnieje silna korelacja w ocenie percepcji korupcji kadry kierowniczej z szeroką opinią publiczną⁹. Indeks klasyfikuje gospodarki w skali od 10 (bardzo przejrzyste) do 0 (bardzo skorumpowane), natomiast wartość 5 uznaje się za wartość graniczną. Wskaźnik przedstawia pewien obraz postrzegania gospodarki przez środowisko biznesowe, które podejmując działania inwestycyjne, determinuje zakres aktywności gospodarczej, warunkując tym samym wzrost gospodarczy. Ogólnie można przyjąć, że korupcja jest negatywnie skorelowana ze wzrostem gospodarczym. Wyniki badań poziomu korupcyjności potwierdzają silną korelację między ubóstwem i korupcją, a gospodarki, które realizują niski dochód narodowy, znajdują się na końcu rankingu. Z badań wynika, że zjawisko korupcji stanowi bardzo poważny problem w regionie Ameryki Łacińskiej.

Tabela 7

Wskaźnik korupcji (*Corruption Perceptions Index*) dla wybranych krajów Ameryki Łacińskiej w 2008 roku

Kraj	Indeks postrzegania korupcji	Pozycja w rankingu
1	2	3
Chile	6,9	23
Urugwaj	6,9	23
Kostaryka	5,1	47
Salwador	3,9	67
Kolumbia	3,8	70
Meksyk	3,6	72
Peru	3,6	72
Brazylia	3,5	80
Gwatemala	3,1	96
Boliwia	3,0	102
Argentyna	2,9	109

⁹ S.M. Lipset, G.S. Lenz: Korupcja. kultura i funkcjonowanie rynków. W: Kultura ma znaczenie. Jak wartości wpływają na rozwój społeczeństwa. Red. L.E. Harrison, S.P. Huntington. Zysk i S-ka. Kraków 2003, s. 188 i dalsze.

cd. tabeli 7

1	2	3
Honduras	2,6	126
Nikaragua	2,5	134
Ekwador	2,0	151
Wenezuela	1,9	158

Źródło: http://www.transparency.org/news_room/in_focus/2008/cpi2008/cpi_2008_table

Badania pokazują również, że pomimo zmian legislacyjnych i regulacji antykorupcyjnych w odniesieniu do niektórych gospodarek korupcja jest zjawiskiem wpisanim w ich funkcjonowanie. Wiele spośród gospodarek latynoamerykańskich w rankingu korupcyjności zalicza się do najbardziej skorumpowanych gospodarek świata (np. Ekwador czy Wenezuela), natomiast wyjątek stanowią Chile i Urugwaj, które znajdują się w rankingu pośród gospodarek najmniej skorumpowanych – powyżej średniej krajów OECD.

Formalne prawa kształtowane przez demokratycznego ustawodawcę i nieformalne normy przyjęte w społeczeństwie to czynniki instytucjonalne, które redukują bądź zwiększają zjawisko korupcji. Sprzyjające otoczenie instytucjonalne i efektywne instytucje, zarówno w wymiarze formalnym, jak i nieformalnym, przyczyniają się do zmniejszenia tego zjawiska. Podejmując działania antykorupcyjne, z jednej strony należy rozważać rozszerzanie struktur demokratycznych oraz rozszerzanie wolności demokratycznej, a z drugiej wzmocnienie efektywności instytucjonalnej oraz tworzenie ustawodawstwa antykorupcyjnego. Zasadniczo korupcja ma związek z postawą społeczeństwa i nawykami, wynika więc z nieformalnych instytucji, jednak niezbyt skuteczne instytucje formalne pogłębiają problem. W ramach oddziaływania na instytucje nieformalne konieczne wydaje się kształtowanie norm i postaw antykorupcyjnych. System prawa zwyczajowego ukształtowany dla ochrony społeczeństwa przed arbitralnymi decyzjami władzy zmniejsza korupcję poprzez możliwość podejmowania dyskusji z władzami. System prawa cywilnego stanowi natomiast instrument budowania systemu społecznego i tworzenia regulacji w dziedzinie gospodarczej. Normy przyjęte w społeczeństwie wyznaczające granice funkcjonowania zasady zachowania podmiotów pozwalają na publiczne potępienie zjawiska korupcji. Podobnie system edukacyjny i dobrobyt społeczeństwa wpływa na ograniczenie poziomu korupcji. Kraje latynoamerykańskie w dużej mierze są krajami o relatywnie niskim poziomie wykształcenia, o niskim dochodzie *per capita* z endemiczną skłonnością do przemocy. Wysoka niestabilność polityczna, wąski zakres wolności cywilnych i praw politycznych, a także skrzepowana wolności prasy sprzyjają zjawisku korupcji. Problem jednak tkwi w kształtowaniu w społeczeństwie postawy obywatelskiej i szeroko pojętego społeczeństwa obywatelskiego.

Nie bez wpływu na poziom korupcji pozostaje wolność i niezależność mediów, które wspierają rozwój gospodarczy i przyczyniają się do ograniczenia korupcji. Wolne media przekazują informacje o korupcji w rządzie, administracji, innych instytucjach publicznych, a także w sektorze prywatnym. Pomagają w osiągnięciu konsensusu społecznego. Poprawa jakości mediów, zwłaszcza w biednych krajach, pozwala na kształtowanie niezależnych opinii, jak również zdobywanie wiedzy o funkcjonowaniu rynku, co pozwala dokonywać lepszych wyborów ekonomicznych. Wiarygodne informacje przekazywane społeczeństwu, zwłaszcza podmiotom prowadzącym działalność gospodarczą, umożliwiają bardziej efektywną alokację zasobów. Media mogą wspierać działanie przepisów dotyczących ładu korporacyjnego, dostarczając społeczeństwu informacji i zachęcając przedsiębiorstwa do poprawy ich działań oraz zachowań, kształtując w ten sposób politykę sektora przedsiębiorczości. Wolność wypowiedzi nie tylko ogranicza nadużywanie władzy i korupcję, ale także prowadzi do spełnienia podstawowych oczekiwań i zaspokojenia potrzeb społecznych, zwłaszcza że decyzje polityczne oddziałują w konsekwencji na gospodarkę. „Konieczne jest istnienie instytucji, takich jak wolne media, które wspierają przejrzystość i jawność oraz upodmiotowienie osób, którym odebrano prawa obywatelskie”¹⁰. Media stanowią istotny element wspierający dobrą jakość rządzenia, wpływają również na kształtowanie postaw, nawyków myślowych. stąd ich rola w kształtowaniu szeroko pojętych instytucji jest nieoceniona.

Rolą rządów w tym zakresie jest wspieranie i rozszerzanie dostępności mediów poprzez wzmocnianie konkurencji, ograniczanie restrykcji dotyczących wchodzenia na rynek nowych podmiotów działających w tym sektorze, tworzenie zrównoważonych ram regulacyjnych oraz uczestnictwo i zachęcanie do wprowadzania nowych, innowacyjnych sposobów docierania do społeczeństw. Istotny jest stopień niezależności, swobody wygłaszania opinii czy możliwości dotarcia do potencjalnych odbiorców. Tymczasem według danych Freedom House jedynie w trzech badanych gospodarkach media zostały ocenione jako wolne, tj. w Chile, Kostaryce oraz Urugwaju, w pozostałych media są częściowo wolne, natomiast w przypadku Kolumbii i Wenezueli wolność mediów jest ograniczana¹¹.

Fundamentalne znaczenie dla sytuacji makroekonomicznej, jak również dla redukcji marginalizacji społeczno-gospodarczej regionu ma zakres podejmowanej aktywności gospodarczej. Warunki sprzyjające otoczeniu biznesowemu przyspieszają inwestycje, a przez nie wzrost gospodarczy. Porównanie otoczenia społecznego i gospodarczego na potrzeby prowadzenia działalności gospodarczej staje się obecnie niezwykle popularne zarówno w teorii, jak i praktyce.

¹⁰ J.D. Wolfensohn: *The Right to Tell – The Role of Mass Media in Economic Development*. World Bank 2005, s. 7.

¹¹ http://www.freedomhouse.org/uploads/maps/fop_current.pdf.

Wiele niezależnych organizacji bada warunki, w jakich działa przedsiębiorca. Publikowane wskaźniki często uwzględniają nie tylko siłę i znaczenie zjawisk gospodarczych, ale także czynniki instytucjonalne. Jednym z takich wskaźników jest wskaźnik wolności gospodarczej zaproponowany przez Heritage Foundation. Indeks wolności gospodarczej uwzględnia uwarunkowania instytucjonalne w ujęciu całościowym w danej gospodarce, a zakres wolności osobistej i jakość systemu instytucjonalnego decydują o potencjalnym wzroście gospodarczym. Indeks obejmuje kategorie związane ze sposobem rządzenia, a jego składowymi są: poziom liberalizacji polityki handlowej, wysokość obciążeń fiskalnych i udział rządu w produkcji, zakres interwencji państwa w działalność gospodarczą, autonomia i charakter polityki pieniężnej, swoboda przepływów kapitałowych i inwestycji zagranicznych, ocena systemu finansowego, swoboda w rynkowym kształtowaniu płac i cen, ochrona praw własności, poziom regulacji działalności gospodarczej oraz zakres rynków nieformalnych. Każde z dziesięciu kryteriów jest oceniane w skali od 1 do 10. Wartości w zakresie 100-80 oznaczają gospodarki wolne, następnie 79,9-70 – zasadniczo wolne, 69,9-60 – umiarkowanie wolne, 59,9-50 – zasadniczo ograniczone (o ograniczonej wolności), 49,9-0 – represyjne.

Tabela 8

Wskaźnik wolności gospodarczej w wybranych gospodarkach
Ameryki Łacińskiej w 2009 roku

Kraj	Indeks wolności gospodarczej	Pozycja w rankingu	Status
Chile	78,3	11	zasadniczo wolna
Salwador	69,8	33	umiarkowanie wolna
Urugwaj	69,1	38	umiarkowanie wolna
Kostaryka	66,4	46	umiarkowanie wolna
Meksyk	65,8	49	umiarkowanie wolna
Peru	64,6	57	umiarkowanie wolna
Kolumbia	62,3	71	umiarkowanie wolne
Nikaragua	59,8	84	o ograniczonej wolności
Gwatemala	59,4	87	o ograniczonej wolności
Honduras	58,7	91	o ograniczonej wolności
Brazylia	56,7	105	o ograniczonej wolności
Boliwia	53,6	130	o ograniczonej wolności
Ekwador	52,5	137	o ograniczonej wolności
Argentyna	138	138	represyjna
Wenezuela	39,9	174	represyjna

Źródło: <http://www.heritage.org/Index/Ranking.aspx>

W rankingu z 2009 roku sklasyfikowano 179 gospodarek. Na tle regionu pozytywnie wyróżnia się jedynie Chile, któremu przyznano status gospodarki wolnej. Ogólne wskaźniki dla Ameryki Łacińskiej nie są optymistyczne. Niemniej w ciągu ostatnich lat zakres wolności gospodarczej regionu nieznacznie się poprawił.

Inne wskaźniki wyznaczające jakość otoczenia biznesowego zostały sformułowane w ramach projektu „Doing Business” prowadzonego przez Bank Światowy. Ranking „Doing Business” pozwala oceniać i porównywać ustawodawstwa oraz regulacje gospodarek w zakresie najlepszych praktyk i reform w dziedzinie legislacji związanej bezpośrednio z działalnością gospodarczą i tworzeniem przedsiębiorstw. W rankingu z 2009 roku sklasyfikowano 181 gospodarek świata z punktu widzenia łatwości prowadzenia działalności biznesowej. Elementami składowymi indeksu są: podejmowanie działalności gospodarczej, przyznanie licencji, zatrudnianie pracowników, transfer własności, pozyskiwanie kredytu, ochrona inwestorów, płatności podatkowe, handel międzynarodowy, dochodzenie praw umownych na drodze sądowej oraz zamknięcie działalności. Najwyżej w rankingu znajdują się gospodarki, które sprzyjają aktywności biznesowej. Wysoka pozycja w rankingu oznacza, że otoczenie regulacyjne nie stanowi trudności i nie jest przeszkodą w kreowaniu i prowadzeniu biznesu.

Według danych statystycznych przedstawionych przez „Doing Business” gospodarki latynoamerykańskie pod tym względem nie stanowią łatwych i przyjaznych rynków dla inwestorów. W regionie Ameryki Łacińskiej gospodarką, która najbardziej sprzyja otoczeniu biznesowemu jest Chile, a następnie Kolumbia. Najgorsze warunki do prowadzenia działalności biznesowej panują w Wenezueli, która znajduje się na 174 pozycji, czyli na końcu rankingu. W przypadku większości gospodarek regulacje w zakresie prowadzenia działalności gospodarczej pogorszyły się w regionie w ostatnich latach.

Tabela 9

Ranking „Doing Business” oceniający łatwość prowadzenia działalności biznesowej w wybranych gospodarkach Ameryki Łacińskiej w 2008 i 2009 roku

Kraj	Pozycja w rankingu w 2009 roku	Pozycja w rankingu w 2008 roku	Zmiana w rankingu
1	2	3	4
Chile	40	36	-
Kolumbia	53	66	-
Meksyk	56	42	-
Peru	62	53	-
Salwador	72	77	+
Nikaragua	107	96	-
Urugwaj	109	113	+

cd. tabeli 9

1	2	3	4
Gwatemala	112	116	+
Argentyna	113	102	-
Kostaryka	117	118	+
Brazylia	125	126	+
Honduras	133	134	+
Ekwador	136	133	-
Boliwia	150	149	-
Wenezuela	174	175	+

Źródło: <http://francais.doingbusiness.org/economyrankings/>

Zbiurokratyzowany system gospodarek latynoamerykańskich doprowadził do sytuacji nadmiernego i niestabilnego ustawodawstwa w tym zakresie. Niezdolność do wprowadzania i egzekwowania reguły prawa, wysoki poziom korupcyjności, a także niepewność otoczenia biznesowego zniechęcają do inwestycji. Jednocześnie z punktu widzenia polityki podatkowej, gospodarki latynoamerykańskie również nie stanowią łatwych systemów. W 2009 roku wśród 10 krajów, które cechuje najtrudniejszy system podatkowy, znajdują się dwie badane gospodarki regionu: Wenezuela i Boliwia¹².

Obecnie zasadnicze znaczenie ma konkurencyjność systemów gospodarczych. Wiele wskaźników bada tę kategorię, z czego można przytoczyć najbardziej miarodajny indeks proponowany w raporcie „Global Competitiveness Report” publikowanym przez Światowe Forum Gospodarcze. Indeks konkurencyjności bada warunki, instytucje, polityki i czynniki, które pozwalają utrzymać oraz wspierać zrównoważony wzrost gospodarczy oraz rozwój społeczno-gospodarczy. Indeks klasyfikuje 134 gospodarki pod względem zmian w konkurencyjności i zdolności do konkurencyjności krajów i przedsiębiorstw. Zasadniczym celem badania jest dostarczenie sektorowi biznesu i decydentom narzędzi, które pozwoliłyby zidentyfikować przeszkody na drodze do zwiększania konkurencyjności gospodarki oraz wypracować strategie sprzyjające rozwojowi. Wśród 12 filarów oceny konkurencyjności gospodarek pierwszy stanowią instytucje i ramy, w jakich podmioty indywidualne, firmy i rządy wchodzi w interakcje, działając na rzecz rozwoju i dobrobytu gospodarki. Znaczenie i ocena instytucji nie ogranicza się jedynie do prawnych ram funkcjonowania, ale odnosi się również do postaw rządu wobec rynkowego mechanizmu alokacji zasobów czy wolności. Nadmierna biurokracja, przeregulowanie gospodarki, korupcja, nieuczciwość w trakcie zawierania kontraktów publicznych, brak przejrzystości oraz niski poziom zaufania do instytucji publicznych czy też słaby, uzależniony od wpływów politycz-

¹² Paying Taxes 2009. The Global Picture. The World Bank Group, Pricewaterhouse Coopers 2009.

nych wymiar sprawiedliwości generują znaczące koszty ekonomiczne i spowalniają proces rozwoju społeczno-gospodarczego¹³. Miarą oceny jest siedmiostopniowa skala, gdzie 7 oznacza najwyższą ocenę, natomiast 1 – najniższą.

W świetle raportu Światowego Forum Gospodarczego z lat 2008-2009, wśród badanych gospodarek Ameryki Łacińskiej najwyższą pozycję w rankingu zajmuje Chile, natomiast pozostałe gospodarki w ocenie konkurencyjności wypadają bardzo słabo, wiele z nich w porównaniu do poprzedniego okresu przesunęła się w dół w rankingu.

Tabela 10

Ranking zdolności konkurencyjnej wybranych gospodarek Ameryki Łacińskiej w latach 2007-2008 oraz 2008-2009 według „Global Competitiveness Report”

Kraj	GCI 2008-2009		GCI 2007-2008
	wynik	ranking	ranking
Chile	28	4,72	26
Kostaryka	59	4,23	63
Meksyk	60	4,23	52
Brazylia	64	4,13	72
Kolumbia	74	4,09	69
Urugwaj	75	4,04	69
Salwador	79	3,99	80
Honduras	82	3,98	83
Peru	83	3,95	86
Gwatemala	84	3,94	87
Argentyna	88	3,87	85
Ekwador	104	3,58	103
Wenezuela	105	3,56	98
Boliwia	118	3,42	105
Nikaragua	120	3,41	111

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Światowego Forum Ekonomicznego. <http://www.weforum.org/pdf/gcr/2008/rankings.pdf>

Zwiększanie konkurencyjności i zmniejszenie dysproporcji między gospodarkami latynoamerykańskimi a gospodarkami wysoko rozwiniętymi powinno być traktowane priorytetowo i stać się przedmiotem odpowiedniej strategii dla regionu

¹³ The Global Competitiveness Report 2008-2009. World Economic Forum 2008, s. 4. <http://www.weforum.org/pdf/gcr/2008/rankings.pdf>

Ameryki Łacińskiej. W tym celu konieczne staje się kontynuowanie reform instytucjonalnych i politycznych. Zasadniczo gospodarki potrzebują zmian na trzech płaszczyznach. Pierwsza dotyczy zmian w zarządzaniu finansami publicznymi. Wiele gospodarek regionu, z niewielkimi wyjątkami, ma długą historię złego zarządzania, trudności w ograniczaniu wydatków oraz likwidowaniu długu publicznego. W konsekwencji możliwości skierowania wydatków do najbardziej newralgicznych sektorów publicznych, tj. edukacji, infrastruktury, ochrony zdrowia czy wdrażania nowych technologii, są ograniczone. Tymczasem zwiększenie wydatków w tych sektorach wpłynęłoby na poprawę konkurencyjności gospodarek.

Druga płaszczyzna koniecznych zmian odnosi się do transparentności zarządzania publicznego oraz efektywności wykorzystania zasobów publicznych. Większość państw nie podejmuje żadnych działań w zakresie zmian otoczenia instytucjonalnego, praw własności, efektywności systemu sądownictwa czy korupcji lub też podejmuje działania nieskuteczne.

Trzecia płaszczyzna działania to sektor edukacji i oświaty, która mogłaby stanowić pozytywny bodziec do wzrostu aktywności zawodowej i procesu rozwoju społeczno-gospodarczego. Zwiększenie inwestycji w dziedzinie edukacji pozwoliłoby gospodarkom nie tylko na wzrost konkurencyjności, ale także na poprawę jakości rządzenia poprzez podnoszenie poziomu debat publicznych, zwiększanie partycypacji politycznej czy świadomości społeczeństwa, które pozwolą na krytyczne stanowisko wobec wyborów w dobie globalizacji gospodarek.

Konieczne wydaje się przyjęcie strategii wspierającej przedsiębiorczość, tworzenie klimatu do rozwoju prywatnej działalności gospodarczej i wzmacnianie otoczenia biznesowego dla zwiększenia wzrostu gospodarczego, a także dobrobytu społecznego. Interes publiczny w większym stopniu wymaga sprawnych i dobrych rządów, tworzenia nowych miejsc pracy, lepszych usług publicznych i zwiększenia ochrony socjalnej. Rewolucja informatyczno-komunikacyjna i szybkie procesy demokratyzacji w regionie są bodźcem do tworzenia dobrych i wrażliwych na potrzeby społeczne rządów.

W kontekście podjętego tematu dwie gospodarki latynoamerykańskie zasługują na szczególną uwagę, a mianowicie Chile i Wenezuela. Chile jest gospodarką, która ma najwyższe w regionie wskaźniki dotyczące otoczenia instytucjonalnego. Również wskaźniki makroekonomiczne są wyjątkowo wysokie w porównaniu z innymi gospodarkami regionu. Stopień ukształtowania otoczenia instytucjonalnego, jakość instytucji, jakość *governance* i jakość otoczenia biznesowego, podstawowe prawa i wolności potwierdzone licznymi wskaźnikami przedstawionymi powyżej pozostają więc w wyraźnej pozytywnej korelacji ze wskaźnikami makroekonomicznymi i poziomem wzrostu gospodarczego.

Wenezuela stanowi szczególny przypadek w procesach demokratyzacji wśród gospodarek latynoamerykańskich. Wysokie dochody z eksportu ropy naftowej są wykorzystywane do tworzenia specyficznego kręgu wyborców, a nie do podnoszenia konkurencyjności gospodarki za pośrednictwem zmian systemu edukacyjnego czy rozbudowy infrastruktury. Zdecydowanie pogorszyła się ocena jakości otoczenia instytucjonalnego, poszanowania i przestrzegania praw własności, niezależności sądowniczej, efektywności wydatków publicznych, korupcji, otoczenia biznesowego czy wolności obywatelskich i praw politycznych. Wskaźniki makroekonomiczne w Wenezueli (poza PKB) są również niekorzystne. Przytaczane w artykule wskaźniki w przypadku tych dwóch gospodarek mogą stanowić potwierdzenie tezy o korelacji wzrostu gospodarczego i jakości szeroko pojętego otoczenia instytucjonalnego.

Podsumowanie

Skuteczne przeciwdziałanie i zapobieganie zewnętrznym wstrząsom, zmniejszanie makroekonomicznych podatności na szoki oraz rozwój społeczno-gospodarczy w krajach Ameryki Łacińskiej wymaga wprowadzenia i realizowania wewnętrznych reform instytucjonalnych. Słabe instytucje wstrzymują oraz wypaczają proces wzrostu i rozwoju, oddziałując negatywnie na najsłabsze i najbardziej zagrożone sektory społeczeństwa.

Konieczny staje się dalszy proces konsolidacji demokracji spoczywający na działaniach gwarantujących utrzymanie reguł demokratycznych. Konsolidacja z jednej strony jest istotnym czynnikiem wzrostu gospodarczego i długookresowego rozwoju społeczno-gospodarczego, a z drugiej pozwala na usprawnienie instytucji i efektywności ich działania. Z doświadczeń reformatorskich krajów Ameryki Łacińskiej najistotniejszy z punktu widzenia konsolidacji reform i demokracji wydaje się brak przełożenia wzrostu gospodarczego na poprawę warunków życia, co skutkuje brakiem akceptacji dla reform instytucjonalnych. Jedną z barier w kształtowaniu otoczenia instytucjonalnego jest ubóstwo i silne rozwarstwienie społeczne. Nierówności społeczne, ubóstwo, pauperyzacja społeczeństwa, skrajne dysproporcje dochodowe, marginalizacja, a także niedostateczne, nielegalne czy nieformalne zatrudnienie stanowią regułę funkcjonowania tych gospodarek. Bez wątpienia kluczowymi problemami, z którymi muszą się zmierzyć gospodarki regionu, to problemy społeczne i rozwojowe.

Przemiany w obszarze otoczenia instytucjonalnego – jakość rządów i otoczenia biznesowego – stanowią kolejne wyzwania na drodze przezwyciężania problemu marginalizacji regionu i zwiększania konkurencyjności gospodarek Ameryki Łacińskiej. Wyłania się kwestia znalezienia odpowiedniej polityki makroekonomicznej,

której wzorców można szukać w krajach o podobnych doświadczeniach w procesie demokratyzacji. Odpowiedni kierunek ewolucji instytucji i otoczenia instytucjonalnego przyczyni się do wzrostu gospodarczego i trwałej stabilizacji makroekonomicznej.

INSTITUTIONAL DEFECTS OF LATIN-AMERICAN SYSTEMS

Summary

The article describes problems connected with the institutional conditions in some Latin-American economies, especially some weaknesses and defects of the institutional environment.

In the article only three areas of many institutional conditions are examined but they are the biggest challenge for Latin-American countries. The first institutional dimension is connected with the democratization process and the necessity of democracy consolidation in these economies. The problem of poverty and social inequality and the elements slowing down institutions' formation – they are the next dimension of institutional defects of Latin-American systems. The third institutional dimension is closely connected with the quality of governance and the quality of business environment.

The analysis of some institutional conditions in Latin-American economies can contribute to the future reflections on the role of the institutions in the New Institutional Economics.

Michał Rogosz

DYLEMATY POMOCY ROZWOJOWEJ DLA KRAJÓW ROZWIJAJĄCYCH SIĘ

Wprowadzenie

Obecnie nie można już mówić ani o dwubiegunowym podziale świata na bogatą Północ i biedne Południe, ani o trójbiegunowym, w ramach którego wyróżniano Pierwszy, Drugi i Trzeci – najbiedniejszy Świat. Dotychczasowe przejrzyste różnice uległy zatarciu, a pomimo awansu ekonomicznego niektórych regionów świata, wiele problemów nie zostało rozwiązanych, ale wręcz zaostrzyło się¹. Opinia międzynarodowa wymuszała na rządach krajów rozwiniętych podjęcie działań zmierzających do poprawy sytuacji społeczno-ekonomicznej mieszkańców krajów rozwijających się. Jednym z elementów, który miał służyć zmniejszaniu pogłębiającej się przepaści, jest pomoc rozwojowa w formie transferów pieniężnych, rzeczowych i technicznych z krajów rozwiniętych do rozwijających się. Jej kształt podlegał w ciągu ostatnich kilkudziesięciu lat znacznym przeobrażeniom. Wraz z nowymi wyzwaniami, które stawia zmieniająca się rzeczywistość gospodarcza, zróżnicowaniu uległy zarówno cele, jak i instrumenty pomocy rozwojowej. Dokonały się także zmiany po stronie donatorów i po stronie beneficjentów tej pomocy.

W artykule podjęto próbę przedstawienia zarysowanych powyżej problemów ze szczególnym uwzględnieniem tzw. Oficjalnej Pomocy Rozwojowej oraz wskazano na najważniejsze dylematy, jakie są związane z pomocą rozwojową.

Charakterystyka pomocy rozwojowej

Pomoc rozwojowa jest próbą odpowiedzi przez kraje rozwinięte na problemy społeczno-ekonomiczne krajów rozwijających się. Kraje, które próbują przezwyciężyć wyzwania wynikające z globalnej luki rozwojowej, nie są w stanie uczynić tego wy-

¹ Z. Bąblewski: *Przemiany w Europie Wschodniej – ekonomia rozwoju*. W: *Dylematy rozwoju*. Red. E. Butkiewicz. SGH, Warszawa 1992, s. 15-18.

łącznie o własnych siłach, dlatego liczą na pomoc innych państw i instytucji międzynarodowych. Oficjalna Pomoc Rozwojowa (ODA – *Official Development Assistance*) to, zgodnie z definicją OECD, darowizny i pożyczki przekazane krajom rozwijającym się przez oficjalne instytucje rządowe państw-dawców lub organizacje międzynarodowe, mające na celu wsparcie rozwoju gospodarczego i dobrobytu w tych krajach². Pożyczki kwalifikuje się jako ODA tylko wtedy, gdy zawierają element darowizny o wartości przynajmniej 25% wartości pomocy. Przepływ środków w ramach ODA jest koordynowany przez Komitet Pomocy Rozwojowej OECD³. Statystyki Komitetu zawierają informacje zarówno o zobowiązaniach, jak i faktycznie dokonanych transferach. Zobowiązania kraju donatora (pisemne promesy) dotyczą przyrzeczenia przekazania określonej kwoty na rzecz kraju lub organizacji międzynarodowej, niezależnie od terminu rzeczywistego transferu środków. Z kolei transfery to rzeczywiste postawienie środków do dyspozycji kraju beneficjenta lub agencji pomocowej⁴.

Tradycyjna struktura przepływu środków w ramach oficjalnej pomocy rozwojowej obejmuje transfery od podatników w krajach rozwiniętych do beneficjentów w krajach rozwijających się poprzez agencje pomocy bilateralnej i multilateralnej (rysunek 1). Pomoc dwustronna jest kierowana bezpośrednio do instytucji, organizacji i osób w kraju beneficjenta. Natomiast pomoc wielostronna jest realizowana poprzez wpłaty do wielostronnych funduszy i programów pomocowych⁵. Wyróżnia się również pomoc trójstronną, która polega na udzielaniu pomocy rozwojowej wspólnie z innym krajem-donatorem. Tradycyjnie system pomocy multilateralnej opierał się na dwóch filarach. Pierwszym było Międzynarodowe Stowarzyszenie Rozwoju (IDA – *International Development Association*) oraz inne regionalne banki rozwoju, natomiast drugim ONZ i jej agendy. System ten zmienił się w drugiej połowie lat 90.

Pierwszym powodem był wzrost znaczenia Komisji Europejskiej, która stała się największą agencją pomocy multilateralnej. Wielkość pomocy udzielonej przez KE w 2007 roku wyniosła 11634,15 mln USD, co stanowiło 41% całkowitej pomocy multilateralnej, czyli więcej niż wyasygnowała IDA i wszystkie banki regionalne ra-

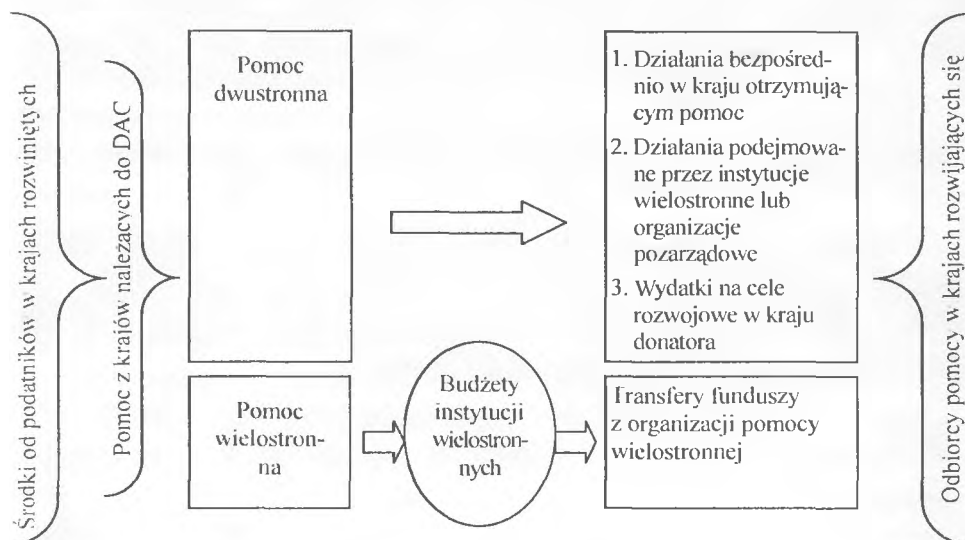
² Development Co-Operation Report 2009. OECD 2009, s. 245.

³ Komitet Pomocy Rozwojowej OECD (OECD Development Assistance Committee) jest organem koordynującym pomoc udzielaną przez najbardziej rozwinięte państwa członkowskie Organizacji krajom rozwijającym się i ustalającym zasady przekazywania tej pomocy. Obecnie członkami DAC są 22 państwa członkowskie OECD oraz Komisja Europejska.

⁴ Warunkiem zaklasyfikowania pomocy jest także to, aby kraj będący odbiorcą pomocy znajdował się na liście ustalonej przez Komitet Pomocy Rozwojowej OECD.

⁵ Do najważniejszych organizacji pomocy wielostronnej należą: Afrykański Bank Rozwoju, Azjatycki Bank Rozwoju, Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju, Światowy Fundusz do walki z AIDS, gruźlicą i malarią (GFATM), Międzynarodowe Stowarzyszenie Rozwoju (IDA), Międzynarodowy Fundusz ds. rozwoju rolnictwa, MFW, Protokół Montrealski, Nordycki Fundusz Rozwoju, Karaibski Bank Rozwoju oraz agendy ONZ (m.in. UNAIDS, UNDP, UNHCR, UNICEF).

zem⁶. Drugim czynnikiem zmiany tradycyjnego systemu pomocy wielostronnej było wyłonienie się funduszy nowego typu, takich jak np. Światowy Fundusz do walki z AIDS, Tęchukulozą i Malarią (*Global Fund for AIDS, Tuberculosis and Malaria* – GFATM) i inne wyspecjalizowane fundusze (Fundusz na rzecz Globalnego Środowiska – *Global Environment Facility*, Protokół Montrealski – *Montreal Protocol*).



Rys. 1. Schemat tradycyjnej struktury pomocy rozwojowej

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Development Aid at Glance 2008. Statistics by Region. OECD 2008, s. 9 (www.sourceoecd.org/development/9789264044081).

Komitet Pomocy Rozwojowej opracował taką klasyfikację pomocy, która ułatwi monitoring przepływu środków oraz ich pomiar w poszczególnych sektorach, np. zdrowie, energetyka, rolnictwo, lub kategoriach celowych, np. wsparcie dla budżetu, pomoc humanitarna (tabela 1).

Tabela 1

Klasyfikacja pomocy według Komitetu Pomocy Rozwojowej OECD

Sektor/cel pomocy	Obszary
1	2
Spółeczeństwo	Edukacja, zdrowie, programy demograficzne, zaopatrzenie w wodę i urządzenia sanitarne
Gospodarka	Transport i magazynowanie, komunikacja, energetyka, usługi finansowe i bankowe, przedsiębiorstwa
Sektory produkcyjne	Rolnictwo i leśnictwo, rybołówstwo, zasoby mineralne, budownictwo, polityka handlowa

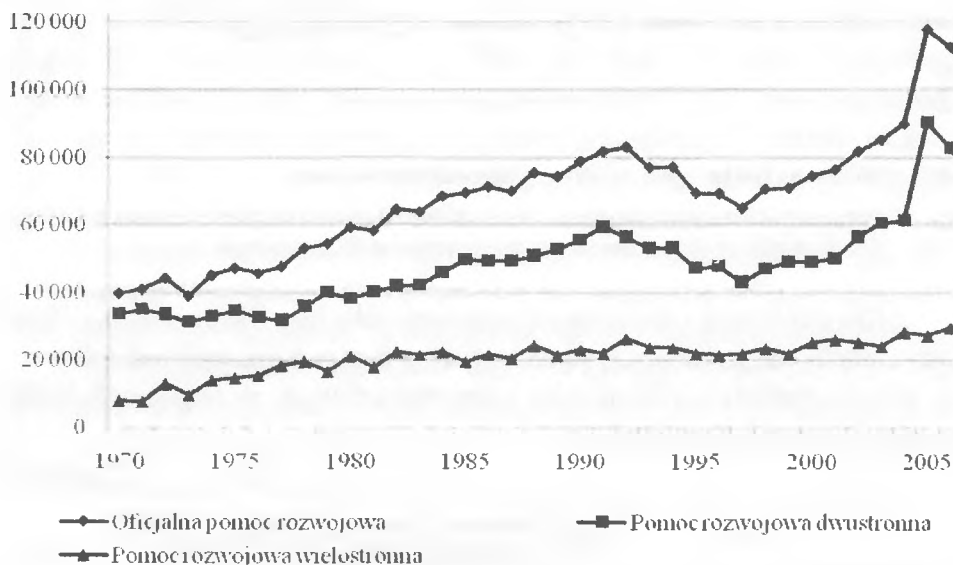
⁶ OECD Development Assistance Committee. <http://stats.oecd.org/qwids/> [dostęp: 02.05.2009].

cd. tabeli 1

1	2
Pomoc multisektorowa	Ochrona środowiska, rola kobiet w rozwoju, inne programy multisektorowe
Pomoc ogólna	Wsparcie dla budżetu państwa, pomoc żywnościowa i towarowa
Zadłużenie	Umorzenie, wykup, refinansowanie, zmiana terminów spłaty, zamiana zadłużenia
Pomoc humanitarna	Pomoc w sytuacjach wyjątkowych (pomoc żywnościowa, programy odbudowy)
Inne	Koszty administracyjne, wsparcie dla organizacji pozarządowych, promocja świadomości problemów rozwojowych krajów rozwijających się, inne programy niezakwalifikowane do żadnego sektora

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Development Aid at Glance 2008. Statistics by Region. OECD 2008. s. 8 (www.sourceoecd.org/development/9789264044081).

Wielkość oficjalnej pomocy rozwojowej zwiększyła się w ostatnich czterech dekadach prawie trzykrotnie z 40124,07 mln USD w 1970 roku do 113999,13 mln USD w 2008 roku, przy czym po podwojeniu się środków w latach 1970-1992 zanotowano załamanie się rosnącego trendu (rysunek 2).



Rys. 2. Transfer funduszy w ramach oficjalnej pomocy rozwojowej z krajów należących do Komitetu Pomocy Rozwojowej OECD w latach 1970-2007 (wartości netto w mln USD, ceny stałe z 2007 roku)

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: OECD Development Assistance Committee, <http://stats.oecd.org/qwids/> [dostęp: 02.05.2009].

Do poziomu z 1992 roku wartość pomocy powróciła dopiero w 2002 roku, by następnie do 2008 roku wzrosnąć o 40%⁷. Należy podkreślić, że gwałtowny wzrost wartości oficjalnej pomocy rozwojowej w latach 2005-2006 był efektem umorzenia zadłużenia Iraku i Nigerii przez Klub Paryski, jak również zwiększonej pomocy humanitarnej po trzęsieniu ziemi w Pakistanie i tsunami na Oceanie Indyjskim, a nie faktycznym wzrostem środków na cele rozwojowe⁸. Trzeba również zaznaczyć, że w latach 1970-2008 nastąpił relatywny spadek udziału oficjalnej pomocy rozwojowej w dochodzie narodowym brutto krajów OECD. Do 1989 roku kraje przeznaczały na pomoc średnio 0,33% dochodu narodowego brutto i do 2008 roku średnio 0,28%⁹.

Największymi donatorami pod względem wartości środków przeznaczonych na oficjalną pomoc rozwojową są USA (21,8 mld USD w 2007 roku), Wielka Brytania (9,8 mld USD w 2007 roku), Francja (9,8 mld USD w 2007 roku), Niemcy (12,3 mld USD w 2007 roku), Japonia (7,7 mld USD w 2007 roku)¹⁰. Udział tych państw wyniósł 78% w 1970 roku, 71% w 1980 roku, a następnie stopniowo malał i w 2007 roku wynosił tylko 59% wartości w pomocy ogółem wyasygnowanej przez 22 państwa OECD¹¹. Należy przy tym zaznaczyć, że procentowy udział środków pomocowych w dochodzie narodowym brutto tych krajów kształtuje się, z wyjątkiem Francji i Niemiec, poniżej średniej dla wszystkich 22 państw OECD będących członkami Komitetu Pomocy Rozwojowej. Zdecydowanie największy odsetek swojego dochodu narodowego brutto na pomoc rozwojową przeznaczają kraje skandynawskie (Norwegia, Szwecja i Dania) oraz Holandia (tabela 2).

Tabela 2

Transfery netto ODA (% dochodu narodowego brutto, wartości średnie)

Kraj	1986-1987	1996-1997	2006-2007
1	2	3	4
USA	0,21	0,10	0,17
Niemcy	0,41	0,30	0,36
Wielka Brytania	0,29	0,27	0,43
Francja	0,58	0,46	0,42
Japonia	0,30	0,21	0,21

⁷ Ten dynamiczny przyrost od 2002 roku wynika z uzgodnień konferencji nt. finansowania rozwoju w Monterrey. Złożone przez kraje rozwinięte zobowiązania finansowe przełożyły się w latach następnych na rzeczywisty wzrost środków.

⁸ Umorzenie zadłużenia dla Iraku wyniosło 23,45 mld USD, a dla Nigerii łącznie 17,63 mld USD w latach 2005-2007 (ceny stałe z 2007 roku). Za: OECD Development Assistance Committee. <http://stats.oecd.org/qwids/> [dostęp: 04.05.2009]. Umorzenie zadłużenia, choć wliczane do ogólnej kwoty środków w ramach pomocy rozwojowej, nie przekłada się bezpośrednio na polepszenie sytuacji danego kraju, ma ono raczej służyć poprawie jego wiarygodności finansowej na arenie międzynarodowej.

⁹ OECD Development Assistance Committee. <http://stats.oecd.org/qwids/> [dostęp: 02.05.2009]. W metodologii OECD jest używana kategoria dochodu narodowego brutto (ang. *gross national income* – GNI)

¹⁰ Za: OECD Development Assistance Committee. <http://stats.oecd.org/qwids/> [dostęp: 02.05.2009].

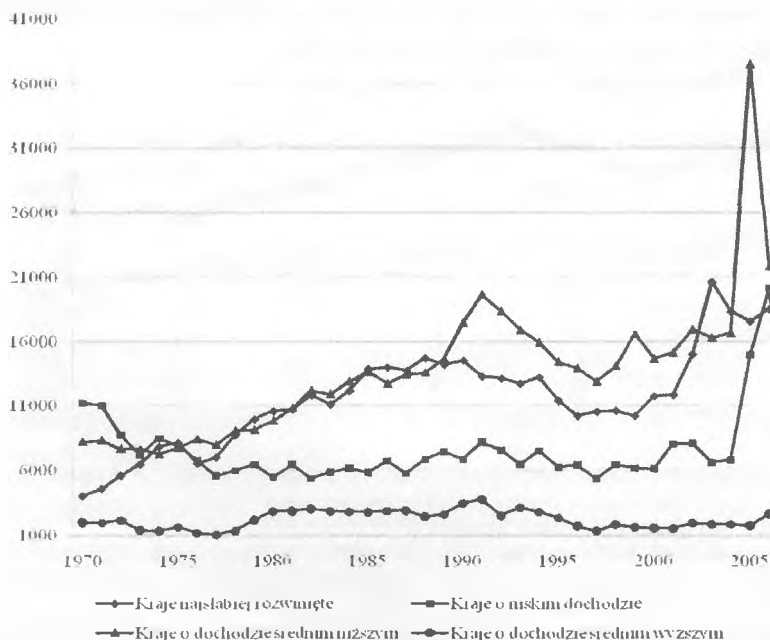
¹¹ Obliczenia własne na podstawie: Ibid.

cd. tabeli 2

1	2	3	4
Norwegia	1,13	0,84	0,92
Dania	0,88	1,01	0,80
Szwecja	0,87	0,81	0,98
Holandia	0,99	0,81	0,81
Średnia dla 22 krajów OECD	0,33	0,23	0,29

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Development Co-Operation Report 2009. OECD 2009, s. 165.

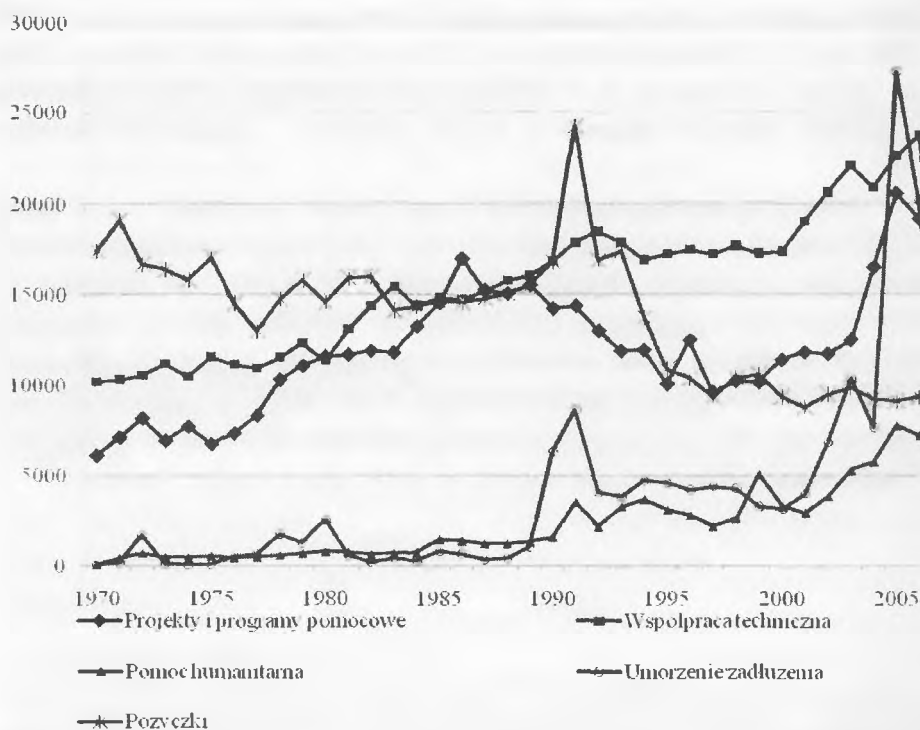
Obserwuje się również zmianę w grupie beneficjentów pomocy. W latach 70. większość pomocy trafiała do dwóch grup krajów, po pierwsze najsłabiej rozwiniętych, a po drugie o niskich dochodach. Od lat 80. odnotowuje się natomiast rosnący udział beneficjentów z krajów o średnich dochodach (rysunek 3), przy czym należy pamiętać, że nastąpiły przesunięcia krajów w obrębie samych grup. Niektóre kraje, klasyfikowane w latach 70. jako te o niskich dochodach, zanotowały szybki wzrost i przesunęły się do grupy o średnich dochodach, jakkolwiek w dalszym ciągu borykają się z problemem ubóstwa. Do problemów, jakie powstają w związku z interpretacją danych dotyczących pomocy, należy dodać fakt, że w ostatnich 15 latach powstało kilkanaście nowych państw.



Rys. 3. Transfery oficjalnej pomocy rozwojowej według grup krajów w latach 1970-2007 (mln USD, ceny stałe z 2007 roku)

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: OECD Development Assistance Committee. Op. cit.

Kolejną istotną kwestią jest struktura rodzajowa ODA. Jej analiza w latach 1970-2006 wskazuje, że nastąpił ponad dwukrotny przyrost środków na współpracę techniczną (z 10,2 mld USD do 23,7 mld USD) oraz czterokrotny na projekty i programy pomocowe (z 6,1 mld USD do 27,4 mld USD)¹². Przy czym, o ile środki na współpracę techniczną rosły nieprzerwanie w omawianym okresie, to środki przeznaczone na programy pomocowe rosły dynamicznie tylko do 1986 roku, by następnie w roku 1997 spaść do poziomu sprzed dwóch dekad. Niemniej jednak w ostatnich 3 latach ponownie zanotowano dynamiczny przyrost funduszy w tym obszarze (rysunek 4).



Rys. 4. Wybrane typy oficjalnej pomocy rozwojowej w latach 1970-2007 (w mln USD, ceny stałe z 2007 roku)

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Ibid.

Niezadowolenie krajów rozwijających się wynikające z niedopasowania ODA do ich potrzeb rozwojowych doprowadziło do powstania luki finansowej i instytucjonalnej, którą zapełniają coraz liczniej nowe podmioty. Nie są one formalnie usytuowane w systemie oficjalnej pomocy rozwojowej (koordynowanej przez Komitet

¹² Ibid.

Pomocy Rozwojowej OECD) i nie rejestrują w ten sam sposób swojej działalności, stąd wynikają trudności z oszacowaniem wielkości środków, jakimi dysponują. Te podmioty można podzielić na dwie grupy. Pierwszą stanowią kraje, które dotychczas same były beneficjentami pomocy. Zalicza się do nich mniejszych donatorów, takich jak: Tajlandia, Brazylia czy niektóre nowe kraje członkowskie Unii Europejskiej, średnich – Korea Południowa, Turcja oraz dużych donatorów z budżetami pomocowymi przekraczającymi 1 mld USD (Chiny, Indie i Arabia Saudyjska)¹³. Działania mniejszych i średnich donatorów są skoncentrowane regionalnie, podczas gdy najwięksi donatorzy są graczami o zasięgu globalnym. Niektóre źródła szacują wielkość pomocy udzielanej przez państwa omawianej grupy na 8 mld USD w 2005 roku¹⁴. Warto podkreślić, że pomoc płynąca z tych krajów w mniejszym stopniu uzewnętrznia się w formie redukcji zadłużenia i pomocy technicznej, a w znacznie większym stopniu w formie projektów i programów rozwojowych¹⁵.

Druga grupa podmiotów obejmuje liczne prywatne organizacje, w tym: organizacje pozarządowe zarówno o zasięgu krajowym, jak i międzynarodowym, fundacje filantropijne, organizacje misyjne i religijne itp.¹⁶. Do eksplozji na przełomie XX i XXI wieku liczby organizacji zajmujących się kwestiami pomocy rozwojowej przyczynił się znaczny wzrost zainteresowania społeczeństw krajów Zachodu zagadnieniami niedorozwoju w krajach rozwijających się (tabela 3). Szacunkowe dane świadczą o tym, że środki przekazane przez te podmioty przewyższyły w roku 2005 wielkość oficjalnej pomocy rozwojowej od tradycyjnych krajów donatorów¹⁷.

¹³ T. Altenburg, J. Weikert: Trilateral Development Cooperation with "New Donors". German Development Institute, Briefing Paper 5/2007, <http://www.die-gdi.de>; T. Harford, B. Hadjimichael, M. Klein: Aid Agency Competition. Public Policy for the Private Sector, No 277, October 2004. The World Bank Group, <http://rru.worldbank.org/PublicPolicyJournal>

¹⁴ H. Kharas: Trends and Issues in Development Aid. Wolfensohn Center for Development at the Brookings Institution, s. 12.

¹⁵ Przykładowo Chiny, będące jednym z największych nowych donatorów, zapewniają wsparcie na każdym etapie realizacji projektu, od planowania i finansowania, poprzez dostarczenie siły roboczej, szkolenia, aż po jego wdrożenie. Do zalet chińskiego zarządzania projektami należy krótszy okres przygotowania i wdrożenia projektami w porównaniu z tradycyjnymi donatorami. Niewątpliwym negatywnym efektem jest znaczne „związanie” gospodarcze pomocy z propagowaniem własnych towarów i usług przy małym wykorzystaniu lokalnych zasobów.

¹⁶ H. Kharas: Op. cit., s. 12.

¹⁷ Ibid., s. 13; por. także: The Index of Global Philanthropy and Remittances. Center for Global Prosperity. Hudson Institute, Washington D.C. 2009, s. 18-21.

Tabela 3

Pomoc rozwojowa nowych donatorów

Podmiot	Wielkość pomocy	Obszary pomocy
KRAJ¹		
Chiny	2000	
Indie	1000	
Arabia Saudyjska	1000	
Korea Płd	752	
Turcja	601	
Kuwejt	547	
MIĘDZYNARODOWE ORGANIZACJE POZARZĄDOWE²		
World Vision International	2103,7	Dzieci, pomoc humanitarna
Save the Children International	863	Pomoc humanitarna
Care USA	645	Programy multisektorowe
Catholic Relief Services	597	HIV/AIDS, pomoc humanitarna
Plan International	587	Zdrowie, edukacja, zaopatrzenie w wodę
Oxfam GB	406	Pomoc humanitarna
FILANTROPIJNE FUNDACJE PRYWATNE³		
Fundacja Billa i Melindy Gatesów	1233	Zdrowie, technologie
Fundacja Forda	258	Wspieranie demokracji, zwalczanie ubóstwa, rozwój społeczności lokalnych, edukacja
Fundacja Johna i Catherine MacArthur	73	Zrównoważony rozwój, prawa człowieka, zdrowie
Fundacja Rockefellera	72	Zwalczanie ubóstwa
Fundacja Freeman	53	Edukacja

¹ Wielkość pomocy w 2005 roku w mln USD.

² Wysokość wydatków na programy rozwojowe w 2006 roku w mln USD.

³ Wielkość transferów na programy w danym obszarze w 2004 roku w mln USD

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: H. Kharas: The New Reality of Aid. Wolfensohn Center for Development at Brookings, s. 7-8.

Dylematy pomocy rozwojowej

Programy pomocy rozwojowej krajów wysoko rozwiniętych są osadzone w kontekście priorytetów politycznych i strategicznych, ale mają przede wszystkim duże uzasadnienie ekonomiczne. Dobrze obrazuje to przykład Japonii, która większość funduszy w ramach pomocy kieruje do sąsiadujących krajów azjatyckich. Wynika to

oczywiście z ulokowanych w tym regionie japońskich inwestycji oraz silnych powiązań handlowych.

Główne argumenty za udzieleniem pomocy opisuje się najczęściej poprzez model luki w oszczędnościach i luki dewizowej¹⁸. Model ten, autorstwa H. Chenery'ego i A.M. Strouta, zwany inaczej modelem podwójnej luki, zakłada, że możliwe jest uzupełnienie funduszami z pomocy zagranicznej niedoboru wystarczającej ilości wewnętrznych środków finansowych na inwestycje i dewiz na import dóbr kapitałowych. Absorpcja pomocy przyspieszy industrializację gospodarki, zwiększy tempo wzrostu, a ostatecznie będzie skutkowała wyzwoleniem samonapędzających się mechanizmów rozwojowych¹⁹.

Inne podejście zakłada, że pomoc ma ułatwiać i przyspieszać zamykanie luki rozwojowej poprzez tworzenie dodatkowych oszczędności wewnętrznych w warunkach wyższych stóp wzrostu gospodarczego z możliwością wykorzystania ich na inwestycje. Teoretycznie proces ten powinien trwać do czasu, gdy zasoby danego kraju będą wystarczające do zapewnienia wzrostu generowanego endogenicznie. W rzeczywistości, ze względu na wiele uwarunkowań udzielania pomocy rozwojowej, środki, które napływają do kraju beneficjenta, są w niewielkim stopniu inwestowane.

Z kolei pomoc techniczna, której celem jest rozwój zasobów ludzkich, podniesienie kwalifikacji oraz możliwości technicznych i produkcyjnych, polega przede wszystkim na przekazywaniu know-how i doświadczeń w postaci szkoleń, delegowaniu wysoko wykwalifikowanych ekspertów, inicjowaniu badań czy też pokrywaniu towarzyszących temu kosztów.

Kraje donatorzy udzielają pomocy rozwojowej nie tylko ze względów ekonomicznych, ale często, a czasem przede wszystkim, kierując się swoim interesem politycznym i strategicznym. Inne motywy wynikają także z pobudek moralnych, czyli chęci niesienia pomocy potrzebującym w sytuacjach nadzwyczajnych, np. w obliczu kataklizmów, katastrof czy konfliktów zbrojnych²⁰. Jednak doświadczenia historyczne pokazują, że w długim okresie oczekuje się od krajów wspieranych wzajemności – odpowiednich korzyści politycznych, ekonomicznych, militarnych, wsparcia w walce z terroryzmem lub mafią narkotykową itp.²¹.

¹⁸ M.P. Todaro, S.C. Smith: *Economic Development*. 10th Edition. Addison-Wesley – an imprint of Pearson Education 2009, s. 733-735.

¹⁹ Ibid., s. 733. Por. także: U. Zuławska: *Finansowanie wzrostu gospodarczego*. W: *Ekonomia rozwoju*. Red. R. Piasecki, PWE, Warszawa 2007, s. 101.

²⁰ Badania przeprowadzone wśród obywateli krajów rozwiniętych wykazały, że według opinii publicznej rządy bogatych krajów Zachodu mają moralny obowiązek udzielania pomocy krajom biednym i ponoszą odpowiedzialność za skutki swojego działania lub jego zaniechania. World Publics See Government as Responsible for Ensuring Basic Healthcare, Food and Education Needs. November 2008, www.worldpublicopinion.org; por. także: Special Eurobarometer. Europeans and Development Aid. Report. June 2007. http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_280_en.pdf

²¹ M.P. Todaro, S.C. Smith: *Op. cit.*, s. 734.

Dotychczas dla krajów donatorów najważniejsze były motywy polityczne, co najlepiej obrazuje przykład USA, państwa, które wyasygnowało najwięcej środków na pomoc zagraniczną. Już od końca lat 40. XX wieku polityka pomocowa tego mocarstwa była postrzegana w kategoriach powstrzymywania rozprzestrzeniania się komunizmu (taki był cel polityczny Planu Marshalla). W latach 50. punkt ciężkości zimnej wojny przesunął się z Europy na kraje rozwijające się. Większość programów pomocowych dla tych krajów była raczej związana z celami geopolitycznymi USA i skoncentrowana na zapewnieniu bezpieczeństwa i wspieraniu ich rządów, czasem autorytarnych, niż na stymulowaniu rozwoju społecznego i gospodarczego w długim okresie. Zmiany w polityce USA zachodzące w II połowie XX wieku i na początku XXI wieku odzwierciedlają w większym stopniu interesy mocarstwowe (polityczne, strategiczne, bezpieczeństwa i gospodarcze) niż zmiany w ocenie problemów ubóstwa i potrzeb ekonomicznych krajów rozwijających się („zacofanych” krajów Południa). Podobną politykę prowadzą pozostali najważniejsi donatorzy, czyli Wielka Brytania i Francja. Narastająca krytyka upolitycznienia oficjalnej pomocy rozwojowej oraz jej mała skuteczność i efektywność przyczyniają się do wzrostu sceptycyzmu wobec przejrzystości intencji krajów rozwiniętych oraz wpływają na ograniczenie możliwości mobilizacji nowych środków.

Inny wymiar ma pojawienie się w systemie pomocy międzynarodowej nowych podmiotów. Dynamiczny wzrost publicznych i prywatnych donatorów ma zarówno pozytywne, jak i negatywne konsekwencje²². Wśród korzyści można wymienić przede wszystkim wzrost kwot funduszy, powstanie nowatorskich rozwiązań wynikających z innowacyjnych pomysłów. Równocześnie istnieją problemy, z których kluczowe wynikają z fragmentacji pomocy i dużej zmienności towarzyszącej transferom środków. Czynnikiem pogłębiającym fragmentację przepływów jest niekontrolowana ekspansja funduszy pomocowych, z których każdy usiłuje rozwijać nowe kanały transferu środków²³. Z tego wynika z kolei zwiększenie kosztów transakcyjnych ponoszonych przez kraje rozwijające się będące odbiorcami pomocy²⁴. Innym negatywnym aspektem jest zmniejszenie się przeciętnych rozmiarów projektów i programów. Wzrost liczby projektów pociągnął za sobą wzrost kosztów administra-

²² Rocznie rozpoczyna się około 30 tys. nowych projektów. Na koniec 2008 roku było realizowanych ponad 60 tys. projektów rozwojowych, z których ponad 85% było o wartości mniejszej niż 1 mln USD. Por. H. Kharas, J.F. Linn: *Better Aid. Responding to Gaps in Effectiveness*. The Brookings Institution Washington DC, November 2008, s. 4.

²³ W. Easterly, T. Pfutze: *Where Does the Money Go? Best and Worst Practices in Foreign Aid*. The Brookings Global Economy and Development Working Paper 21, June 2008. Brookings Institution, Washington 2007, s. 11-14.

²⁴ Koszty transakcyjne mogą być zarówno bezpośrednie, tj. koszty negocjacji z donatorami, przygotowania raportów itp., jak i pośrednie, do których można zaliczyć koszty konkurencji pomiędzy donatorami, przechodzenie wykwalifikowanej administracji z kraju biorcy do lepiej płatnej pracy w kraju udzielającym pomocy.

cyjnych w krajach otrzymujących pomoc, zaburzone zostały bowiem mechanizmy współdzielenia informacji, koordynacji projektów, planowania zarówno po stronie donatorów, jak i beneficjentów czy też zwiększania pomocy (*scaling-up aid*)²⁵.

Także wysoka zmienność transferów pomocowych będąca skutkiem fluktuacji w wielkości ODA jest istotną przeszkodą zrównoważonego rozwoju krajów najuboższych. Stabilizacja tych transferów jest uzależniona od wewnętrznych uregulowań w krajach rozwiniętych i organizacjach międzynarodowych. Problem stanowi konieczność pogodzenia wieloletniego budżetowania długoterminowych programów pomocowych z jednorocznym cyklem budżetowym, zgodnie z którym fundusze na dany rok muszą być wydane w tym samym roku²⁶.

Nieziennie problemem pozostaje struktura wykorzystania ODA. Rzeczywista pomoc, która mogłaby się przyczynić do niwelacji luki rozwojowej, jest faktycznie mniejsza niż kwoty deklarowane, ponieważ w statystykach uwzględnia się specyficzne formy niezwiązane bezpośrednio z programami rozwojowymi i niekreujące nowych rozwojowych strumieni finansowych²⁷. Jest to przede wszystkim redukcja zadłużenia, jak również pomoc humanitarna w sytuacjach kryzysowych, pomoc żywnościowa oraz techniczna. Faktyczną wartość środków obniża także zaliczenie do ODA kosztów administracyjnych w kraju donatora czy funduszy przeznaczonych na kampanie mające na celu podniesienie świadomości obywateli krajów rozwijających się²⁸.

Obniżenie wartości pomocy i zwiększenie jej kosztów dla kraju beneficjenta wynika także z uzależnienia pomocy od zakupu towarów i usług od kraju donatora tzw. wiązana pomoc rozwojowa (*tied aid*). Szacuje się, że „wiązanie” pomocy podnosi koszty pracy, dóbr i usług średnio o 15-30% (a w przypadku pomocy żywnościowej do 40%)²⁹. Wskutek „wiązania” pomocy obniża się często jej jakość, ponieważ do krajów rozwijających się trafiają częstokroć przestarzałe technologie, a wyposażenie infrastrukturalne i techniczne jest niedostosowane do lokalnych wymagań i potrzeb.

²⁵ I. Harford, M. Klein: The Market for Aid. Public Policy for the Private Sector, No 293, June 2005. The World Bank Group, <http://rru.worldbank.org/PublicPolicyJournal>

²⁶ P. Bagiński, K. Czaplicka, J. Szczeciński: Międzynarodowa współpraca na rzecz rozwoju. Ewolucja, stan obecny i perspektywy. PWE, Warszawa 2009, s. 174; H. Kharas, J.F. Linn: Op. cit., s. 5.

²⁷ J. Severino, O. Ray: The End of ODA: Death and Rebirth of a Global Public Policy. Center for Global Development. Working Paper No 167. March 2009, www.cgdev.org, s. 17-18.

²⁸ Innym przykładem trudności w oszacowaniu rzeczywistej wielkości pomocy jest sposób szacowania wartości towarów i usług. Przykładowo żywność i lekarstwa mogłyby być nabyte z uwzględnieniem kosztów kraju odbiorcy pomocy, a są kupowane, przetransportowane i odnotowane w statystykach po cenach kraju donatora, co zawyża nie tylko koszty, ale i wartość samej pomocy. Innym przykładem jest rozliczanie pomocy technicznej według plac w krajach rozwiniętych (plac ekspertów), a nie według korzyści kraju beneficjenta.

²⁹ E.J. Clay i in.: The Developmental Effectiveness of Aid. Evaluation of the Implementation of the Paris Declaration and of the 2001 DAC Recommendation on Untying ODA to the LDCs. Phase I Report. Ministry of Foreign Affairs of Denmark, Copenhagen, December 2008, s. 1.

Problemy pomocy rozwojowej leżą również po stronie jej beneficjentów, i to nie tylko ze względu na małą zdolność do absorpcji środków pomocowych czy fakt, że potrzeby wydają się rosnać w szybszym stopniu niż pomoc³⁰. Niejednokrotnie dochodzi do marnotrawstwa środków przez agendy rządowe, a korupcja i skandale w krajach rozwijających się świadczą także o tym, że fundusze służą wspieraniu lokalnych elit, a nie ubogich warstw społeczeństwa.

Krytyka skuteczności pomocy rozwojowej w warunkach dynamicznego wzrostu funduszy przyczyniła się do wypracowania katalogu zasad i zobowiązań na rzecz efektywności pomocy. Ich wyrazem jest ogłoszona w 2005 roku Deklaracja Paryska na temat Efektywności Pomocy, która opiera się na pięciu zasadach:

1. Własność koncepcji rozwojowych (*ownership*).
2. Dostosowanie (*alignment*).
3. Harmonizacja (*harmonisation*).
4. Zarządzanie w celu osiągnięcia rezultatów (*managing for results*).
5. Wzajemna odpowiedzialność (*mutual accountability*).

Donatorzy i beneficjenci pomocy zobowiązali się do zmiany w zarządzaniu pomocą oraz wprowadzenia nowych wskaźników pomiaru efektywności pomocy rozwojowej. Większy nacisk położono na zasadniczą rolę krajów rozwijających się w zakresie tworzenia strategii rozwojowych oraz uznano, że wsparcie ze strony krajów rozwiniętych powinno się odbywać z poszanowaniem polityk krajów rozwijających się. W myśl przyjętych zasad donatorzy zobowiązali się także do zawierania wzajemnych porozumień w celu zharmonizowania działań pomocowych tak, by były one bardziej skuteczne i w mniejszym stopniu obciążały beneficjentów³¹.

Założenia Deklaracji Paryskiej zostały potwierdzone i rozwinięte na konferencji w Akrze (Ghana) we wrześniu 2008³². Podsumowanie konferencji z Akry zawiera niestety niezbyt optymistyczne dane potwierdzające fragmentację pomocy, brak skoordynowanych strategii rozwojowych w 75% krajach objętych pomocą, jak również brak systemów monitorowania efektów pomocy i sposobu wykorzystania funduszy³³.

³⁰ M.P. Todaro, S.C. Smith: Op. cit., s. 734.

³¹ Paris Declaration on Aid Effectiveness. Ownership, Harmonization, Alignment, Results and Mutual Accountability. High Level Forum, Paris, February 28 – March 2, 2005; por. także: Better Aid. Aid Effectiveness: A Progress Report on Implementing the Paris Declaration. OECD 2009, www.sourceoecd.org/development/9789264050860

³² Accra Agenda For Action. 3rd High Level Forum on Aid Effectiveness. Accra, Ghana, September 2-4, 2008.

³³ Development Co-Operation Report 2009. Op. cit., s. 29-30.

Podsumowanie

Kluczową kwestią na początku XXI wieku jest kształt pomocy rozwojowej, jej struktura oraz dynamika. W oficjalnych raportach instytucji zajmujących się problematyką pomocy rozwojowej powszechnie jest podkreślany przyrost funduszy, ale marginalizowane są informacje o szczegółowym przeznaczeniu środków, zwłaszcza że są to często działania o charakterze jednorazowym lub tymczasowym, np. umorzenie zadłużenia czy odbudowa państw po zakończonych konfliktach wojennych.

Poprawa jakości pomocy rozwojowej oraz realne zwiększenie wielkości funduszy mogłyby nastąpić w wyniku szybszej implementacji zasad Deklaracji Paryskiej nt. Efektywności Pomocy. Obecnie jednak proces harmonizacji i koordynacji działań pomocowych przez donatorów i beneficjentów postępuje powoli. Dodatkowo pojawiły się nowe problemy, które obniżają skuteczność pomocy, wynikające z proliferacji donatorów działających poza oficjalnym systemem pomocy OECD.

Mając na uwadze spowolnienie gospodarcze wywołane światowym kryzysem finansowym i wyżej przytoczony kontekst, można sądzić, że zapewnienie spójności polityki rozwojowej będzie wymuszać istotne zmiany w globalnym systemie pomocowym. Zapewne będzie to wymagać pokonania wielu istniejących barier instytucjonalnych i kulturowych zarówno w krajach rozwijających się, jak i rozwiniętych.

DEVELOPMENT AID DILEMMAS

Summary

Development aid in the form of cash, material or technology transfers from developed to the developing countries is one of the elements that should decrease deepening gap between rich North and poor South. The article is an attempt of presentation of the development aid problems with particular consideration of the Official Development Assistance, as well as presentation of the principal development aid dilemmas.

OD EKOROZWOJU DO EKOTURYSTYKI

Wprowadzenie

Człowiek od początku swojego istnienia nierozzerwalnie był związany z przyrodą. Dawała mu ona schronienie i żywiła go. Przez miliony lat natura rządziła się swoimi prawami. W ciągu ostatnich dwóch stuleci człowiek zakłócił naturalny porządek i równowagę. Zwiększony popyt na zasoby naturalne, wywołany rosnącą liczebnością populacji, spowodował powiększającą się degradację środowiska. Proces ten wydaje się być trudny do zatrzymania.

Jednocześnie wszyscy mają świadomość tego, że nieskażona przyroda jest potrzebna do życia na Ziemi. Współczesny człowiek – zapracowany, zagoniony, często zestresowany, musi oderwać się choć na krótki czas od codzienności. Instynktownie odczuwa potrzebę kontaktu z przyrodą. Chce uprawiać sporty i przebywać w otoczeniu natury. To wszystko daje mu turystyka, która wpływa na regenerację sił psychicznych oraz fizycznych, pozwala na odpoczynek i oderwanie się od codziennych zajęć.

Celem artykułu jest ukazanie wpływu tradycyjnej turystyki masowej na otoczenie i zaprezentowanie koncepcji turystyki zrównoważonej jako korzystniejszej nie tylko pod względem ekologicznym, ale także ekonomicznym i społecznym dla funkcjonowania ludzkości.

Aby turystyka nie „niszczyła” turystyki, konieczne jest mądre korzystanie z zasobów naturalnych, które musi się opierać na podstawowych założeniach ekoro-zwoju, czyli:

- gruntownej znajomości środowiska naturalnego, praw przyrody oraz granic jej odporności,
- znajomości potrzeb człowieka i form ich zaspokajania,
- podejmowaniu takich działań, które zaspokajając potrzeby człowieka, nie szkodzą przyrodzie.

Ekoturystyka stanowi, w dzisiejszej dobie, rdzeń koncepcji turystyki zrównoważonej i jej propagowanie jest nieodzownym czynnikiem przyczyniającym się do

ochrony środowiska naturalnego na terenach szczególnie cennych pod względem przyrodniczym i kulturowym.

Turystyka i efekty jej rozwoju

W literaturze można spotkać wiele definicji pojęć „turystyka” i „turysta”. Ogólnie można powiedzieć, że turystyka (łac. *turnus* – ruch obrotowy odnoszący się do zmiany pobytu osób)¹ to całokształt zjawisk związanych z podróżą i pobytem poza miejscem codziennego przebywania danej osoby, jeśli podróżujący przybywa na dłużej niż 24 godziny w celach innych niż zarobkowe i nie ma zamiaru osiedlania się².

Turysta jest więc osobą udającą się poza miejsce zamieszkania w celach wypoczynkowych, poznawczych, rodzinnych, zdrowotnych, sportowych lub rozrywkowych na czas dłuższy niż 24 godziny. Z pojęciem turysty wiąże się określenie „wycieczkowicz”. Wycieczkowicza odróżnia od turysty fakt, że przybywa w określone miejsce na czas krótszy niż 24 godziny i nie korzysta z bazy noclegowej.

Ruch turystyczny – według Międzynarodowej Akademii Turystyki w Monte Carlo – to podróże dla wypoczynku, przyjemności lub leczenia, niepodjęmowane w celach zarobkowych i stałego zamieszkania.

Turystyka jest obecnie jednym z najszybciej rozwijających się sektorów gospodarki. Jest to także zjawisko społeczne, przestrzenne, kulturowe, psychologiczne oraz ekonomiczne. Intensywnie zaczęła się rozwijać w pierwszej połowie XIX wieku, co spowodowało wiele zmian w życiu społecznym. Powstały pierwsze organizacje turystyczne oraz biura podróży, które zachęcały do uprawiania turystyki oraz organizowały pierwsze wyjazdy turystyczne. Intensywny jej rozwój zaczął się w wieku XX, po zakończeniu II wojny światowej, kiedy unowocześniono komunikację, masowe środki przekazu (telewizja, prasa), znoszono bariery celne i zaczęła się rozwijać pokojowa współpraca państw.

Rozwój turystyki nastąpił przede wszystkim ze względu na: poprawę warunków ekonomicznych ludności popartą wzrostem i rozwojem społeczno-gospodarczym, silny rozwój środków transportu, wydłużenie czasu trwania życia przy jednoczesnym przyroście czasu wolnego w ciągu tygodnia, miesiąca, roku i całego życia zawodowego ludzi, wzrost poziomu oświaty i świadomości społecznej, silne procesy urbanizacyjne i industrializacyjne, które wywołały liczne negatywne efekty związane z życiem na obszarach miejskich i przemysłowych oraz wzrost zainteresowania światem rozbudzany przez media i sam biznes turystyczny.

¹ R. Bar, A. Doliński: *Turystyka*. Państwowe Wydawnictwo Szkolnictwa Zawodowego, Warszawa 1969, s. 13-14.

² W.W. Gaworecki: *Turystyka*. PWE, Warszawa 1997, s. 11-16.

Turystyka opiera się na rozwoju gospodarczym, ale również sama bierze istotny udział w jego kształtowaniu. Wpływa w znacznym stopniu na wzrost dochodów generowanych w innych dziedzinach życia gospodarczego (efekt mnożnikowy w dochodach), na zrównoważenie deficytu budżetowego poprzez dokonywanie zakupów oraz wymianę dewiz przez turystów zagranicznych (efekt mnożnikowy we wpływach dewizowych). Ma ona swój wkład w postaci eksportu niewidzialnego oraz sprzedaży towarów turystom zagranicznym (poprzez mnożnik eksportu), a także znaczny udział w rozwoju infrastruktury drogowej i kolejowej. Przyczynia się do powstawania miejsc pracy sezonowej zarówno w kraju, jak i za granicą, m.in. w handlu, gastronomii czy w ośrodkach wypoczynkowych.

Turystyce przypisuje się również bardzo duże znaczenie w uaktywnianiu terenów wiejskich, najczęściej gospodarczo zaniedbanych. Napływ turystów wymusza zwiększenie produkcji płodów rolnych i hodowlę zwierząt. Zwiększa przez to dochody ludności wiejskiej. Zapotrzebowanie na miejsca noclegowe sprawia, że ludzie są zainteresowani budową nowych domów i poprawą ich standardu. Poprzez efekt mnożnikowy w zatrudnieniu daje ona również krotność zmian zatrudnienia w gospodarce, czyli pracę innym uczestnikom rynku, i pomnaża wpływy do lokalnych budżetów.

Rozwój ruchu turystycznego może niestety negatywnie wpływać na środowisko naturalne poprzez jego nieświadomą degradację, zanieczyszczenie powietrza atmosferycznego, ziemi, wody, niszczenie biosfery oraz hałas. Niekorzystna jest dla miejscowości turystycznej ciągła rozbudowa dróg dojazdowych, jak również zbyt duża liczba turystów, co może tym samym spowodować zmniejszenie atrakcyjności turystycznej oraz degradację krajobrazu.

Turystyka ma więc zarówno pozytywne, jak i negatywne skutki. Należy jednak dokonać wszelkich starań, aby pogodzić turystykę z przyrodą, ponieważ jest ona nieodzownym elementem w życiu człowieka. Daje mu możliwość wypoczynku fizycznego, psychicznego i pozwala oderwać się od codzienności, generując liczne funkcje.

Funkcje i dysfunkcje współczesnej turystyki

Rodzaje turystyki i jej funkcje przenikają się wzajemnie i uzupełniają. Turystyka zaspokaja potrzeby oraz oczekiwania turysty, daje satysfakcję poprzez wyjazdy w różnych celach w zależności od indywidualnych potrzeb, m.in. poprzez kontakt z naturą potrzebny do odnowy sił organizmu, czy też w celu poznania kultury danego państwa czy regionu.

Funkcje współczesnej turystyki są bardzo różnorodne. Specjaliści z zakresu turystyki przedstawiają je w następujący sposób:

- 1) funkcja wypoczynkowa – wpływa na odnowę sił psychicznych i fizycznych organizmu,
- 2) funkcja zdrowotna – głównym jej celem jest osiągnięcie poprawy stanu zdrowia człowieka,
- 3) funkcja wychowawcza – przyczynia się do poznania nowych miejsc i ich kultur,
- 4) funkcja kształceniowa – głównym jej celem jest poszerzanie wiedzy turysty o kraju i świecie,
- 5) funkcja miastotwórcza – dzięki niej w danej miejscowości turystycznej powstają zakłady usługowe dla turystów, obiekty noclegowe (hotele, kempingi), ośrodki gastronomiczne, rozrywkowe oraz kulturalne,
- 6) funkcja edukacji kulturowej – funkcja, która ma na celu zgłębienie wiedzy, poznanie oraz wykorzystywanie teorii w praktyce,
- 7) funkcja ekonomiczna – ma znaczny wpływ na sferę gospodarki krajowej – produkcji dóbr i usług, wymiany, konsumpcji i podziału; wpływa na wielkość popytu na dane dobra, na rozmiary wydatków ludności oraz tworzy nowe miejsca pracy,
- 8) funkcja etniczna – umożliwia dobre kontakty międzynarodowe oraz ich pokojową współpracę,
- 9) funkcja polityczna – funkcja turystyki, która dąży przede wszystkim do współpracy gospodarczej oraz kulturalnej i osiągnięcia porozumienia między krajami i narodami,
- 10) funkcja kształtowania świadomości ekologicznej – jej celem jest uświadomienie turysty o zagrożeniach środowiska naturalnego wynikających z turystyki; przeciętny turysta powinien zdawać sobie sprawę, że takie elementy, jak hałas, degradacja roślinności czy zaśmiecanie terenów prowadzi m.in. do niszczenia krajobrazu, zanieczyszczenia wody, powietrza lub nawet do umieralności zwierząt; uprawiając turystykę, człowiek powinien być świadomy skutków obciążenia środowiska naturalnego³.

Obok ogromnych korzyści wynikających z uprawiania turystyki istnieją również liczne zjawiska niekorzystne, które są jej następstwem.

Podobnie jak inne działy gospodarki, turystyka pozostaje w ścisłym związku ze środowiskiem przyrodniczym. Przekształcenia środowiska wynikające z działalności turystycznej mają zarówno cechy pozytywne, np. ochrona cennych krajobrazowo obszarów, jak i negatywne, poprzez możliwość naruszenia równowagi ekologicznej.

³ W Gaworecki: Turystyka. PWE, Warszawa 2003, s. 389-415.

Stopień wykorzystania turystycznego danego terenu musi być ściśle związany z naturalnymi możliwościami jego środowiska. Każdy obszar ma ściśle określoną chłonność turystyczną, czyli może tam przebywać równocześnie pewna ograniczona liczba turystów, ponieważ jej przekroczenie spowoduje degradację środowiska przyrodniczego oraz zmianę jakości wypoczynku.

Do najbardziej szkodliwych oddziaływań turystyki na środowisko należy zaliczyć zanieczyszczenie wód i powietrza przez bazę oraz urządzenia turystyczne, zwłaszcza przez ciepłownie, komunikację i degradujące rodzaje turystyki. Większość zanieczyszczeń wytwarzanych przez masową turystykę w dużym stopniu zależy od wielkości ruchu turystycznego, form aktywności turystów, wielkości prowadzonej działalności gospodarczej i zastosowanych technologii.

Krajobraz miejscowości turystycznych jest często niszczonej przez budowę coraz większej ilości obiektów turystycznych. Ośrodki wczasowe, place kempingowe, jak również domy letniskowe w większości przypadków nie spełniają określonych wymogów ekologicznych, więc mogą mieć znaczne problemy z odprowadzaniem ścieków, gdyż nie zawsze wydolność sieci komunalnej może je przyjąć⁴.

Znaczna liczba turystów wiąże się z pozostawianiem dużej ilości odpadów, które są niebezpieczne, gdyż większość z nich nie ulega rozkładowi. Sami turyści są źródłem hałasu, mogą zakłócać harmonię i naturalną równowagę środowiska. Często ograniczają prawo innych ludzi do ciszy i spokoju.

Ogromny wpływ na zanieczyszczenie środowiska naturalnego ma turystyka zmotoryzowana. Jej rozwój wymusza budowę stacji benzynowych, punktów obsługi technicznej, parkingów oraz zwiększa hałas, wibracje i emisję spalin, więc tym samym staje się uciążliwa dla środowiska oraz mieszkańców obszarów turystycznych.

Większość szkód wyrządzanych przez masową turystykę jest związana z uprawianiem sportów. Poprzez narciarstwo środowisko przyrodnicze jest narażone na hałas wywołany przede wszystkim działaniem ratraków oraz na degradację roślinności, m.in. przez pojazdy gaśnicowe. Wywołuje to ogromne szkody biologiczne (obumieranie roślin, migracja zwierząt) oraz geomechaniczne. Poprzez tworzenie nowych tras zjazdowych następuje silna deforestacja. Na otwartych terenach, odsłoniętych stokach zachodzą procesy erozyjne (lawiny, osuwanie się zboczy, odsłanianie skał, osuszanie terenu, zmiany stosunków wodnych) i w efekcie zmiany klimatyczne. Niekorzystne znaczenie dla środowiska ma także kajakarstwo, które wymaga odpowiednio wysokiego poziomu wody w rzece. Budowane są w tym celu progi wodne, które przyczyniają się do umieralności ryb, niszczenia siedlisk ptactwa wodnego, osadzania się śmieci oraz brudu pochodzenia antropogenicznego.

⁴ I. Jędrzejczyk: Ekologiczne uwarunkowania i funkcje turystyki. Wydawnictwo „Śląsk” Sp. z o. o., Katowice 1995, s. 29.

W znacznym stopniu niekorzystnie na środowisko naturalne wpływa także turystyka piesza, rowerowa, a nawet konna. Przejawia się to zbyt dużą ilością tras turystycznych i dróg spacerowych, które powodują zmniejszenie atrakcyjności turystycznej terenu. Na trasach niszczone są nadziemna i podziemna flora i fauna. To wpływa na niszczenie pędów roślinnych, ściółki, zmniejszenie odporności roślinności, uszkodzenie gleby oraz na zmianę jej typu i właściwości fizykochemicznych⁵.

Dysfunkcje turystyki mogą się także pojawić w stosunkach międzyludzkich między ludnością miejscową a turystami. Zamożność turystów powoduje niezadowolenie i frustrację tubylców. Przyczynia się to w znacznym stopniu do zaniku gościnności oraz wpływa na zmiany światopoglądu ludzi. Zdarza się zbyt silna komercjalizacja i w efekcie kultura, obrzędy i tradycje ludowe mają sztuczny charakter.

Przytoczone problemy wykazują, że konieczne jest podjęcie wszechstronnych działań zmierzających do zminimalizowania źródeł zanieczyszczeń i przekształcenia środowiska. Na likwidację ujemnych skutków turystyki oraz ochronę walorów przyrodniczych miejscowości wypoczynkowych powinno wpływać przede wszystkim państwo. Ważne jest oczywiście ciągle uświadamianie turystów w zakresie ochrony środowiska i wdrażanie zasad ekorozwoju, gdyż ta grupa w dużej mierze decyduje o charakterze i jakości własnej rekreacji.

Ekorozwój w turystyce

Opanowanie przez człowieka środowiska naturalnego i związana z tym intensywna jego eksploatacja doprowadziły do daleko posuniętej degradacji prawie wszystkich jego komponentów. Powszechne są hipotezy, że coraz bardziej realne jest hamowanie gospodarki światowej i rozwoju cywilizacyjnego w XXI wieku. Konieczne stało się więc zastąpienie tradycyjnego pojęcia ochrony przyrody hasłem tzw. ekorozwoju, czyli rozwoju zrównoważonego.

Zgodnie z zapisem art. 3 ustawy Prawo Ochrony Środowiska (Dz.U. 2001, nr 62, poz. 627 z późniejszymi zmianami), przez zrównoważony rozwój należy rozumieć taki rozwój społeczno-gospodarczy, w którym następuje proces integrowania działań politycznych, gospodarczych i społecznych, z zachowaniem równowagi przyrodniczej oraz trwałości podstawowych procesów przyrodniczych, w celu zagwarantowania możliwości zaspokajania podstawowych potrzeb poszczególnych społeczności lub obywateli zarówno współczesnego pokolenia jak i przyszłych pokoleń⁶.

⁵ A. Krzymowska-Kostrowicka: *Geoekologia turystyki i wypoczynku*. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1997, s. 151.

⁶ Art. 3 Ustawy Prawo Ochrony Środowiska. Dz.U. 2001, nr 62, poz. 627.

Celem zrównoważonego rozwoju jest dobre życie, z zachowaniem bioróżnorodności, równości społecznej i dostatku zasobów naturalnych. Ochrona bioróżnorodności, czyli ochrona bogactwa gatunkowego roślin i zwierząt, jest warunkiem zrównoważonego rozwoju. Ma ona na celu zapewnienie prawidłowego funkcjonowania wszystkich ekosystemów środowiska przyrodniczego⁷.

Ekorozwój to prowadzenie działalności gospodarczej, która nie koliduje z przyrodą tak, aby nie spowodować w niej nieodwracalnych zmian, lub gospodarowanie dopuszczalne ekologicznie, pożądane społecznie i uzasadnione ekonomicznie⁸.

Rozwój: jakościowy, zrównoważony, zharmonizowany, zintegrowany, trwały czy ekorozwój był omawiany w wielu pracach zagranicznych i polskich autorów. Warto przytoczyć tutaj kilka nazwisk z rodzimego rynku, np. K. Górka, A. Kassenberg, S. Kozłowski, B. Poskrobko, F. Piontek czy obecny minister ochrony środowiska – M. Nowicki. Wszyscy autorzy są zgodni, że uznanie zasad ekorozwoju jest priorytetowe i powinno stać się gwarantem prawidłowego rozwoju społeczno-gospodarczego świata. Wymaga więc również ekologizacji gospodarki turystycznej, która wraz z rozwojem ekonomicznym społeczeństw stała się zjawiskiem masowym.

Pomimo tego, iż walory przyrodnicze zawsze stanowiły istotny element rozwoju turystyki, przedstawiciele przemysłu długo ignorowali fakt, że ich działalność prowadzi do degradacji środowiska naturalnego. Przemysł turystyczny był wręcz uznawany za przemysł „czysty” (*smokeless industry*). Sytuacja zaczęła się zmieniać dopiero w latach 60. ubiegłego stulecia, gdy wzrosło zainteresowanie społeczeństwa tematem środowiska. Przedstawiciele przemysłu turystycznego docenili wagę problemu środowiska pod koniec lat 70. i w 1979 roku Rada Wykonawcza Światowej Organizacji Turystyki powołała Komitet do Spraw Środowiska, który miał się zająć sprawami ochrony walorów przyrodniczych. Raport Światowej Komisji do spraw Środowiska i Rozwoju (WCED) z 1987 roku, wprowadzający koncepcję zrównoważonego rozwoju, nie zawierał jednoznacznego odniesienia do turystyki, zwracał jednak uwagę na stan środowiska naturalnego oraz niewystarczającą działalność wszystkich gałęzi gospodarki, w tym przemysłu turystycznego, w zakresie ochrony walorów przyrody. Deklaracja o turystyce („The Hague Declaration on Tourism”) opublikowana w Hadze w 1989 roku ponownie podjęła temat środowiska i konieczności jego ochrony przez przemysł turystyczny. Ujęcie turystyki jako czynnika proekologicznych zmian struktury gospodarczej pojawiło się w literaturze światowej dopiero na przełomie lat 80. i 90., zaś pierwsze opracowania tego tematu na kontynencie europejskim przypadają na początek lat 90.

⁷ E. Symonides: Ochrona przyrody. Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2008, s. 619.

⁸ A. Kaczmarek: Procesy degradacji podstawowych komponentów środowiska i tendencje w realizacji idei ekorozwoju. W: Nowa generacja w badaniach gospodarki przestrzennej. Red. R. Domański. PAN, Warszawa 1996, s. 477-492.

Konferencja ONZ na temat „Środowiska i Rozwoju” w Rio de Janeiro w 1992 roku, znana jako „Szczyt Ziemi”, zaowocowała stworzeniem globalnej strategii zrównoważonego rozwoju. Dokumenty z Rio jednocześnie określiły turystykę jako sektor gospodarki dysponujący znacznym potencjałem do wprowadzenia zasad zrównoważonego rozwoju. Na „Szczycie Ziemi” podkreślono również, iż przemysł turystyczny, stwarzając ekonomiczne bodźce do ochrony bezcennych dóbr naturalnych i kulturowych, jest w stanie realnie przyczynić się do uzdrawiania życia na Ziemi. Deklaracja na rzecz Ochrony Środowiska Naturalnego i Rozwoju („Rio Declaration on Environment and Development”) podpisana w Rio zawiera zasady, które powinny uwzględniać wszystkie programy ekorozwoju.

W wyniku zaadaptowania strategii zrównoważonego rozwoju przez przemysł turystyczny podczas „Światowej Konferencji na temat Zrównoważonej Turystyki”, która odbyła się w kwietniu 1995 roku na hiszpańskiej wyspie Lanzarote, zaistniało pojęcie „zrównoważonej turystyki” (*sustainable tourism*)⁹.

Turystyka zrównoważona (ang. *sustainable tourism*) w odniesieniu do obszarów o wyjątkowych walorach przyrodniczych nazywa się turystyką łagodną (*soft-tourism*) lub przyjazną środowisku (*environmentally friendly tourism*, *environmentally sustainable tourism*), a więc zgodną z zasadami ekorozwoju¹⁰.

Według definicji Federacji Parków Narodowych i Rezerwatów Przyrody Europy, turystyka zrównoważona to „[...] każda forma rozwoju turystycznego, zarządzania i aktywności turystycznej, która podtrzymuje ekologiczną, społeczną i ekonomiczną integralność terenów, a także zachowuje dla przyszłych pokoleń w niezmienionym stanie zasoby naturalne i kulturowe tych obszarów”. Podstawę koncepcji turystyki zrównoważonej stanowi zatem osiągnięcie harmonii między potrzebami turystów, środowiska naturalnego i lokalnych społeczności¹¹. Natomiast Agenda 21 dla przemysłu turystycznego definiuje zrównoważony rozwój turystyki jako „[...] rozwój, który pozwala na zrealizowanie potrzeb współczesnych turystów i regionów turystycznych, a jednocześnie chroni i wzmacnia możliwości przyszłych konsumentów i producentów”.

Powiązanie idei rachunku sozoeconomicznego z masową turystyką pozwoliło stworzyć ideę turystyki alternatywnej i ekoturystyki. Dzisiaj te pojęcia rozumie się jako zjawiska przestrzenne, polegające na takim użytkowaniu i zagospodarowaniu turystycznym środowiska przyrodniczego, aby zapewnione było utrzymanie równowagi w systemach ekologicznych. Należy więc założyć rozwój takich form użyt-

⁹ P. Bohdanowicz: Turystyka a świadomość ekologiczna. Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2006, s. 152-155.

¹⁰ E. Zaręba: Ekoturystyka. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006, s. 36.

¹¹ Ibid.

kowych, które nie zakłócają sprawności funkcjonowania przyrody. Podstawowe programy użytkowe regionów turystycznych powinny się sprowadzać do obsługi odpowiednich – wynikających z uwarunkowań przyrodniczych – form turystyki.

Międzynarodowa Unia Ochrony Przyrody (*World Conservation Union – IUCN*) sformułowała w 1996 roku definicję ekoturystyki jako „[...] ekologicznie odpowiedzialne podróżowanie i zwiedzanie stosunkowo nietkniętych obszarów przyrodniczych, w celu czerpania zadowolenia i korzystania z bogactw natury. Promuje ochronę przyrody, ma niewielki negatywny wpływ na środowisko i stwarza możliwości na aktywne społeczno-ekonomiczne zaangażowanie lokalnych społeczności¹²”.

W Deklaracji o Ekoturystyce z Quebec z 2002 roku „[...] ekoturystykę określa się jako taką turystykę zrównoważoną, która wyróżnia się aktywną ochroną dziedzictwa przyrodniczego i kulturowego, aktywizując do tego lokalną społeczność, przyczyniając się do poprawy dobrobytu gospodarczego¹³”.

Ekoturystyka jest dla wielu szansą rozwoju psychospołecznego; wymaga ona jednak turystów wyspecjalizowanych. Nie chodzi tu o ich możliwości organizacyjne czy finansowe, lecz o sposób myślenia i postępowania. Ekoturystyka nie jest tylko sposobem spędzania wakacji, lecz stylem bycia i dotyczy najczęściej turystów indywidualnych lub podróżujących w małych grupach.

Turystykę zrównoważoną przeciwstawia się turystyce konwencjonalnej, zwanej twardą albo masową, która narusza stan równowagi panujący w przyrodzie i nie liczy się z wymogami środowiska. Trzeba tu wyraźnie zaznaczyć, że turystyka zrównoważona nie jest antymasowa i nie ma na celu ograniczenia liczby turystów podróżujących po świecie. Przeciwnie, zakładając rosnące zapotrzebowanie na usługi turystyczne, tworzy tylko ramy dla rozwoju turystyki jak najbardziej przyjaznego środowisku¹⁴. W tabeli 1 przedstawiono dwa odmienne typy uprawiania turystyki.

Tabela 1

Porównanie „twardego” i „miękkiego” typu uprawiania turystyki

Turystyka „twarda”	Turystyka „miękka”
1	2
Turystyka masowa	Turystyka indywidualna, rodzinna
Mało czasu	Dużo czasu
Szybkie środki lokomocji	Odpowiednie środki lokomocji
Sztywny program	Spontaniczne decyzje
Z przewodnikiem	Sam sobie przewodnikiem
Importowany styl życia	Miejscowy styl życia
Osobliwości i ciekawostki	Poszukiwanie przeżyć
Wygodnie i pasywnie	Męcząco i aktywnie

¹² Ibid., s. 49.

¹³ www.gu.edu.au/centre/icer

¹⁴ D. Zaręba: Ekoturystyka. Op. cit., s. 37.

cd. tabeli 1

1	2
Brak intelektualnego przygotowania	Uprzednie przygotowanie
Nieznajomość i niechęć do języków obcych	Nauka, doskonalenie języków
Poczucie wyższości	Radość z nauki, kontaktowość
Zakupy	Kupno prezentów

Źródło: J. Gracz, T. Sankowski: Psychologia w rekreacji i turystyce. AWF, Poznań 2001, s. 47.

Można zauważyć, że tzw. turystyka miękka jest bardziej przemyślana niż tradycyjna – twarda. Jest ona bardziej dojrzała, dostarcza zadowolenie i satysfakcję, a przede wszystkim nie degraduje otoczenia.

Ogólnie ekoturystyką nazywa się więc turystykę o nastawieniu prośrodowiskowym, tj. dbającą o prawidłowy kontakt człowieka z przyrodą; uważa się, że ekoturystyka jest organizowana przez zainteresowanych zachowaniem naturalnego krajobrazu w jak najlepszym stanie. Ekoturystyka to też wymogi etyczne, umiejętność zarządzania środowiskowego w regionach, przedsiębiorstwach, skali lokalnej i w kategoriach polityki ekologicznej państwa¹⁵.

Najważniejsze cechy, które wyróżniają ekoturystykę spośród innych form podróżowania, to:

1. Dbanie o harmonię ekosystemów przyrodniczych i odrębności kulturowej lokalnych społeczności.
2. Forma aktywnego i dogłębnego zwiedzania obszarów o wybitnych walorach przyrodniczych i kulturowych.
3. Dostarczanie środków finansowych na skuteczną ochronę wartości dziedzictwa przyrodniczego i kulturowego oraz przynoszenie realnych korzyści ekonomiczno-społecznych ludności miejscowej.

Te cechy pozwalają dostrzec i rozwijać się „zielonej ekoturystyce”¹⁶.

Konkurencyjność ekoturystyki jest największa na obszarach wiejskich, gdzie może się rozwijać turystyka wiejska, farmerska, agroturystyka. Poza walorami krajo-
brazowymi, wynika to przede wszystkim z bogactwa kulturowego wsi, tradycyjnych form gospodarowania, a także ze znacznie lepiej (np. w Europie Środkowo-Wschodniej niż w krajach „starej” Europy) zachowanego środowiska przyrodniczego. Tradycyjne sposoby gospodarowania i uprawy roli dały szansę na przetrwanie wielu zagrożonych gatunków i siedlisk. Dzisiaj mogą być one bardzo ważną atrakcją turystyczną i z czasem możliwością uzyskania dodatkowych dochodów dla mieszkańców wsi.

¹⁵ www.natura2000.org.pl

¹⁶ D. Zaręba: Ekoturystyka. Wyzwania i nadzieje. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2000, s. 47.

Szansą dla rozwoju obszarów wiejskich, szczególnie tych cennych przyrodniczo, może i powinna być ekoturystyka. Ta forma aktywnego i twórczego zwiedzania obszarów o wybitnych walorach przyrodniczych i kulturowych pozwala na ochronę ekosystemów przyrodniczych i zachowanie odrębności kulturowych lokalnych społeczności, dostarczając jednocześnie środków finansowych niezbędnych dla rozwoju społeczno-ekonomicznego lokalnej ludności i czynnej ochrony dziedzictwa przyrodniczego i kulturowego.

Ekoturystyka ma szansę połączyć wykorzystanie walorów przyrodniczych i kulturowych z aktywnym wypoczynkiem, obejmuje bowiem różne rodzaje aktywności rekreacyjnej związane z przyrodą, turystyką krajoznawczą, kulturową i etniczną, wykorzystując zasoby i walory cennych przyrodniczo obszarów¹⁷.

Można wyróżnić kilka rodzajów ekoturystyki, np.:

- wędrówki i wspinaczki wysokogórskie,
- wędrówki piesze,
- wycieczki rowerowe,
- wycieczki kajakowe,
- spływy pontonami i tratwami,
- rejsy, wyprawy żeglarskie,
- wycieczki konne,
- nurkowanie,
- wyprawy ornitologiczne,
- safari,
- wyjazdy tematyczne, hobbystyczne,
- wyprawy geologiczne, astrologiczne.

Oczywiście wszystkie ww. mają być realizowane w sposób ekologiczny, czyli z troską o jak najmniejsze ingerowanie w pierwotne ekosystemy. Do form podróży, których nie można zaliczyć do rodzajów ekoturystyki, z pewnością nie należą m.in.: pobyty w wielkich aglomeracjach, renomowanych kurortach nadmorskich i górskich, jak również zwiedzanie ośrodków przemysłowych i obiektów współczesnej nauki i techniki, wyjazdy na olimpiady sportowe, zwiedzanie ogrodów zoologicznych i wyjazdy biznesowe¹⁸.

¹⁷ Opracowanie pochodzi z publikacji wydanej w ramach projektu „Fundusze UE na rzecz zrównoważonego rozwoju” dofinansowanego przez Federalne Ministerstwo Środowiska, Ochrony Przyrody i Bezpieczeństwa Reaktorów Republiki Federalnej Niemiec.

¹⁸ D. Zaręba: Ekoturystyka. Wyzwania i nadzieje. Op. cit., s. 72-76.

Współczesny ekoturysta

Zdecydowanie można powiedzieć, że ekoturystyka jest zjawiskiem społecznym. Wydaje się, że w niektórych kręgach era dominacji konsumpcji zmierza ku schyłkowi. W połowie lat 80. turystyka weszła w taką fazę rozwoju, w której turysta oczekuje niezwykłych przeżyć i wrażeń, poszukuje tzw. „smaku życia”. Spada więc zainteresowanie wypoczynkiem typu „3S” (*Sun-Sea-Sand*) na korzyść czynnego wypoczynku, rekreacji, poznawania i zielonej turystyki. Wielu turystów wybiera zatem turystykę zrównoważoną, choćby ze względu na bliskość z przyrodą. Inni – ponieważ wypoczynek na wsi nie jest zbyt kosztowny – patrzą na ten rodzaj turystyki przez pryzmat ekonomicznych korzyści. Natomiast turyści pochodzący z dużych miast, a w szczególności z krajów wysoko rozwiniętych gospodarczo, często są skłonni do zapłacenia każdej kwoty pieniężnej, żeby tylko zamieszkać np. w wiejskiej chacie i uczestniczyć w życiu jej mieszkańców. Osoby pochodzące z dużych aglomeracji miejskich chętniej wybierają do wypoczynku miejsca ciche, z dala od miejskiego zgiełku.

W celu scharakteryzowania współczesnych ekoturystów zestawiono ich cechy w tabeli 2. Zamieszczono w niej wyniki badań przeprowadzonych w 1994 roku z inicjatywy Międzynarodowego Towarzystwa Ekoturystycznego w Stanach Zjednoczonych i Kanadzie. Badaniom poddano ekoturystów pochodzących z USA i Kanady oraz ekoturystów z innych krajów, którzy za cel podróży wybrali kraje Ameryki Północnej.

Tabela 2

Charakterystyka ekoturysty

CHARAKTERYSTYKA SPOŁECZNO-EKONOMICZNA	
Wiek	Ekoturysty dominują w przedziałach wiekowych: 34-54 albo 45-65 lat
Wykształcenie	Większość ekoturystów ma wykształcenie średnie, a duża część wykształcenie wyższe (łącznie 82%)
Płć	Kobiety i mężczyźni okazują się być takimi samymi entuzjastami zielonej turystyki. Mężczyźni chętniej interesują się specjalistycznymi wyprawami wymagającymi dobrej kondycji fizycznej. Kobiety bardziej nastawiają się na wycieczki ogólnopoznawcze, podróże edukacyjne i kulturowo-etnograficzne
Dochody	Ekoturysty to osoby raczej zamożne, o średnich i wysokich dochodach przypadających na całe gospodarstwo domowe
Zawód	Osoby pracujące w bardzo różnych zawodach, często na własny rachunek, niezależne finansowo i dysponujące większą ilością wolnego czasu oraz osoby przebywające na emeryturze
CHARAKTERYSTYKA DEMOGRAFICZNA	
Kraj pochodzenia	Ekoturysty pochodzą z krajów wysoko rozwiniętych, o silnej urbanizacji i industrializacji, które najsilniej odczuwają skutki niekontrolowanego wzrostu gospodarczego i degradacji środowiska

cd. tabeli 2

CHARAKTERYSTYKA ZE WZGLĘDU NA MOTYWY PODRÓŻY	
Sposób podróżowania	
- Wielkość grupy	Większość ekoturystów (60%) podróżuje w parach, 15% w gronie rodziny, 13% samotnie
- Długość podróży	Wyprawy ekoturystyczne są zwykle dłuższe niż innego rodzaju wyjazdy, dlatego turyści mają więcej czasu na dokładniejsze poznanie regionu, jego historii, kultury, przyrody
- Termin podróży	Większość ekoturystów preferuje miesiące letnie, ale zauważa się, że są oni bardziej skłonni do podróżowania poza sezonem niż inni turyści
- Częstotliwość podróżowania	Ekoturysty podróżują częściej niż inni turyści
- Forma podróży	Zwiedzają w sposób aktywny i intensywny. Większość preferuje podróże zawierające elementy kilku różnych form zielonej turystyki. Około ¼ ekoturystów uważa obserwowanie dzikiej przyrody za swoje ulubione zajęcie w czasie podróży
- Rodzaj zakwaterowania	Większość wybiera intymne, skromne zakwaterowanie w domkach kempingowych, małych pensjonatach, na kempingach, kwaterach prywatnych, w gospodarstwach agroturystycznych
- Najważniejsze elementy podróży	Badani konsumenci za najważniejsze elementy ekoturystycznej wyprawy uznają: lokalizację w wartościowym i malowniczym regionie przyrodniczym i kulturowym
Zainteresowania	Ekoturysty mają bardzo różne zainteresowania. Pewną grupę stanowią osoby profesjonalnie zajmujące się różnymi dziedzinami nauki, np. ornitologią, botaniką, etnografią, fotografią przyrodniczą
Styl życia	Zdrowy, aktywny, tzw. zieloni konsumenci kupujący produkty i usługi przyjazne dla środowiska
Postawy, cechy charakteru	Tolerancyjność, liberalność, otwartość, szerokie horyzonty myślowe i rozległe zainteresowania

Źródło. D. Zaręba: Ekoturystyka. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006, s. 86-88.

W Polsce nie przeprowadzono jeszcze kompleksowych badań rynku ekoturystycznego, ale można przypuszczać, iż nie będą one odbiegały zasadniczo od amerykańskich. Znaczną grupę stanowią osoby z mniejszymi dochodami, szukające w ekoagroturystyce szansy na tańszy i atrakcyjny wypoczynek dla całej rodziny. W Polsce działa oddział Europejskiego Centrum Ekologicznego Rolnictwa i Turystyki (ECEAT – Poland). Ma on na celu promowanie i propagowanie turystyki w gospodarstwach ekologicznych¹⁹, a propagowanie idei ochrony przyrody jest priorytetowym celem współczesnego życia społeczno-gospodarczego.

¹⁹ Magazyn o podróżach „Voyage” 2008, nr 03 (116), marzec, s. 92.

Podsumowanie

Turystyka w wielu krajach jest głównym czynnikiem rozwoju gospodarczego, społecznego oraz politycznego. Stanowi ważne źródło dochodów państwa, jest motorem napędzającym rozwój miast i regionów, narzędziem walki z bezrobociem, a także powodem dobrobytu mieszkańców odwiedzanych miejscowości turystycznych. Wydatki turystów zagranicznych przyczyniają się do poprawy bilansu płatniczego kraju poprzez wpływy dewizowe z turystyki zagranicznej, natomiast wydatki mieszkańców pozwalają na redystrybucję dochodów z regionów bogatszych do uboższych.

Jednak obok wielu dobrodziejstw turystyki należy również brać pod uwagę jej negatywne skutki. Występują one przede wszystkim wtedy, gdy na określonym obszarze znajduje się zbyt duża liczba osób, co przyczynia się przede wszystkim do emisji zanieczyszczeń do środowiska naturalnego, a tym samym obniżenia atrakcyjności turystycznej określonego regionu. Dlatego też najlepszym rozwiązaniem dla dalszego rozwoju turystyki oraz ochrony walorów turystycznych jest dążenie do pogodzenia określonych elementów.

Większość nowoczesnych gospodarek stara się wspierać harmonijny, zrównoważony i trwały rozwój działalności gospodarczej, wysoką aktywność zawodową oraz wysoki poziom ochrony i poprawy stanu środowiska naturalnego, antropogenicznego, rozwój kulturalny i jakościowy wymiar życia.

Zrównoważona gospodarka turystyczna oparta na zasadach ekorozwoju oznacza korzyści dla chronionego środowiska, zapewnia tereny profilaktyki zdrowotnej i regeneracji sił człowieka żyjącego w warunkach cywilizacji technicznej, a także jest źródłem wysokich efektów ekonomicznych uzyskiwanych w tej dziedzinie i obszarach jej pokrewnych.

Biorąc pod uwagę to, że turystyka jest jedną z większych gałęzi gospodarki światowej i jej znaczenie wciąż rośnie, należy szczególnym zainteresowaniem objąć różne formy ekoturystyki, w tym agroturystykę. Ze względu na fakt, że liczba miejsc pracy w rolnictwie maleje, powoli mogą się rozwijać pozarolnicze miejsca pracy, a ekoagroturystyka wydaje się być dzisiaj najlepszą alternatywą dla zmniejszenia problemu bezrobocia na wsi.

Większość państw świata po „Szczycie Ziemi” zaakceptowała zasadę zrównoważonego rozwoju, który nie tylko ma zaspokajać obecne potrzeby, ale i ma nie zagrażać realizacji potrzeb innych pokoleń. Zgodnie z tą ideą, ochrona przyrody nie może stać w sprzeczności z rozwojem turystyki. Przyrodę chroni się dla człowieka i z myślą o nim, aby mógł z nią współistnieć z pożytkiem dla obu stron.

FROM ECO DEVELOPMENT TO ECO TOURISM

Summary

Tourism is seen as a very positive activity giving numerous economic, social and cultural advantages. It results in the development of civilization, too. Unfortunately, the reality is different from the previous expectations because of the massive development of tourism. It is accompanied by many destructive activities to natural environment. Research has been done to introduce only these that are environmentally friendly. This branch of industry is also very sensitive to the latest eco-trends. So, the local communities are activated to create their local eco awareness. It is also important to change the holiday standards by tourists to become satisfied with the eco tourism offer.



cene 24,00²¹

Informacja o Katedrze Eko

BG Akademii Ekonomicznej w Katowicach
nr inw.: W - 119621



W 119621

Katedra Ekonomii jest na w Katowicach. W jej skład wchodzi Zakład Konjunktury i Wzrostu C 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 konjunktury gospodarczej oraz badania nad dorobkiem polskiej myśli ekonomicznej dwudziestolecia międzywojennego i współczesnymi teoriami ekonomicznymi.

Co roku Katedra organizuje cykliczne konferencje naukowe o charakterze międzynarodowym. Jej pracownicy 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 978-83-7246-557-3