



X KONGRES
EKONOMISTÓW
POLSKICH



EKONOMIŚCI DLA ROZWOJU

SESJA III

„SFERA REGULACJI GOSPODARKI”

PEŁNE TEKSTY REFERATÓW

SPIS TREŚCI:

ELENA ANDRIANOVA, ANDREY DAVYDENKO, ANDREY DAVYDENKO, GULNARA ROMASHKINA, JERZY KAŻMIERCZYK

Bezpieczeństwo żywnościowe gospodarstw domowych w Rosji i jej regionach (na przykładzie regionu Tiumeń): problemy i sprzeczności

MACIEJ BAŁTOWSKI

KAPITALIZM PAŃSTWOWY – PATOLOGIA CZY PANACEUM?

KRISTINA BANNOVA, DARIA LAZUTINA, VITALI KHOROSHAVIN

HETEROGENEITY OF THE GRP STRUCTURE AS A RISK AND A RESOURCE FOR INCREASING LIFE QUALITY: CASE OF KURGAN REGION, RUSSIAN FEDERATION

KRISTINA BANNOVA, DARIA LAZUTINA

DIGITAL TAXATION: TAX ADMINISTRATION CHALLENGES AND BUSINESS SOLUTIONS

MIROSŁAW BOCHENEK

CZY SPÓR „PAŃSTWO *VERSUS* RYNEK” MA JESZCZE SENS?

KATARZYNA BORATYŃSKA

Bankructwo przedsiębiorstw w sektorze rolno-żywnościowym: wybrane mechanizmy regulacyjne

DR HAB. JAN L. BEDNARCZYK, PROF. UCZ.

POLITYKA PIENIĘŻNA NBP A WZROST GOSPODARCZY W POLSCE

DR ANNA BIAŁEK-JAWORSKA

Naturalny eksperyment czy wyboista droga do rozwoju przedsiębiorstw w Polsce

ANNA BISAGA, STANISŁAWA SOKOŁOWSKA

Rola wpr w rozwoju rolnictwa w polskich regionach na przykładzie badań w województwie opolskim

MARCIN CZAPLICKI

Podażowe ograniczenia akcji kredytowej w Polsce. Dlaczego po 2015 roku Polska gospodarka się demonetyzuje?

ANNA CZECH

SŁAWOMIR CZECH

Równość skonstruowana. Migawki z dziejów modelu szwedzkiego

WAWRZYNIEC CZUBAK, KRZYSZTOF PAWŁOWSKI
INWESTYCJE W POLSKIM ROLNICTWIE PO AKCESJI DO UE

ANDRZEJ CZYŻEWSKI, RYSZARD KATA, ANNA MATUSZCZAK
DOCHODY GOSPODARSTW DOMOWYCH ROLNIKÓW – PROBLEM DYNAMIKI, PARYTETU I NIERÓWNOŚCI

BAZYLI CZYŻEWSKI, ALEKSANDER GRZELAK, MARTA GUTH, ANNA MATUSZCZAK
KONCEPCJA EKOEFEKTYWNOŚCI W ROLNICTWIE I JEJ DETERMINANTY ZASOBOWE

DR ROMAN DOLCZEWSKI
O SKRÓCENIE DYSTANSU STRATEGICZNEGO - POLSKA KRAJEM SŁUŻĄCYCH

DR ŁUKASZ GĘBSKI
RYNEK FINTECH – WYZWANIA REGULACYJNE I EDUKACYJNE

DR MAGDALENA HRYNIEWICKA
PROGRAM OPERACYJNY INTELIGENTNY ROZWÓJ - ZAŁOŻENIA I EFEKTY

DR INŻ. MATEUSZ JAKUBIAK
EWOLUCJA USŁUG EKOSYSTEMOWYCH JAKO NOWEGO PODEJŚCIA DO KAPITAŁU NATURALNEGO

DR ANDRZEJ JAKUBOWICZ
SPADEK I WZROST GOSPODARCZY W OKRESIE TRANSFORMACJI POLSKIEJ GOSPODARKI

STANISŁAW KASIEWICZ, LECH KURKLIŃSKI
REGULACYJNA ZASADA PROPORCJONALNOŚCI A DOMINACJA GLOBALNYCH PLATFORM CYFROWYCH

DR HAB. EWA KIRYLUK-DRYJSKA
REZULTATY ALOKACYJNE ZASTOSOWANIA WYBRANYCH ALGORYTMÓW SPRAWIEDLIWEGO PODZIAŁU DÓBR W SEKTORZE PUBLICZNYM

MAŁGORZATA KOŁODZIEJCZAK
MIEJSCE USŁUG W EUROPEJSKIM MODELU ROLNICTWA

ANNA KRAJEWSKA, STEFAN KRAJEWSKI
PŁACA MINIMALNA JAKO KONTROWERSYJNE NARZĘDZIE KSZTAŁTOWANIA DOCHODÓW

STEFAN KRAJEWSKI
Determinanty społecznej akceptacji zmian systemowych w Polsce

HANNA KUZIŃSKA

PRAKTYCZNE UJĘCIE GRANICY OPODATKOWANIA

DR HAB. ANDRZEJ LETKIEWICZ PROF. UG

REGULACYJNE UWARUNKOWANIA FUNKCJONOWANIA FUNDACJI PROWADZĄCYCH DZIAŁALNOŚĆ GOSPODARCZĄ

PROF. DR HAB. ADAM LIPOWSKI

Realna polityka gospodarcza - próba nowego ujęcia

DR HAB. PIOTR MASIUKIEWICZ, PROF. SGH

ROZWÓJ PIRAMID FINANSOWYCH A NIESKUTECZNOŚĆ PAŃSTWA

DR HAB. BOGDAN MIEDZIŃSKI

Interesy a ład gospodarczy

ANNA MOŹDZIERZ

O TRUDNOŚCIACH POMIARU WPŁYWU NIEZALEŻNYCH INSTYTUCJI FISKALNYCH NA STABILNOŚĆ FINANSÓW PUBLICZNYCH

PROF. DR HABIL. JÓZEF ORCZYK

Regionalizm w koncepcjach polityki społecznej

PROF. DR HAB. ALEKSANDER PANASIUK

Rynek turystyczny jako obszar regulacji gospodarki. Aspekty podmiotowe i instrumentalne

KAROLINA PAWLAK

Skutki włączenia w obszar unii celnej Unii Europejskiej dla polskiego handlu zagranicznego produktami rolno-spożywczymi – z perspektywy 15 lat po akcesji do UE

MGR INŻKRZYSZTOF PIOTR PAWŁOWSKI, DR HAB. WAWRZYNIEC CZUBAK

MIKROEKONOMICZNE EFEKTY PROINWESTYCYJNYCH MECHANIZMÓW WSPÓLNEJ POLITYKI ROLNEJ

DR HAB. MARTA POSTUŁA

SKUTECZNOŚĆ NARODOWYCH INSTRUMENTÓW FISKALNYCH W REALIZACJI PUBLICZNYCH ZADAŃ GLOBALNYCH

SEBASTIAN STĘPIEŃ, KATARZYNA SMĘDZIK-AMBROŻY, ANDRZEJ CZYŻEWSKI

INSTRUMENTARIUM POLITYKI ROLNEJ UNII EUROPEJSKIEJ. OD CZEGO ODCHODZIMY, DO CZEGO DĄŻYMY?

ELŻBIETA JADWIGA SZYMAŃSKA

SZANSE I ZAGROŻENIA ROZWOJU PRODUKCJI ŻYWCA WIEPRZOWEGO W POLSCE

MAREK SZCZEPAŃSKI

BADANIE MOŻLIWOŚCI WYKORZYSTANIA DOROBKU EKONOMII BEHAWIORALNEJ W SFERZE REGULACYJNEJ
GOSPODARKI W POLSCE

WIESŁAW SZCZĘSNY

ALOKACJA ŚRODKÓW PUBLICZNYCH – WYZWANIA XXI WIEKU

MAGDALENA ŚLIWIŃSKA

FAIR TRADE WYZWANIEM DLA ROLI PAŃSTWA W GOSPODARCE GLOBALNEJ

DR HAB. MARCIN ŁUSZCZYK, PROF. PO

DR AGNIESZKA THIER

INTERNACJONALIZACJA ORAZ SUKCESJA W PRZEDSIĘBIORSTWACH RODZINNYCH WOBEC WYZWAŃ ROZWOJU
ZRÓWNOWAŻONEGO I TRWAŁEGO

JACEK TOMKIEWICZ

Cele i instrumenty polityki gospodarczej - czego nauczył nas kryzys

MGR KAROLINA TRZASKA

Ograniczenia rynku krajowego a dynamika branży (na przykładzie sektora obuwniczego)

PROF. DR HAB. ANDRZEJ PIOTR WIATRAK

REGIONALNE INTELIGENTNE SPECJALIZACJE JAKO INSTRUMENT ZARZĄDZANIA INNOWACYJNEGO

URSZULA ŻUŁAWSKA

POLSKA TRANSFORMACJA W ŚWIELE KONCEPCJI PATH DEPENDENCE. PRZYKŁAD FINANSÓW PUBLICZNYCH.

KATARZYNA KRECZMAŃSKA-GIGOL

WEJŚCIE DO STREFY EURO I JEGO SKUTKI A KONWERGENCJA REALNA

GABRIELA PRZESŁAWSKA

INSTYTUCJONALNE DETERMINANTY MIĘDZYNARODOWEJ KONKURENCYJNOŚCI KRAJU W DOBIE CZWARTEJ REWOLUCJI
PRZEMYSŁOWEJ

JERZY WILKIN

Znaczenie uniwersytetów w epoce postprawdy

Elena Andrianova

Kierownik Katedry Socjologii Ogólnej i Ekonomicznej

Tyumen State University

Starszy Naukowiec, Zachodni Syberyjski FCTAS, Rosyjska Akademia Nauk

Andrey Davydenko

badacz, Talin, Estonia

Vladimir Davydenko

Kierownik Centrum Badawczego, Professor

Instytut Finansowo-Ekonomiczny

Tyumen State University

Gulnara Romashkina

Profesor Katedry Bezpieczeństwa Informacji, Analiz Systemów i Kontroli

Tyumen State University

Jerzy Kaźmierczyk

Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu

Tyumen State University

HOUSEHOLD FOOD SECURITY IN RUSSIA AND ITS REGIONS (ON THE EXAMPLE OF THE TYUMEN REGION): PROBLEMS AND CONTRADICTIONS

Bezpieczeństwo żywnościowe gospodarstw domowych w Rosji i jej regionach (na przykładzie regionu Tiumeń): problemy i sprzeczności¹

Summary

This paper characterizes and analyses the ambiguous situation in the area of food availability and trust in a variety of food sellers. In the latest phase of agricultural reform policies (2014-2018), the Russian government has tried three strategies to encourage domestic production of livestock products and discourage imports: tariff and non-tariff barriers, state support to producers of selected livestock products and a partial embargo on food imports from the main exporters. State food programs in Russia (covering 2013-2020) had specific targets for mobilization of contributions from business toward achieving the program goals. Much of this contribution was in the form of investment loans advanced to agribusiness facilitated by interest rate subsidies. All this affects the availability of food for end customers and their trust. The paper bases on data of sociological research on food security of the Tyumen region for 2011-2020 (mass survey of 1610 people, expert interviews of 50 people). We have been studied and evaluated problems of food security in various social strata in Russia.

Keywords: food safety, food quality, nutrition, trust, informed consumption.

Abstrakt

Artykuł charakteryzuje i analizuje niejednoznaczną sytuację w zakresie dostępności żywności i zaufania w stosunku do różnego rodzaju sprzedawców żywności. W ostatniej fazie reformy rolnej (2014-2018) rosyjski rząd wypróbował trzy strategie mające na celu zachęcenie do krajowej produkcji produktów zwierzęcych i zniechęcanie do importu: bariery taryfowe i pozataryfowe, wsparcie państwa dla producentów wybranych produktów zwierzęcych oraz częściowe embargo na import żywności od głównych eksporterów. Państwowe programy żywnościowe w Rosji (obejmujące lata 2013-2020) miały określone cele w zakresie mobilizacji przedsiębiorstw. Istotne znaczenie miały pożyczki inwestycyjne udzielonych agrobiznesowi z dopłatami do oprocentowania. Wszystko to wpływa na dostępność żywności dla klientów końcowych oraz na ich zaufanie. W artykule wykorzystano dane z badań socjologicznych na temat bezpieczeństwa żywnościowego regionu

¹ Badania zrealizowane dzięki wsparciu the Russian Foundation for Basic Research (projekt 19-29-07131 "Modelling and measurement of human capital and its forms in the context of economy digitalization: resources, flows, institutions").

Tiumień na lata 2011-2020 (badanie ankietowe 1610 osób oraz wywiady z 50 ekspertami). Przebadano i oceniono problemy bezpieczeństwa żywnościowego w różnych warstwach społecznych w Rosji.

Słowa kluczowe: bezpieczeństwo żywnościowe, jakość żywności, żywienie, zaufanie, świadome spożywanie.

Wprowadzenie

Bezpieczeństwo spożywanej żywności jest ściśle powiązane ze zdrowiem publicznym, jakością życia i dostępnością odpowiednich towarów. Ta ostatnia jest szczególnie ważna obecnie w Rosji borykającej się ze skutkami ochłodzenia i kryzysu gospodarczego. W czasach kryzysu możliwości wyboru produktów wysokiej jakości są ograniczone, a równowaga żywieniowa jest zaburzona. Dalsze analizy będą się opierać o Koncepcję Bezpieczeństwa Żywności Organizacji Narodów Zjednoczonych do spraw Wyżywienia i Rolnictwa (FAO). Dotyczy ona różnych aspektów spożywania wystarczającej ilości wysokiej jakości żywności, a także jej fizycznej i ekonomicznej dostępności. Badania uwzględniają różne zagrożenia, a bezpieczeństwo żywnościowe jest rozumiane jako brak niepewności żywnościowej. Interpretacje bezpieczeństwa żywnościowego zmieniały się historycznie, politycznie i ekonomicznie. Rosyjscy biurokraci nigdy nie traktowali problemu jakości żywności w Rosji/ZSRR jako priorytetowego (Allen, de Brauw 2018; Poole, Echavez, Rowland 2018; Thow, Greenberg, Hara, Friel, DuToit, Sanders 2018).

Jednocześnie koncepcja bezpieczeństwa żywności i żywienia są ze sobą powiązane (Bilali 2019; FAO 2009). Światowy Dzień Bezpieczeństwa Żywności ogłoszony przez Zgromadzenie Ogólne ONZ odbył się po raz pierwszy w dniu 06/07/2019. Takie środki mają na celu zwrócenie uwagi opinii publicznej na potrzebę udziału wszystkich części łańcucha produkcji, dystrybucji i konsumpcji produktów żywnościowych w zapewnianiu i kontroli jakości i bezpieczeństwa. FAO zwraca uwagę na fakt, że oprócz problemów związanych z głodem, brakami żywności i niedożywieniem, na świecie narastają zagrożenia nadwagi i otyłości (Organizacja Narodów Zjednoczonych do spraw Wyżywienia i Rolnictwa). W niniejszym artykule badano poziom bezpieczeństwa żywnościowego. Osoby odczuwające umiarkowany brak bezpieczeństwa żywnościowego są zmuszone do kompromisu w sprawie jakości lub ilości spożywanej żywności. Większość krajów o umiarkowanym braku bezpieczeństwa żywnościowego to kraje silnie uzależnione od międzynarodowego handlu towarami. Należy do nich również Rosja.

Pomimo współpracy rządu Federacji Rosyjskiej z FAO, bezpieczeństwo żywnościowe jest rozumiane w Rosji nieco odmiennie. Podstawowe zasady, tj. potrzeba fizycznego i ekonomicznego dostępu do żywności w dowolnym miejscu są w pełni zgodne z koncepcją FAO. Jednocześnie cele dokumentów programowych pokazują, że rząd koncentruje się głównie na rozwoju substytucji importu (Отчёт Правительства о результатах работы в 2016 году 19 апреля), która jest realizowana m.in. poprzez politykę sankcji i antysankcji. W rezultacie Rosja w 2018 r. osiągnęła ponad 90% samowystarczalności w produkcji mięsa, 84% w produkcji mleka i 62% w owoców. Dostawy europejskich produktów do Rosji w latach 2013-2018 spadły o prawie połowę. W tym samym czasie udział wydatków na żywność w wydatkach Rosjan wzrósł w różnych grupach produktów z 40 do 60%. Ponadto wzrósł udział podrabianych produktów mlecznych oraz nasilił się czarnorynkowy handel owocami (Wegren, Nikulin, Trotsuk 2018).

W marcu 2019 r. rosyjskie Ministerstwo Rolnictwa przedstawiło zaktualizowaną doktrynę bezpieczeństwa żywnościowego (Об одобрении Правительством Российской Федерации проекта). Zmiany dotyczą głównie systemu oceny. Urzędnicy przeszli od zastępowania importu do omawiania możliwości eksportowych, monitorując udział rosyjskich produktów w konsumpcji.

Takie sformułowanie problemu jest nadal determinowane postrzeganiem bezpieczeństwa kraju przez pryzmat możliwych zagrożeń zewnętrznych – sankcji i wojen handlowych, różnego rodzaju konfliktów, a także kryzysów w gospodarce i rolnictwie. Państwo przyjęło program kompleksowego rozwoju obszarów wiejskich, który dotyczy projektów infrastrukturalnych, zasobów pracy, zastępowania importu i orientacji proeksportowej (Развитие сельских территорий). Niemniej jednak, dokumenty te wciąż są dalekie od zrozumienia głębokich problemów, które powstawały w branży w ciągu ostatnich 30 lat. S.Yu. Barsukova wskazuje, że w ZSRR, nawet w najbardziej „stagnacyjnych” okresach, spożycie tak

znaczących produktów żywnościowych jak mleko było na nieosiągalnym obecnie poziomie (Барсукова 2016, s. 8). O tym, co i jak produkuje się w rosyjskim sektorze rolnym, analizuje na przykład Z.I. Kalugin w swojej monografii (Калугина 2015). Kontrola bezpieczeństwa produkcji żywności jest niemożliwa w warunkach archaicznej struktury rolniczej, która gwałtownie pogorszyła się w latach 90. Nawet obecnie wysoki odsetek produktów niskiej jakości, w tym importowanych, prowadzi do znacznego spadku poziomu zdrowia publicznego (Калугина 2015, s. 31). Stosunkowo wysoka opłacalność produkcji podrabianej żywności niskiej jakości prowadzi do nierentowności produkcji wysokiej jakości (Барсукова 2016, s. 16). W rezultacie, kupując tańsze produkty, ludzie często ryzykują swoim zdrowiem. Na przykład „produkty mleczne kupowane są głównie przez obywateli zamożniejszych, osoby o niskich dochodach kompensują ich brak zwiększonym spożyciem ziemniaków i produktów piekarniczych” (Барсукова, 2016 s. 9). N. Shagayda i V. Uzun zauważają, że pełne zaspokojenie zapotrzebowania na mięso i produkty mięsne osiąga się poprzez zwiększenie konsumpcji tańszych, ale mniej zdrowych, a nawet szkodliwych produktów (Шарайда, Узун 2015b, s. 27-38, 76). Oceny sytuacji nie upraszczają trudności z analizą i interpretacją danych dotyczących pełnego bezpieczeństwa żywnościowego w różnych regionach (Шарайда, Узун 2015a). H. El Bilali w swoim niedawnym przeglądzie tekstów w zeszytach naukowych Scopus stwierdził, że pomimo wysokiego poziomu poparcia dla kompleksowego przeglądu bezpieczeństwa żywności i żywienia, takie podejście jest wciąż rzadko spotykane w publikacjach (Bilali 2019, s. 566). Taki kontekst jest jeszcze rzadszy w publikacjach rosyjskich badaczy. Niniejszy artykuł ma na celu uzupełnienie luki w badaniach w tej dziedzinie.

Celem niniejszego artykułu jest ocena postrzeganego poziomu bezpieczeństwa żywności z uwzględnieniem zaufania klientów w stosunku do sprzedawców. Rozważony zostanie problem zaufania publicznego do jakości i bezpieczeństwa żywności, a także sposobu i miejsca zakupu żywności. Szeroko rozwijane są nowe praktyki i technologie sprzedaży. Interesujące jest czy nastąpiły zmiany jakościowe w zachowaniach konsumentów przy zakupie żywności. Jak zróżnicowane są takie praktyki w miejscach zakupu w zależności od rodzaju rozliczeń, poziomu dochodów i statusu respondenta?

Postawiono następujące hipotezy:

1. Klienci w większości ufają jakości i bezpieczeństwu kupowanej żywności.
2. Według opinii klientów najbezpieczniejsze i najwyższej jakości produkty spożywcze są sprzedawane w sklepach firmowych.
3. Klienci chcieliby kupować towary w sklepach firmowych, ale są one zbyt drogie i dlatego zakupy w tego rodzaju sklepach są ograniczone.
4. Zachowanie konsumentów żywności w dużej mierze zależy od miejsca zamieszkania ludzi, ich wykształcenia i dochodów.
5. Istnieją znaczne sprzeczności między interesami sprzedawców (pośredników) i producentów.

Wykorzystano dane empiryczne pozyskane na podstawie badań empirycznych przeprowadzonych przez Tyumen State University w okresie kwiecień – maj 2018 r. na terytorium regionu Tiumeńskiego, tj. regionu Syberii Zachodniej, a tamtejsza ludność w wielu cechach społecznych i ekonomicznych (m.in. stopień zamożności) jest podobna do typowego, przeciętnego Rosjanina (Андреанова, Давыденко, Ромашкина 2017). Badanie obejmowało wywiady z 51 ekspertami – kierownikami przedsiębiorstw zajmujących się produkcją i przetwórstwem rolnym (23) i detalicznym (9) artykułami spożywczymi, władzami rządowymi i gminnymi (9) oraz naukowcami (10) związanymi z badanym obszarem. Ponadto wśród mieszkańców regionu przeprowadzono ankietę (1610 osób). Próba była wielowarstwowa oraz reprezentatywna ze względu na płeć i strukturę wiekową mieszkańców wsi i miast. Badaniem objęto mieszkańców miast (66%) i wsi (34%), mężczyzn (44%) i kobiety (56%). Poziom ufności wynosił 95% a błąd próbkowania² $\Delta < 3$. W analizie wzięto pod uwagę rodzaj miejscowości (wieś / miasto), wiek, poziom wykształcenia, samoocenę poziomu dochodów materialnych, status (liczba podwładnych w głównym miejscu pracy, stanowisko i dziedzinę działalności).

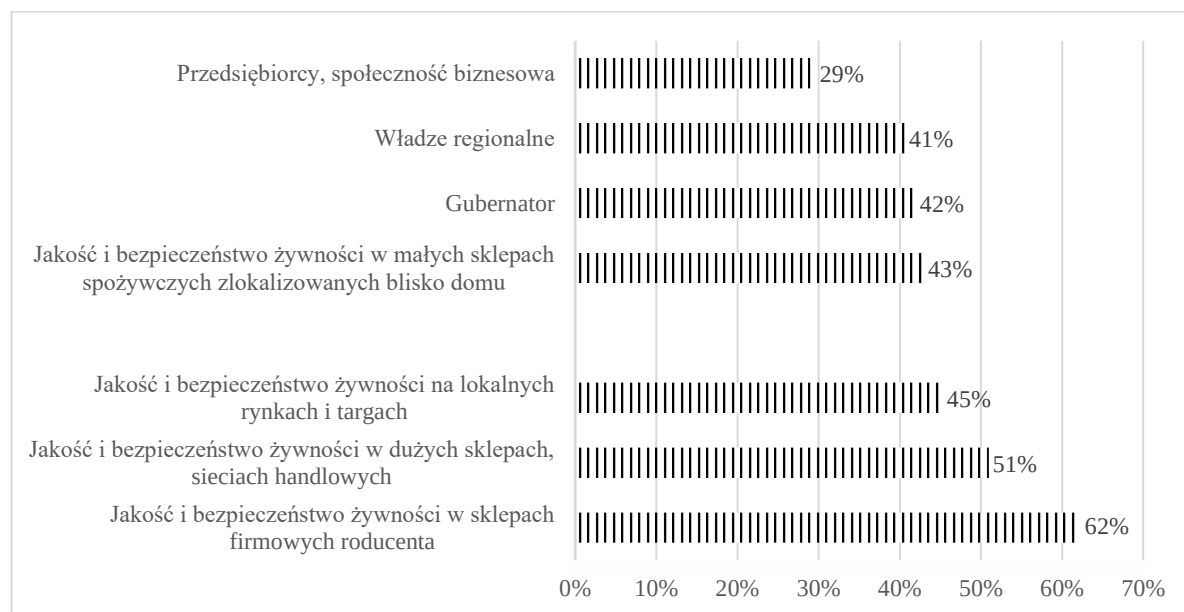
Teoretyczne podstawy bezpieczeństwa żywnościowego

² Obliczenie błędu pomiaru przeprowadzono zgodnie ze wzorem Paniotto: $\Delta \approx \sqrt{\frac{1}{n} - \frac{1}{N}}$

Wpływ podmiotów prowadzących sprzedaż żywności na bezpieczeństwo żywności został zbadany na przykład przez Audet, Lefèvre, Brisebois, El-Jed na przykładzie rynków żywności w Montrealu (Audet, Lefèvre, Brisebois, El-Jed 2017). Zauważyli oni, że rynki sezonowe sprzedając świeże owoce i warzywa bezpośrednio konsumentom, zwiększają ekonomiczną i fizyczną dostępność żywności. Ely, Geall, Song podkreślili różnice między bezpieczeństwem żywnościowym a rolnictwem ekologicznym (Ely, Geall, Song 2016). Regionalne aspekty problemu badali Fauchald, Hausner, Schmidt, Clark. Analizowali problemy związane z zapewnieniem bezpieczeństwa żywnościowego w regionach arktycznych pod presją czynników zewnętrznych, takich jak globalne ocieplenie, zmiany w kulturze żywności i rolnictwie oraz rozwój lokalnych komercyjnych rynków żywności (Fauchald, Hausner, Schmidt, Clark 2017). Ważne jest, że duże systemy społeczno-ekologiczne można opisać w kategoriach bezpieczeństwa ekonomicznego, zrównoważenia zasobów, w tym samoorganizacji i nawyków żywieniowych. Czynniki społeczne i spożywanie żywności w tradycji psychologicznej zbadali W. Kjaernes i L. Holm, (Kjaernes, Holm 2007). Psychologiczne aspekty wyboru produktów ze strony postrzegania ryzyka, zysku i zaufania były badane przez J. de Jonge i współautorów (Jonge, Kleef, Frewer, Renn 2007), a z kolei znakowanie i etykietowanie produktów przez van Dam i van Trip (Dam, Trijp 2007), natomiast jakość i stosunek do półproduktów były analizowane przez K.G. Grunert (Grunert 2007). Badania psychologiczne wskazują na różnicę w kryteriach wyboru produktów dla różnych kultur, ludzi i grup społecznych oraz dynamikę tych ocen. Manipulowanie preferencjami konsumentów, szkoda, jaką te manipulacje wyrządzają rynkowi i ludziom – konsumentom, były szczegółowo badane w pracach M. Osmana i W. Nelsona (Osman, Nelson 2019). Autorzy cytowali szereg „reakcji” konsumentów na „interwencje behawioralne” i „rażące naciski”, a także uzasadnili potrzebę kontroli w tym obszarze.

Weryfikacja empiryczna

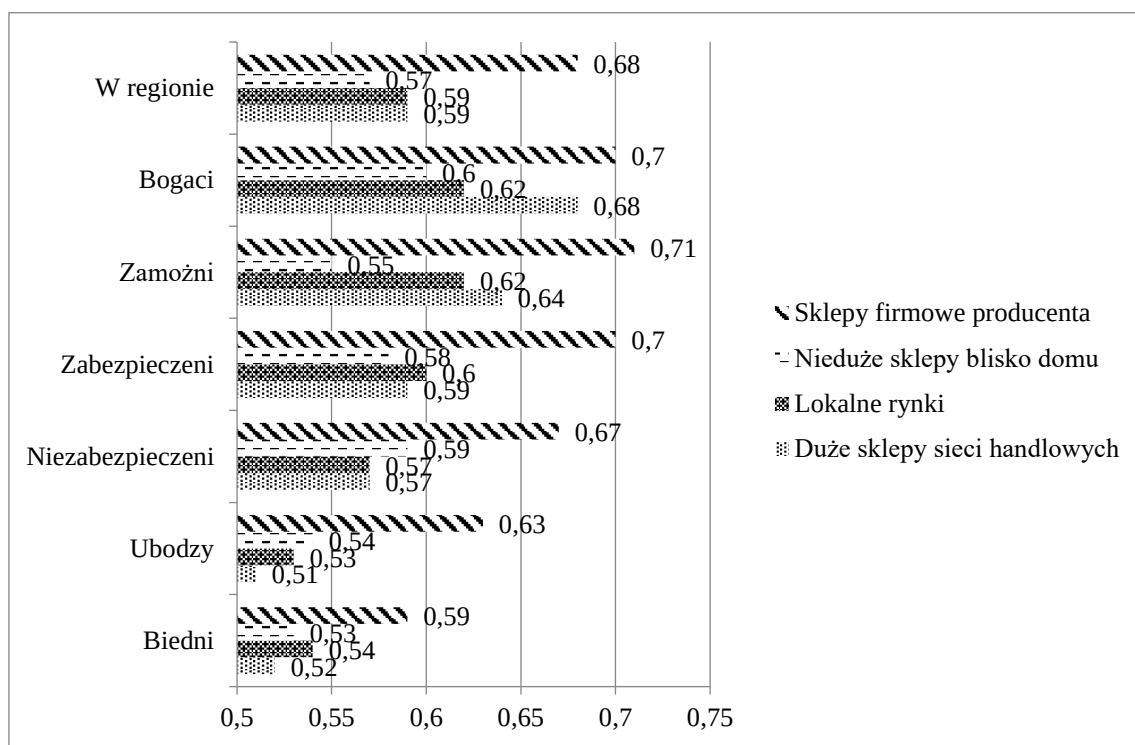
Zaufanie można rozpatrywać na podstawie szerokiej gamy pojęć, a rozumienie zaufania różni się znacznie w różnych naukach (Давыденко, Ромашкина, Андрианова, Лазутина 2018; Davydenko, Kaźmierczyk, Romashkina, Andrianova 2018). W opisywanym tu badaniu sprawdzano czy ludzie ufają jakości i bezpieczeństwu produktów spożywczych, które kupują u różnego rodzaju sprzedawców. Do analizy wykorzystano indeks zaufania (IZ) obliczony jako średnia ważona odpowiedzi, w którym 1 odpowiada „wszyscy w pełni ufają”, 0 odpowiada „wszyscy całkowicie nie ufają”.



Wykres 1. Odsetek osób ufających w całości lub w części (%). Odpowiedzi na pytanie „W jakim stopniu ufasz lub nie ufasz...”

Źródło: badanie własne.

Liderem zaufania do jakości i bezpieczeństwa żywności są firmowe sklepy producenta o wskaźniku IZ=0,68 dla wszystkich grup społecznych. 62% mieszkańców regionu ufa sklepom firmowym. Kolejne pod względem zaufania są duże sklepy, sieci handlowe – udział zaufania 51% (IZ=0,59), lokalne rynki i targi 45% (IZ=0,59), małe sklepy blisko domu 43% (IZ=0,57) (wykres 1). Jak się okazało, wskaźnik zaufania do sprzedawców co do jakości i bezpieczeństwa produktów spożywczych jest wyższy niż wskaźnik zaufania do wszystkich instytucji władzy w regionie, a rozproszenie danych jest niewielkie (wykres 1). Oznacza to, że w społeczeństwie panuje pewna zgoda co do zaufania do bezpieczeństwa i jakości żywności. Im bogatsi respondenci, tym wyższy poziom zaufania do jakości i bezpieczeństwa kupowanej żywności (wykres 2). Zależność ta odnosi się do wszystkich podmiotów prowadzących sprzedaż.

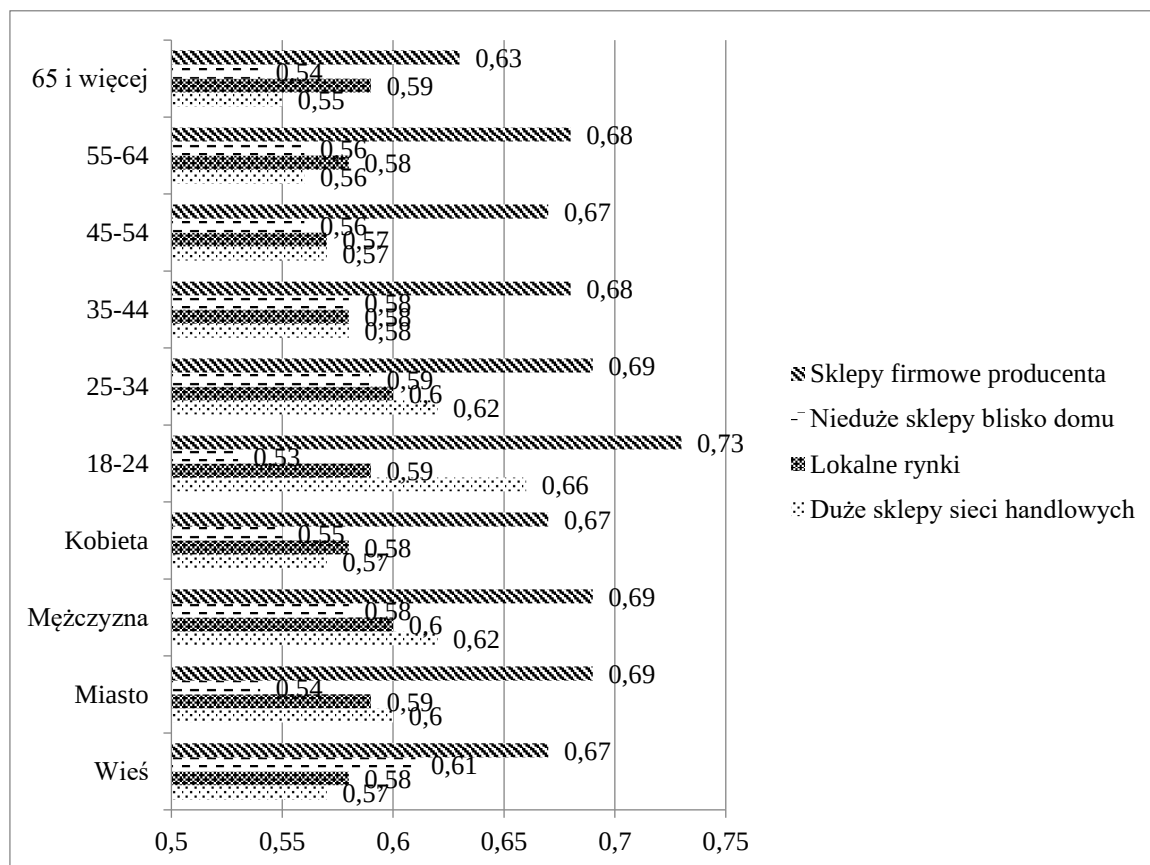


Wykres 2. Wskaźnik zaufania do jakości i bezpieczeństwa produktów spożywczych średnio według rodzaju sprzedawcy i zamożności respondenta

Źródło: badanie własne.

Istnieją różnice w środkowej części ocen zaufania. Badani wskazywali, że ufają dużym sklepom i sieciom handlowym, jeśli ich dochód był wystarczający na zakupy w tego typu sklepach (osoby „bogate”, „zamożne”). Wśród biednych i osób

poniżej klasy średniej przeważały małe sklepy zlokalizowane w okolicy własnego domu, a wśród najbiedniejszych lokalne rynki i targi. Poziom zaufania do firmowych sklepów producenta był najwyższy we wszystkich grupach społecznych. Ocena zaufania w stosunku do innych sprzedawców różni się w zależności od grupy docelowej (wykres 2). Na drugim miejscu w rankingu zaufania mężczyźni stawiają duże sklepy i sieci handlowe. Z kolei kobiety wymieniają małe sklepy w pobliżu domu, chociaż poziom różnic nie jest wysoki. Mieszkańcy miast bardziej ufają dużym sklepom i sieciom handlowym, a mieszkańcy wsi małym sklepom w pobliżu domu (różnica jest statystycznie istotna) (wykres 3). Im młodsi respondenci, tym wyższy poziom zaufania do sklepów firmowych i sieci handlowych.



Wykres 3. Wskaźnik zaufania do regionalnych operatorów sprzedaży dotyczący jakości i bezpieczeństwa produktów spożywczych średnio według rodzaju miejscowości, płci i wieku respondenta

Źródło: badanie własne.

Analiza wariancji (ANOVA) wykazała, że najwyższy poziom istotności różnic w przypadku indeksu zaufania dotyczył rodzaju miejscowości (dla małych sklepów typu „blisko domu” $F=28,3$), płci (dla dużych sklepów, sieci detalicznych $F=12,7$), poziomu dochodów (dla dużych sklepów, sieci handlowych $F=10,9$; sklepów firmowych producenta $F=5,4$), stanu cywilnego (dla dużych sklepów, sieci handlowych $F=6,5$; sklepów firmowych producenta $F=6,9$), rodzaju zatrudnienia (dla dużych sklepów, sieci detalicznych $F=8,9$; sklepów firmowych producenta $F=6,7$). Test ANOVA wykazał nieistotność różnic

względem statusu respondenta (liczba podwładnych) ($F < 5$) i poziomu wykształcenia ($F < 4$), rozbieżności we wskaźniku ufności nie przekraczają 0,05 punktu. Ludzie, niezależnie od statusu i dochodów, ufają przede wszystkim jakości i bezpieczeństwu żywności kupowanej w firmowych sklepach producenta. Takie produkty są jednak droższe i dlatego korzystają z nich zamożniejsi. Wraz ze spadającymi dochodami dostępność tych produktów gwałtownie spada, a konsumenci częściej korzystają z lokalnych rynków i targów. W przeciwieństwie do krajów europejskich, w których produkty kupowane podczas niedzielnych i świątecznych targów cieszą się dużym zaufaniem i popytem, we współczesnej Rosji tradycja ta została zatracona. Znaczące jest, że poziom wykształcenia i status w głównym miejscu pracy nie dają statystycznie istotnych różnic w poziomie zaufania do jakości i bezpieczeństwa produktów żywnościowych. Można założyć, że różnice dotyczą głównie przyczyn ekonomicznych. Poziom formalnego wykształcenia respondenta ma niewielkie znaczenie. Również analizowane różnice w zakresie cech kulturowych nie zostały ujawnione. Potrzebne są dodatkowe badania w celu przetestowania hipotezy. Wydaje się, że poziom edukacji formalnej ma coraz mniejsze znaczenie dla świadomości osoby w życiu codziennym, co wynika być może z powszechności edukacji. Pośrednie potwierdzenia tych wniosków uzyskano w innych badaniach (Ромашкина, Печеркина 2016; Давыденко, Ромашкина, Андрианова, Лазутина 2018).

Kolejnym ważnym zagadnieniem są praktyki preferowane na rynku żywności i ogólna dostępność żywności, a zwłaszcza żywności produkowanej przez lokalnych producentów. Klienci preferują sklepy spożywcze „obok domu/pracy” odpowiednio³ 76% i 71% w odniesieniu do produktów lokalnych producentów. Kupują również w supermarketach, dużych centrach handlowych i hipermarketach (74% i 66%); na lokalnych rynkach żywności (26% i 24%); bazach żywności (10% i 8%); lokalnych targach (9% i 11%); bezpośrednio od producenta (6% i 7%) oraz przez Internet (5% i 3%). Nie ma szczególnej luki między sklepami spożywczymi „blisko domu/pracy” a sklepami sieciowymi, zarówno ogólnie, jak i w przypadku produktów lokalnych producentów. Natomiast, sklepy sieciowe i duże centra handlowe rzadziej sprzedają towary lokalnych producentów.

Cechy strukturalne docelowej grupy odbiorców sklepów spożywczych zależą głównie od poziomu dochodów i wieku respondenta. Ocena docelowych odbiorców sklepów spożywczych oraz dużych supermarketów, centrów handlowych, hipermarketów zmienia się wraz z wiekiem i dochodami. Im starszy respondent, tym częściej wybierze sklep zlokalizowany przy domu/pracy. Im młodszy respondent, tym częściej uda się do dużych supermarketów, centrów handlowych i hipermarketów. Im wyższy dochód, tym większe prawdopodobieństwo wyboru dużych supermarketów, centrów handlowych, hipermarketów. 7-9% populacji bezpośrednio kupuje produkty od producenta, podczas gdy najmłodszy respondenci praktycznie nie korzystają z tego kanału sprzedaży.

Zakupy żywności przez Internet są powszechne tylko w grupie stosunkowo „bogatej” (21%). W żadnej innej grupie społecznej zakupy przez Internet nie są jeszcze rozpowszechnione i obejmują około 5-6% dla mieszkańców miast w wieku 25-44 lata. Niemniej jednak, według ekspertów, z którymi przeprowadzono wywiady, mieszkańcy wsi mają ograniczone możliwości kupowania żywności, a wytwarzanie własnych produktów ma charakter rzemieślniczy. „Porównując miasto i wieś, powiedzmy wszystkie produkty są dostępne. A mała wioska, oddalona, 80 osób. Nie ma sklepu i nic nie jest dla nich dostępne. Nie ma infrastruktury, a w najbliższej przyszłości nikt tym zajmować się nie będzie. I nie ma dróg i nie ma nic.”

Eksperci podkreślili, że nie we wszystkich formach handlu organizacja pracy pozwala odpowiadać na oczekiwania klientów. Sieciowe hipermarkety i supermarkety działają zgodnie z listą towarów utworzoną w głównym biurze federalnym lub regionalnym: „Nikt nie pyta, czy chcemy sprzedawać te produkty, czy nie. To, co mamy w matrycy, którą dostarcza nam sieć federalna, to to, czym handlujemy.” „Założmy, że klient prosi mnie o ser Ishimsky... Nie mogę go zamówić, ponieważ nie mam tego produktu w matrycy”. W tym przypadku wiele zależy od inicjatywy dyrektora sieci sklepów, która przygotowuje propozycję, przesyła ją do centrali w celu rozpatrzenia, a w przypadku pozytywnej decyzji przygotowywane są zmiany w umowie z dostawcą. Problemem pozostaje interakcja sprzedawców detalicznych oraz dużych i lokalnych producentów. Według eksperta będącego członkiem zarządu miejskiego, „dzięki zawarciu szeregu porozumień z władzami regionalnymi, gminami, producentami i przetwórcami rolnymi osiągnięto porozumienia dotyczące przetwarzania surowców, wprowadzenia standardów technicznych dotyczących cięcia, pakowania, kodów kreskowych i systemów certyfikacji. To ...

³ Pierwsza liczba odzwierciedla ogólne preferencje co do miejsca zakupu wszystkich produktów, druga pokazuje udział produktów lokalnych producentów.

umożliwiło sprzedaż części produktów za pośrednictwem sieci handlowych. Obecnie, na przykład, według statystyk z miasta Tiumeń, lokalne produkty stanowią 30% do 40% całkowitej sprzedaży grupy produktów spożywczych.”

Ponadto drobni producenci nie zawsze mogą spełnić wymagania pośredników, „sieci nie mogą współpracować z producentami opóźnionymi w rozwoju. Sieci mają technologie, które nie pozwalają na współpracę z producentem rękodzieła...”. „Mali producenci często po prostu nie mają czasu na dbanie o sprzedaż”. „Nawet jeśli mogę... pozwolić sobie na poświęcenie czasu na rozwój marki, opakowania, aby później móc go sprzedawać online. Ale nie potrzebuję tego wszystkiego, nie jestem taki duży. A fakt, że duże przedsiębiorstwa mają problemy z sieciami, najprawdopodobniej jest wadą ręcznego systemu zarządzania.” Ludzie wolą kupować żywność w sklepach spożywczych i supermarketach, a dane te są w pełni zgodne z oceną zaufania. Analizując preferencje zakupowe można wydzielić produkty codziennej potrzeby, które będą kupowane głównie w sklepach spożywczych w pobliżu domu/pracy. Są to przede wszystkim pieczywo i wyroby piekarnicze (68% respondentów kupuje je w sklepach spożywczych w pobliżu domu/pracy), do pewnego stopnia produkty mleczne (49%) i produkty spożywcze (46%). Można zauważyć, że osoby, które odwiedzają duże sklepy, kupują od razu wiele różnych produktów naraz. Istnieje również trzecia grupa produktów, którą część respondentów woli kupować na lokalnych rynkach żywności, targach lub bezpośrednio od producenta. Obejmuje ona: mięso i produkty mięsne, drób i jego przetwory, kielbasy, ryby i owoce morza, owoce, jagody, warzywa. Ponadto respondenci nieco częściej kupują od producenta mięso (9%), jaja (6%), produkty mleczne i drób (4%) (najwyraźniej są to zakupy od rolników). Bardzo wąska grupa osób kupuje produkty przez Internet i z reguły zamówienia dotyczą szerokiej grupy towarów. Jak można się spodziewać, mieszkańcy wsi rzadziej niż mieszkańcy miast kupują żywność w supermarketach i innych dużych sklepach. W miastach rynki żywności i targi produktów są znacznie bardziej popularne: mięso i produkty mięsne (24%); mięso drobiowe (17%); kielbasy, wędliny (12%); ryby i owoce morza (20%); jaja (10%); owoce i jagody (17%); warzywa uprawiane w otwartym terenie (19%); warzywa uprawiane w szklarni (16%).

Bezpośrednio od producenta kupują głównie mieszkańcy wsi; praktyka ta nie jest rozpowszechniona wśród mieszkańców miasta. Mieszkańcy wsi kupują bezpośrednio od producenta mięso i produkty mięsne (15%); mięso drobiowe (6%); jaja (10%); wszelkiego rodzaju warzywa (8%). Istnieje duży potencjał dla sklepów sprzedających produkty rolne i produkty „od producenta”, ponieważ respondenci powszechnie charakteryzowali się wyższym poziomem zaufania w stosunku do jakości żywności „od producenta”, a jednocześnie z tych możliwości korzystają głównie mieszkańcy wsi.

Największe różnice w zaufaniu w stosunku do jakości i bezpieczeństwa kupowanej żywności obserwuje się między mieszkańcami wsi i miast. Różnice te nie są jednak czymś wyjątkowym. Na przykład badania S. Contzen i E. Crettaz pokazują, że nawet w najbogatszych krajach (na przykład w Szwajcarii) wiele rodzin rolniczych boryka się z problemami społeczno-ekonomicznymi (Contzen, Crettaz 2019). Dzieje się tak pomimo faktu, że Szwajcaria jest bogatym krajem z wieloma instrumentami polityki rolnej, które zapewniają wsparcie finansowe prawie wszystkim rolnikom. „W 11 z 32 wywiadów respondenci zauważyli, że muszą bardzo ostrożnie zarządzać wydatkami na żywność, a samowystarczalność jest jednym ze sposobów na obniżenie kosztów” (Contzen, Crettaz 2019).

Ponadto znaczące okazały się różnice w praktykach konsumpcyjnych najbardziej zamożnych obywateli, pracowników sektora usług, edukacji i kultury. Obecność lub liczba podwładnych w głównym miejscu pracy nie miała znaczącego wpływu dla nawyków konsumpcyjnych. Wyższe wykształcenie o 5% zwiększało zakupy „od producenta”, ale różnice te nie były statystycznie istotne.

Ekspert reprezentujący grupę organizacji handlowych i przedsiębiorstw przetwórstwa spożywczego byli pytani o nowoczesne praktyki konsumpcyjne. Wybierając produkt, kupujący stosuje kilka strategii zakupowych. Produkty codziennego użytku są częściej kupowane w sklepach wielobranżowych, hipermarketach i supermarketach, jeśli respondenci dokonują tam okresowych dużych zakupów „na podstawie listy zakupów”. Asortyment sklepów sieciowych zapewnia szeroki wybór wszystkich grup żywności. Pod presją zmian w strukturze popytu zmieniają się również sieci „...zniknęły drogie produkty, koszyk żywnościowy zmniejszył się, a bardzo mocno rozwinęli się lokalni producenci. ... Jest wiele kawiarni, restauracji z dostawą do domu ... Nie sprzedajemy sushi, pizzy, ciast, ponieważ tego już się w sklepie nie sprzedaje.”

Preferowane są produkty, które zostały przetworzone (na przykład myte warzywa, posiekany drób itp.). Bardzo ważnym składnikiem zakupionych produktów jest jakość. Jednocześnie eksperci na różne sposoby definiowali termin „jakość”: produkt naturalny, bez dodatków szkodliwych dla zdrowia; produkty z wysokiej jakości surowców rolnych; świeży produkt. Ekspert (przedstawiciel handlu i producentów) zwracając szczególną uwagę na świeżość towarów, którą można uznać za przewagę konkurencyjną sklepów firmowych lub sklepów, które bezpośrednio współpracują z producentem. Sprzedawcy zauważają zwiększoną świadomość: „Kupujący stał się bardziej wymagający. Zaczął rozumieć wszystkie nasze subtelności i zasady. Ma okazję podróżować do innych miast i za granicą. I dziś wymaga: a) jakości. Ważna jest dla niego nie tylko cena, jakość, opakowanie i ... dla niego ważna jest świeżość.” „Dzisiaj człowiek potrzebuje tego, co zostało zapakowane i przygotowane. Żeby nie zwracać sobie głowy tą rybą, ale otworzył paczkę i wiedział, że jest świeża. To bardzo ważny punkt. Dzisiaj radość powinna pochodzić z jakości ... Właśnie do tego musimy dążyć, chcemy zapewnić, że nasz produkt

mógł być prezentowany właśnie w ten sposób.” Promowanie zdrowego stylu życia w pewnym stopniu zmienia preferencje konsumentów: „Ludzie stali się... bardziej świadomi w kwestii jedzenia... zaczęli jeść więcej warzyw, owoców, a mniej mięsa. Zaczęli często jeść filety z kurczaka.” Jako że kurczak należy do tańszego mięsa, można również podejrzewać, że stosunkowy wzrost konsumpcji kurczaka może wynikać z ceny. Rozumienie „zdrowej żywności” dla rosyjskich konsumentów pozostaje bardzo wąskie i prawie nikt nie zastanawia się, w jaki sposób produkty trafiają na półki, w jaki sposób są przechowywane, jakie metody zastosowano w pierwotnej produkcji, czy produkty te są bezpieczne dla zdrowia; podczas gdy w wielu krajach czynniki te od dawna mają decydujące znaczenie (Baum, Pauls 1954; Quintanilla, Domenech, Escrich, Beltran, Molina 2019; Hung, Bokelmann, Thi Nga, Van Minh 2019)

Według ekspertów cena towarów pozostaje również znacząca dla konsumentów: „Konsument nie jest gotowy przepłacać...”. „Ludzie chodzą, patrzą i wybierają..., porównują. Jeśli gdzieś jest jakiś promocyjny towar, oni... tam kupią.” „Wybór cena – jakość jest dość skomplikowany... Naprawdę towary wysokiej jakości nie mogą być tanie.” Chęć kupowania żywności po niższej cenie kieruje wielu kupujących na półki sklepów sieciowych, gdzie często można spotkać towary o wątpliwym pochodzeniu. „Niestety nasz konsument zmierza w kierunku podrobionego produktu niskiej jakości. Niemniej jednak jest sprzedawany na półkach naszych głównych sieci handlowych... Z tego powodu oczywiście bardzo mocno naruszamy konkurencyjność... Ludzie głosują rublami, a producenci dobrych towarów wysokiej jakości cierpią z powodu tego, że ich produkty nie są kupowane”.

Wysoka świadomość współczesnego nabywcy czyni go bardziej wymagającym nie tylko w stosunku do produktu, ale także do jakości usług świadczonych przez sklep. Ponadto kupujący jest gotowy aktywnie bronić swoich praw, kontaktując się bezpośrednio z działami nadzorującymi lub organami regulacyjnymi. „Liczba nieplanowanych kontroli wszczynanych na skutek skarg, wniosków i odwołań obywateli jest znaczna... liczba skarg w ubiegłym roku nieznacznie zmniejszyła się – około 13 000, a wcześniej w ciągu 200 dni roboczych w 2016 roku było ich nieco ponad 15 000...”.

Kilku ekspertów (przedstawicieli sektora handlowego) podkreślało, że jest coraz więcej nabywców, którzy wyrażają negatywną opinię, ale nie mogą obiektywnie ocenić produktu. Jeden z ekspertów, charakteryzujący sytuację, zastosował nawet termin „ekstremizm konsumencki”. „Podeksycytowana konsumentka dzwoni... i mówi: <<Co jest napisane na Waszych pierogach, że jest to produkt roślinny? Powiedzieliście przecież, że to mięso.>> Odłożyła słuchawkę. Odpowiedź jest bardzo prosta. Produktem roślinnym jest mąka.” „...Mięso o zapachu, wydaje im się, że pachnie dzikiem, ale nie wiedzą, jak naprawdę pachnie dzik”.

Do grupy najważniejszych cech żywności respondenci zaliczają trzy składniki – cenę, świeżość, trwałość produktu i smak. Jest to opinia zdecydowanej większości kupujących (około 80% respondentów). Kolejne kryterium – smak, jest ważne dla 60% respondentów. Pozostałe pięć kryteriów: miejsce produkcji (37% respondentów), obecność GMO (33% respondentów), obecność konserwantów (29% respondentów), opakowanie, marka (17% respondentów) łącznie decyduje o 40% kryteriów wyboru. Świeżość i trwałość są prawie równie istotne dla wszystkich grup społecznych. Cena, zgodnie z oczekiwaniami, jest mniej istotna dla zamożnych grup ludności. Cena jest kluczową cechą wyboru produktów dla mieszkańców małych miast, osób starszych (respondenci powyżej 65 lat), młodzieży poniżej 24 lat oraz osób ubogich; jednak wraz z poprawą sytuacji materialnej smak produktu coraz bardziej przyciąga uwagę kupujących. W grupie najbiedniejszych walory smakowe są brane pod uwagę przy zakupie towarów przez 47% respondentów, a w grupie najbiedniejszych już przez 75%.

Respondenci deklarowali, że marka produktu lub producenta jako czynnik wyboru ma najmniejszy wpływ na wybory produktu. Tylko 17% konsumentów zwraca uwagę na markę produktu lub producenta, ale wraz ze wzrostem dobrobytu materialnego ten składnik jest coraz częściej brany pod uwagę (26% najbardziej zamożnych bierze tę cechę pod uwagę). Ponadto najmłodszy respondenci (31%) częściej zwracają uwagę na markę produktu lub producenta.

Zasadniczo około 30% respondentów zwraca uwagę na takie cechy produktów, jak „obecność GMO” i „bez konserwantów”. Są to głównie nabywcy w średnim wieku, mieszkańcy stolicy regionu, najczęściej kobiety. Należy zauważyć, że zgodnie z wnioskami ekspertów (producentów i przedstawicieli handlu), oznaczenie na opakowaniach „bez konserwantów” jest niczym więcej niż chwyt marketingowym. Nawet cukier i sól są konserwantami. Można rozumieć, że jest to reklama, a producenci działający w dobrej wierze ponoszą straty. Jak zauważył jeden z ekspertów, o tym czy produkt jest naprawdę przyjazny dla środowiska decyduje technologia uprawy, transportu, produkcji i przechowywania.

Wnioski

Na podstawie analizy danych z badania ankietowego częściowo potwierdzono hipotezę 1 i całkowicie potwierdzono hipotezę 2. Ludzie zasadniczo ufają jakości i bezpieczeństwu kupowanych produktów spożywczych. Produkty spożywcze kupowane w sklepach firmowych mają zaufanie 62% respondentów, a duże sklepy sieci handlowych cieszą się zaufaniem 51% klientów. Jednocześnie mniej niż połowa ufa jakości i bezpieczeństwu żywności kupowanej na lokalnych rynkach i targach (45%). 43% populacji ufa jakości i bezpieczeństwu żywności w małych sklepach zlokalizowanych blisko domu.

Hipoteza 3 została również potwierdzona. Najwyższy poziom zaufania sklepom firmowym dotyczy najbardziej zamożnych warstw społeczeństwa. Klientów sklepów firmowych „od producenta” w najbardziej zamożnych warstwach społecznych jest prawie dwukrotnie wyższa niż w przypadku osób biednych. Wśród osób biednych i poniżej klasy średniej przeważają sklepy zlokalizowane blisko domu, a najbiedniejsi korzystają z lokalnych rynków i targów.

Częściowo potwierdzono hipotezę 4, ponieważ wykazano statystyczne różnice w średnich wartościach indeksów zaufania według rodzaju miejscowości. Nie zaobserwowano natomiast różnic w poziomie ze względu na poziom wykształcenia.

Wykazano, że sprzeczność między interesami sprzedawców i konsumentów przede wszystkim wynika z braku jakości produktów. Jest to związane z dużym udziałem w rynku rosyjskim podrabianych produktów. Problemy te dotyczą przede wszystkim lokalnych, małych producentów. Duży producenci praktycznie opanowali większość rynku żywności i pokonali takie problemy.

Badanie pozwoliło zidentyfikować niektóre obecne trendy w relacjach między kupującymi a sprzedającymi żywność. W badaniu wykorzystane dane regionalne, ale ci sami operatorzy handlowi działają na całym terytorium Rosji, kierując się ogólnymi zasadami, co pozwala, do pewnego stopnia, wyciągać ogólniejsze wnioski.

Globalna polityka osiągnięcia i utrzymywania bezpieczeństwa żywności nie dotarła jeszcze do rosyjskiego masowego konsumenta. Obecnie obserwuje się jednoczesny wzrost ogólnej świadomości konsumentów i wysoki stopień uzależnienia od reklamy, często wprowadzającej konsumentów w błąd. Zauważono sprzeczności między rosnącą popularnością strategii „świadomej konsumpcji”, a jej zrozumieniem przez światowych graczy rynku żywności. Wydaje się, że badania naukowe powinny szerzej obejmować, mające już niemal mitologiczny charakter, problemy takie jak niebezpieczeństwa związane z GMO lub znaczenie jasnych i widocznych, rozpoznawalnych markowych opakowań. I odwrotnie, ujawnić prawdziwe niebezpieczeństwo oszczędzania kosztem jakości żywności ze szkodą dla równowagi i zgodności ze stylem życia danej osoby.

Powoli, ale konsekwentnie, powstaje „nowy model” zachowań konsumentów żywności. Ludzie nadal bardziej ufają produktom „od producenta” i najczęściej kupują produkty w sklepach zlokalizowanych blisko domu. Obserwowane jest stopniowe, choć nie szybkie, przejście nabywców do świadomej konsumpcji, przede wszystkim w najbardziej zamożnych grupach społecznych. Ludzie rzadko kupują zapasy towarów do przyszłego użytku, preferując mniejsze, regularne zakupy.

Jakość żywności staje się coraz ważniejszą cechą dla ludzi osiągających określony dochód. Z reguły są to ludzie o dochodach średnich i powyżej przeciętnych. Wzrosły wymagania i częstotliwość kontaktowania się z organami regulacyjnymi rynku żywnościowego. Opakowanie produktu pozostaje jedną z najważniejszych cech, na podstawie których kupujący ocenia jakość produktu. Jednocześnie część kupujących nauczyło się dokładnie studiować tekst na opakowaniu oraz cechy produktu.

Literatura

Allen, S., de Brauw, A., *Nutrition sensitive value chains: Theory, progress, and open questions*. Global Food Security, 2018, 16, s. 22-28. <https://doi.org/10.1016/j.gfs.2017.07.002> (18.09. 2019).

Андрианова, Е.В., Давыденко, В.А., Ромашкина, Г.Ф., *Индустриальная траектория роста Тюменской области в контексте истории ее социально-экономической укорененности*. Siberian Socium, 2017, 1(2), s. 12-46. DOI: 10.21684/2587-8484-2017-1-2-12-46.

Audet, R., Lefèvre, S., Brisebois, É., El-Jed, M., *Structuring tensions and key relations of Montreal seasonal food Markets in the Sustainability Transition of the Agri-food sector*. Sustainability, 2017, 9(3), s. 320. <https://doi.org/10.3390/su9030320> (18.09.2019).

Барсукова, С.Ю., *Молочные реки России*. Всероссийский экономический журнал ЭКО, 2016, 6(504), s. 5-18.

- Baum, E.L., Pauls, D.E., *An economic analysis of the bulk milk collection system*. Journal of Milk and Food Technology, 1954, 17(7), s. 223-229.
- Bilali, El H., *Research on agro-food sustainability transitions: where are food security and nutrition?* Food Security, 2019, 11, s. 559-577. <https://doi.org/10.1007/s12571-019-00922-1> (18.09.2019).
- Contzen, S., Crettaz, E., *Being a poor farmer in a wealthy country: A Swiss case study*. Sociologia Ruralis, 2019, 59, s. 393-418. DOI: [10.1111/soru.12230](https://doi.org/10.1111/soru.12230).
- van Dam, Y.K., van Trijp, H., *Branding and labelling of food products*. Understanding Consumers of Food Products. A volume in Woodhead Publishing Series in Food Science, Technology and Nutrition, 2007, s. 153-180. <https://doi.org/10.1533/9781845692506.2.153/> (18.09.2019).
- Davydenko, V.A., Kaźmierczyk, J., Romashkina, G.F., Andrianova, E.V., *A Comparative Analysis of the Levels of Collective Trust among the Banking Staff in Poland and Russia*. Comparative Sociology, Brill, 2018, 17(3-4), s. 299-317.
- Давыденко, В.А., Ромашкина, Г.Ф., Андрианова, Е.В., Лазутина, Д.В., *Метафора доверия: "зонтичный эффект" в мировой науке. Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз*, 2018, 11(6), s. 127-142. DOI: 10.15838/esc.2018.6.60.8.
- Ely, A., Geall, S., Song, Y., *Sustainable maize production and consumption in China: Practices and politics in transition*. Journal of Cleaner Production, 2016, 134(Part A), s. 259-268. <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2015.12.001> (18.09.2019).
- Fauchald, P., Hausner, V.H., Schmidt, J.I., Clark, D.A., *Transitions of social-ecological subsistence systems in the Arctic*. International Journal of the Commons, 2017, 11(1), s. 275-329. <http://doi.org/10.18352/ijc.698> (18.09.2019).
- Grunert, K.G., *How consumers perceive food quality. Branding and labelling of food products*. Understanding Consumers of Food Products. A volume in Woodhead Publishing Series in Food Science, Technology and Nutrition, 2007, s. 181-199. <https://doi.org/10.1533/9781845692506.2.181> (18.09.2019).
- Hung, Anh, N., Bokelmann, W., Thi Nga, D., Van Minh, N., *Toward Sustainability or Efficiency: The Case of Smallholder Coffee Farmers in Vietnam*. Economies, 2019, 7, s. 66. <https://doi.org/10.3390/economies7030066> (18.09.2019).
- de Jonge, J., van Kleef, E., Frewer, L., Renn, O., *Perceptions of risk, benefit and trust associated with consumer food choice*. Understanding Consumers of Food Products. A volume in Woodhead Publishing Series in Food Science, Technology and Nutrition, 2007, s. 125-150. <https://doi.org/10.1533/9781845692506.1.125> (18.09.2019).
- Калугина, З.И., *Рыночная трансформация аграрного сектора России*. Социологический дискурс. Новосибирск: ИЭОП СО РАН, 2015, 342 с.
- Kjaernes, U., Holm, L., *Social factors and food choice: consumption as practice*. Understanding Consumers of Food Products. A volume in Woodhead Publishing Series in Food Science, Technology and Nutrition, 2007, s. 511-533. <https://doi.org/10.1533/9781845692506.5.511> (18.09.2019).
- Об одобрении Правительством Российской Федерации проекта Соглашения о стратегическом партнёрстве между Правительством России и Всемирной продовольственной программой Организации Объединённых Наций на 2019-2022 годы*. <http://government.ru/docs/36055/> (18.09.2019).
- Osman, M., Nelson, W., *How can food futures insight promote change in consumers' choices, are behavioural interventions (e.g. nudges) the answer?*, 2019, 111, s. 116-122. <https://doi.org/10.1016/j.futures.2019.04.008> (18.09.2019).
- Отчёт Правительства о результатах работы в 2016 году 19 апреля 2017*, <http://government.ru/news/27338/> (18.09.2019).
- Poole, N., Echavez, C., Rowland, D., *Are agriculture and nutrition policies and practice coherent? Stakeholder evidence from Afghanistan*. Food Security, 2018, 10(6), s. 1577-1601. <https://doi.org/10.1007/s12571-018-0851-y> (18.09.2019).

Organizacja Narodów Zjednoczonych do spraw Wyżywienia i Rolnictwa, *The State of Food Security and Nutrition in the World 2019*, www.fao.org/publications (18.09.2019).

Quintanilla, P., Domenech, E., Escrich, I., Beltran, M.C., Molina, M.P., *Assessment of the safety of food products for antibiotics: pasteurized goat's milk and fresh cheese*. Journal of food protection, 2019, 82(9), s. 1553-1559. <https://doi.org/10.4315/0362-028X.JFP-18-434> (18.09.2019).

Развитие сельских территорий, <http://government.ru/rugovclassifier/552/events/> (01.09.2019)

Ромашкина, Г.Ф., Печеркина, И.Ф., *Характеристики связности регионального социального пространства*. Вестник Тюменского государственного университета. Социально-экономические и правовые исследования. 2016, 2(3), s. 39-54. DOI: 10.21684/2411-7897-2016-2-3-39-54.

Шагайда, Н.И., Узун, В.Я., *Продовольственная безопасность: проблема оценки*. Вопросы экономики, 2015а, 5, s. 63-78.

Шагайда, Н.И., Узун, В.Я., *Продовольственная безопасность в России: мониторинг, тенденции и угрозы*. Moskwa: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2015b, 110 s.

Thow, A.M., Greenberg, S., Hara, M., Friel, S., DuToit, A., Sanders, D., *Improving policy coherence for food security and nutrition in South Africa: A qualitative policy analysis*. Food Security, 2018, 10(4), s. 1105-1130. <https://doi.org/10.1007/s12571-018-0813-4> (18.09.2019).

Wegren, S.K., Nikulin, A., Trotsuk, I., *Food policy and food security: Putting food on the Russian table (Russian, Eurasian, and Eastern European Politics)*. Lexington Books, Lanham (Maryland), 2018, 330 s.

Maciej Bałtowski

Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie

Wydział Ekonomiczny

KAPITALIZM PAŃSTWOWY – PATOLOGIA CZY PANACEUM?⁴

Streszczenie

Celem opracowania jest analiza nowego rodzaju relacji między państwem a rynkiem obserwowanych w ostatnich 10 latach w różnych krajach świata, określanych w literaturze jako kapitalizm państwowy. Zjawisko kapitalizmu państwowego związane jest z jednej strony z rosnącą rolą państwa i upolitycznieniem gospodarki, a z drugiej – z zawodnością czy

⁴ Artykuł jest wynikiem badań prowadzonych w ramach projektu NCN 2017/25/B/HS4/01103.

nieadekwatnością tradycyjnego modelu liberalnego kapitalizmu w współczesnej, zmieniającej się szybko rzeczywistości społeczno-gospodarczej.

W opracowaniu przedstawiony zostanie obecny stan badań nad kapitalizmem państwowym jako szczególnego rodzaju systemem gospodarczym. Opracowanie składa się z czterech zasadniczych części. W pierwszej przedstawiam genezę, ogólną charakterystykę i dwa ujęcia (wąskie oraz szerokie) kapitalizmu państwowego. W części drugiej analizuję dokładniej sześć różnych typów (przejawów) kapitalizmu państwowego we współczesnych gospodarkach. Część trzecia zawiera odniesienia do pytania postawionego w tytule. W części czwartej – na podstawie wcześniejszej analizy – rozważam pewne aspekty relacji między ekonomią a polityką, zarówno w ujęciu historycznym, jak i we współczesnych systemach społeczno-gospodarczych. W zakończeniu dokonuję podsumowania rozważań oraz przedstawiam krótkie odniesienie do obecnej sytuacji społeczno-gospodarczej w Polsce.

Ramy metodologiczne analizy tworzy oryginalna, opracowana przez autora koncepcja sześciu typów/przejawów kapitalizmu państwowego we współczesnej gospodarce.

Summary

STATE CAPITALISM: PATHOLOGY OR PANACEA?

The aim of the study is to analyse the new type of relationships between the state and the market observed in the last 10 years in various countries throughout the world, referred to in the literature as state capitalism. The phenomenon of state capitalism is associated, on the one hand, with the growing role of the state and the politicization of the economy, and on the other hand, with the unreliability or inadequacy of the traditional model of liberal capitalism in contemporary, rapidly changing socio-economic reality.

The current state of research on state capitalism as a special type of economic system will be presented in the study. The study consists of four main parts. In the first one I present the genesis and general characteristics of state capitalism, as well as two approaches (narrow and broad) towards its definition. In the second part, I analyse in more detail six different types (manifestations) of state capitalism in modern economies. The third part discusses the question formulated in the title. In part four, basing on previous analysis, I study some aspects of the relationship between economics and politics, both in historical perspective and in contemporary socio-economic systems. Finally, I summarise my considerations and present a brief reference to the current socio-economic situation in Poland.

The methodological framework of the analysis is based on the original concept of six types/manifestations of state capitalism in modern economy developed by the author.

Słowa kluczowe: kapitalizm państwowy, przedsiębiorstwa państwowe, rola państwa w gospodarce.

1. Geneza i współczesne rozumienie kapitalizmu państwowego

1.1. Kapitalizm państwowy jako odpowiedź na obecne przemiany cywilizacyjne

Kryzys finansowy lat 2007–2009 zanegował ład polityczno-ekonomiczny, będący przez kilkadziesiąt wcześniejszych lat z jednej strony źródłem postępu i dostatku w krajach zachodnich, a z drugiej – wzorcem rozwojowym i optymalnym, jak się powszechnie wydawało, modelem społeczno-gospodarczym dla całego świata. W wielu krajach, zarówno wysoko rozwiniętych, jak i aspirujących do dobrobytu, już kilka lat przed kryzysem rozpoczęła się deprecjacja klasy średniej wywołana zmianami technologicznymi, procesami globalizacyjnymi oraz relatywnie niesprawiedliwym podziałem tworzonego bogactwa. W konsekwencji zaczęły zyskiwać na popularności postawy antyglobalizacyjne i populistyczne, którym w szczególny sposób sprzyjał rozwój nowych środków komunikacji, w tym mediów społecznościowych. Politycy różnych opcji z ochotą kanalizowali te nastroje. Pojawiła się ideologia, a potem praktyka polityczna populistycznego

nacjonalizmu, podsycająca nastroje ksenofobiczne, szukająca całego zła tego świata w działaniu „obcych” – z jednej strony uchodźców czy imigrantów, a z drugiej łupieżczych rynków finansowych i transnarodowych korporacji.

W gospodarce odpowiedzią na tę nową sytuację było zanegowanie wartości otwartego rynku, globalnego handlu i kapitału zagranicznego, a jednocześnie wzrost zakresu działań protekcyjnych i etatystycznych poszczególnych państw. Demagogiczni politycy szybko zrozumieli, że na poziomie ekonomicznym odpowiedzią na populistyczne i nacjonalistyczne nastroje społeczeństw może być jedynie opiekuńczy interwencjonizm państwowy, obiecujący w trudnych, turbulentnych czasach złudne poczucie bezpieczeństwa ekonomicznego i społecznego.

Sprzyjał temu przykład idący z Chin – jedynego dużego kraju, który nie tylko nie odczuł skutków kryzysu sprzed 10 laty, ale rozwijał się cały czas w nadzwyczajnym, z punktu widzenia Zachodu, tempie, stając się potęgą gospodarczą i technologiczną, a także drugim po Stanach Zjednoczonych mocarstwem światowym. Ma rację Grzegorz W. Kołodko gdy pisze, że sukces Chin jest rezultatem „unikatowej w dziejach umiejętności systemowej kombinacji prywatnej gospodarki rynkowej z państwową gospodarką planową w epoce ogromnego postępu technicznego”⁵. Chińskie bogactwo wyniknęło niewątpliwie w znacznym stopniu z zalet liberalizacji, wolnego rynku i globalnej konkurencji, w sytuacji gdy państwo było z założenia zdecydowanie bardziej aktywne oraz – co ważne – inaczej aktywne niż w „normalnej” gospodarce rynkowej, kapitalistycznej. Władza w Chinach nie poddaje się demokratycznej weryfikacji, zatem w oczywisty sposób musi szukać innych źródeł legitymizacji i społecznej akceptacji – właśnie poprzez pomnażanie bogactwa i podnoszenie poziomu życia obywateli.

Fenomen gospodarki chińskiej jest w ostatnich latach przedmiotem niezliczonych badań i analiz ekonomistów oraz politologów. Z punktu widzenia niniejszego opracowania kluczowe wydają się takie oto jej cechy (Naughton, Tsai 2015; Lin, Milhaupt 2013; Kołodko 2018):

- państwo jest trwale i strategicznie zaangażowane w gospodarkę, niezależnie od istnienia rynku i innych podstawowych instytucji rynkowego kapitalizmu,
- istnienie bardzo znaczącej liczby dużych przedsiębiorstw państwowych nie wynika z zawodności rynku, lecz są traktowane one jako narzędzia polityki państwa (nie tylko gospodarczej),
- przedsiębiorstwa państwowe są wehikułami inwestycji państwowych kreujących rozwój określonych branż i całej gospodarki,
- państwo poprzez regulacje (oraz w sposób nieformalny) przejmując część wiązki uprawnień właścicielskich w podmiotach prywatnych,
- państwo w znacznym stopniu kontroluje dystrybucję bogactwa, określa beneficjentów systemu,
- państwo posiada znaczną kontrolę nad alokacją kredytów i inwestycjami (systemem bankowym).

Chiński system gospodarczy, który stanowi współcześnie punkt odniesienia dla wielu innych krajów, szczególnie pragnących powtórzyć chińską ścieżkę szybkiego rozwoju, często określany jest w literaturze ekonomicznej i politologicznej właśnie jako kapitalizm państwowy⁶. Niekiedy używane są też inne nazwy, jak „centralnie zarządzany kapitalizm” (*centrally managed capitalism* – Lin 2011), „sino-kapitalizm” (*sino-capitalism* – McNally 2012), „kapitalizm kierowany przez państwo” (*state-led capitalism* – Lane 2008). G.W. Kołodko (2018, rozdz. 4) używa określenia „chinizm” dla podkreślenia – z czym się zgadzam – że system chiński ma szczególny charakter, nie można go traktować ani jako odmiany socjalizmu, ani kapitalizmu.

1.2. Kapitalizm państwowy – podstawowa charakterystyka

Kapitalizm państwowy rozumiem jako słabo ugruntowaną teoretycznie doktrynę ekonomiczno-polityczną, która w najpełniejszym wymiarze realizowana jest w ostatnich latach właśnie w Chinach, a w częściowym zakresie w wielu krajach świata, przede wszystkim postsocjalistycznych oraz niżej rozwiniętych. Głównym elementem i cechą identyfikującą tę doktrynę, traktowanej przez rządy jako odpowiedź na nowe wyzwania i oczekiwania społeczno-gospodarcze, jest silne, wykraczające ponad normy liberalnego kapitalizmu, oddziaływanie państwa na gospodarkę (zasada supremacji polityki nad gospodarką). W kapitalizmie państwowym funkcje państwa, w przeciwieństwie do kapitalizmu liberalnego, znacząco

⁵ G.W. Kołodko, *Czy Chiny zbawią świat?*, Prószyński i S-ka, Warszawa 2018, s. 49.

⁶ Więcej: Li X., Liu X., Wang Y., *A model of China's state capitalism*, „HKUST IEMS Working Paper” No. 2015-12, February 2015.

wykraczają poza obszary wynikające z zawodności rynku – w sferę rynku wkracza, często w sposób woluntarystyczny, „widzialna ręka” państwa⁷, realizującego własne, pozaekonomiczne cele i arbitralnie wyznaczone interesy.

Amerykański ekonomista i politolog Ian Bremmer pisze, że kapitalizm państwowy to system gospodarczy, w którym państwo funkcjonuje jako „wiodący aktor”, a „rządy manipulują rynkami dla celów politycznych”⁸. Inny badacz tego systemu, Joshua Kurlantzick, stwierdza że w krajach, których ustrój gospodarczy można określić jako kapitalizm państwowy „rząd postrzega siebie jako podmiot mający do odegrania bezpośrednią rolę w zarządzaniu gospodarką i prowadzeniu [wytyczaniu kierunków rozwoju] sektora korporacyjnego”⁹.

W sferze produkcji państwo wykorzystuje przy tym szeroko narzędzia właścicielskie lub quasi-właścicielskie (przedsiębiorstwa państwowe¹⁰), zaś w sferze podziału z reguły kieruje się w swoich decyzjach kryteriami politycznymi. W kapitalizmie państwowym istnieje co prawda – podobnie jak w kapitalizmie liberalnym – obszerny sektor prywatny oraz podstawowe instytucje gospodarki kapitalistycznej, jak rynek towarów, rynek kapitałowy czy wymienialny pieniądz, ale ich rola i zasady funkcjonowania są w znacznym stopniu określane arbitralnie przez państwo. Ale – co niezwykle ważne – te działania państwa nie dewastują instytucji oraz generalnych zasad funkcjonowania liberalnego kapitalizmu. Władze państwowe mają świadomość, że rynkowy kapitalizm po wielokroć wydajniej potrafi tworzyć bogactwo niż jakiegokolwiek inny system gospodarczy i nie przekraczają wąskiej linii dzielącej kapitalizm państwowy od różnych form gospodarki socjalistycznej.

I. Bremmer, wnikliwy obserwator i analityk współczesnego świata, dochodzi, zdaje się, do sedna sprawy, kiedy wyjaśnia, dlaczego kapitalizm państwowy pojawia się w krajach o niekompletnej demokracji, dlaczego – mówiąc wprost – autokratyczni przywódcy pragną kapitalizmu państwowego i go realizują: „*Leaders [...] know from experience that the market is crucial to growing the economy and improving living standards – and therefore helps autocratic or corrupt governments stay in power. But they also realize that if they allow the market to decide which companies win, they risk losing political power, because they will no longer control [...] their citizens’ living standards. They may also inadvertently enrich those citizens who would challenge their power*”¹¹.

Kapitalizm państwowy, dzięki szerokiemu wykorzystywaniu kontrolowanych przez państwo mechanizmów rynkowych, jest nieporównywalnie skuteczniejszy w tworzeniu bogactwa niż socjalizm. Można powiedzieć że ograniczeniem zachłanności rządu i barierą oddzielającą kapitalizm państwowy od socjalizmu (pełnej dominacji państwa nad gospodarką) wydaje się świadomość rządzących dotycząca systemowej nieefektywności tego drugiego¹². W tym sensie kapitalizm państwowy nie musi się wcale wiązać z destrukcją gospodarki. Przykład Rosji pokazuje, że rozwinętemu kapitalizmowi państwowemu może towarzyszyć „znakomita polityka makroekonomiczna”¹³.

Wielu autorów, z czym w pełni się zgadzam, podkreśla kontekstualny charakter kapitalizmu państwowego, który w różnych systemach polityczno-gospodarczych może przybierać różne formy i przejawy. Musacchio, Lazzarini, Aguilera podkreślają konieczność uwzględniania „uwarunkowań na poziomie krajowym”, gdy chodzi o badanie kapitalizmu państwowego¹⁴. Podobny pogląd wyraża I. Bremmer, który twierdzi, że „*state capitalism isn’t a coherent philosophy but a*

⁷ Zob. „The Economist”, Special Report *State Capitalism*, 2012, January 21st.

⁸ I. Bremmer, *The end of the free market. Who wins the war between states and corporations*, Portfolio, Penguin Group, 2010.

⁹ J. Kurlantzick, *State Capitalism: How the Return of Statism is Transforming the World*, Oxford University Press, New York, 2016.

¹⁰ W niniejszym opracowaniu przez przedsiębiorstwa państwowe rozumiem zarówno te, w których państwo (Skarb Państwa) posiada większościowe udziały własnościowe (*state-owned enterprises*, SOEs), jak i te, które są kontrolowane przez państwo narzędziami pozawłaścicielskimi (*state-controlled enterprises*, SCEs).

¹¹ I. Bremmer, *The New Rules of Globalization*, „Harvard Business Review”, January–February 2014, s. 104.

¹² Mancur Olson (2000) pisał, że ludzie sprawujący władzę autorytarną troszczą się z reguły o stan gospodarki, że stabilne, trwałe autokracje (*stationary bandits*) są zainteresowane ciągłym wzrostem dobrobytu swoich ofiar.

¹³ A. Åslund, *Russia’s Crony Capitalism: Stagnant But Stable*, „mBank – CASE Seminar Proceedings” 2017, No. 148.

¹⁴ A. Musacchio, S.G. Lazzarini, R.V. Aguilera, *Varieties of State Capitalism: Strategic and Governance Implications*, „The Academy of Management Perspectives” 2015, Vol. 29, No. 112, s. 4.

set of techniques peculiar to each country"¹⁵. Określenie „nadmierny wpływ państwa” charakteryzujące kapitalizm państwowy musi być zawsze odnoszone do ukształtowanych w danym kraju i danym systemie gospodarczym wzorców historyczno-kulturowych.

Mówiąc ogólnie o nadmiernym wpływie państwa na gospodarkę jako wyznaczniku kapitalizmu państwowego, wielu autorów nie bierze pod uwagę faktu, że obejmuje on zarówno wpływ struktur państwa (przede wszystkim rządu poprzez politykę gospodarczą), jak i wpływ konkretnych osób – funkcjonariuszy państwa, realizujących swoje partykularne cele i interesy, a także grup interesów na szczeblu przedsiębiorstw państwowych. W gospodarkach o wysokim poziomie dojrzałości instytucjonalnej ten drugi rodzaj wpływu ma niewielkie czy nawet marginesowe znaczenie. Natomiast w krajach, których ustrój zbliża się do semi-autorytaryzmu, w krajach Trzeciego Świata, ale także w Rosji i innych krajach postsocjalistycznych, oba rodzaje wpływu są jasno widoczne i znaczące. Co więcej, często wpływ drugiego rodzaju, wynikający z działań funkcjonariuszy państwa czy grup interesów na poziomie przedsiębiorstw państwowych, może być istotnie sprzeczny z wpływem pierwszego rodzaju.

2. Wąskie i szerokie rozumienie kapitalizmu państwowego

We współczesnej literaturze ekonomicznej i politologicznej termin kapitalizm państwowy jest używany w dwóch dość odmiennych znaczeniach – wąskim i szerokim. Znaczenia te często są mieszane, czy nierozróżniane – nawet ci sami autorzy posługują się w swoich analizach różnymi definicjami kapitalizmu państwowego. Prowadzi to do chaosu terminologicznego i metodologicznego przy badaniu tego zjawiska. Czołowi badacze kapitalizmu państwowego, Aldo Musacchio i Sergio Lazzarini, zdają sobie sprawę z tego problemu, gdy piszą, że wciąż „*we lack a conceptual framework to understand state capitalism in a more nuanced and detailed way*”¹⁶.

W ujęciu wąskim, odnoszącym się do poziomu mikroekonomicznego, kapitalizm państwowy oznacza pewien szczególny rodzaj polityki gospodarczej. Polega ona na aktywnym oddziaływaniu państwa na gospodarkę, wykraczającym poza właściwe dla liberalnego kapitalizmu normy kontekstowe, przede wszystkim poprzez narzędzia właścicielskie lub quasi-właścicielskie, a nie – jak w tradycyjnym modelu zachodnim – narzędzia regulacyjne. Wspomniani wyżej autorzy piszą na ten temat: „*We define state capitalism as the widespread influence of the government in the economy, either by owning majority or minority equity positions in companies or through the provision of subsidized credit and/or other privileges to private companies*”¹⁷.

W tym ujęciu kapitalizm państwowy sprowadza się wprost do pełnienia przez państwo (bezpośrednio lub przez podmioty zależne) roli kapitalisty – właściciela aktywów rynkowych oraz dostarczyciela kapitału, przy czym – generalnie rzecz biorąc – rynek i własność prywatna są dalej podstawowymi wyznacznikami systemu gospodarczego. Wielu autorów zwraca uwagę, że kluczowe znaczenie ma relacja państwa do największych i najważniejszych przedsiębiorstw. J. Kurlantzick pisze, że zasadniczą cechą kapitalizmu państwowego jest „posiadanie przez rząd kontrolnych udziałów w dużych przedsiębiorstwach”¹⁸. Bower, Leonard, Paine wskazują, że wyróżnikiem kapitalizmu państwowego jest kontrolowanie i wspieranie przez państwo przede wszystkim wielkich korporacji działających na globalnych rynkach, tzw. „narodowych czempionów”¹⁹.

W ujęciu szerokim, odnoszącym się do poziomu makroekonomicznego, kapitalizm państwowy jest rozumiany jako szczególna forma systemu gospodarczego (społeczno-gospodarczego), która po kryzysie finansowym lat 2008–2009 rozwinęła się w wielu krajach świata, w szczególności w Chinach, a także – w pewnych elementach – w krajach Trzeciego Świata oraz krajach postsocjalistycznych. Kapitalizm państwowy w szerokim rozumieniu nie stanowi odmiany regulowanej rynkowej gospodarki kapitalistycznej. Jest to inny, odrębny system gospodarczy, w którym skala ingerencji państwa w gospodarkę jest nieporównywalnie większa niż w gospodarkach rynkowego kapitalizmu, a funkcje państwa co do zasady

¹⁵ I. Bremmer, *The New Rules...*, s. 104.

¹⁶ A. Musacchio, S. Lazzarini, *Leviathan in Business: Varieties of State Capitalism and their Implications for Economic Performance*, „Harvard Business School Working Paper”, 2012, No. 12–108, p. 3.

¹⁷ Tamże.

¹⁸ J. Kurlantzick, op. cit., s. 10.

¹⁹ J.L. Bower, H.B. Leonard, L.S. Paine, *Capitalism at Risk: Rethinking the Role of Business*, Harvard Business Press Brighton, MA, 2011.

znacząco wykraczają poza obszary wynikające z zawodności rynku. W tym przypadku chodzi więc nie tylko o sprawowanie kontroli nad największymi i najważniejszymi przedsiębiorstwami krajowymi i wykorzystywanie ich do realizowania różnych celów politycznych (jak w wąsko rozumianym kapitalizmie państwowym), co też jest istotne. Kluczowe jest generalne oddziaływanie państwa na gospodarkę o charakterze woluntarystycznym, to znaczy przedkładanie – zarówno w założeniach (regułach) polityki gospodarczej, jak i jej praktyce – kryteriów politycznych nad ekonomicznymi czy społecznymi.

O ile więc kapitalizm państwowy w wąskim rozumieniu skoncentrowany jest na relacjach państwo – sektor przedsiębiorstw państwowych, o tyle w przypadku kapitalizmu państwowego w szerokim znaczeniu nie tylko skala oddziaływania państwa na gospodarkę jest niepomiaralnie większa, ale państwo wykorzystuje także szerszą i różnorodną paletę narzędzi ingerencji. Moim zdaniem można wyróżnić pięć rodzajów takich narzędzi:

1. Narzędzia właścicielskie (związane z istnieniem SOEs).
2. Narzędzia quasi-właścicielskie (związane z istnieniem SCEs).
3. Ograniczanie praw własności podmiotów prywatnych.
4. Szczególne (celowane) narzędzia regulacyjne.
5. Narzędzia perswazyjne (siłowe).

Zakres wykorzystywanych narzędzi ingerencji państwa w gospodarkę pokazuje dobitnie różnicę między wąskim a szerokim ujęciem kapitalizmu państwowego. Kapitalizm państwowy w wąskim ujęciu ogranicza się do narzędzi wymienionych w punktach 1 i 2, zaś w przypadku kapitalizmu państwowego w szerokim znaczeniu narzędzia oddziaływania państwa na gospodarkę są zawsze znacznie bardziej rozbudowane, obejmując przynajmniej niektóre z wymienionych powyżej w punktach 3–5.

Trzeba podkreślić, że obie analizowane formy kapitalizmu państwowego występują z reguły w krajach różniących się ustrojem polityczno-gospodarczym. Z kapitalizmem państwowym w wąskim znaczeniu mamy do czynienia przede wszystkim w niektórych krajach wysokorozwiniętych, o ugruntowanym, demokratycznym ustroju i wysokim poziomie zinstytucjonalizowania gospodarki, w których tradycyjnie sfera polityki jest oddzielona – przynajmniej względnie – od sfery gospodarki. W krajach takich jak Norwegia, Francja, Finlandia, czy w pewnym stopniu Austria, istnieje stosunkowo obszerny sektor przedsiębiorstw państwowych (kontrolowanych przez państwo). W pewnych branżach (zwykle tzw. strategicznych, jak energetyka czy bankowość) odgrywają one znaczącą rolę gospodarczą, powiększającą się nawet w ostatnich latach. Jednak ich istnienie, generalnie rzecz biorąc, nie wpływa dewastująco na całokształt stosunków rynkowych w gospodarce.

Natomiast kapitalizm państwowy w szerokim rozumieniu jest charakterystyczny dla krajów niżej rozwiniętych, w tym postsocjalistycznych, w których ustrój liberalnej demokracji jest nieugruntowany, albo nawet nieobecny, poziom zinstytucjonalizowania gospodarki jest niski, zaś związki sfery polityki i gospodarki są tradycyjnie stosunkowo bliskie²⁰. Autorzy monografii poświęconej przemianom gospodarczym w byłych azjatyckich republikach radzieckich określają kapitalizm państwowy wprost jako szczególnego rodzaju ład polityczno-gospodarczy „*which is characteristic for semi-authoritarian governments*”²¹. W Chinach, Brazylii, większości krajów Trzeciego Świata oraz dużej grupie krajów postsocjalistycznych, z Rosją na czele, nie tylko istnieje obszerny sektor przedsiębiorstw kontrolowanych przez państwo, ale bardzo często władze publiczne przy używaniu różnych narzędzi – używając określenia I. Bremmera – manipulują rynkami dla osiągnięcia różnorodnych, pozaekonomicznych celów.

3. Sześć typów (przejawów) kapitalizmu państwowego w szerokim ujęciu

²⁰ Pogląd o zróżnicowanych przejawach kapitalizmu państwowego w różnych grupach krajów pojawia się w literaturze przedmiotu. Np. P. Aligica i V. Tarko (2014) podkreślają „*significant functional differences between crony capitalism in high-income and developing countries*”.

²¹ M.C. Spechler, J. Ahrens, H.W. Hoen, *State Capitalism in Eurasia*, World Scientific, 2017, s. 9.

W ramach liberalnego kapitalizmu, w którym gospodarka co do zasady funkcjonuje zgodnie z mechanizmem konkurencji, beneficjentów systemu określa rynek – rynkowa wycena wartości dóbr i zasobów gospodarczych przekłada się na odpowiednie przepływy finansowe i naturalne odkładanie się nadwyżki ekonomicznej. W kapitalizmie państwowym, traktowanym jako system społeczno-gospodarczy, jest inaczej – państwo zakłóca w tym obszarze naturalny mechanizm rynkowy, co zmienia kierunek strumieni finansowych, a w konsekwencji beneficjentami systemu stają się podmioty czy osoby wskazywane przez państwo. Wydaje się, że kategoria „nierynkowych beneficjentów systemu”, kreowanych przez państwo, jest kluczowa dla zrozumienia istoty kapitalizmu państwowego jako systemu społeczno-gospodarczego i odróżnienie tego systemu od systemu kapitalizmu liberalnego (rynkowego)²².

Różne obserwacje i badania, także własne, wskazują na wielką różnorodność typów kapitalizmu państwowego we współczesnych gospodarkach. Wydaje się, że zjawisko kapitalizmu państwowego może przejawiać się na sześć różnych sposobów, oznaczających typy kapitalizmu państwowego. Każdy typ związany jest z odpowiednimi grupami (rodzajami) beneficjentów szczególnej aktywności państwa. Szczególniej, to znaczy „nadmiernej” w odniesieniu do wzorców kulturowych i norm kontekstowych charakterystycznych dla systemu regulowanego, rynkowego kapitalizmu. Niektóre z tych typów występują – z różną intensywnością – zarówno w ramach ustroju demokracji liberalnej, jak i w ustrojach autorytarnych lub quasi-autorytarnych, inne zaś są charakterystyczne jedynie dla tych drugich (tab. 1).

Tabela 1. *Typy/przejawy kapitalizmu państwowego, ich beneficjenci i ich występowanie w różnych ustrojach politycznych*²³

Lp.	Nazwa	Podstawowi beneficjenci	Ustrój polityczny	
			Dem. liber.	Autoryt.
1.	Kapitalizm polityczny	Funkcjonariusze partii władzy, wysocy urzędnicy państwowi	+	++
2.	Kapitalizm polityczny á rebours	Przedsiębiorstwa państwowe, ich załogi, ich kadra kierownicza	+	++
3.	Kapitalizm kołesiów	Przedsiębiorcy i firmy „zaprzyjaźnione” z ekipą władzy	++	++
4.	Kapitalizm oligarchiczny	Największe, znaczące firmy prywatne i ich właściciele	++	+++
5.	Kapitalizm populistyczny	Całe społeczeństwo, szczególnie grupy „wahających się” wyborców	-	+++
6.	Kapitalizm nacjonalistyczny	Państwo realizujące interesy narodowe (w rozumieniu ekipy rządzącej)	-	++

Źródło: opracowanie własne przy wykorzystaniu różnych danych.

Kapitalizm polityczny ma miejsce wtedy, gdy istniejący zasób przedsiębiorstw państwowych traktowany jest przez obóz sprawujący władzę jako źródło różnego rodzaju rent ekonomicznych²⁴. Najczęściej sprowadza się to do powoływania wysokich urzędników państwowych lub funkcjonariusze partii władzy (a także osób przez nich wskazywanych) na stanowiska w radach nadzorczych i zarządach spółek państwowych. Lub po prostu oferowaniu tym osobom relatywnie dobrze płatnych stanowisk w domenie publicznej (zjawisko nepotyzmu). Chodziło tu też np. o finansowanie przez spółki państwowe – zwykle w ramach reklamy lub sponsoringu – imprez i wydarzeń poprawiających wizerunek aktualnej władzy lub nawet konkretnych polityków.

Kapitalizm polityczny á rebours oznacza zjawisko odwrotne – beneficjentami działań państwa stają się same przedsiębiorstwa państwowe i ich załogi. W tej odmianie kapitalizmu państwowego zorganizowane załogi przedsiębiorstw

²² Trzeba zauważyć, że owi nierynkowi beneficjenci systemu nie muszą być kreowani przez państwo, ale np. przez grupę oligarchiczną, czy mafijną mającą faktyczną władzę w danej gospodarce.

²³ W tabelach liczba znaków „+” odpowiada intensywności występowania danej cechy, zaś znak „-” wskazuje na brak występowania cechy

²⁴ Zob. J. Staniszkis, *Postkomunizm. Próba opisu, słowo/obraz terytoria*, Gdańsk 2001. cz. III.

państwowych, a często także ich kadra kierownicza, wywierają rozmaite naciski na polityków i urzędników, wypełniających prawa własności w imieniu państwa. Celem jest zachowanie posiadanych przywilejów lub skłonienie państwowego właściciela do rezygnacji z podejmowania niezbędnych procesów restrukturyzacyjnych, zwykle związanych z ograniczeniem nadmiernego zatrudnienia. „Wyrozumiałość” polityków wobec nacisków ze strony załóg jest kosztem – płaconym z kasy budżetowej – uspokojenia nastrojów społecznych czy kupowania sympatii wyborczych.

W **kapitalizmie kolesiów** (*crony capitalism, cronyism*) grupą beneficjentów uzyskujących korzyści są podmioty gospodarcze spoza sektora publicznego. Wskutek decyzji państwa lub przedsiębiorstw państwowych, a także innych jednostek państwowych (agencji, podmiotów zależnych itp.) „zaprzyjaźnione” podmioty prywatne uzyskują od państwa – z reguły bez procedury przetargowej, albo przy procedurze fikcyjnej – zlecenia realizacji szeroko rozumianej obsługi sektora publicznego. Zwykle chodzi o takie zadania, jak dostawy towarów, obsługa prawna i wizerunkowa, pośrednictwo zbytu i dystrybucji produktów, a także wykonawstwo inwestycji publicznych. Dochodzi do tego ułatwienie dostępu wybranym firmom prywatnym do kredytów udzielanych przez państwowe banki.

Kapitalizm oligarchiczny różni się od kapitalizmu kolesiów przede wszystkim znacznie większą skalą korzyści uzyskiwanych przez podmioty prywatne²⁵. O ile beneficjentami *cronyismu* są zwykle anonimowe dla opinii publicznej podmioty prywatne, to przedsiębiorstwa będące beneficjentami kapitalizmu oligarchicznego mieszczą się zwykle na liście największych przedsiębiorstw prywatnych kraju i są kontrolowane przez oligarchów – przedsiębiorców cieszących się zaufaniem polityków najwyższej rangi („przyjaciele władzy”). Oligarchowie wykazują także – w przeciwieństwie do beneficjentów kapitalizmu kolesiów – ścisłe relacje z elitami władzy, a w niektórych krajach o słabej strukturze instytucjonalnej państwa (jak np. na Ukrainie) mają realny, bardzo istotny wpływ na kształt polityki gospodarczej. W rozwiniętej, patologicznej postaci kapitalizm oligarchiczny oznacza sytuację, gdy owymi oligarchami stają się – pośrednio, a nawet bezpośrednio – członkowie elit władzy lub osoby wprost z nimi związane (rodziny, przyjaciele).

Kapitalizm populistyczny ma miejsce, gdy beneficjentami szczególnego rodzaju oddziaływania państwa na gospodarkę, z reguły w krótkookresowej perspektywie, stają się wszyscy obywatele, a w głównej mierze grupy uboższe, które albo zwykle nie głosują w wyborach parlamentarnych, albo nie mają sprecyzowanych sympatii politycznych. Celem działań państwa jest pozyskanie głosów wyborczych tych właśnie grup obywateli²⁶. Istnienie znaczącego zakresu przedsiębiorstw państwowych w gospodarce odgrywa podstawową rolę w kapitalizmie populistycznym. Po pierwsze, daje możliwość realnego rozdawnictwa stanowisk pracy, w tym wielu niżej opłacanych. Po drugie, działa tu swoisty efekt mnożnikowy – duży zakres domeny państwowej daje władzy głosy poparcia w wyborach nie tylko tych, którzy na tym wprost korzystają, ale także tych, którzy widzą w tym zwiększenie swojej potencjalnej, przyszłej szansy na rynku pracy.

Kapitalizm nacjonalistyczny oznacza takie oddziaływanie państwa na gospodarkę, którego skutkiem powinien być długookresowy wzrost potencjału politycznego, siły militarnej lub znaczenia międzynarodowego państwa jako takiego. W tym aspekcie samo państwo można traktować jako najważniejszego beneficjenta kapitalizmu nacjonalistycznego. Również w tej odmianie kapitalizmu państwowego rola przedsiębiorstw państwowych, szczególnie tzw. „narodowych czempionów” jest w naturalny sposób duża. Są one ważnymi narzędziami budowania potęgi i dumy narodowej, a także mają chronić rodzimą gospodarkę przed zakusami zagranicznego kapitału. Pełnią rolę instrumentów polityki zagranicznej, co wyraźnie jest widoczne np. w Chinach czy Rosji.

4. Nawiązanie do tytułu opracowania

4.1. Kapitalizm państwowy jako patologia

Użyte w tytułowym pytaniu określenia – patologia oraz panaceum – należy oczywiście traktować z dystansem. Oba należą do sfery analiz normatywnych, czy wprost subiektywnych, a nie do sfery czystej nauki. Niemniej analizowanie kapitalizmu

²⁵ Niektórzy autorzy, np. wspomniany wcześniej A. Åslund (2017), utożsamiają te dwa typy kapitalizmu państwowego.

²⁶ Pojęcie „kapitalizm populistyczny” jest w tym aspekcie bliskie pojęciu klientelizmu. F. Fukuyama (2014, ss. 87-88) tak charakteryzuje klientelizm: „*In a clientelistic system, politicians provide individualised benefits only to political supporters in exchange for their votes. ... Instead of procuring broad benefits to the poor, clientelistic parties dissipate resources on what are in effect individual bribes for voters*”.

państwowego w kontekstach tworzonych przez te pojęcia wydaje się – moim zdaniem – owocne i pogłębia zrozumienie tego zjawiska.

Jeżeli system kapitalizmu państwowego miałby być traktowany jako patologia (a więc nieprawidłowość, dysfunkcja), to należało by najpierw – jako punkt odniesienia – zdefiniować system właściwy, prawidłowy. Przez ponad 200 ostatnich lat odpowiedź na pytanie o tego rodzaju system społeczno-gospodarczy była w ramach nauki ekonomii dość jednoznaczna. Już Adam Smith, ojciec ekonomii, nie miał wątpliwości, że – jak pisze Mark Blaug – gospodarka rynkowa, w której istnieje duży zakres wolności gospodarczej i nieskrępowana konkurencja „gwarantuje stworzenie najlepszego ze wszystkich możliwych światów”²⁷. Niespełna trzydzieści lat temu myśl tę powtórzył (i rozszerzył do systemu liberalnej demokracji) Francis Fukuyama, twierdząc że rozwój ludzkości był i będzie nadal „długą karawaną powozów zmierzających tą samą drogą”²⁸ (tj. drogą liberalnej demokracji i gospodarki rynkowej). Model rynkowego, regulowanego kapitalizmu, ukształtowany po keynesowskich modyfikacjach „źródłowego” modelu klasycznego i potem neoklasycznego, ściśle związany z liberalną demokracją, od czasów po II wojnie światowej aż do pierwszej dekady XXI w. uznawany był powszechnie za wzorzec systemów społeczno-ekonomicznych, tworzących – jak żadne inne – bogactwo jednostek i rozwój gospodarczy oraz gwarantujących ład społeczny.

Jednak w ostatnich 10 latach, po kryzysie finansowym lat 2007–2009 i po kolejnej rewolucji technologicznej, tym razem związanej z komunikacją elektroniczną i informatyzacją, a także procesami globalizacyjnymi, tego rodzaju stwierdzenie trudno byłoby obronić. Ogląd rzeczywistości gospodarczej, szeroka analiza współczesnego ładu polityczno-społecznego w różnych krajach i jego bieżącej dynamiki nie skłaniają raczej do wniosku, że model regulowanego kapitalizmu można traktować nadal jako najwyższy, ostateczny etap rozwoju cywilizacyjnego (albo w ujęciu dynamicznym jako najlepszą podstawę systemu gospodarczego prowadzącego do bogactwa i dobrobytu). Ta zasadnicza wątpliwość wynika z co najmniej dwóch powodów.

Po pierwsze, bazujące na tym modelu systemy społeczno-gospodarcze w wielu krajach rozwiniętego Zachodu, a szczególnie w krajach doganiających, dość bezrefleksyjnie przejmujących zachodnie wzorce, obnażyły w tym właśnie czasie szereg swoich niedoskonałości, wcześniej niedocenianych czy utajonych. Wynikają one głównie z braku dostatecznych wewnętrznych mechanizmów samoregulacyjnych, co uzewnętrzniło się w warunkach presji globalizacyjnej. Doprowadziło to do istotnych patologii w różnych ważnych obszarach funkcjonowania tych systemów. Mam tu na myśli przede wszystkim zachwianie proporcji podziału dochodów między pracę i kapitał, a także finansyzację gospodarki z jej różnorodnymi negatywnymi skutkami czy niekontrolowany rozrost globalnych korporacji, wobec których polityka gospodarcza na poziomie państw wykazuje bezradność. Konsekwencją o bardzo dalekosiężnych skutkach jest postępujące odrzucanie tego starego systemu – w mniejszym lub większym stopniu – w ramach demokratycznych wyborów w wielu krajach świata, a więc stopniowa utrata jego społecznej legitymizacji.

Po drugie, w tym samym czasie nastąpił spektakularny wzrost gospodarczy i rozwój cywilizacyjny Chin, bazujący na modelu istotnie odmiennym od modelu regulowanego kapitalizmu, w szczególności gdy chodzi o relacje państwo – gospodarka. Model chiński, którego istotą jest silne podporządkowanie sfery gospodarki sferze polityki, przy zachowaniu podstawowych reguł rynkowego kapitalizmu, można określić, jak wskazałem wcześniej, właśnie mianem kapitalizmu państwowego. Także inne wielkie kraje, traktowane przez dziesiątki lat z punktu widzenia Zachodu jako peryferie, jako „trzeci świat”, takie jak Indie, Rosja, Brazylia, Nigeria czy Indonezja, nie tylko stały się w ostatnich latach pełnoprawnymi uczestnikami głównego nurtu światowej polityki i gospodarki, ale opierają swój szybki wzrost i rozwój gospodarczy na różnorodnych, ale zawsze dalekich od tradycyjnego wzorca regulowanego kapitalizmu, modelach gospodarczych związanych z dominującą rolą państwa. A jednocześnie – dodajmy – ich systemy polityczne, znowu przy całej ich różnorodności, są generalnie odległe od klasycznej, liberalnej demokracji.

Można zatem twierdzić, że ów model zachodniego systemu społeczno-gospodarczego – rynkowy, regulowany kapitalizm związany z liberalną demokracją – stracił swoją tradycyjną cechę idealnego systemu, wzorca i punktu odniesienia dla reszty świata. Jeśli więc współcześnie nie istnieje jeden powszechnie akceptowany model-wzorzec społeczno-gospodarczy, to nie ma podstaw do określania jakiegokolwiek systemu mianem patologicznego, jeżeli tylko nie

²⁷ M. Blaug, *Teoria ekonomii. Ujęcie retrospektywne*, WN PWN, Warszawa 1994, s. 83.

²⁸ F. Fukuyama, *Koniec historii i ostatni człowiek*, Wydawnictwo Znak, Kraków 2017, s. 493.

doprowadza do spektakularnych ekscesów ekonomicznych czy politycznych (jak to ma miejsce np. w przypadku systemu wenezuelskiego). W tym sensie kapitalizm państwowy, przy wszystkich słusznych wobec niego krytykach i zarzutach, ale – dodajmy – formułowanych zwykle z punktu widzenia zachodnich wzorców regulowanego kapitalizmu i liberalnej demokracji, trudno traktować jako system patologiczny.

4.2. Kapitalizm państwowy jako panaceum

Zacznę od krótkiej uwagi metodologicznej. Kapitalizm państwowy rozważany powyżej jako patologia oznaczał pewien rodzaj systemu społeczno-gospodarczego. Natomiast kapitalizm państwowy traktowany jako panaceum (a więc lekarstwo na wszelkie zło) byłby synonimem uniwersalnego narzędzia naprawy rzeczywistości społeczno-gospodarczej. Byłby to więc system o charakterze przejściowym, okazjonalnym, prowadzącym do poprawy, ulepszenia niedoskonałego stanu istniejącego.

Jeśli system kapitalizmu państwowego miałby być lekarstwem na problemy i bolączki współczesnego świata, z którymi nie może poradzić sobie tradycyjny regulowany kapitalizm, to najpierw należało by zdefiniować kształt systemu docelowego, do którego powinna doprowadzić kuracja uzdrawiająca. Są tu możliwe dwa rozwiązania. Albo owym stanem docelowym byłby na powrót system zbliżony do tradycyjnego regulowanego kapitalizmu, ale pozbawiony tych jego wad, które uwidoczniły się w ostatnich latach. Albo też byłby to inny, nowy system, lepiej odpowiadający nowym czasom i nowym wyzwaniom, związanym przede wszystkim z procesami globalizacyjnymi.

Oba te rozwiązania otwierają pole do spekulacji intelektualnych, ale – moim zdaniem – nie mogą doprowadzić na gruncie naukowym do żadnych owocnych konkluzji. Najprawdopodobniej nie da się usunąć w ramach generalnych zasad systemu regulowanego kapitalizmu jego zasadniczych słabości, o charakterze strukturalnym, które ujawniły się w ostatnich latach, takich jak choćby brak możliwości regulowania rynków globalnych przez politykę gospodarczą na szczeblu państw. Choć trzeba zauważyć, że pewne antykryzysowe, związane ze zmianami własnościowymi, działania rządów państw zachodnich (szczególnie w obszarze interwencji na rynku finansowym) po roku 2008 miały niewątpliwie charakter wykorzystywania elementów kapitalizmu państwowego, jako systemu przejściowego, naprawczego. Warunkiem trwałym byłoby tu np. powstanie jakiegoś typu światowego rządu gospodarczego, co dziś wydaje się zupełnie niemożliwe. Ale już szczegółowe porozumienia bilateralne (Stany Zjednoczone – Chiny) lub trójstronne (z udziałem Unii Europejskiej) dotyczące określonych problemów gospodarki globalnej wydają się bardziej prawdopodobne, gdy główni światowi gracze (USA, UE, Chiny) stwierdzą, że brak globalnej koordynacji gospodarczej (niekoniecznie tak ścisłej, jak „światowy rząd gospodarczy”) zagraża ich rozwojowi czy wręcz istnieniu.

Gdyby z kolei potraktować jako system docelowy pewien idealny konstrukt myślowy, to niezależnie od utopijnego charakteru takiego zamierzenia, jego zrealizowanie nie jest możliwe w ramach nauki ekonomii. Doświadczenia ostatnich lat pokazują bowiem dobitnie, że nie wchodziłby tu w rachubę jeden „najlepszy” system, lecz musiałyby to być cały zbiór różnorodnych systemów o charakterze kontekstualnym, „szytych na miarę” w zależności od specyficznych warunków lokalnych, takich jak poziom rozwoju gospodarczego, dziedzictwo kulturowe i historyczne czy uwarunkowania polityczno-społeczne. W każdym przypadku byłoby to rozwiązanie konstruktywistyczne, oparte na arbitralnych z natury rzeczy założeniach aksjologicznych.

Rozważając kapitalizm państwowy jako panaceum na dolegliwości gospodarcze, które pojawiły się w ostatniej dekadzie, a więc jako pewien rodzaj „naprawczej” polityki społeczno-gospodarczej, należy wziąć pod uwagę jeszcze jeden istotny aspekt – historyczny. Różnorodne przeszłe doświadczenia, od Rosji Radzieckiej po Wenezuelę Chaveza, wskazują dobitnie, że skutki głęboko etatystycznych działań państwa, niezgodnych z naturą procesów gospodarczych (a kapitalizm państwowy ma w pewnym stopniu tego rodzaju charakter) przejawiają się w gospodarce istotnie różnie się w krótkim i w długim okresie. Z reguły w krótkim okresie, rzędu kilku lat, są one umiarkowanie pozytywne, szczególnie gdy chodzi o ich społeczną akceptację i wpływ na bieżący stan dobrobytu społecznego. Natomiast w długim okresie, kilkunastu, czy nawet kilkudziesięciu lat, skutki te są z reguły negatywne, a często wręcz katastrofalne. Z kapitalizmem państwowym w jego współczesnym wydaniu mamy do czynienia wciąż jeszcze „w krótkim okresie”. Obecne, umiarkowane sukcesy tego

rodzaju systemów, czy mówiąc dokładniej – elementów tego rodzaju systemów realizowanych w ramach określonych polityk gospodarczych²⁹, nie przesądzają jeszcze, moim zdaniem, o potencjalnych sukcesach w długim okresie.

5. Relacje między polityką i gospodarką a kapitalizm państwowy

Kapitalizm państwowy, czy to w wąskim, czy w szerokim rozumieniu, jest zawsze wypadkową oddziaływań dwóch różnych czynników – politycznego oraz ekonomicznego. Czynnik polityczny oznacza, że typy i przejawy kapitalizmu państwowego są silnie determinowane przez kształt ustroju politycznego. W przypadku ustroju demokracji liberalnej, kiedy władza aktualnej ekipy rządowej podlega co kilka lat regularnej, rzetelnej weryfikacji wyborczej, owa charakterystyczna dla kapitalizmu państwowego „nadmierna rola państwa” jest tylko ilościową zmianą w stosunku do „normalnej” roli państwa, występującej w ramach regulowanego kapitalizmu typu zachodniego. Inaczej jest w przypadku ustroju autorytarnego lub quasi-autorytarnego, gdy władza państwowa albo nie poddaje się de facto weryfikacji wyborczej (jak w Chinach)³⁰, albo gdy wybory są tylko pozornie demokratyczne (jak w Rosji czy w Białorusi). W takich przypadkach skala oddziaływania państwa na gospodarkę jest z reguły i z natury rzeczy niepomniernie większa i jakościowo odmienna od tej w demokracjach liberalnych.

Czynnik ekonomiczny oznacza, że na typy i przejawy kapitalizmu państwowego silnie oddziałuje stratyfikacja korzyści ekonomicznych, powstających na skutek działań państwa. Innymi słowy – fakt, że kapitalizm państwowy może mieć bardzo zróżnicowane cele, typy i przejawy, wiąże się z wyznaczaniem przez państwo różnych grup beneficjentów systemu, o czym pisałem wcześniej. O ile w przypadku kapitalizmu państwowego w wąskim rozumieniu wykorzystywanie przedsiębiorstw państwowych służy przede wszystkim do realizacji określonych celów państwa, zarówno ekonomicznych, jak i pozaekonomicznych, a częściowo także partykularnych interesów klasy politycznej, to w przypadku kapitalizmu państwowego w szerokim rozumieniu grupa beneficjentów działań państwa może być obszerna i zróżnicowana.

Dodatkowe spojrzenie na relacje między polityką a gospodarką w analizowanym tu aspekcie przynosi ujęcie historyczne. Ekonomia u swoich początków w końcu XVIII w. poprzez myśl klasyczną i marksistowską była ekonomią polityczną. Zarówno klasycy, jak i marksiści (ci ostatni oczywiście w znacznie większym stopniu) postrzegali gospodarkę, system gospodarczo-społeczny, „jako przepełniony konfliktami nie dającymi się rozwiązać poprzez siły rynkowe”³¹. W tym sensie rozwiązywanie tych konfliktów siłą rzeczy stawało się domeną polityków, a związek polityki i gospodarki wydawał się ekonomistom klasycznym naturalny. David Ricardo, faktyczny twórca nauki ekonomii, swoje główne dzieło zatytułował „Zasady ekonomii politycznej i opodatkowania”, a najważniejsza praca innego klasyka, Th. Malthusa, zresztą pierwszego w historii akademickiej Anglii profesora ekonomii – nosiła tytuł „Zasady ekonomii politycznej”. Dodajmy na marginesie, że znacznie później, poczynawszy od myśli keynesowskiej³², z dość oczywistej konstatacji, iż nie zawsze i wszędzie siły rynkowe są wystarczające dla rozwiązywania powstających problemów ekonomicznych, narodziła się teoria zawodności (niedoskonałości) rynku i „klasyczna” rola państwa w gospodarce oparta o niwelowanie owych zawodności.

Rozwijająca się w drugiej połowie XIX w. ekonomia neoklasyczna zanegowała wcześniejszą zasadę traktowania ekonomii jako dziedziny w naturalny sposób związanej z polityką. Alfred Marshall nie tylko odrzucił termin *political economy* zastępując go niezależnym terminem *economics*, ale stworzył (a przynajmniej próbował stworzyć) ekonomię jako naukę autonomiczną, odrębną. Od tej pory ekonomia w swoim głównym nurcie przestała być nauką narzędziową, nauką „na usługach” polityki. Aspirowała do bycia nauką niezależną i obiektywną, tak w aspekcie pozytywnym, opisowym, jak i szczególnie w aspekcie normatywnym³³. Ekonomia stawała się dziwną mieszanką prakseologii i matematyki, z dużą pewnością siebie formułującą zarówno cele gospodarowania, jak i sposoby, metody i procedury najsprawniejszego,

²⁹ Pisząc o sukcesach mam na myśli przede wszystkim Chiny (w tym przypadku można zapewne mówić o przynajmniej średnim okresie), a także – w krótkim okresie – Polskę oraz Węgry.

³⁰ W marcu 2018 r. chiński parlament przegłosował zniesienie limitu kadencji prezydenta, co oznacza utrwalenie władzy obecnego przywódcy Chin Xi Jinpinga na długie lata.

³¹ H. Landreth, D.C. Colander, *Historia myśli ekonomicznej*, WN PWN, Warszawa 2005, s. 83.

³² A. Wojtyła pisze o „keynesistowskich niesprawnościach rynku” (*Ewolucja keynesizmu a główny nurt ekonomii*, WN PWN, Warszawa 2000, s. 98).

³³ Trzeba zauważyć, że ekonomia w różnych swoich odmianach heterodoksyjnych nie wykazywała z reguły tego rodzaju zapędów.

najbardziej efektywnego ich osiągnięcia. Ekonomisci zaczęli uzurpować sobie prawo wyrokowania, co jest „dobre”, a co „złe” w gospodarce, czy nawet szerzej – w systemie społeczno-gospodarczym oraz wskazywania politykom „właściwych” rozwiązań. Paradoksalnie, ekonomia starała się przyjmować pozycję nadrzędną wobec polityki.

Praktyka gospodarowania nie potwierdzała jednak tych aspiracji ekonomii. Już przed epoką Keynesa realnie zmieniała się rola państwa w gospodarce i w konsekwencji polityka gospodarcza. Znaczenia nabierały stosunkowo arbitralne ingerencje państwa w obszarze polityki antymonopolowej, w kolejnych krajach pojawiały się nierynkowe regulacje dotyczące praw pracowniczych itp. Keynesizm rozszerzył paletę „dopuszczalnych” w ramach nauki ekonomii ingerencji państwa m.in. o kwestie polityki antycyklicznej i regulacji rynku pracy. Po II wojnie światowej, wraz z odchodzeniem od standardu złota, wielką rolę we wszystkich praktycznie krajach świata zaczęła odgrywać polityka monetarna państwowych banków centralnych.

Ten ewidentny wzrost ekonomicznej roli państwa w ostatnich kilkudziesięciu latach okazał się jednak – w myśl krytyków wolnorynkowego kapitalizmu – niewystarczający. A z kolei, z punktu widzenia ekonomii liberalnej – nadmierny i dewastujący. Ale niezależnie od tego, jak oceniamy ów zasadniczy spór teoretyczno-ideologiczny, kryzys finansowy lat 2007–2009 wskazał dobitnie, że „stara” ekonomia okazała swoją niemoc i bezradność wobec nowych wyzwań tworzonych przez szybko zmieniającą się rzeczywistość gospodarczą³⁴. Z tego punktu widzenia kapitalizm państwowy, tym razem bardziej w rozumieniu doktryny ekonomicznej niż systemu społeczno-gospodarczego, można by traktować właśnie jako koncepcję nowej ekonomii, lepiej odpowiadającą potrzebom chwili i duchowi czasu niż owa „stara” ekonomia, zakorzeniona w zasadach neoklasycznych i keynesowskich. Współczesny kapitalizm państwowy, oznaczający naturalny i ścisły związek ekonomii i polityki, w którym jednak polityka jest wyraźnie dominująca, a ekonomia zajmuje miejsce podporządkowane, mógłby być w tym aspekcie traktowany jako pewnego rodzaju powrót do źródeł, jako dzisiejsza formuła tradycyjnej ekonomii politycznej.

Ale w tego rodzaju konstatacjach kryje się bardzo przykra pułapka pozornej analogii. Jeśli bowiem polityka miałaby być prymarna wobec ekonomii, to współcześnie oznaczałoby to podporządkowanie ekonomii polityce takiej, jaka ona jest dziś, a nie takiej, jaka była (czy jak w sensie idealnym wyobrażano ją sobie) w czasach Alexisa de Tocqueville czy Johna Stuarta Milla. Zostawiając nawet na boku systemy autorytarne, także polityka w ramach systemów demokratycznych wykazuje obecnie głębokie, różnorodne wynaturzenia, a sama demokracja staje się – na co wskazuje wielu współczesnych badaczy – „umierającą” demokracją³⁵. Podporządkowanie ekonomii takiej polityce oznaczałoby więc w gruncie rzeczy sytuację, w której decyzje ekonomiczne w skali całego systemu społeczno-ekonomicznego (a w konsekwencji w skali całego świata) wynikałyby z manipulowanej „woli ludu” głosującego smartfonami. To oczywiście wizja horrorystyczna.

6. Krótkie podsumowanie i odniesienie do sytuacji w Polsce

Zjawiska silnego oddziaływania państwa na gospodarkę występowały wielokrotnie w przeszłości w ramach rynkowego, regulowanego kapitalizmu. Określano je mianem aktywnej polityki gospodarczej albo aktywnej roli państwa w gospodarce. Jednak między aktywną polityką gospodarczą a sytuacją, którą można określić mianem kapitalizmu politycznego (w szerokim rozumieniu), są zasadnicze, jakościowe różnice. Nawet w tzw. koordynowanych gospodarkach rynkowych (zgodnie z klasyfikacją VoC) aktywna polityka gospodarcza ogranicza się co do zasady jedynie do niwelowania wad i niedoskonałości rynkowego kapitalizmu, przede wszystkim poprzez kształtowanie i ochronę nierynkowych instytucji koordynujących oraz sprzyjanie współpracy różnych aktorów gospodarki. W pewnych przypadkach, jak bywało np. we Francji, państwo mogło pełnić funkcje głęboko interweniujące, ale zawsze jest to pewnego rodzaju sytuacja nadzwyczajna. Natomiast kapitalizm państwowy czyni supremację państwa nad gospodarką swoją podstawową zasadą. Państwo w wielu obszarach wkracza w sposób arbitralny do gospodarki, a dodatkowo uzurpuje sobie (i faktycznie realizuje) prawo woluntarystycznego kreowania kierunków rozwojowych gospodarki i długookresowych celów makroekonomicznych, a także określania grup beneficjentów mających dostęp do wypracowywanej nadwyżki ekonomicznej.

³⁴ Więcej na ten temat, m.in.: M. Bałtowski, *New Times, New Economics (Why Is the “Old” Economics Failing?)*, „Acta Oeconomica” 2019, vol. 69 (S1).

³⁵ Literatura naukowa na ten temat w ostatnich latach jest bardzo obszerna. Zob. np.: S. Levitsky, D. Ziblatta, *Tak umierają demokracje*, Fundacja Liberté, Łódź 2018.

Na koniec rozważań pozwolę sobie na krótkie odniesienie do sytuacji w Polsce³⁶, w której – obok Węgier – zachodzą w ostatnich latach najgłębsze zmiany systemu społeczno-gospodarczego, tworzonego w początkowym okresie transformacji systemowej na wzór zachodnioeuropejskiego regulowanego kapitalizmu. W obu tych krajach, w wyniku demokratycznych wyborów, rządy objęli – mówiąc w uproszczeniu – nacjonalistyczni populiści, prowadzeni przez autokratycznych przywódców. W polityce podważają oni podstawowe zasady liberalnej demokracji, zaś gospodarkę, a w szczególności przedsiębiorstwa państwowe, traktują jako jedną ze sfer wpływów władzy i podstawowe narzędzie umacniania swojej pozycji politycznej oraz realizowania celów ideologicznych. Naruszają istniejący, ugruntowany ład instytucjonalny, wprowadzając chaos i niepewność do gospodarki. Takim postawom sprzyja przenikanie się kryteriów ekonomicznych oraz politycznych zarówno w ramach polityki gospodarczej, jak i w szerszej skali – w ramach określania celów systemu gospodarczego. Procesy wzmacniania udziału państwa w gospodarce są ściśle sprzężone z procesami politycznymi.

Tabela 2. *Intensywność typów kapitalizmu państwowego w kolejnych etapach transformacji gospodarczej w Polsce*

Lp.	Typ kapitalizmu państwowego	1990-1993	1994-1997	1998-2001	2002-2005	2006-2007	2008-2015	Od 2016
1	Kapitalizm polityczny	++	+++	+++	++	++	++	++
2	Kapitalizm polityczny á rebours	+	++	+++	+++	++	+	+
3	Kapitalizm kołesiów	+	++	++	++	+	+	++
4	Kapitalizm oligarchiczny	-	+	+	++	+	-	-
5	Kapitalizm populistyczny	-	+	+	+	+	+	+++
6	Kapitalizm nacjonalistyczny	-	-	+	-	++	+	++

Źródło: opracowanie własne na podstawie różnych danych i analiz.

Patrząc przez pryzmat wyszczególnionych wcześniej typów kapitalizmu państwowego na cały okres transformacji gospodarczej w Polsce (tab. 2) można stwierdzić, że różne, zmieniające się w czasie elementy kapitalizmu państwowego istniały w Polsce ze znaczną intensywnością od początku lat 90. ub. wieku. O ile w pierwszych latach transformacji był to głównie kapitalizm polityczny oraz kapitalizm polityczny á rebours, to w ostatnich trzech latach mamy wyraźny wzrost znaczenia kapitalizmu populistycznego i nacjonalistycznego. Bardzo charakterystyczna jest sytuacja, że w Polsce – w zupełnym przeciwieństwie do Węgier – nie ugruntował się typ kapitalizmu oligarchicznego. Moim zdaniem, fakt że w Polsce po 30 latach transformacji nie istnieje grupa oligarchów, jest jednym z największych osiągnięć polskiej transformacji.

Obecnie (w połowie 2019 r.) nie ma wystarczających przesłanek do określenia istniejącego w Polsce systemu gospodarczego mianem kapitalizmu państwowego. Nie przekroczona została jeszcze, moim zdaniem, bariera oddzielająca system gospodarki rynkowej kapitalistycznej z bardzo rozbudowaną i aktywną rolą państwa od systemu kapitalizmu państwowego, w którym wpływ państwa na gospodarkę na charakter woluntarystyczny, w pełni podporządkowany idei politycznej. Choć niewątpliwie polityka gospodarcza prowadzona od końca 2015 r. sprawia, że poszczególne cechy i elementy kapitalizmu państwowego nabierają wyrazistego znaczenia³⁷. O zmianie systemu z regulowanego kapitalizmu rynkowego na kapitalizm państwowy będzie można mówić wtedy, gdy w dłuższym okresie skumulują się skutki prowadzonej obecnie – najprawdopodobniej intencjonalnie – polityki gospodarczej.

Literatura

Aligica P. D., Tarko V., *Crony capitalism: Rent seeking, institutions and ideology*, "Kyklos" 2014, 67(2).

³⁶ Więcej na ten temat: P. Kozarzewski, M. Bałtowski, *State capitalism in Poland*, EACES workshop 'The Rise of State Capitalism: Consequences for Economic and Political Development' Moscow, 10-11 April 2019, (<https://scholar.google.pl/scholar?oi=bibs&cluster=15439476048485325632&btnI=1&hl=pl>)

³⁷ Krzysztof Jasiecki, badacz polskiego kapitalizmu, już dwa lata temu pisał, że „polityka gospodarcza PiS odwołuje się do idei kapitalizmu państwowego” (*The nature of capitalism in Poland. Controversy over the economy since the end of 2015*, "Corvinus Journal of Sociology and Social Policy" 2017, vol. 8, s. 181).

- Åslund A., *Russia's Crony Capitalism: Stagnant But Stable*, "mBank – CASE Seminar Proceedings" 2017, No. 148.
- Bałtowski M., *New Times, New Economics (Why Is the "Old" Economics Failing?)*, "Acta Oeconomica" 2019, vol. 69 (S1).
- Bałtowski M., *Kapitalizm państwowy. Próba konceptualizacji*, w: *Ekonomia i polityka. Wokół teorii Grzegorza W. Kołodko*, red. E. Mączyńska, WN PWN, Warszawa 2019.
- Blaug M., *Teoria ekonomii. Ujęcie retrospektywne*, WN PWN, Warszawa 1994.
- Bower J.L., Leonard H.B., Paine L.S., *Capitalism at Risk: Rethinking the Role of Business*, Harvard Business Press, Brighton, MA 2011.
- Bremmer I. *The New Rules of Globalization*, "Harvard Business Review" 2014, January–February.
- Bremmer I., *The end of the free market. Who wins the war between states and corporations*, Portfolio, Penguin Group, 2010.
- Fukuyama F., *Koniec historii i ostatni człowiek*, Wydawnictwo Znak, Kraków 2017.
- Fukuyama F., *Political order and political decay: From the industrial revolution to the globalization of democracy*, Macmillan 2014 (polskie wydanie pt. *Ład polityczny i polityczny regres*, Rebis, Poznań 2015).
- Jasiecki K., *The nature of capitalism in Poland. Controversy over the economy since the end of 2015*, "Corvinus Journal of Sociology and Social Policy" 2017, vol. 8
- Kołodko G.W., *Czy Chiny zbawią świat?*, Prószyński i S-ka, Warszawa 2018.
- Kozarzewski P., Bałtowski M., *State capitalism in Poland*, EACES workshop 'The Rise of State Capitalism: Consequences for Economic and Political Development' Moscow, 10-11 April 2019, (<https://scholar.google.pl/scholar?oi=bibs&cluster=15439476048485325632&btnI=1&hl=pl>)
- Kurlantzick J., *State Capitalism: How the Return of Statism is Transforming the World*, Oxford University Press, New York 2016.
- Landreth H., Colander D.C., *Historia myśli ekonomicznej*, WN PWN, Warszawa 2005.
- Lane D., *From Chaotic to State-led Capitalism*, "New Political Economy" 2008, 13:2.
- Levitsky S., Ziblatta D., *Tak umierają demokracje*, Fundacja Liberté, Łódź 2018.
- Li X., Liu X., Wang Y., *A model of China's state capitalism*, "HKUST IEMS Working Paper" No. 2015-12, February 2015
- Lin N., *Capitalism in China: A centrally managed capitalism (CMC) and its future*. "Management and Organization Review" 2011, 7(1).
- Lin L.W., Milhaupt C.J., *We are the (national) champions: Understanding the mechanisms of state capitalism in China*, "Stanford Law Review" 2013, 65(4).
- McNally C.A., *Sino-capitalism: China's reemergence and the international political economy*, "World Politics" 2012, 64(4).
- Musacchio A., Lazzarini S.G., *Leviathan in Business: Varieties of State Capitalism and their Implications for Economic Performance*, "Harvard Business School Working Paper" 2012, No. 12–108.
- Musacchio A., Lazzarini S.G., Aguilera R.V., *Varieties of State Capitalism: Strategic and Governance Implications*, "The Academy of Management Perspectives" 2015, Vol. 29, No. 1.
- Naughton B., Tsai K.S. (eds.), *State Capitalism, Institutional Adaptation, and the Chinese Miracle*, Cambridge University Press, New York 2015.
- Olson M., *Power and Prosperity: Outgrowing Communist and Capitalist Dictatorships*, Basic Books, New York 2000.

Spechler M.C., Ahrens J., Hoen H.W., *State Capitalism in Eurasia*, World Scientific, 2017.

"The Economist", Special Report *State Capitalism*, 2012, January 21st.

Wojtyna A., *Ewolucja keynesizmu a główny nurt ekonomii*, WN PWN, Warszawa 2000.

Kristina Bannova, Daria Lazutina *Tyumen State University, Financial and economic Institute*

Vitali Khoroshavin, *Tyumen State University, Institute of Earth Sciences*

HETEROGENEITY OF THE GRP STRUCTURE AS A RISK AND A RESOURCE FOR INCREASING LIFE QUALITY: CASE OF KURGAN REGION, RUSSIAN FEDERATION³⁸

Abstract: The article puts forward a hypothesis about the possibility of using a GRP structure cluster analysis in order to get better localized and more system planning of regional socio-economic development. We studied GRP structure on the example of a South-Ural cluster for the period 2005-2017. We based this analysis on the index method, including the Salai index and new developed structure index. In the analyzed period, we revealed significant specifics of the regional economies' structures in the frames of one geographical cluster. Specific structure of the regional economy is both a significant risk factor and an important resource for systematic regional development and should be taking into account in the strategic decision-making. The results of the research analysis did not show any sufficient change in the structure of the GRP in the analyzed period, which indirectly proves the absence of managerial and political influence on this indicator in the context of implementing long-term state policy. At the same time, significant reserves were discovered for using the proposed GRP cluster analysis methodology, including the suggested structure index, in developing strategies of the regional social-economic development, programs of increasing regional life quality, and programs of improving regional food and economic security in their complex relationship.

Keywords: regional development, GRP structure, Salai index, structure index.

Introduction

Total structural equality is unattainable (Baltagi et al., 2014) and, in general, is not reasonable, considering different socio-cultural and geographic regional specific. Anyway, awareness about different qualitative characteristics of the cluster GRP structure in comparison with the structures of its elements – regional GRPs is an additional important tool for the effective management.

When choosing the compared subjects of the Russian Federation, the main factors were the similarity of natural resource and agroclimatic prerequisites for the development of regional economies, their historical and cultural proximity. All considered regions, with the exception of the Sverdlovsk region, belong to the territory favorable for the development of agriculture. Kurgan, Orenburg, southeast of the Tyumen and southern parts of the Chelyabinsk and Omsk regions are located in the forest-steppe and steppe. In these natural zones, there is a high degree of heat supply and sufficient natural moisture, chernozem soils are widely distributed, which are one of the most fertile soils on the planet. Due to favorable soil and climatic

³⁸ The reported study was funded by RFBR and Kurgan Region according to the research project № 19-410-450005

conditions, most of the regions under consideration have the opportunity to bet on the development of the agricultural complex. The regions belong to the livestock district of dairy and meat-and-milk cattle and pig breeding, wool and meat sheep breeding. Crop production is based on the cultivation of grain crops (wheat, rye), vegetables and industrial crops (rapeseed, flax, sunflower). Based on these resources, the food and textile processing industries and related mechanical engineering (tractor manufacturing, agricultural machinery production) are developing steadily.

A sufficiently significant factor allowing the comparison of regions is their geographical proximity and their entry into territories enlarged according to different criteria. All subjects except the Orenburg and Omsk regions in the Ural Federal District. Federal districts in Russia are administrative-territorial units of a new type, united on the basis of common historical development and stable communication channels and public administration. All regions belong to the Ural and West Siberian economic regions and have for centuries stable economic relations, flows of goods and services. The subjects are united by a network of main railways and highways, oil and gas pipelines. In particular, the Baikal highway passes through all the subjects, the only motorway connecting the European part with Siberia and the Far East of Russia, the Trans-Siberian Railway passes through three subjects.

Preliminary development analysis in 2005-2017 showed that the support of the economies of the regions was largely due to the growth of mining, that is, due to the exploitation of mineral natural resources. In each of the regions there are large reserves of various categories of mineral raw materials (with the exception of the Kurgan and Omsk regions). The richest in natural resources Chelyabinsk, Sverdlovsk, Tyumen and Orenburg regions have a great advantage in terms of growth in the mining sector. The richness of mineral natural resources is a sign that is both unifying and distinctive for the regions under consideration. The differences are due to differences in the geological structure of the territories and, accordingly, the types of raw materials extracted. Ural regions - Sverdlovsk and Chelyabinsk regions rely on the extraction of ore minerals (iron, polymetallic ores). The development of the Orenburg, Tyumen and Omsk regions is more dependent on hydrocarbons.

Methodology

The analysis of regional economic structure using the gross regional product (GRP) is possible, given limitation that the regional economy is an open system, and this makes it difficult to clearly limit the parameters for creating added value in particular territory. The current state of statistical observation cannot offer more capacious indicator for analysis the structure of the regional economy (Kopoin et al., 2013; Lehmann, Wohlrabe, 2014; Henzel et al., 2015).

The classification of the elements of GRP structure is based on the national classifier of types of economic activities (OKVED). During analyzed period 2005-2017 the classifier OKVED changed for OKVED 2 since. By this reason, we used data reduction to the common classification groups (Table 2).

Steps of analysis:

1. We calculated the cluster GRP structure (Table 1)
2. We distinguished three groups of activities according to the vector of change (Table 2): 1) first group combines activities that have reduced their share by more than 20% in the analyzed period; 2) the second group of activities combines classification groups with a share that has increased by more than 20%; 3) The third group unites activities, which retained their share in a relatively stable state.
3. We calculated GRP structure by regions in two different time periods for showing stagnation or decline trajectories in particular economic sectors, assess possible misbalances in the general dynamics of GRP structure (Table 3, 4).
4. We assessed structural differences of the regional GRP in the analyzed regional cluster using basic mathematical technique for assessing structural differences by deviation parameters by means of square indices. This technique allows to ignore the order of operations with data and its series, because the use of a square degree eliminates the sign of deviation. Among the square indices (Ryabtsev index, the Szalai index, the Herfindahl-Hirschman index), we used the Salai index, since it combines the relative simplicity of the calculations and necessary information content. The meaning of the index is that its smaller value indicates a lesser degree of difference between the comparison series (Table 5).

The calculation of the index is carried out according to the formula 1.

$$I_S = \sqrt{\frac{\sum \frac{(d_{kc} - d_{ko})^2}{(d_{kc} + d_{ko})^2}}{n_k}} \quad (1)$$

where:

d_{kc} – regional GRP by the k-th section;

d_{ko} – cluster GRP by the k-th section;

n_k – number of kth classification groups (sections) involved in the calculation.

Salai Index allowed us to analyze the overall changes in the heterogeneity of regional GRP structure in the analyzed period 2005-2017 and see whether regional GRP structures become more specific or more homogeneous in comparison with the cluster structure.

5. Since Salai Index assess has a low level of sensitivity, we used an additional analysis, which allowed us to assess the degree of influence of each k-th GRP section on the general structure of the regional GRP (Table 6). First, we made a calculation of the sum of the squares of the deviations of regional GRP sections from the average regional GRP, considering exception of each individual share indicator from the series (2). This consecutive exception does not violate the correctness of the calculation, because the data series consists of GDP shares that together give 100%.

$$I_k = \sum (d - \bar{d})^2 \quad (2)$$

where

d – regional GRP without section k.

$\bar{d}$ – regional average GRP without section k.

At the second stage, the sum of the I_k 's the squared deviations was calculated in order to obtain the structure index (3)

$$I_s = \frac{\sum (I_k - \bar{I}_k)^2}{10000} \quad (3)$$

Lower value of the structure index shows less regional differentiation of the regional GRP structure.

Data

For the index analysis we used official data of the Russian Federal State Statistics Service.

Results

Table 1 - GRP structure of the regional cluster (%)

Year	Classification groups													
	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K	L	M	N
2005	3,21	40,61	13,65	2,21	4,46	14,97	0,47	8,04	0,32	5,64	1,75	1,81	2,26	0,60
2006	3,37	38,15	13,85	2,45	5,14	14,75	0,69	7,74	0,36	6,03	2,54	1,79	2,50	0,65
2007	3,07	34,89	15,28	2,48	6,44	14,66	0,72	7,85	0,39	6,04	2,79	1,92	2,72	0,74
2008	3,31	32,58	17,89	2,74	6,96	11,45	0,80	8,13	0,29	7,01	3,20	2,08	2,84	0,73
2009	3,80	31,72	15,08	3,75	6,70	11,61	0,79	8,37	0,27	7,55	3,84	2,50	3,21	0,80
2010	3,07	31,07	16,58	4,04	6,99	11,17	0,72	8,84	0,29	8,11	3,48	2,13	2,82	0,68
2011	3,43	32,67	16,39	3,48	6,72	10,88	0,71	8,52	0,32	7,92	3,15	2,19	2,90	0,73
2012	2,54	33,94	15,54	3,16	6,49	11,10	0,78	8,84	0,30	7,85	3,50	2,30	2,91	0,77
2013	2,75	33,43	15,07	3,26	6,67	11,11	0,81	8,71	0,19	7,90	3,58	2,45	3,22	0,84
2014	2,79	32,90	14,40	3,27	8,14	10,91	0,83	8,48	0,16	8,03	3,65	2,46	3,13	0,86
2015	2,94	34,45	15,25	2,94	6,78	9,88	0,80	8,41	0,17	8,94	3,28	2,32	2,93	0,90
2016	2,38	31,75	14,92	3,38	7,76	9,54	0,72	8,39	0,16	3,31	5,89	4,78	2,77	0,70
2017	2,51	35,97	15,08	3,57	7,81	8,88	0,68	8,23	0,17	3,33	5,48	4,80	2,77	0,69

A. - Agriculture, hunting, forestry and fishing, fish farming; B. – Mining; C. - Manufacturing; D. - Production and distribution of electricity, gas and water; E. - Construction; F. - Wholesale and retail trade; repair of motor vehicles, motorcycles, household products and personal items; G. - Hotels and restaurants; H. - Transport and communications; I. - Financial activities; J. - Operations with real estate, rental and provision of services; K. - Public administration and military security; social insurance (including administrative activities and related additional services); L. - Education and activities professional, scientific and technical; M. - Health and the provision of social services (including activities in the field of health and social services); N. - The provision of other utility, social and personal services (including activities in the field of culture, sports, leisure and entertainment).

Table 2 – Groups by the character of GRP change

Groups by the character of GRP change		Classification groups	Reduction (-)/Increasing (+) the share
I	The share reduced by more than 20%	F	-46,8%
		I	-40,6%
		J	-40,8%

II	The share increased by more than 20%	D	+61,7%
		E	+75%
		G	+44,8%
III	The share retained in a relatively stable state	A	-21,8%
		B	-11,4%
		C	+10,5%
		H	+2,3%
		M	+22,5%
		N	+15,2%

Table 3 – GRP structure by the regions as for 2005 (%)

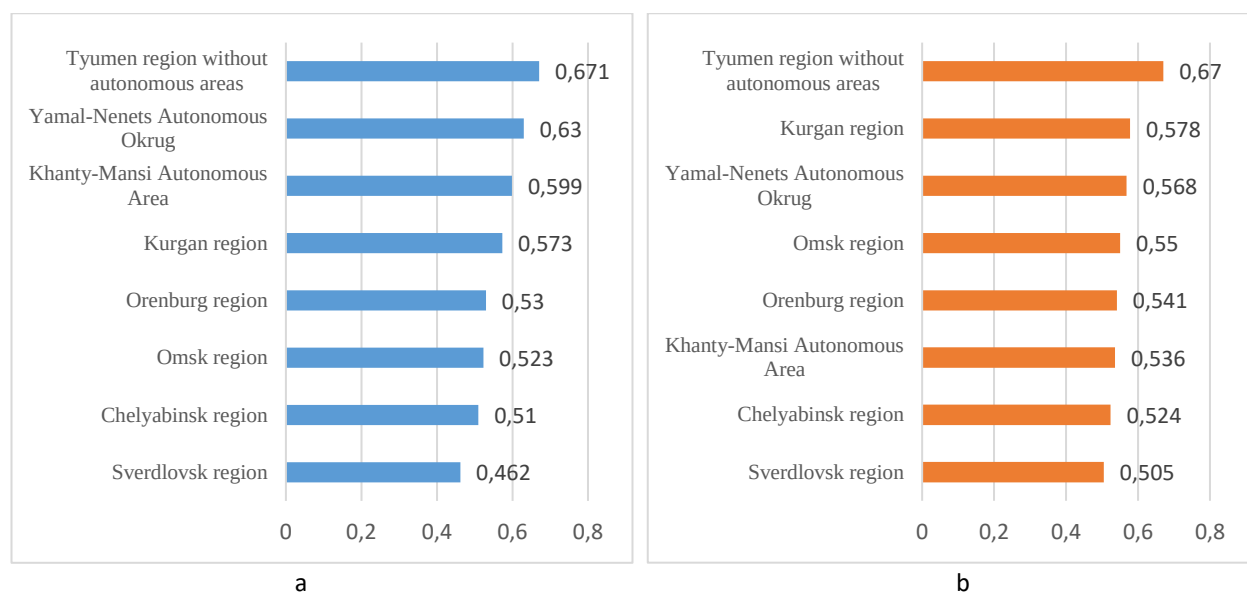
Region	Classification groups													
	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K	L	M	N
K	14,7	0,5	18,4	4,7	5,2	14,3	1,2	17,8	0	5,1	6,2	5,4	5,5	1
S	4,6	4,4	31,5	3,5	4,4	21,7	1,3	11,1	0,2	6,9	2,5	3	3,8	1,1
KMAO	0,8	59,9	1,7	1,5	4,3	15	0,2	7	0,4	5,2	1,1	1,1	1,4	0,4
YNAO	0,2	74,9	1,2	1,6	3,2	3,5	0,2	6	0,5	5,1	0,9	1	1,3	0,4
T	0,1	61,4	2	1,5	8,5	6,8	0,1	8,7	0,1	6,4	1,5	0,9	1,5	0,5
C	7,6	0,9	41,4	3,3	5,6	12,5	0,6	9,5	0,4	8,1	2,8	2,8	3,6	0,9
Or	8,8	37	16	3,6	3,9	8,2	0,7	7,7	0	4	3	2,6	4	0,5
Om	9,5	0,5	47,8	2,9	4,8	10,8	0,8	7,7	0,1	5,1	2,7	3,2	3	1,1
In total	3,21	40,61	13,65	2,21	4,46	14,97	0,47	8,04	0,32	5,64	1,75	1,81	2,26	0,60

Table 4 - GRP structure by the regions as for 2017 (%)

Region	Classification groups													
	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K	L	M	N
K	11,1	0,9	21,2	8,3	3,9	10	0,9	14,1	0,2	4,5	10,5	6,2	7	1,2
S	2,4	1,5	31	5,3	4,2	17,1	1,1	11,2	0,3	6,4	7,7	6,8	3,8	1,2
KMAO	0,7	57,4	4,2	2,6	9,9	5,6	0,5	7	0,1	1,8	4,5	3,5	1,8	0,4
YNAO	0,3	67,1	2,4	3	6,4	2,8	0,5	7,2	0,1	1,5	4,2	2,2	1,9	0,4
T	0,1	61,1	1,6	1,6	15,4	6,2	0,3	5,1	0	1	4,7	1,5	1,2	0,2
C	6,1	2,1	35,3	5,2	5,3	11,7	0,7	9,1	0,3	6	5,8	6,9	4,5	1
Or	9,3	36	13,4	4,1	7,1	6,6	1,1	6,1	0,1	2,3	4,8	4,7	3,7	0,7
Om	8,4	0,4	36,7	3,2	4,1	12,2	0,9	9,3	0,3	4,4	6,9	7,5	4,3	1,4
In total	2,51	35,97	15,08	3,57	7,81	8,88	0,68	8,23	0,17	3,33	5,48	4,80	2,77	0,69

Table 5 - Salai Index (Is) by regions for the period 2005-2017

Year	Classification groups							
	K	S	KMAO	YNAO	T	C	Or	Om
2005	0,511	0,325	0,433	0,426	0,319	0,343	0,341	0,390
2006	0,492	0,299	0,415	0,432	0,298	0,329	0,330	0,448
2007	0,481	0,293	0,420	0,403	0,290	0,321	0,328	0,437
2008	0,458	0,278	0,402	0,380	0,237	0,301	0,338	0,361
2009	0,378	0,286	0,380	0,394	0,235	0,318	0,190	0,344
2010	0,360	0,286	0,451	0,385	0,229	0,310	0,202	0,321
2011	0,375	0,281	0,448	0,413	0,233	0,309	0,179	0,324
2012	0,375	0,305	0,446	0,409	0,236	0,319	0,185	0,331
2013	0,384	0,315	0,450	0,388	0,246	0,317	0,192	0,336
2014	0,387	0,319	0,476	0,383	0,262	0,307	0,178	0,344
2015	0,375	0,310	0,475	0,392	0,253	0,295	0,179	0,352
2016	0,361	0,333	0,528	0,378	0,274	0,314	0,199	0,363
2017	0,352	0,316	0,541	0,381	0,278	0,327	0,202	0,367



Picture 1. Histograms of changing regions' Salai index in 2017 (b) in comparison with 2005 (a)

Table 6 – I_k by regions and by GRP sections as for 2017

Region	Classification groups													
	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K	L	M	N
K	445	420	250	461	451	454	420	410	410	455	450	461	462	424
S	858	848	269	878	873	775	843	864	832	881	882	882	870	844
KMAO	2778	103	2814	2801	2815	2821	2776	2823	2770	2792	2816	2809	2792	2774
YNAO	3882	61	3908	3914	3932	3912	3885	3932	3879	3898	3923	3906	3903	3883
T	3299	217	3319	3319	3279	3352	3302	3348	3298	3312	3346	3318	3315	3301
C	986	960	134	983	984	965	943	983	937	986	985	987	980	947
Or	1057	165	1019	1052	1062	1061	1022	1060	1008	1036	1056	1055	1049	1017
Om	1109	1061	169	1094	1100	1083	1068	1105	1060	1102	1110	1110	1102	1075
In total	445	420	250	461	451	454	420	410	410	455	450	461	462	424

Table 7 – I_s by regions for the period 2005-2017

Year	Classification groups							
	K	S	KMAO	YNAO	T	C	Or	Om
2005	2,50	37,96	813,96	2237,40	914,87	143,30	81,99	286,85
2006	1,92	52,08	699,30	1903,16	769,32	106,63	166,95	130,22
2007	1,63	50,36	580,60	1606,23	492,33	136,51	92,48	97,65
2008	1,76	47,14	442,70	1222,43	361,72	109,49	55,12	105,73
2009	1,18	19,92	372,64	1062,49	281,99	50,29	60,92	70,74
2010	3,56	25,07	352,01	1032,27	287,20	73,58	71,24	60,36
2011	2,99	19,19	423,54	1362,89	292,76	73,78	65,90	86,88
2012	2,89	18,25	531,85	1447,03	424,39	69,83	82,72	91,81
2013	2,77	16,18	479,70	1345,09	436,37	33,11	132,95	74,94
2014	2,68	18,03	470,84	1291,54	338,10	52,15	71,22	91,68
2015	5,22	29,14	592,72	1428,04	584,73	72,98	82,80	74,69
2016	4,79	30,99	518,08	1197,40	591,99	62,74	61,49	86,05
2017	3,87	33,05	675,09	1372,09	892,22	65,58	72,01	79,23

Discussion

A specific feature of the analyzed cluster is a high level of regional specialization, due to which a change in the structure of the GRP for the core activities directly affects the change in the share of other GRP sectors (Table 1, 2). During the

analyzed period, sectors B (Mining) and C (Manufacturing) in the GRP cluster structure continued to be the core types of activities for the selected regions. Together, in 2005, they provided a half of all cluster GRP (50.6%). Their share decreased to 40.9% in the 2009 crisis year and again increased to 50.3% in 2016 due to the growth of mining operation (Table 3, 4).

Concern is caused mainly by the decreasing the share of the transport industry in cluster GRP, which is a key factor both for economic and social regional development (Table 1, 2). Considering growing share of section C (Manufacturing), we can suppose that the character of changing the share of J (Transport and communication) is very important. Developing transport infrastructure and services, which are needed for the delivery and export of growing manufactured goods could be a sufficient reserve for the regional cluster economic development and decreasing the share of J might be a risk factor for the balanced cluster and regional economic development. In addition, the fast growing factor L (Education and activities professional, scientific and technical) also could be either supported by the appropriate development of transport and communication infrastructure or hampered by its absence. And both transport, educational, technical and scientific activities are crucial for the modern social and high tech economic development, and long-perspective increasing of the regional life quality. In our case, the L share grows in the background of J decreasing, what might limit the further developing of "economic of knowledge" in the regional cluster (Table 1, 2).

The revealed alarming trend towards a decrease in the share of transport and communications is accompanied by the decrease in the share of F - Wholesale and retail trade; repair of motor vehicles, motorcycles, household products and personal items (Table 1, 2). While the producing household products and developing services is important for providing a better life quality through developing small business in the regions and making everyday life more comfortable.

In the analyzed period, the shares of agriculture, hunting and forestry, manufacturing, transport, communications and financial activities reduced in the cluster GRP. At the same time, the shares of mining, construction, hotels, restaurants and the provision of other communal, social and personal services increased (Table 1, 2).

Since 2005, the share of state administration and military security in the cluster GRP has significantly increased when stagnating the size of the contribution of education, health and the provision of social services (Table 1, 2).

Dynamics of regional structures and values of Salai index (Is) demonstrated a relatively high stability of the regional GRP structures (Tables 3, 4, 5). The variation of Is was 0,209 in 2005 with minimum value in Sverdlovsk region (0,462) and maximum value in Tyumen region (0,671) and in 2017 the variation of Is was 0,165 with minimum value in Sverdlovsk region (0,505) and maximum value in Tyumen region (0,67). This result allows us to suppose that the regional cluster move towards a more balanced regions' participation in the cluster GRP generation, meanwhile, considering the regional structural specifics.

Tyumen region GRP structure differs with the overall regional GRP structure in the greatest extent among other regions in the analyzed cluster: its value of Salai Index stays stably at the highest level - 0,67. In 2005 Yamal-Nenets Autonomous Area (0.63) and Khanty-Mansi autonomous area (0.6) had also one of the most heterogeneous GRP structures (Table 5) in the cluster, what is explained by their specialization on mining. Nevertheless, in 2017 Kurgan area took the third place (0,578) in the rating of regions by Salai Index ahead of Yamal-Nenets Autonomous Area (0,568) (Picture 1). Additional analysis of the changes in Kurgan GRP structure and Yamal-Nenets Autonomous Area GRP structure in comparison with the cluster GRP structure showed, that this situation arose mostly because of decreasing mining and manufacturing in Yamal-Nenets Autonomous Area and overall cluster decreasing services (F), what made its GRP structure closer to a cluster GRP structure.

In addition, it is useful to pay attention to how subjects demonstrate differences in vector and index dynamics. A decrease in the indicator in the Chelyabinsk and Orenburg regions means a pronounced trend towards convergence with the general structure of the GRP. A sharp jump in such a rapprochement occurred in 2009, which is difficult to explain by the economic crisis, since with the improvement of the economic situation the index still remains low, and the crisis conditions since 2014 have not affected it in any way. The GRP structure of the Sverdlovsk region until 2015 also moved towards rapprochement, but then the vector became the opposite. In the Omsk region, there is a slow drift towards the structure of the Kurgan region without sharp fluctuations. Finally, the GRP structures of the Nenets and Yamalo-Nenets Autonomous Districts, being stronger than other entities than the structure of the Kurgan Region, turned out to be insensitive to convergence trends, and in the latter subject, the Salai index even increased.

The structure index parameters demonstrate the dynamics of changes in the contribution of the activities that form the GRP. For example, in the analyzed period, the Kurgan region GRP structure became more uniform, and in the Orenburg region, on the contrary, more differentiated. The high level of the index in the Yamal-Nenets Autonomous Okrug is explained by the steady predominance of mining. Due to the high sensitivity of this index, even minor changes in the structure of the GRP become visible.

In the analyzed period structural changes in GRP of KMAO and YANAO had the most influence on the overall changes in the cluster GRP. Kurgan region did not have a significant impact on the change in the cluster GRP structure, which indicates the weakness of the targeted managerial impact on the development of the cluster. At the heart of this problem could be the lack of efforts aimed on the human potential and innovation development.

Conclusion

Fluctuations in the size of shares in the regional GRP structures are high, which is partially stipulated by the diversity of regional economic structures. At the same time, the Salai index indicator turned out to be approximately the same in 3 out of 8 analyzed regions, which shows a trend towards a convergence of their GRP structures.

The most aligned is the GRP structure of the Kurgan region, since its indicators of the structure index have been the lowest.

The structure of the GRP of the Nenets and Yamalo-Nenets Autonomous Districts are the most differentiated due to their specialization in mining. The structural index showed their sufficient impact on the cluster GRP structure.

The formulated universal methodology for determining the convergence of the structure of regional economies based on the GRP structure indicator can be used for analysis in other macro-regions of the country and the world.

Acknowledgment

The reported study was funded by RFBR and Kurgan Region according to the research project № 19-410-450005

References

- Baltagi, B.H., Fingleton, B., Pirotte, A. (2014). Estimating and Forecasting with a Dynamic Spatial Panel Data Model, *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, 1, 112-138.
- Butler, W.E. (1990). Joint ventures and the Soviet Arctic, *Marine Policy*, 2, 169-176.
- Dudin, M., Ivashchenko, N., Frolova, E., Abashidze, A., Smbatyan, A. (2016). Innovative Approach to the Development of the Logistics System of Supply of the Arctic Region Space, *International Journal of Economics and Financial Issues*, 4, 1965-1972.
- Harsem, Ø., Eide, A., Heen, K. (2011). Factors influencing future oil and gas prospects in the Arctic, *Energy Policy*, 12, 8037-8045.
- Henzel, S. R., Lehmann, R., Wohlrabe, K. (2015). Nowcasting Regional GDP: The Case of the Free State of Saxony, *Review of Economics*, 1, 71-98.
- Käpylä, J., Mikkola, H. (2016). The promise of the geoeconomic Arctic: a critical analysis, *Asia Europe Journal*, 2, 203-220. doi.org/10.1007/s10308-015-0447-5
- Kinossian, N. (2013). Re-colonising the Arctic: The preparation of spatial planning policy in Murmansk Oblast, Russia, *Environment and Planning C*, 4, 221-238.
- Kopoin, A., Moran, K., Paré, J.P. (2013). Forecasting regional GDP with factor models: How useful are national and international data? *Economics Letters*, 2, 267-270.
- Lehmann, R., Wohlrabe, K. (2014). Forecasting gross value-added at the regional level: Are sectoral disaggregated predictions superior to direct ones? *Review of Regional Research*, 1, 61-90.
- Lindholt, L., Glomsrød, S. (2012). The Arctic: No big bonanza for the global petroleum industry, *Energy Economics*, 5, 1465-1474.
- Schaeffer, E., Block, W. (2007). The Economics of the Arctic National Wildlife Refuge, *Energy & Environment*, 1, 75-85.
- Winkler, M. (2013). Imagining the Arctic, the Russian Way: Concepts and Projects for the Arctic Ocean in the Eighteenth Century, *New Global Studies*, 2, 73-100. doi.org/10.1515/ngs-2013-010.
- Natural migration by regions as for January-December 2017. Federal State Statistics Service URL: http://www.gks.ru/free_doc/2017/demo/edn12-17.htm (accessed 11.09.2019)
- Natural migration by regions as for January-December 2015. Federal State Statistics Service URL: http://www.gks.ru/free_doc/2017/demo/edn12-17.htm (accessed 11.09.2019)
- GRP structure by branches of economy according to OKVED-2007. Federal State Statistics Service URL: http://www.gks.ru/free_doc/new_site/vvp/tab-vrp2.htm (accessed 11.09.2019)

DIGITAL TAXATION: TAX ADMINISTRATION CHALLENGES AND BUSINESS SOLUTIONS³⁹

Abstract: Federal Tax Service has recently turned into one of the largest and most effective IT organizations not only in Russia but also in the world. The digital agenda obliges taxpayers to strictly fulfill the duties of calculating and paying taxes, and today it is more important than ever to understand the revolutionary processes in the control and audit environment to minimize tax risks. According to the Boston Consulting Group, Russia is 5-8 years behind the leaders of digital transformation, which include South Korea, Denmark, the UK, Sweden, Norway and the Netherlands. However, in the field of digitalization of tax administration, Russia, by contrast, occupies a leading position in the world.

The process of tax digitalization in Russia provides for the creation of a virtual transactional environment - a closed digital ecosystem that connects the IT platforms of the Federal Tax Service and taxpayers in real time, in which all business entities will complete transactions, and the Federal Tax Service will be able to automatically calculate and withhold taxes at the time of transaction, those. Fulfillment of tax obligations occurs automatically and "without effort".

Tax innovation of 2019 was an experiment to establish a special tax regime "Profit tax" in the city of Moscow, Moscow and Kaluga regions, as well as in the Republic of Tatarstan (Tatarstan) (Federal Law of November 27, 2018 No. 422-FZ (hereinafter - PIT)).

Keywords: regional development, GRP structure, Salai index, structure index.

Introduction

This experiment is to remove self-employed citizens from the financial shadow. They are encouraged to voluntarily register and start paying taxes and fees. Instead, a self-employed citizen can use all the social benefits provided by the state, including receiving insurance medical services. It is also planned to involve citizens working for themselves in the legalization of activities:

- simplicity of payment of state fees;
- lack of need for accounting;
- the ability to work without a cash register;
- the ability to receive the insurance part of an old-age pension;
- reduced rate of fees provided for by the special tax regime without obtaining the status of an individual entrepreneur

Thus, the main advantages of applying a PIT for a self-employed citizen are the reduction of the tax burden in the absence of the need to register as an individual entrepreneur, submit tax reports, purchase cash register equipment and pay insurance premiums in a fixed amount.

Professional income tax is a new special tax regime for self-employed citizens, which can be applied from 2019, this regime will be valid for 10 years.

You can go to it voluntarily. Those taxpayers who do not switch to this tax regime have the obligation to pay taxes, taking into account other taxation systems that they apply in the usual manner.

Individuals and individual entrepreneurs who will switch to the new special tax regime (self-employed) will be able to pay income tax from independent activities only at a reduced rate of 4 or 6%. This will allow you to legally conduct business and earn income from part-time jobs without the risk of getting a fine for illegal business activities.

Research questions

The new special regime can be applied by individuals and individual entrepreneurs (self-employed), who simultaneously observe the following conditions:

- They receive income from independent activities or the use of property.
- They conduct activities in the region where the experiment was conducted: Moscow, Moscow or Kaluga regions, and the Republic of Tatarstan.

³⁹ The reported study was funded by grant of the President of Russian Federation according to the research project № MK-3335.2019.6

- When conducting this activity, they do not have an employer with whom an employment contract has been concluded.
- Do not attract employees for this activity under labor contracts.
- The type of activity, the conditions for its implementation or the amount of income do not fall into the list of exceptions specified in articles 4 and 6 of Federal Law dated November 27, 2018 No. 422-ФЗ.

Here are some examples of when taxpayers (self-employed) will have a special tax regime:

- Remote work through electronic platforms
- The provision of cosmetic services at home
- Renting an apartment for daily or long term rent
- Services for the transport of passengers and goods
- Sale of products of own production
- Photo and video shooting to order
- Holding events and holidays
- Legal advice and bookkeeping
- Construction work and repair of premises

Professional income tax can be paid only as long as the cumulative income during the year does not exceed 2.4 million rubles.

There are no restrictions on the amount of monthly income. The amount of income is controlled in the application "My tax". After the income exceeds the specified limit, the taxpayer will have to pay taxes provided for by other taxation systems.

To use the new special tax regime, you need to register and receive confirmation. Without registration, the application of the tax regime and the formation of checks is impossible.

Registration methods:

1. Free My Tax mobile application
2. The office of the taxpayer "Tax on professional income" on the website of the Federal Tax Service of Russia
3. Authorized banks
4. Through the Unified Portal of State and Municipal Services

Registration takes a few minutes. You do not need to fill out an application on paper. When registering in the My Tax application, you only need a passport for scanning and instead of signing the application, you just need to blink into the camera.

Foreign citizens can also apply the special tax regime "Professional income tax". But not all foreigners, but only citizens of countries belonging to the Eurasian Economic Union: Belarus, Armenia, Kazakhstan and Kyrgyzstan.

The tax rate depends on who transferred the money to the taxpayer and is:

- 4% when settling with individuals,
- 6% when settling with individual entrepreneurs and organizations.

The buyer must be indicated when forming the check in the application "My tax". Accounting for tax rates and calculating the amount of tax payable is automatic. All accruals made and the provisional amount of tax payable can be seen in the application at any time during the month.

The tax regime will be valid for 10 years. During this period, tax rates will not change.

Features of the application of the special tax regime:

1. Individuals do not pay personal income tax on income that is taxed on professional income.
2. Individual entrepreneurs do not pay:
 - tax on personal income from income that is taxed on professional income;
 - value added tax, with the exception of VAT when importing goods into Russia;
 - fixed insurance premiums.

Individual entrepreneurs who have registered as taxpayers of income tax do not pay fixed insurance premiums. In other special tax regimes, insurance premiums must be paid even in the absence of income.

If there is no income during the tax period, there are no mandatory, minimum, or fixed payments. At the same time, tax payers of professional income tax are participants in the system of compulsory medical insurance and can receive free medical care.

You do not need to count anything yourself. The application of the tax deduction, accounting for tax rates depending on the taxpayer, control over the restriction on the amount of income and other calculation features are fully automated.

The taxpayer is only required to generate a check for each income from the type of activity that is taxed on professional income.

Within a month, it is necessary to generate a check for each receipt, indicating the payer and the amount of income. Until the 25th day of the next month you need to pay the accrued tax convenient way.

But of particular interest is the procedure for tax administration of this tax, which is carried out through the application "My tax" - this is the official application of the Federal Tax Service of Russia for taxpayers of professional income tax. It helps to register and work at a preferential special regime, which is also called a tax for the self-employed. The application provides all the interaction between self-employed and tax authorities, without requiring a personal visit to the inspection. It replaces the cash register and reporting.

The payer does not need to conduct accounting himself and calculate how much he must transfer to the state as fees.

The My Tax application automatically generates checks based on data provided by the user. These checks help to keep records, and are also automatically sent to the tax office. Among other things, at the end of the month, each taxpayer receives full information about his earnings and the amount of tax that will be deducted from it automatically. But this requires confirmation from the user.

In order to avoid mistakes and technical failures - you can pay taxes yourself. At the same time, it is not required to submit reports and pay insurance premiums and this is very convenient for self-employed citizens of Russia.

To stimulate the work of legal entities with self-employed citizens, tax incentives are provided for legal entities. To use them, you should request the appropriate reference from the micro-business counterparty.

Analysis of situation

Present the first statistics on the use of special modes.

In the regions participating in the experiment as of September 4, 2019, the following number of PIT payers was registered

Table 1 - Number of tax payers

Name of the subject of the Russian Federation	Number of tax payers	Including with the status of an individual entrepreneur	The proportion of individual entrepreneurs, %
Moscow	58078	7725	13
Moscow region	38333	6253	16
Republic of Tatarstan	28057	2165	8
Kaluga region	4716	702	15
total for experiment participants	129 184	16845	13
in the whole of the Russian Federation	189 896		

The data in table 1 indicate that in the territories of the experiment, nearly 130 thousand people are payers of PITs.

At the same time, on the basis of Article 2 of Law No. 422-FZ, individuals are entitled to apply PITs, including individual entrepreneurs whose place of business is the territory of any of the constituent entities of the Russian Federation included in the experiment, therefore more than 60 thousand payers of PITs are located on territories of other regions, but they conduct activities in the territories - an experiment.

According to the information posted on the website of the Federal Tax Service of Russia as of July 1, 2019, income tax was actually received (table 2).

Table 2- Income and income in the form of tax on professional income (as of September 1, 2019)

Name of the subject of the Russian Federation	Total income taxes on total income, thousand rubles	Income in the form of tax on professional income, thousand rubles	Specific gravity, %
Moscow	340 762	279 435	82,0
Moscow region	99 015	80 708	81,5
Republic of Tatarstan	43 156	35 548	82,4
Kaluga region	8 774	7 206	82,1

total for experiment participants	491 706	402 897	81,9

Thus, almost 90% of PIT revenues come from Moscow (almost 70%) and the Moscow Region, due to the fact that 75% of payers are registered in Moscow (45%) and the Moscow Region.

As regards entities included in the Urals Federal District, as of September 4, 2019, the following number of PIT payers was registered (table 3).

Table 3- The number of tax payers registered in the Urals Federal District

Name of the subject of the Russian Federation	Number of tax payers	Including with the status of an individual entrepreneur	The proportion of individual entrepreneurs, %
Tyumen region	356	42	12
Kurgan region	236	35	15
Sverdlovsk region	1315	131	10
Chelyabinsk region	1220	118	10
Khanty-Mansi Autonomous Okrug	207	66	32
Yamal	177	20	11
Total in the Ural Federal District	3811	412	11

UFNS of Russia in the Tyumen region in connection with the order of the Federal Tax Service of Russia dated August 22, 2019 No. AC-4-20 / 16642 @, as well as pursuant to paragraph 2 of the protocol of the joint meeting dated May 22, 2019 No. 01-09 / 012 regarding the inclusion of the subject of the Russian Federation in the list of constituent entities of the Russian Federation - participants in the experiment on the establishment of a special tax regime "Profit tax", analyzed data on taxpayers who switched to the payment of NPA and have an address of residence - Tyumen region. So, of the 356 taxpayers of NPAs, individuals amounted to 314 people, 42 people have the status of an individual entrepreneur, out of 15 (or 36%) apply the general taxation regime, 24 (or 57%) simplified taxation system, 2 (or 5%) a single tax on imputed income, 1 (or 2%) patent system of taxation. At the same time, it was established that individuals who switched to the payment of PITs for 2018 did not declare income received in connection with the sale of goods (works, services).

The total indicators for paying taxes by the above categories of individual entrepreneurs for 2018 are presented in table 4.

Table 4- Indicators for the payment of taxes of Individual Entrepreneurs located in the Tyumen region and switched to the PIT for 2018

Tax regime in 2018	General Taxation System	Simplified Taxation System	Single tax on imputed income	Patent Tax System
Number of taxpayers	15	24	2	1
The amount of tax payable, thousand rubles	0	126,1	7,7	10,2

To assess the shortfall in income, the absence of income from personal income tax was taken into account in connection with the submission of zero declarations for the general taxation system, thus, the shortfall in income is forecasted to be close to zero.

In addition, taxpayers applying special tax regimes in the form of a single tax on imputed income and a patent system of taxation are not included in the analyzed group, firstly, due to the lack of information about actually received income (the imputed income is the tax base for tax calculation, respectively and potential income), secondly, due to the insignificant share of this group of taxpayers.

Also, an analysis of taxpayers - individual entrepreneurs applying the simplified tax system, for which according to the results of activities for 2018 received income from the sale of goods (works, services) within the limits established by the Federal Law of November 27, 2018 No. 422-Φ3, there are no employees, as well as excluded individual entrepreneurs who declared during state registration activities related to the resale of goods.

The results of the analysis are presented in table 5.

Table 5-Итоговые цифры

indicators	object of taxation INCOME			on the object of taxation INCOME - EXPENDITURE		
	quantity	income, thousand rubles	tax payable, thousand rubles	quantity	income, thousand rubles	tax payable, thousand rubles
Итого	5 200	3 663 868	103 029	1 994	1 563 269	40 957

According to the report No. 1-NM, the tax received in the consolidated budget of the Tyumen region for 2018 was levied in connection with the application of the simplified tax system 4,181,013 thousand rubles, in connection with which, the forecast of lost income will be about 1% of the total amount of receipts under the simplified tax system subject to the transition of most taxpayers of the simplified tax system to the payment of PITs.

At the same time, as follows from the indicators of Tables 1 and 3, about 15% of payers of PITs have the status of an individual entrepreneur, thus, the lost income in connection with the transition to the new special tax regime will be leveled by the income tax on professional income by individuals who previously did not pay taxes to the budget.

At the same time, one should take into account the provisions of the Law of the Tyumen Region dated March 31, 2015 No. 21 "On a moratorium on raising the tax rate for taxpayers applying a simplified taxation system", according to which for taxpayers of the simplified tax system who chose income as a taxable item, reduced expenses the tax rate is set at 5 percent.

In accordance with paragraph 1 of Article 346.20 of the Tax Code of the Russian Federation, the tax rate is set at 6 percent if the object of taxation is income.

Conclusion

When switching to the payment of tax on professional income in accordance with Article 10 of the Federal Law of November 27, 2018 No. 422-ФЗ, tax rates are established in the following amounts:

1) 4 percent in relation to income received by taxpayers from the sale of goods (works, services, property rights) to individuals;

2) 6 percent in relation to income received by taxpayers from the sale of goods (works, services, property rights) to individual entrepreneurs for use in conducting business activities and legal entities.

Thus, the established proportional tax rates, and in the case of applying the simplified tax system with the taxable item "income" and a similar tax base, in our opinion, will not contribute to a significant overflow of STS entities to the payment of PITs.

In connection with the above analysis, from 2020 for the Tyumen region it seems advisable to enter the experiment on the special tax regime "PIT", since the main goal of the new special tax regime is to solve a number of problems that hamper the legalization of self-employed citizens, including due to the ease of registration as taxpayer of this regime, as well as the exclusion of reporting and reduce the tax burden and increase the number of individuals conducting business in the legal field.

Thus, the established proportional tax rates, and in the case of applying the simplified tax system with the taxable item "income" and a similar tax base, in our opinion, will not contribute to a significant overflow of STS entities to the payment of PITs.

In connection with the above analysis, from 2020 for the Tyumen region it seems advisable to enter the experiment on the special tax regime "PIT", since the main goal of the new special tax regime is to solve a number of problems that hamper the legalization of self-employed citizens, including due to the ease of registration as taxpayer of this regime, as well as the exclusion of reporting and reduce the tax burden and increase the number of individuals conducting business in the legal field.

Acknowledgment

The reported study was funded by grant of the President of Russian Federation according to the research project № MK-3335.2019.6

References

Gaffeo, E., Molinari, M., 2017. Taxing financial transactions in fundamentally heterogeneous markets. *Economic Modelling*. 64, 322–333.

Bhattarai, K., Bachman, P., Conte, F., Haughton, J., Head, M., Tuerc, D., 2017. Tax plan debates in the US presidential election: A dynamic CGE analysis of growth and redistribution trade-offs. *Economic Modelling*. 68, 529–542.

- Newbery, D., 1997. Optimal tax rates and tax design during systemic reform. *Journal of Public Economics*. 63, 177-206.
- Celimene, F., Dufrenot, G., Mophou, G., N’Gurekata, G., 2014. Tax evasion, tax corruption and stochastic growth. *Economic modelling*. 52, 251-258.
- Mitra, S., 2017. To tax or not to tax? When does it matter for informality? *Economic modelling*. 64, 117-127.
- Yang, Z., 2016. Tax reform, fiscal decentralization, and regional economic growth: New evidence from China. *Economic modelling*. 59, 520-528.
- Barhoumi, K., Cherif, R., Rebei, N., 2018. Stochastic Trends and Fiscal Policy. *Economic modelling*. 75, 256-267.
- Belan, P., Gauthier, S., 2006. Optimal indirect taxation with a restricted number of tax rates. *Economic modelling*. 90, 1201-1213.
- Diamond, P., Helms, L., 1980. Optimal taxation in a stochastic economy. A Cobb-Douglas example. *Journal of Public Economics*. 14, 1-29.
- Castelletti-Font, B., Clerc, P., Lemoine, M., 2018. Should euro area countries cut taxes on labour or capital in order to boost their growth? *Economic modelling*. 71, 279-288.
- Zhang, L., Ru, Y., Li, J., 2016. Optimal tax structure and public expenditure composition in a simple model of endogenous growth. *Economic modelling*. 59, 352-360.
- Boháček, R., Kejak, M., 2018. Optimal government policies in models with heterogeneous agents. *Journal of Economic Theory*. 176, 834-858.
- Guo, J., Krause, A., 2015. Dynamic income taxation without commitment: Comparing alternative tax systems. *Economic Modelling*. 47, 319-326.
- Kaneko, M., 1982. The optimal progressive income tax. The existence and the limit tax rate. *Mathematical Social Sciences*. 3, 193-222.
- Dahan, M., Strawczynski, M., 2000. Optimal income taxation: an example with a U-Shaped pattern of optimal marginal tax rates: comment. *The American economic review*. 90, 681-686.
- Saez, E., 2001. Using elastic to derive optimal income tax rate. *Review of Economic Studies*. 68, 205-229.
- Dahan, M., Strawczynski M., 2012 The optimal asymptotic income tax rate. *Journal of public economic theory*. 14, 737-755.
- Choi, Y., Kim, S., 2016. Dynamic scoring of tax reforms in a small open economy model. 58, 182-193.
- Bach, S., Corneo, G., Steiner V., 2012. Optimal top marginal tax rates under income splitting for couples. *European Economic Review*. 56, 1055-1069.
- Myles, G., 2000. On the optimal marginal rate of income tax. *Economics Letters* 66, 113-119.
- Eichert, W., 2014 Long-period positions in multi-sectorial Cobb-Douglas economies. *Metroeconomica*. 65, 136-153.
- Shen, Z., Hassani, A., Shi, Q., 2016. Multi-objective time-cost optimization using Cobb-Douglas production function and hybrid genetic algorithm. *Journal of civil engineering an management*. 22, 187-198.
- Morimoto, H., Zhou, X., 2008. Optimal consumption in a growth model with the Cobb-Douglas production function. 47, 2991-3006.
- Richardson, G., Taylor, G., Lanis, R., 2015. The impact of financial distress on corporate tax avoidance spanning the global financial crisis: Evidence from Australia. *Economic modeling*. 44, 44-53.

CZY SPÓR „PAŃSTWO VERSUS RYNEK” MA JESZCZE SENS?

Streszczenie: Rola państwa i rynku w życiu gospodarczym należy do fundamentalnych i ciągle aktualnych (od IV w. p.n.e.) zagadnień ekonomicznych. Za państwem sterującym gospodarką opowiadali się m.in.: Platon, św. Tomasz More, A. de Montchrétien, T. Mun, W. Petty, F. Lassalle, J.G. Fichte oraz A.H.G. Wagner. Poglądy te zostały odrzucone przez twórców głównych założeń i zwolenników leseferyzmu (m.in. V.J.C.M. de Gournaya, R. Cantillona, F. Quesnaya oraz A. Heydla), koncepcji niewidzialnej ręki rynku (B. Mandeville’a i A. Smitha) oraz licytatora (L.M.E. Walrasa). Krytyka klasycznej i neoklasycznej ortodoksji przez J.M. Keynesa doprowadziła do reaktywizacji etatyzmu i aktywnego państwa w gospodarce oraz pogłębienia podziału ekonomistów na dwa zwaśnione nurty, które nie wykazują chęci do kompromisu. Przedstawiciele przeciwstawnych nurtów przeoczyli przełomową propozycję W. Röpke, B.S. Freya oraz J.E. Stiglitzu ułożenia nowych relacji między państwem a rynkiem, które mogą zlikwidować dysonans między zwolennikami interwencjonizmu i leseferyzmu.

Summary: The role of the state and the market in economic life belongs to fundamental and still valid (since the 4th century BC) economic issues. The state’s controlling of the economy was advocated by, among others: Plato, St Thomas More, A. de Montchrétien, T. Mun, W. Petty, F. Lassalle, J.G. Fichte, and A.H.G. Wagner. These views were rejected by the creators of the main assumptions, and by the supporters, of laissez-faire (e.g. V.J.C.M. de Gournay, R. Cantillon, F. Quesnay, and A. Heydel), and also by the concept of the invisible hand of the market (B. Mandeville and A. Smith), and the auctioneer (L.M.E. Walras). Criticism of classical and neoclassical orthodoxy by J.M. Keynes led to the reactivation of statism and an active state in the economy, and deepened the division of economists into two conflicting currents which are not willing to compromise. Representatives of opposing currents overlooked the groundbreaking proposal of W. Röpke, B.S. Frey, and J.E. Stiglitz to arrange new relations between the state and the market so as to eliminate the dissonance between the supporters of interventionism and those of laissez-faire.

Słowa kluczowe: historia myśli ekonomicznej, rola rynku w gospodarce, rola państwa w gospodarce, liberalizm, interwencjonizm.

1. Wstęp

Zagadnienie mechanizmu koordynacji działalności podmiotów gospodarczych należy do fundamentalnych i najbardziej fascynujących problemów ekonomii. Zagadnienie to było przedmiotem zainteresowania wielu pokoleń filozofów, myślicieli społecznych i ekonomistów. Już w IV w. p.n.e. oraz w wiekach późniejszych głoszone idee silnego państwa zastępującego rynek lub sterującego gospodarką. W XVIII w. myśl ekonomiczną zdominowali zwolennicy leseferyzmu, którzy przekonywali, że wolny rynek zapewnia sprawne i efektywne funkcjonowanie gospodarki kapitalistycznej. Ich przekonanie o dobroczynnym działaniu wolnego rynku podkopał Wielki Kryzys z lat 1929–1933. W odpowiedzi na głęboką depresję powstał keynesizm, który odrzucił poglądy o samoczynnie działającym rynku, rozwiązującym wszystkie problemy ekonomiczne, a także zalecał podejmowanie interwencji w gospodarkę w celu ratowania kapitalizmu. Nastąpił wówczas głęboki rozłam wśród ekonomistów na zwolenników aktywnego państwa z jednej strony oraz nieskrępowanego rynku – z drugiej. Argumenty wysuwane przez przedstawicieli obu obozów eskalowały spór, zaliczany do najzagorzalszych sporów w dziejach myśli ekonomicznej. Ekonomiści z przeciwstawnych nurtów uznają, że mechanizmy te są nie do pogodzenia. Celem niniejszego opracowania jest przedstawienie zarysu ewolucji poglądów na temat roli państwa i rynku w gospodarce oraz próba udzielenia odpowiedzi na pytanie, czy spór między zwolennikami interwencjonizmu państwa w gospodarkę a zwolennikami swobodnego rynku ma uzasadnienie we współczesnej ekonomii i praktyce gospodarczej i czy istnieje szansa pogodzenia tych zwaśnionych nurtów.

2. Zwolennicy silnego państwa

Za państwem, które powinno sterować procesami gospodarczymi opowiadali się filozofowie, myśliciele społeczni i ekonomiści od IV w. p.n.e. do XX w. n.e. Pierwszym myślicielem, który zajął się regulatorem procesów gospodarczych był Platon. W dziele pt. *Rzeczpospolita* (381 r. p.n.e.) przedstawił on pierwszy w dziejach ludzkości model państwa idealnego. Według Platona państwo miało być wszechmocne, a jednocześnie zobowiązane do wychowania dobrych obywateli. Ingerencja państwa obejmuje wszystkie dziedziny życia społecznego, również gospodarkę. Platon zakładał totalizm państwowy. Gospodarka podporządkowana jest planowi centralnemu. W tym modelu nie ma miejsca dla rynku. Społeczeństwo państwa idealnego składa się z trzech klas. Klasę najwyższą tworzą filozofowie. Jest to klasa rządząca. Filozofowie nie mogą posiadać własności prywatnej oraz zakładać rodzin. Mają żyć we wspólnocie majątku i żon, ich dzieci wychowuje państwo. Drugą klasę stanowią wojskowi – stróże państwa. Są oni niezbędni dla egzekucji praw i ochrony państwa na zewnątrz. Trzecia klasa społeczna, określana jako „porządliwa”, miała trudnić się pracą fizyczną. Obejmowała ona pozostałych ludzi wolnych – rolników, rzemieślników i kupców, czyli wykonujących czynności gospodarcze. Byli oni wolni od ograniczeń gospodarczych i rodzinnych. Klasa ta produkuje dobra ekonomiczne. Niewolnicy nie zostali zaliczeni do żadnej z klas⁴⁰. Celem państwa idealnego nie jest wzrost dobrobytu całego społeczeństwa, nie zwiększenie produkcji i nie problem sprawiedliwego podziału dochodu społecznego, ale cel idealny – osiągnięcie doskonałości przez obywateli.

Podobną wizję społeczeństwa bez rynku w 1516 r. zaprezentował św. Thomas Morus. W książce pt. *Prawdziwie złota księżeczka o najlepszym urzędzeniu Rzeczypospolitej i o nowej wyspie Utopia* angielski mąż stanu i humanista odrzucił gospodarkę pieniężną oraz własność prywatną, jako źródła zła i niesprawiedliwości. Wizja idealnego społeczeństwa bezklasowego, lub inaczej dobrze urządzonego państwa, stanowiła zaprzeczenie ówczesnej rzeczywistości angielskiej. Racjonalna organizacja państwa miała obejmować równość wszystkich obywateli, kolektywną organizację produkcji oraz powszechny obowiązek sześciu godzin pracy dziennie. Produkty wytwarzane w warsztatach rzemieślniczych były dzielone według potrzeb, służyły całemu społeczeństwu. Cała gospodarka o charakterze autarkicznym podlegała autorytatywnemu planowaniu. Pieniądz wykorzystywano wyłącznie do rozliczeń w handlu zagranicznym⁴¹.

Również w myśli merkantylnej państwo pełniło rolę głównego decydenta gospodarczego. Państwo chroniło produkcję krajową przed konkurencją zagraniczną, wspierało rozwój przemysłu fabrycznego oraz manufaktur nastawionych na produkcję eksportową i antyimportową, a także rozwój marynarki handlowej i wojennej oraz budowy portów, przyznawało wielkim kompaniom handlowym subsydia i specjalne prawa monopolowe w handlu na rynkach kolonialnych. Ponadto państwo wspierało przyrost ludności w celu zwiększenia podaży pracy i obniżenia płacy oraz zwiększenia konkurencyjności na obcych rynkach. Merkantylizm zalecał więc uprzemysłowienie kraju, czyli industrializację oraz stworzenie gospodarki autarkicznej. Wprowadzono więc po raz pierwszy w Europie protekcyjnizm, będący świadomym narzędziem polityki gospodarczej. Polityka protekcyjnistyczna akceptowała więc interwencjonizm państwa w gospodarkę. Orędownikami aktywnego i silnego państwa byli m.in.: Antoine de Montchrétien⁴², John Hales⁴³, Thomas Mun⁴⁴, William Petty⁴⁵, Josiah Child⁴⁶ oraz Antonio Serra⁴⁷.

Poglądy o dominującej roli państwa jako regulatora procesów gospodarczych głosili także niektórzy reprezentanci myśli socjalistycznej oraz kierunku historycznego.

Ferdinand Lassalle przewidywał, że klasa robotnicza uzyska większe znaczenie w państwie w drodze demokratycznie zdobytej przewagi parlamentarnej, a następnie przeprowadzi gruntowne reformy, tworzące nowy ustrój społeczny. Ale

⁴⁰ Zob. Platon, *Rzeczpospolita*, przeł., wstępem i objaśnieniami zaopatrzył S. Lisiecki, Nakładem Polskiej Akademii Umiejętności, Kraków 1928, s. 93 i n.

⁴¹ Zob. T. More, *Utopia*, przeł. K. Abgarowicz, wprowadzeniem poprzedził W. Ostrowski, Wydawnictwo PAX, Warszawa 1954, s. 87 i n.

⁴² Zob. A. Montchrétien, *Traktat o ekonomii politycznej*, w: *Merkantylizm i początki szkoły klasycznej. Wybór pism ekonomicznych XVI i XVII wieku*, koncepcję wyboru przygotował i wstępem opatrzył E. Lipiński, przekładu dokonał Cz. Znamierowski, red. E. Taylor i S. Zaleski, PWN, [Warszawa] 1958, s. 319–370.

⁴³ Zob. J. Hales, *Rozprawa o wspólnym pożytku królestwa Anglii*, w: *Merkantylizm i początki...*, op. cit., s. 5 i n.

⁴⁴ Zob. T. Mun, *Bogactwo Anglii w handlu zagranicznym*, w: *Merkantylizm i początki...*, op. cit., s. 133–242.

⁴⁵ Zob. W. Petty, *Anatomia polityczna Irlandii*, w: *Merkantylizm i początki...*, op. cit., s. 559 i n. oraz W. Petty, *Traktat o podatkach i daninach*, w: *Merkantylizm i początki...*, op. cit., s. 445 i n.

⁴⁶ Zob. J. Child, *Nowa rozprawa o handlu*, w: *Merkantylizm i początki...*, op. cit., s. 245 i n.

⁴⁷ Zob. A. Serra, *Krótki traktat o przyczynach, które mogą sprowadzić obfitość złota i srebra w krajach nie posiadających kopalni*, w: *Merkantylizm i początki...*, op. cit., s. 105–130.

wcześniej musi powstać silna partia robotnicza. Kolejnymi krokami miały być wprowadzenie powszechnego prawa wyborczego oraz wspieranie przez państwo tworzenia wydajnych robotniczych asocjacji produkcyjnych. Efektem rozwoju kooperatyw będzie uspołecznienie własności. Państwo powinno odgrywać decydującą rolę w życiu gospodarczym. Odrzucał ograniczanie się państwa do roli „nocnego stróża” (wyrażenie wprowadzone przez F. Lassalle’a), ponieważ instytucja ta powinna służyć społeczeństwu, być jego reprezentantem oraz tworzyć klimat dla solidarności społecznej. Szczególną troską powinno ono otoczyć warstwy najsłabsze ekonomicznie. Państwo jest więc zobowiązane od ochrony i wspierania klasy robotniczej oraz poprawy jej warunków materialnych, gdyż w ustroju kapitalistycznym warunki te dyktowane są przez „spiżowe prawo płacy”, utrzymujące dochody robotników na poziomie kosztów utrzymania⁴⁸.

Johann Gottlieb Fichte stał na stanowisku, że władzę polityczną powinno sprawować państwo, kontrolujące życie gospodarcze. Jego głównym zadaniem było zagwarantowanie wszystkim członkom społeczeństwa pracy oraz ochrona własności, a także nadzorowanie przemysłu i handlu, w celu utrzymania ich w równowadze. Realizacja tych postulatów wymagała zamknięcia państwa, czyli zerwania stosunków gospodarczych z zagranicą (autarkia). Dodatkowym efektem tych rozwiązań miała być ochrona przed zewnętrznymi wpływami oraz utrwalenie tożsamości narodowej. Organizacja gospodarki miała opierać się na cechowej reglamentacji i średniowiecznych korporacjach. Przemysłem wydobywczym miał zajmować się „stan producentów”, przemysłem przetwórczym – „rzemieślnicy”, wymianą – „kupcy”, natomiast czwarty stan miały tworzyć grupy społeczne, zaangażowane w kulturze, zarządzaniu i obronie. Państwo miało dokonywać reglamentacji dóbr, wyznaczać ceny oraz regulować stosunki między stanami⁴⁹.

Adolph Heinrich Gotthilf Wagner uważał, że instytucje społeczne oraz ustawodawstwo państwowe powinny odgrywać ważną rolę w kształtowaniu stosunków społeczno-gospodarczych. Państwo powinno być wyrazicielem solidarności moralnej całego społeczeństwa. Stosunki społeczne powinny więc kształtować się zgodnie z jego oczekiwaniami. Głównym zadaniem państwa jest troska o wzrost dobrobytu oraz rozwój cywilizacji. Jest ono zobowiązane ingerować w gospodarkę oraz prowadzić działalność gospodarczą równie sprawnie, jak jednostki prywatne. Natomiast ustrój liberalny rodzi nierówności między właścicielami kapitału a robotnikami, skazując słabszych na przegraną. Zadaniem państwa jest więc wyrównywanie szans wszystkich jednostek. Funkcje państwa stale się poszerzały oraz zwiększał się zakres interwencji państwa. Tendencji tej towarzyszy wzrost wydatków państwa (prawo Wagnera). Rozwojowi społecznemu i cywilizacyjnemu towarzyszy więc wzrost wydatków państwa, a ten z kolei wymusza zwiększenie podatków. Mechanizm rynkowy nie zaspokaja w sposób zadowalający potrzeb ogółu społeczeństwa. Rozwój cywilizacji oraz presja społeczeństwa wymuszają na państwie podejmowanie nowych wyzwań. Prawidłowe funkcjonowanie gospodarki społecznej wymaga, aby główną rolę odgrywały jednostki prywatne, nie mniej jednak ich działanie należy korygować i uzupełniać, gdy wchodzi w konflikt z interesem społecznym. Państwo powinno tworzyć sprzyjające warunki dla rozwoju wszystkich członków społeczeństwa oraz zwiększać ich udział w kulturze i dobrobycie, a także decydować o sposobie podziału wytworzonego produktu społecznego, pomniejszając nadmierne zyski oraz zwiększając płace robotnicze. Cel ten – jakim jest korekta dochodu społecznego – państwo realizuje poprzez stosowanie redystrybucyjnej polityki podatkowej, będącej świadomym narzędziem polityki gospodarczej państwa. A.H.G. Wagner dopuszczał również możliwość prowadzenia bezpośredniej działalności gospodarczej przez państwo w przypadku wyższej konieczności, w przypadku potrzeby scentralizowania kierownictwa w obliczu groźby powstania monopolu, czy wreszcie zapewnienia wszystkim obywatelom dostępu do dóbr pierwszej potrzeby. Państwo powinno więc podejmować działalność gospodarczą gdy inicjatywa prywatna w ogóle nie zaspokaja potrzeb obywateli, względnie prowadzi działalność drożej lub niesprawnie⁵⁰.

3. Narodziny i ekspansja leseferyzmu

⁴⁸ Zob. F. Lassalle, *Kapitał i praca czyli pan Bastiat-Szulce z Delicza, Julian ekonomiczny*, przeł. K. W., Nakładem Antoniego Mańkowskiego, Lwów 1878, s. 1–211, F. Lassalle, *Program robotników. Wykład o szczególnym związku obecnego okresu dziejowego z ideą klasy robotniczej*, Nakład Biblioteki Ludowej, Warszawa 1907, s. 3–32 oraz F. Lassalle, *Wybór pism*, Librairie Ghio, Paryż 1889, s. 55–75.

⁴⁹ Zob. J.G. Fichte, *Der geschloßne Handelsstaat. Ein philosophischer Entwurf als Probe einer künftig zu liefernden Politik*, neue Ausg., Im Insel-Verlag, Leipzig [1917], s. 7–98.

⁵⁰ Zob. A. Wagner, *Grundlegung der politischen Oekonomie*, 3. Aufl., 1. Theil, C. F. Winter'sche Verlagshandlung, Leipzig 1892, s. 22 i n., A. Wagner, *Finanzwissenschaft*, 1. Theil, 3. Aufl., C. F. Winter'sche Verlagshandlung, Leipzig – Heidelberg 1883, s. 17 i n. oraz A. Wagner, *Die finanzielle Mitbeteiligung der Gemeinden an kulturellen Staatseinrichtungen und die Entwicklung der Gemeindeeinnahmen. Mit besonderem Bezug auf preussische Verhältnisse*, Verlag von Gustav Fischer, Jena 1904, s. 2–72.

Ponieważ wszechogarniające państwo zastępujące rynek stało się barierą rozwoju kapitalizmu, w XVIII w. prym przejęli liberałowie, którzy uważali, że państwo nie powinno wtrącać się w sprawy gospodarcze. Zwolennicy leseferyzmu przekonywali, że wolnokonkurencyjny rynek zapewnia efektywność alokacji zasobów.

Nowatorską myśl na temat roli rynku w gospodarce na początku XVIII w. sformułował Bernard Mandeville. W 1714 r. ukazał się zbiór jego rozpraw pod tytułem *Bajka o pszczołach*. W rozdziale „O miłosierdziu i szkołach dobroczynnych” też rozprawy holendersko-angielski lekarz i satyryk sformułował zarys koncepcji „niewidzialnej ręki rynku”, chociaż pojęcia tego nie używał. Zawarł ją w następujących słowach: „Podobnie jak szaleństwem jest stwarzać niepotrzebne zawody, tak też nieroztropnie jest zwiększać ponad potrzebę liczbę przedstawicieli danego zawodu. W takim stanie rzeczy, jaki u nas istnieje, krzyczącą niedorzecznością byłoby mieć tyluż piwowarów, co piekarzy, albo tyluż kupców handlujących wełnianymi materiałami, co szewców. Ta proporcja liczbowa w każdym zawodzie ustala się sama i utrzymuje najlepiej wtedy, kiedy się nikt do niej nie wtrąca i nie miesza”⁵¹.

Powyższą myśl B. Mandeville’a rozwinął irlandzko-angielski bankier i kupiec – Richard Cantillon. W 1725 r. napisał książkę pt. *Ogólne rozważania nad naturalnymi prawami handlu*, która została wydana po jego śmierci dopiero w 1755 r. R. Cantillon dopuszczał możliwości oddziaływania państwa w gospodarce, aczkolwiek podkreślał ich granice. Zwrócił uwagę, że w każdej gospodarce ustala się samoczynnie taka ilość poszczególnych przedsiębiorców i zawodów, która zapewnia równowagę na wszystkich rynkach. Nadmiar producentów prowadzi do bankructwa, niedobór – zachęca do tworzenia nowych podmiotów⁵². Twierdził przy tym: „w ten sposób ponoszone ryzyko kieruje rozmieszczeniem przedsiębiorców w państwie”⁵³.

W połowie XVIII wieku postulat niewtrącania się instytucji państwowych do działań jednostek w sferze gospodarczej zgłosił Vincent Jean Claude Marie de Gournay⁵⁴. Ten francuski markiz, finansista i urzędnik państwowy wprowadził zasadę wolności gospodarczej, czyli słynne hasło leseferyzmu, które brzmi: *laissez faire, laissez passer*. Oznacza ono wolność prowadzenia działalności handlowej oraz przemysłowej, niewtrącania się władzy państwowej do czynności natury ekonomicznej (nie przeszkadzajcie, niech rzeczy idą własnym torem, czyli pozwólcie działać, pozostawcie swobodę działania w gospodarce). V.J.C.M. de Gournay postulował również ochronę konkurencji i zwalczanie monopolu⁵⁵.

Zwolennikiem nieskrępowanej wolności gospodarczej był także François Quesnay. W pracy z 1765 r. pt. *Prawo naturalne* twórca fizjokratyzmu twierdził, że najważniejszym prawem człowieka, a zarazem filarem ustroju społecznego, jest prawo do wolności. Prawo to F. Quesnay nazywał „świętą wolnością”. Naturalnym prawem każdego człowieka jest możliwość prowadzenia działalności gospodarczej dla własnej korzyści. Realizacja celu działalności gospodarczej wymaga zagwarantowania wolności produkcji i konsumpcji. Realizując to prawo człowiek nie może naruszać prawa drugiego człowieka. Zadanie zagwarantowania wolności każdej osobie spoczywa na państwie. Gdy rząd ogranicza swoją władzę, obywatele uzyskują większy zakres swobody. Swobodne działanie jednostek jest zgodne z rozwojem naturalnym oraz zapewnia wyższy rozwój i bogactwo niż w warunkach interwencji rządu w życie społeczno-gospodarcze. Każda jednostka potrafi wybrać najkorzystniejsze dla siebie zajęcie, które jest jednocześnie najwłaściwsze z punktu widzenia państwa, prowadząc do jego dobrobytu. Państwo nie powinno stosować żadnych nakazów i zakazów, ale likwidować wszelkie przywileje, które działają na koszt i szkodę innych jednostek. Istnienie pełnej wolności w sposób samoczynny wpływa na realizację pełnej własności, co jednocześnie zapewnia maksimum korzyści. Dlatego hasło wolności gospodarczej – leseferyzmu, stało się jednym z postulatów głoszonych przez fizjokratów. Liberalizm ekonomiczny tworzy warunki do maksymalizacji korzyści nie tylko poszczególnych jednostek, ale jednocześnie służy maksymalizacji zaspokojenia potrzeb całego społeczeństwa⁵⁶.

W błyskotliwym opisie oraz systematyzacji rzeczywistej gospodarki Adama Smitha nie zabrakło zaleceń pod adresem polityki, w jaki sposób jednostki i społeczeństwo mogą powiększać swoje dochody i bogactwo. W dziele swego życia pt.

⁵¹ B. Mandeville, *Bajka o pszczołach*, przeł. A. Gliniczanka, poemat w tłumaczeniu W. Chwalewika, oprac. i wstęp M. Ossowskiej, PWN, Warszawa 1957, s. 319.

⁵² Zob. R. Cantillon, *Ogólne rozważania nad naturalnymi prawami handlu (Essai sur la nature du commerce en général)*, red. i tł. W. Zawadzki, Nakładem Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie – Skład Główny „Biblioteka Polska”, Warszawa 1938, s. 115 i n.

⁵³ Ibidem, s. 78.

⁵⁴ Ponieważ V.J.C.M. de Gournay nie pozostawił żadnych pism, nie jest znana dokładna data sformułowania tej myśli. Wiadomo, że żył w latach 1712–1759.

⁵⁵ Zob. A.R.J. Turgot, *Éloge de Gournay*, w: Oeuvres de Turgot, tome premier, Guillaumin, Paris 1844, s. 262–291 oraz J. Zagórski, *Ekonomia Franciszka Quesnaya*, PWN, Warszawa 1963, s. 175–176 i 185.

⁵⁶ Zob. F. Quesnay, *Prawo przyrodzone*, w: F. Quesnay, *Pisma wybrane*, Nakład Gebethnera i Wolffa, Warszawa 1928, s. 79–94 oraz J. Zagórski, *Ekonomia Franciszka...*, op. cit., s. 39–51.

Badania nad naturą i przyczynami bogactwa narodów z 1776 r. „ojciec” ekonomii wykazał, że mechanizmem, który sam zapewnia równowagę w poszczególnych gałęziach oraz w całej gospodarce, jest mechanizm rynkowy, nazwany „niewidzialną ręką” rynku. Po raz pierwszy ideę „niewidzialnej ręki” (*invisible hand*), rozumianą jako siła koordynująca działania ludzi, przedstawił w 1759 r. w *Teorii uczuć moralnych*⁵⁷. Koncepcję tę szkocki ekonomista rozwinął w *Bogactwie narodów*. Wolny rynek umożliwia najefektywniejsze zaspokojenie potrzeb konsumentów. A. Smith wykazał, że rynek jest mechanizmem samoregulującym ceny, ilości dóbr i usług oraz dochody, mechanizmem scalającym społeczeństwo, a zarazem własnym strażnikiem. Jedynym warunkiem efektywnego funkcjonowania mechanizmu rynkowego jest jego nieskrępowane działanie. W *Badaniach nad naturą i przyczynami bogactwa narodów* „ojciec” ekonomii pisał: „... każdy człowiek stara się, jak tylko może, aby użyć swego kapitału w wytwórczości krajowej oraz tak pokierować tą wytwórczością, ażeby jej produkt posiadał możliwie największą wartość, przeto każdy człowiek pracuje z konieczności nad tym, by dochód społeczny był jak największy. Co prawda, nie zamierza on na ogół popierać interesów społecznych ani też nie wie, w jakim stopniu je popiera. Kiedy woli popierać wytwórczość krajową, a nie zagraniczną, ma wyłącznie na uwadze swe własne bezpieczeństwo, a gdy kieruje wytwórczością tak, aby jej produkt posiadał możliwie najwyższą wartość, myśli tylko o swym własnym zarobku, a jednak w tym, jak i w wielu innych przypadkach, jakaś niewidzialna ręka kieruje nim tak, aby zdążył do celu, którego wcale nie zamierzał osiągnąć. Społeczeństwo zaś, które wcale w tym nie bierze udziału, nie zawsze na tym źle wychodzi”⁵⁸. „Niewidzialna ręka” rynku, czyli niczym nie skrępowany mechanizm rynkowy sprawia, że pozornie sprzeczne interesy oraz chaotyczne i spontaniczne działania poszczególnych jednostek ludzkich układają się w harmonijną całość, tworzą uporządkowany świat. Program polityczno-gospodarczy A. Smitha był programem liberalizmu gospodarczego. Państwo powinno tworzyć sprzyjające warunki do prowadzenia działalności gospodarczej jednostek, znosić wszystkie ograniczenia i nie krępować ich aktywności. Człowiek samodzielnie ustala najlepszy dla siebie cel gospodarczy, który zmierza realizować, a także sposób osiągnięcia tego celu. Niezbędne jest zapewnienie pełnej swobody działania. Bez zapewnienia wolności nie jest możliwa maksymalizacja korzyści osobistych. Interes osobisty może się rozwijać swobodnie w warunkach wolności, co zapewnia najbardziej racjonalne działanie gospodarcze. Minimalizując swoje funkcje państwo powinno ograniczyć się do ustanawiania nominałów banknotów, ustalania stopy procentowej, prowadzenia nauczania powszechnego, prowadzenia poczty, wymiaru sprawiedliwości, obrony narodowej, prowadzenia robót publicznych oraz realizacji wielkich przedsięwzięć. W interesie całego społeczeństwa leży więc – zdaniem „ojca” ekonomii – leseferystyczna polityka ekonomiczna rządu⁵⁹.

Poglądy polityczno-gospodarcze A. Smitha akceptowali i uzasadniali jego zwolennicy, m.in.: Thomas Robert Malthus, Jean Baptiste Say, David Ricardo oraz John Stuart Mill.

Liberalne poglądy klasyków o dobroczynnym działaniu nieskrępowanego mechanizmu rynkowego dla gospodarki i społeczeństwa rozwinęli twórcy kierunku subiektywno-marginalnego, a szczególnie Léon Marie Esprit Walras. W książce wydanej w 1874 r. pt. *Elementy ekonomii politycznej czystej*, przedstawił on działanie mechanizmu rynkowego – jak nikt przed nim – w sformalizowanej postaci. „Niewidzialną rękę” rynku A. Smitha, twórca szkoły lozańskiej zastąpił „aukcjonerem” („licytatorem”), który prowadzi licytację zgodnie z procedurą *tâtonnement*, czyli wyszukiwania po omacku. Koncepcję tę L.M.E. Walras rozwijał w kolejnych wydaniach *Éléments d'économie politique pure*⁶⁰. Walrasowski licytator, czyli mechanizm koordynujący działanie podmiotów na rynku sprawia, że wszystkie rynki opróżniają się. Za sprawą licytatora następuje doskonała koordynacja działań podmiotów gospodarczych. L.M.E. Walras wykazał, że dzięki licytatorowi istnieje równowaga ogólna oraz gwarantuje on optymalizację transakcji na wszystkich rynkach. Oznacza to, że wyznaczone przez licytatora ceny równowagi opróżniają wszystkie rynki. Podmioty gospodarcze akceptują ustalone przez licytatora ceny, one zaś same określają ilości oferowanych do sprzedaży dóbr. Z powyższego wynika, że na wszelkie frykcje w systemie najpierw reagują ceny, zaś ilości dostosowują się z opóźnieniem⁶¹.

⁵⁷ A. Smith, *Teoria uczuć moralnych*, przeł., wstępem i przypisami opatrzyła D. Petsch, przekład przejrzał S. Jedynak, PWN, Warszawa 1989, s. 272–273.

⁵⁸ A. Smith, *Badania nad naturą i przyczynami bogactwa narodów*, t. 2, przekład A. Prejbisz, B. Jasińska, redakcja J. Drewnowski, E. Lipiński, wyd. 2, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007, s. 40.

⁵⁹ A. Smith, *Badania nad naturą i przyczynami bogactwa narodów*, t. 1, przekład S. Wolff, O. Einfeld, Z. Sadowski, redakcja J. Drewnowski, E. Lipiński, przedmowa S. Żurawicki, przedmowa do wydania drugiego Z. Sadowski, wyd. 2, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007, s. 20 i n. oraz A. Smith, *Badania nad naturą i przyczynami bogactwa narodów*, t. 2, ..., op. cit., s. 97 i n.

⁶⁰ Zob. L. Walras, *Éléments d'économie politique pure, ou théorie de la richesse sociale*, R. Pichon et R. Durand-Auzias – F. Rouge Libraire-Éditeur, Paris – Lausanne 1926, s. 122 i n.

⁶¹ Zob. L. Walras, *Éléments d'économie politique pure, ou théorie de la richesse sociale*, Imprimerie L. Corbaz – Guillaumin – H. Georg, Lausanne – Paris – Bale 1874, s. 126 i n. oraz L. Walras, *Études d'économie sociale. Théorie de la répartition de la richesse sociale*, F. Rouge Libraire-Éditeur – F. Pichon Imprimeur-Éditeur, Lausanne – Paris 1896, s. 3 i n.

Zwolennikami liberalizmu gospodarczego było również wielu polskich ekonomistów, szczególnie okresu międzywojennego, m.in. Adam Zdzisław Heydel. W artykule *Liberalizm wobec polityki i sprawy społecznej* (1931) krakowski ekonomista uzasadnił pogląd, że z ekonomicznego punktu widzenia liberalizm jest najwłaściwszym programem gospodarczym. Co więcej, liberalizm powinien być programem powszechnym. Zasadę tę należy stosować również w polityce społecznej, a nawet w przypadku ograniczania bezrobocia. A.Z. Heydel podkreślał, że efektem każdego wkroczenia państwa do gospodarki są szkody gospodarcze i oddalenie układu gospodarczego od równowagi. Najgroźniejszym skutkiem etatyzmu jest monopolizacja życia gospodarczego. Zgodnie z tezą nowoczesnego liberalizmu interwencje państwa w gospodarkę są bezowocne⁶². „Dzisiejszy liberalizm – pisał w artykule *Liberalizm wobec polityki i sprawy społecznej* – nie stoi na stanowisku, że ustrój liberalno-kapitalistyczny jest najlepszy, ani nawet, że jest dobry. Twierdzi tylko, że jest jedyny możliwy. Życie gospodarcze znajduje zawsze wyjście z więzów i zakazów. Realizuje *sui generis* nowy układ równowagi. Płaca minimalna powoduje zmniejszenie zatrudnienia. Cena maksymalna – zmniejszenie produkcji. Ten nowy układ jest dalszy od dezyderatów interwencjonistów, niż taki, jaki ułożyłyby się samorzutnie w warunkach wolności gospodarczej”⁶³. Szkodliwym dla gospodarki jest nie tylko etatyzm i interwencjonizm, ale również nacjonalizm ekonomiczny. Liberalizm jest jedynym sposobem wzmocnienia ekonomicznego własnego kraju. Każdy sposób szkodenia innym wywołuje szkody swojemu społeczeństwu⁶⁴. A.Z. Heydel wskazywał na korzyści z prowadzenia liberalnej polityki gospodarczej, wolnej konkurencji oraz systemu waluty złotej, a także wytyczał obszary ingerencji państwa. Uważał, że państwo powinno zacieśniać pole swego działania wyłącznie do potrzeb kolektywnych oraz potrzeb przyszłych, w pozostałych sferach życia gospodarczego, a szczególnie w produkcji niepodzielnie powinien panować liberalizm. Przesycenie etatyzmem prowadzi do niegospodarności⁶⁵. W artykule *Kryzys, interwencja i etatyzm* (1931) A.Z. Heydel podkreślał swoje przekonanie, że przyczyną kryzysów gospodarczych i falowań produkcji są interwencje na rynkach finansowych. W okresie kryzysu gospodarka powraca do stanu równowagi. Temu procesowi na ogół towarzyszą tarcia, czyli frykcje. Interwencjonizm i etatyzm nie tylko wydłużają okres przejściowy, czyli okres przywracania równowagi, ale również oddalają gospodarkę od stanu równowagi. Usztywniając mechanizmy gospodarcze interwencjonizm i etatyzm prowadzą więc do nasilenia się kryzysu i wzmocnienia frykcji. Ograniczenie liberalizmu prowadzi do pogłębienia i wydłużenia kryzysu⁶⁶. A.Z. Heydel podkreślał stanowczo: „Zawodzi nie kapitalizm i nie liberalizm, któremu trudno robić zarzut, że nie istnieje, zawodzi interwencja i etatyzm”⁶⁷.

4. Keynesowski postulat interwencji państwa w gospodarkę

Leseferyzm, który dominował w teorii ekonomii i praktyce gospodarczej wielu krajów od czasów A. Smitha do trzeciej dekady XX w., wydawał się niezagrożony. Wady liberalnej gospodarki kapitalistycznej obnażył dopiero Wielki Kryzys lat 1929–1933. Ale według klasycznej ortodoksji sytuację tę, którą była przedłużająca się depresja, należało przeczekać. Proponowano, aby rządy nie ingerowały w gospodarkę. Uważano, że nieskrępowany i samoczynnie oczyszczający się rynek opanuje recesję. Niestety, wobec przedłużającej się depresji ekonomiści byli bezradni. Nie potrafili ani postawić diagnozy, ani zaproponować terapii⁶⁸. Nowoczesne wyjaśnienie przyczyn kryzysu oraz możliwości naprawy kapitalizmu przedstawił najwybitniejszy ekonomista XX w. – John Maynard Keynes. Była to propozycja rozwiązania paradoksu niedostatecznej produkcji i milionów ludzi bezskutecznie poszukujących pracy. J.M. Keynes stał na stanowisku, że gospodarka nie wychodzi z kryzysu samoczynnie. W fazie depresji przedsiębiorstwa nie inwestują, a to właśnie inwestycje decydują o koniunkturze. Mimo licznych braków, kapitalizm – zdaniem J.M. Keynesa – można jeszcze ulepszać. Brytyjski

⁶² Zob. A. Heydel, *Liberalizm wobec polityki i sprawy społecznej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1931, pierwsze półrocze, s. 63–71.

⁶³ Ibidem, s. 71.

⁶⁴ Zob. ibidem, s. 71–72.

⁶⁵ Zob. A. Heydel, *Gospodarcze granice liberalizmu i etatyzmu*, t. 35, Nakładem Towarzystwa Ekonomicznego w Krakowie, Kraków 1929, s. 3–29, A. Heydel, *Dążności etatystyczne w Polsce, Czy i jak wprowadzić liberalizm ekonomiczny?*, w: A. Heydel, T. Lulek, S. Schmidt, S. Wyrobisz, F. Zweig, *Etatyzm w Polsce*, z przedmową A. Krzyżanowskiego, t. 47, Nakładem Towarzystwa Ekonomicznego w Krakowie, Kraków 1932, s. 28–45 i 70–98 oraz A. Heydel, *Cel komercjalizacji przedsiębiorstw państwowych*, Odbitka z „Przeglądu Współczesnego” nr 106 – luty 1931, s. 242–252.

⁶⁶ Zob. A. Heydel, *Kryzys, interwencja i etatyzm*, „Ekonomista” 1931, t. 1, s. 3–18.

⁶⁷ Ibidem, s. 17.

⁶⁸ Zob. J.K. Galbraith, *Ekonomia w perspektywie. Krytyka historyczna*, przekład W. i S. Rączkowscy, PWE, Warszawa 1992, s. 206–209.

ekonomista zaproponował dogłębną i przekonującą diagnozę oraz kurację gospodarki kapitalistycznej, mającą ograniczyć rozmiary bezrobocia – jej największej bolączki i zagrożenia istnienia kapitalizmu. Pobudzenie gospodarki miało nastąpić przez uruchomienie wydatków państwa, które obejmowały prace interwencyjne, budowę dróg, kanałów, lotnisk i domów mieszkalnych. Z nocnego stróża państwo przekształciło się w ważnego inwestora. Rządowe programy wychodzenia z kryzysu nie miały być trwałym elementem systemu ekonomicznego, ale jedynie środkiem doraźnym w gospodarce zdominowanej przez prywatną przedsiębiorczość⁶⁹. Wydatki rządowe, tj. wypłaty zasiłków dla bezrobotnych oraz finansowanie robót publicznych, miały za zadanie pobudzić przedsiębiorczość oraz uzupełnić niedostateczne inwestycje sektora prywatnego przez zwiększenie inwestycji rządowych, odgrywających rolę „dźwigu” podnoszącego całą gospodarkę. Kreując dodatkowy popyt wydatki te miały rozładować nadprodukcję oraz wywołać ożywienie działalności gospodarczej⁷⁰.

Publikując w 1936 r. swoje najważniejsze dzieło tj. *Ogólną teorię zatrudnienia, procentu i pieniądza*, J.M. Keynes nie tylko odrzucił klasyczną i neoklasyczną ortodoksję, ale również był architektem nowoczesnej polityki gospodarczej, czyli interwencjonizmu, który uzasadniał ingerencję państwa w sferę gospodarki. W rozprawie tej J.M. Keynes wykazał w sposób wiarygodny, że przyczyną Wielkiego Kryzysu był niedobór popytu globalnego. Dla brytyjskiego ekonomisty było oczywiste, że samokorygujący mechanizm powiązany z prawem rynków zbytu Say’a, stanowiący podstawę ekonomii klasycznej, stał się intelektualnym bankrutem. Z klasycznej doktryny wynikało, że gospodarka osiąga stan pełnego zatrudnienia. Według zamysłu twórców tego prawa miało ono ustalać zależności zachodzące „między funkcją łącznego popytu i funkcją łącznej podaży”⁷¹. Dlatego też, jak zauważa autor *Ogólnej teorii zatrudnienia, procentu i pieniądza* „prawo Say’a, w myśl którego zagregowana cena podaży całej produkcji jest równa zagregowanej cenie popytu przy dowolnym poziomie produkcji, jest równoważne twierdzeniu, że nic nie stoi na przeszkodzie pełnemu zatrudnieniu”⁷². J.M. Keynes twierdził natomiast, że w gospodarce rynkowej czynniki produkcji nie są w pełni wykorzystane. Wprawdzie gospodarka dąży do równowagi, to jednak nie osiąga tego stanu. Jednakże we współczesnej gospodarce, z bogatszym społeczeństwem, popyt efektywny jest słabszy niż w społeczeństwie biedniejszym. W miarę wzrostu bogactwa powiększa się luka między produkcją rzeczywistą a produkcją potencjalną. Prawo Say’a jest sprzeczne nie tylko z doświadczeniem, ale również z teorią ogłoszoną w *Ogólnej teorii zatrudnienia, procentu i pieniądza*. J.M. Keynes wykazał, że nie podaż wyznacza popyt, ale popyt determinuje produkcję. Dla J.M. Keynesa problemem społeczno-gospodarczym numer jeden stało się – na co wyraźnie wskazuje tytuł jego najważniejszego dzieła – zatrudnienie. Odrzucał przy tym długookresowe podejście klasyków, którzy uważali, że w warunkach równowagi występuje pełne zatrudnienie wszystkich czynników wytwórczych. Autor *Ogólnej teorii zatrudnienia, procentu i pieniądza* zauważył, że równowaga może zachodzić również w sytuacji niepełnego zatrudnienia czynników wytwórczych. Polityka gospodarcza powinna jednak dążyć do osiągnięcia stanu pełnego zatrudnienia, który zapewnia maksymalizację dochodu społecznego oraz dobrobytu społeczeństwa. W okresie dekonunktury, której towarzyszą pesymistyczne nastroje wśród przedsiębiorców, państwo powinno uzupełniać sektor prywatny, podejmując roboty publiczne, rozkręcające gospodarkę i pobudzające prywatne inwestycje oraz realizując publiczne inwestycje (nawet nierentowne), które wywołają efekty mnożnikowe, a także oddziałując – poprzez odpowiednie opodatkowanie – na konsumpcję najmniej zamożnych warstw społecznych, przeznaczających niemal w całości swoje dochody na konsumpcję. Państwo powinno więc stosować ekspansywną politykę fiskalną, mającą na celu zwiększenie popytu globalnego. Ponieważ gospodarka w ustroju liberalnym permanentnie znajduje się w stanie niepełnego zatrudnienia, niezbędna okazuje się ingerencja państwa w celu ograniczenia oszczędności i obniżenia stopy procentowej (zbliżonej do zera) oraz zwiększenia inwestycji. Do zmodyfikowanego ustroju gospodarczego należy – zdaniem twórcy keynesizmu – wkomponować również planowanie gospodarcze⁷³.

Proponując rewolucyjną zmianę w pojmowaniu roli państwa w gospodarce J.M. Keynes dokonał głębokiego podziału teoretyków ekonomii oraz polityków na dwa zwaśnione ugrupowania. Niestety, wzajemnej niechęci tych nurtów nie zdołali złagodzić twórcy – powstałej w połowie XX w. – syntezy neoklasycznej. Dążyli oni do uzgodnienia niektórych teorii i poglądów zwolenników ekonomii klasycznej i keynesizmu, dzięki czemu możliwe byłoby lepsze wyjaśnienie współczesnej gospodarki, która stała się gospodarką mieszaną⁷⁴.

⁶⁹ Zob. R.L. Heilbroner, *Wielcy ekonomiści. Czasy – życie – idee*, przekład A. Ehrlich, PWE, Warszawa 1993, s. 233–249.

⁷⁰ Zob. J.K. Galbraith, *Ekonomia...*, op. cit., s. 209 i n.

⁷¹ J.M. Keynes, *Ogólna teoria zatrudnienia, procentu i pieniądza*, przekład M. Kalecki, S. Rączkowski, wyd. 3, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2003, s. 25.

⁷² Ibidem, s. 25.

⁷³ Zob. ibidem, s. 21 i n.

⁷⁴ Zob. P.A. Samuelson, *Economics. An Introductory Analysis*, 5th edition, McGraw-Hill Book Company, New York – Toronto – London 1961, s. 37 i n.

5. Propozycje ułożenia nowych relacji państwo – rynek

Przywołane wcześniej poglądy, zarówno zwolenników silnego lub aktywnego państwa, jak i zwolenników nieskrępowanego, wolnego rynku, rozpatrywane oddzielnie, wydają się interesujące intelektualnie, logiczne i przekonujące. Ale poddane weryfikacji z rzeczywistością nie dają się utrzymać. Gospodarka z niekontrolowanym rynkiem nie radzi sobie z bezrobociem, okresową nadprodukcją, nierównościami dochodowymi i majątkowymi, skrajnym ubóstwem szerokich grup społecznych, korupcją, manipulacjami bankowymi, oszustwami podatkowymi oraz nadmierną eksploatacją zasobów naturalnych i zanieczyszczeniem środowiska naturalnego. Z kolei rozrośnięty sektor publiczny pochłania zbyt wiele środków budżetowych. Przedsiębiorstwa państwowe wytwarzają dobra i usługi drożej niż firmy prywatne, a beneficjentami większości programów socjalnych są nie tylko jednostki, dla których programy te są tworzone. Wyzwania te skłoniły dwudziestowiecznych intelektualistów z różnych ośrodków akademickich i szkół ekonomicznych do poszukiwań rozwiązań tych problemów. Jednocześnie te nowe rozwiązania pokazały, że spór „państwo czy rynek”, prowadzony przez przedstawicieli zwaśnionych nurtów, okazał się jałową dyskusją.

Jedną z propozycji przedstawił Wilhelm Röpke – „ojciec duchowy” ordoliberalizmu, reprezentant szkoły fryburskiej, współtwórca koncepcji socjalnej gospodarki rynkowej. Niemiecki uczony krytycznie odnosił się zarówno do kapitalizmu wolnorynkowego, jak i do interwencjonizmu państwowego. Był on zwolennikiem „trzeciej drogi”. Twierdził, że życie gospodarcze powinno toczyć się w efekcie podejmowania inicjatywy przez podmioty prywatne. Zadaniem państwa jest wytyczanie ram prawnych, czyli reguł gry działalności gospodarczej, a także tworzenie instytucji ułatwiających prowadzenie działalności gospodarczej. Nieskrępowane działanie mechanizmu rynkowego potrzebuje wsparcia ze strony państwa. Pomoc państwa nie może jednak oznaczać totalnej ingerencji w sferę gospodarki, a jedynie koordynację określonych działań według ściśle określonych zasad. Zadaniem państwa jest pobudzanie inicjatywy prywatnej w drodze do sukcesu gospodarczego. Samo zaś gospodarowanie stanowi wyłącznie środek realizacji celu, mającego ogólnoludzki charakter, determinowany przez pozaekonomiczne (socjalne i etyczne) postulaty. Etyczne postępowanie i gospodarczy rozwój mają służyć realizacji *civitas humana*. Na państwie spoczywa również obowiązek kontroli monopolu, tworzonych nie tylko przez organizacje przemysłowców, ale również robotników. Uważał bowiem, że działalność związków zawodowych usztywnia płace, koszty i ceny, co negatywnie wpływa na uodpornienie gospodarki przed kryzysami oraz na procesy dostosowawcze. Z kolei monopol przemysłowy zajmuje uprzywilejowaną pozycję na rynku, wyzyskuje otoczenie, usztywniają rynek oraz utrudniają wejście nowych podmiotów do gałęzi, zwiększają rozmiary kapitału, koncentrują władzę gospodarczą oraz wywierają niekontrolowany wpływ na instytucje państwowe i opinię publiczną, podnoszą koszty utrzymania, utrzymują chroniczne bezrobocie, czy wreszcie zaostrzają sprzeczności społeczne. Aktywna i liberalna polityka gospodarcza powinna obejmować ochronę konkurencji, interwencje dostosowawcze, deproletaryzację społeczeństwa przez rozproszenie własności oraz ochronę rolnictwa i małych przedsiębiorstw⁷⁵.

Kilkadziesiąt lat później relacjami państwo – rynek zajął się przedstawiciel nowej ekonomii politycznej – Bruno S. Frey. Szwajcarski ekonomista wskazał, że to właśnie prywatne rynki umożliwiają społeczeństwom osiągnąć dobrobyt. Jednakże sprawne funkcjonowanie rynkowego systemu cen jest możliwe pod warunkiem istnienia odpowiednich instytucji. Działanie rynku musi być obwarowane wyraźnie określonymi prawami, m.in. prawem własności, oraz wsparte sprawnie działającymi organami administracji publicznej i sądownictwa. Warunkiem efektywnie funkcjonującego rynku jest więc silne państwo. Niestety, okazuje się, że zawodny jest nie tylko rynek, ale również współczesne państwo. Ekonomista szwajcarski podkreśla, że ingerencja państwa nie zawsze jest właściwa gdy zawodzi rynek. Postuluje on, aby w każdym przypadku badać i porównywać koszty funkcjonowania rynku oraz koszty ingerencji państwa. Zadaniem państwa nie jest bowiem bezpośrednio i odrębnie sterowanie gospodarką, ale tworzenie „reguł gry ekonomicznej”, tj. warunków ramowych działania prywatnych podmiotów. Państwo powinno więc unikać systematycznej ingerencji. Aby państwo uwzględniło preferencje obywateli, należy – zdaniem B.S. Frey’a – rozszerzyć ich udział w życiu politycznym. Możliwość taką, jak pokazują rozwiązania szwajcarskie, daje referendum i federalizm. Aktywny udział obywateli w życiu politycznym wymusza na państwie realizację życzeń obywateli oraz hamuje ekspansję państwa w gospodarkę. Zarówno zwolennicy silnego państwa, jak i wolnego rynku wierzyli, że lekarstwem na zawodność jednego mechanizmu (rynek lub państwo) jest mechanizm konkurencyjny. Twierdzenie, że niesprawny jest tylko rynek, albo niesprawne jest tylko państwo, jest twierdzeniem naiwnym. Nie ma bowiem żadnych dowodów, że jeśli państwo działa niesprawnie, to rynek będzie działał doskonale, i odwrotnie. Wynika to stąd, że zawodność państwa, albo (i) zawodność rynku jest wynikiem wpływu tych samych uwarunkowań. Zamiast

⁷⁵ Zob. W. Röpke, *Civitas Humana. Grundfragen der Gesellschafts- und Wirtschaftsreform*, 4. Aufl., Verlag Paul Haupt, Bern und Stuttgart 1979, s. 31 i n., W. Röpke, *Die Lehre von der Wirtschaft*, 7. Aufl., Eugen Rentsch Verlag, Erlenbach-Zürich und Stuttgart 1954, s. 279 i n., W. Röpke, *Die Gesellschaftskrisis der Gegenwart*, 6. Aufl., Verlag Paul Haupt, Bern und Stuttgart 1979, s. 9 i n.

porównywać konkretną rzeczywistość z idealnym społecznym optimum, szwajcarski ekonomista zaleca analizę porównawczą, który mechanizm alokacji zasobów (rynek czy państwo) umożliwi realizację konkretnego celu społeczno-gospodarczego⁷⁶.

Nowe i oryginalne podejście do roli państwa i rynku w gospodarce zaproponował na przełomie XX i XXI stulecia reprezentant nowej ekonomii keynesistowskiej – Joseph Eugene Stiglitz. W książce *Ekonomia sektora publicznego* (1986) amerykański noblista postulował współdziałanie państwa i rynku, którego efektem może być ich wzmocnienie oraz skuteczne rozwiązywanie problemów społecznych. Przywołany ekonomista wykazał więc, że możliwy jest kompromis między zwaśnionymi nurtami, tj. leseferyzmem i interwencjonizmem państwowym. Utrzymywał, że państwo powinno ingerować tylko w przypadkach możliwości ograniczenia zawodności rynku. Zawodność rynku, prowadząca do ekonomicznej nieefektywności w rozumieniu Pareta, uzasadnia – zdaniem J.E. Stiglitz – ingerencję państwa w mechanizm rynkowy. Ale zapobieganie zawodności rynku często bywa nieskuteczne, natomiast cele programów publicznych mają charakter polityczny, względnie ukrywają wpływy określonych grup interesu. Państwo może również bezpośrednio angażować się w produkcję dóbr publicznych, albo ograniczyć się do jej sfinansowania. Laureat Nagrody Nobla podkreśla, że interwencja państwa na rynku znajduje uzasadnienie tylko wtedy, gdy jego działalność ograniczy zawodność rynku i przyniesie korzyści w rozumieniu Pareta, czyli zapewni poprawę sytuacji niektórych jednostek, nie pogarszając równocześnie sytuacji kogoś innego. Zdaniem amerykańskiego ekonomisty najbardziej jaskrawym przykładem zawodności rynku był Wielki Kryzys. Występujące wówczas masowe bezrobocie i katastrofalny spadek produkcji były niezbitym dowodem, że zawiodła niewidzialna ręka rynku. W obliczu tych dramatów przekonująca wydawała się propozycja J.M. Keynesa, aby państwo podjęło działania mające na celu stabilizację gospodarki i uniknięcie recesji. Mechanizm rynkowy okazał się bowiem niezdolny do ograniczenia bezrobocia i zwiększenia zatrudnienia. Rządy niektórych krajów zastosowały wówczas narzędzia stabilizujące aktywność gospodarczą oraz wprowadziły w życie system ubezpieczeń społecznych, ubezpieczenia na wypadek bezrobocia oraz ubezpieczenia dla posiadaczy wkładów bankowych, a także ceny minimalne na płody rolne. Po II wojnie światowej realizowano programy powszechnej edukacji, zwiększającej możliwości zatrudnienia, oraz podjęto walkę z ubóstwem i rozwarstwieniem społecznym, poprzez wprowadzenie nowych programów pomocy społecznej. Chociaż celem niektórych programów rządowych było – jak przyznaje J.E. Stiglitz – usprawnienie rynku, to jednak przyniosły one przeciwne skutki. Zawodność rynku – zdaniem J.E. Stiglitz – stanowi ważny motyw oddziaływania państwa w gospodarkę. Zawodność rynku miała zostać ograniczona przez programy publiczne podejmowane przez państwo. Niestety, wiele z nich nie przyniosło oczekiwanych efektów. Ich nieskuteczność świadczyła o zawodności państwa. Dla przeciwników oddziaływania państwa w gospodarkę, twierdzi J.E. Stiglitz, zawodność państwa stanowi wystarczający argument na rzecz zaniechania interwencji w gospodarkę oraz podejmowania prób naprawy mechanizmu rynkowego. Tymczasem zawodzą również rynki. Jednakże próby usprawniania mechanizmu rynkowego, podejmowane przez niektóre rządy, na ogół zakończyły się niepowodzeniem. Oznacza to, że ani rynek, ani państwo nie działają doskonale, czyli niezawodnie, podkreśla amerykański noblista. Skoro państwo działa w sposób niedoskonały, to należy ograniczyć jego interwencję tylko do tych przypadków, gdy zawodność rynku jest większa oraz interwencja okaże się skuteczna w rozwiązywaniu określonych problemów. Zdaniem wielu ekonomistów amerykańskich – jak podaje J.E. Stiglitz – państwo powinno interweniować w sposób ograniczony oraz dążyć do złagodzenia (a nie rozwiązania) najbardziej nurtujących problemów społeczno-gospodarczych. Zamiast przeciwstawiać państwo i rynek należy szukać płaszczyzny współdziałania, prowadzącego do wzajemnego wzmocnienia. Osiągnięcie tego celu jest możliwe pod warunkiem opierania działalności państwa na mechanizmie rynkowym⁷⁷.

W pracy *Szalone lata dziewięćdziesiąte. Nowa historia najświetniejszej dekady w dziejach świata* (2003), J.E. Stiglitz przestrzegał przed przeregulowaniem gospodarki lub nadmierną deregulacją. Jego zdaniem należy zachować równowagę między państwem a rynkiem. Niekorzystny może okazać się zarówno nadmiar regulacji, jak i jej niedostatek. Szkodliwy dla gospodarki może być również zbyt niski poziom inwestycji państwowych, jak i zbyt duże rozmiary wydatków państwowych. Rząd może więc stabilizować gospodarkę, ale również doprowadzić do zwiększenia fluktuacji poprzez stosowanie nieodpowiednich narzędzi. Toczy się ciągły spór między zwolennikami ograniczania roli państwa do minimum, a zwolennikami aktywnego państwa, odgrywającego ważną, ale ograniczoną rolę. Ci ostatni przypisują państwu zadanie

⁷⁶ Por. B.S. Frey, *Moderne Politische Ökonomie. Die Beziehungen zwischen Wirtschaft und Politik*, R. Piper & Co. Verlag, München–Zürich 1977, s. 21 i n., B.S. Frey, *Die Rolle des Staates in der Wirtschaft*, „Neue Zürcher Zeitung“ 1991, Nr. 242, s. 38, B.S. Frey, G. Kirchgässner, *Demokratische Wirtschaftspolitik. Theorie und Anwendung*, 2. Aufl., Verlag Franz Vahlen, München 1994, s. 87 i n., B.S. Frey, *Transformation – what is the role of the State?*, Seminar Papers No. 8, Cracow Academy of Economics – Friedrich Ebert Foundation, Cracow 1992, s. 9–14 oraz B.S. Frey, R. Eichenberger, *The New Democratic Federalism for Europe: Functional, Overlapping and Competing Jurisdictions*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, UK – Northampton, MA, USA 1999, s. 3 i n.

⁷⁷ Zob. J.E. Stiglitz, *Ekonomia sektora publicznego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2004, s. 7 i n.

korygowania błędów i ograniczeń rynku oraz zapewnienia większej sprawiedliwości społecznej. J.E. Stiglitz deklarował przynależność do drugiego obozu. Jednocześnie utrzymywał, że rynek nie zawsze funkcjonuje sprawnie i nie potrafi rozwiązać wszystkich problemów. Stąd państwo będzie musiało pełnić rolę ważnego partnera. Niezbędne jest więc zapewnienie właściwej równowagi między rynkiem a państwem oraz stworzenie płaszczyzny współpracy wszystkich partnerów społecznych na wszystkich szczeblach, od lokalnego, przez narodowy, do globalnego. Wraz ze zmianą sytuacji gospodarczej należy ustanowić nową równowagę. Wcześniejsze działania i rozwiązania należy zastąpić nowymi, dostosowanymi do nowych warunków⁷⁸.

W książce *Cena nierówności. W jaki sposób dzisiejsze podziały społeczne zagrażają naszej przyszłości?* (2012) J.E. Stiglitz podkreślał, że pogłębiające się nierówności dochodowe i majątkowe między najbogatszymi a średnio zamożnymi i ubogimi świadczą o ułomności rynków. Również z powodu zawodności rynków autor cytowanej książki z rezerwą odnosił się do prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych, której w wielu przypadkach towarzyszyła korupcja i ideologia, a nie względy ekonomiczne. Działalność rynków nie jest zgodna z twierdzeniem ich entuzjastów. Rynek powinien być efektywny, tymczasem pozbawiony jest tej zalety. Najgorszym przejawem ułomności oraz przyczyną nieefektywności rynku jest bezrobocie, czyli niemożność znalezienia wolnego stanowiska pracy, które z kolei stanowi podstawowe źródło nierówności. Nierówności utrwalają się i pogłębiają, gdy istnieje zły porządek prawny oraz prowadzona jest błędna polityka makroekonomiczna, szczególnie pieniężna. Jednocześnie nierówności wpływają destrukcyjnie na państwo prawa, rodzą nieufność, poczucie niesprawiedliwości, rozczarowania i bezsilności oraz podważają zasady demokracji. Głębokie nierówności wywołują niestabilność oraz negatywnie wpływają na efektywność i produktywność gospodarki, czyli osłabiają całą gospodarkę. Kłamstwem nazwał również twierdzenie, że nierówności wpływają pozytywnie na motywacje ludzi do pracy, oszczędzania i inwestowania. W związku z powyższym to państwo – według J.E. Stiglitz – powinno kształtować rynek, głównie poprzez ustanawianie podstawowych reguł gry, kontrolować dystrybucyjne i efektywnościowe skutki obowiązujących i nowo wprowadzanych rozwiązań prawnych oraz prowadzonej polityki. Amerykański ekonomista stoi na stanowisku, że zmniejszenie dysproporcji dochodowych i majątkowych prowadzi do zwiększenia produktywności gospodarki. Warunkiem efektywniejszej gospodarki i sprawiedliwszego społeczeństwa jest stworzenie odpowiednich reguł gry, umożliwienie rynkom pełnienia swojej roli, zwiększenie konkurencji oraz zmniejszenie wyzysku⁷⁹.

6. Podsumowanie

Od dwóch tysięcy czterystu lat filozofowie, myśliciele społeczni i ekonomiści zastanawiają się, który regulator procesów gospodarczych lepiej spełnia swoje funkcje: rynek czy państwo. W okresie tym sformułowano wiele koncepcji i poglądów. Jednakże ze względu na ramy niniejszego opracowania uwzględniono jedynie najbardziej wpływowe poglądy na ten temat. Twórcy najstarszych koncepcji sugerowali, aby państwo sterowało gospodarką. Postrzeganie silnego państwa miało licznych zwolenników od IV w. p.n.e. do XX w. n.e. Poglądy o dominującej roli państwa jako regulatora procesów gospodarczych głosili m.in.: Platon, św. Tomasz Morus, A. de Montchrétien, J. Hales, T. Mun, W. Petty, J. Child, A. Serra, F. Lassalle, J.G. Fichte oraz A.H.G. Wagner.

Ponieważ wszechogarniające państwo zastępujące rynek stało się barierą rozwoju kapitalizmu, w XVIII w. do ofensywy przeszli liberałowie, którzy uważali, że wolnokonkurencyjny rynek zapewnia efektywność alokacji zasobów. Twórcy założeń oraz pierwsi zwolennicy leseferyzmu, tj. B. Mandeville, V.J.C.M. de Gournay, R. Cantillon oraz F. Quesnay itd. twierdzili, że państwo nie powinno wtrącać się w sprawy gospodarcze. Poglądy te rozwinął A. Smith, który wykazał, że mechanizm rynkowy, czyli „niewidzialna ręka” rynku, koordynuje działania wszystkich jednostek i zapewnia efektywne zaspokojenie ich potrzeb. Stanowisko to uzupełnił L.M.E. Walras dowodząc, że dzięki licytatorowi wszystkie rynki opróżniają się. A. Heydel stał na stanowisku, że najkorzystniejszym dla gospodarki i społeczeństwa programem gospodarczym jest liberalizm, natomiast interwencjonizm i etatyzm jest źródłem szkód społeczno-gospodarczych.

Po wybuchu Wielkiego Kryzysu okazało się, że wolny rynek jest bezradny wobec głębokiej depresji i masowego bezrobocia. Naprawę systemu zaproponował J.M. Keynes, którego celem była stabilizacja gospodarki i ratowanie kapitalizmu. Uznał on, że skutecznym rozwiązaniem jest aktywne państwo, które w okresie pogorszenia koniunktury będzie pobudzać gospodarkę. Wystąpienie twórcy keynesizmu przeciwko klasycznej ortodoksji doprowadziło do zradyzalizowania stanowisk zwolenników aktywnego państwa z jednej strony oraz nieskrępowanego rynku – z drugiej. Spór między zważnionymi ugrupowaniami został uznany za najzagorzalszy w dziejach myśli ekonomicznej. Ekonomiści z przeciwstawnych nurtów uznawali i uznają, że mechanizmy te są nie do pogodzenia i spór ten jest ciągle odnawiany.

⁷⁸ Zob. J.E. Stiglitz, *Szalone lata dziewięćdziesiąte. Nowa historia najświetniejszej dekady w dziejach świata*, przekład H. Simbierowicz, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006, s. 7 i n.

⁷⁹ Zob. J.E. Stiglitz, *Cena nierówności. W jaki sposób dzisiejsze podziały społeczne zagrażają naszej przyszłości?*, tł. R. Mitoraj, Wydawnictwo Krytyki Politycznej, Warszawa 2015, s. 8 i n.

Tymczasem w XX i XXI wieku powstały poglądy oraz rozwiązania, które mogłyby zażegnać wspomniany spór oraz pogodzić zwolenników interwencjonizmu i leseferyzmu. M.in. W. Röpke, B.S. Frey oraz J.E. Stiglitz przedstawili nowe propozycje ułożenia relacji między państwem a rynkiem. W. Röpke uważał, że państwo ma za zadanie tworzyć reguły gry dla podmiotów działających w sferze gospodarczej, a także wspierać działanie mechanizmu rynkowego. Z kolei B.S. Frey oraz J.E. Stiglitz wykorzystali w swych koncepcjach dziwnieznawczą ideę zawodności rynku stworzoną przez Wilhelma Carla Friedricha Launhardta. Zdaniem B.S. Freya warunkiem sprawnie funkcjonującego rynku są dobrze zdefiniowane i stabilne prawo oraz sprawna administracja publiczna i sądownictwo, czyli silne państwo. Doświadczenie pokazuje jednak, że niesprawny jest i rynek i państwo. Ale nie ma dowodów, że jeśli państwo działa niesprawnie, to rynek będzie działał sprawnie, i odwrotnie. Z kolei J.E. Stiglitz utrzymuje, że państwo i rynek nie są mechanizmami wykluczającymi się, że możliwa jest symbioza państwa z rynkiem. Błędem jest ich przeciwstawianie. Amerykański noblista opowiada się za wypracowaniem równowagi między państwem a rynkiem.

Z powyższych rozważań wynika, że poszukiwanie argumentów na rzecz jednego z mechanizmów koordynacji działalności gospodarczej, tzn. rynku lub państwa, znajduje uzasadnienie tylko jako ćwiczenie intelektualne, dla celów akademickich. Spór „państwo versus rynek” należy zastąpić ideą współdziałania państwa i rynku, która powinna zająć trwałe miejsce w myśli ekonomicznej oraz praktyce gospodarczej. Zamiast rozprawiać o dylemacie „państwo czy rynek”, należy zastanawiać się ile państwa, a ile rynku. Stworzenie mechanizmów współdziałania państwa i rynku staje się najpilniejszym zadaniem współczesnej ekonomii. Nowe formy współpracy państwa i rynku powinny opierać się na idei automatycznego uzupełniania i naprawiania. W działaniach państwa należy częściej wykorzystywać mechanizm rynkowy i konkurencję, rynek zaś – powinien realizować cele nowoczesnego państwa, czyli rozwiązywać najważniejsze problemy społeczne.

Literatura

- Cantillon R., *Ogólne rozważania nad naturalnymi prawami handlu (Essai sur la nature du commerce en général)*, red. i tł. W. Zawadzki, Nakładem Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie – Skład Główny „Biblioteka Polska”, Warszawa 1938.
- Child J., *Nowa rozprawa o handlu*, w: *Merkantylizm i początki szkoły klasycznej. Wybór pism ekonomicznych XVI i XVII wieku*, koncepcję wyboru przygotował i wstępem opatrzył E. Lipiński, przekładu dokonał Cz. Znamierowski, red. E. Taylor i S. Zaleski, PWN, [Warszawa] 1958.
- Fichte J.G., *Der geschloßne Handelsstaat. Ein philosophischer Entwurf als Probe einer künstig zu liefernden Politik, neue Ausg.*, Im Insel-Verlag, Leipzig [1917].
- Frey B.S., *Die Rolle des Staates in der Wirtschaft*, „Neue Zürcher Zeitung“ 1991, Nr. 242.
- Frey B.S., *Moderne Politische Ökonomie. Die Beziehungen zwischen Wirtschaft und Politik*, R. Piper & Co. Verlag, München – Zürich 1977.
- Frey B.S., *Transformation – what is the role of the State?*, Seminar Papers No. 8, Cracow Academy of Economics – Friedrich Ebert Foundation, Cracow 1992.
- Frey B.S., Eichenberger R., *The New Democratic Federalism for Europe: Functional, Overlapping and Competing Jurisdictions*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, UK – Northampton, MA, USA 1999.
- Frey B.S., Kirchgässner G., *Demokratische Wirtschaftspolitik. Theorie und Anwendung*, 2. Aufl., Verlag Franz Vahlen, München 1994.
- Galbraith J.K., *Ekonomia w perspektywie. Krytyka historyczna*, przekład W. i S. Rączkowscy, PWE, Warszawa 1992.
- Hales J., *Rozprawa o wspólnym pożytku królestwa Anglii*, w: *Merkantylizm i początki szkoły klasycznej. Wybór pism ekonomicznych XVI i XVII wieku*, koncepcję wyboru przygotował i wstępem opatrzył E. Lipiński, przekładu dokonał Cz. Znamierowski, red. E. Taylor i S. Zaleski, PWN, [Warszawa] 1958.
- Heilbroner R.L., *Wielcy ekonomiści. Czasy – życie – idee*, przekład A. Ehrlich, PWE, Warszawa 1993.
- Heydel A., *Cel komercjalizacji przedsiębiorstw państwowych*, Odbitka z „Przeglądu Współczesnego” nr 106 – luty 1931.
- Heydel A., *Dążności etatystyczne w Polsce, Czy i jak wprowadzić liberalizm ekonomiczny?*, w: A. Heydel, T. Lulek, S. Schmidt, S. Wyrobisz, F. Zweig, *Etatyzm w Polsce*, z przedmową A. Krzyżanowskiego, t. 47, Nakładem Towarzystwa Ekonomicznego w Krakowie, Kraków 1932.
- Heydel A., *Gospodarcze granice liberalizmu i etatyzmu*, t. 35, Nakładem Towarzystwa Ekonomicznego w Krakowie, Kraków 1929.
- Heydel A., *Kryzys, interwencja i etatyzm*, „Ekonomista” 1931, t. 1.
- Heydel A., *Liberalizm wobec polityki i sprawy społecznej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1931, pierwsze półroczcie.

- Keynes J.M., *Ogólna teoria zatrudnienia, procentu i pieniądza*, przekład M. Kalecki, S. Rączkowski, wyd. 3, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2003.
- Lassalle F., *Kapitał i praca czyli pan Bastiat-Szulce z Delicza, Julian ekonomiczny*, przeł. K. W., Nakładem Antoniego Mańkowskiego, Lwów 1878.
- Lassalle F., *Program robotników. Wykład o szczególnym związku obecnego okresu dziejowego z ideą klasy robotniczej*, Nakład Biblioteki Ludowej, Warszawa 1907.
- Lassalle F., *Wybór pism*, Librairie Ghio, Paryż 1889.
- Mandeville B., *Bajka o pszczołach*, przeł. A. Glinczanka, poemat w tłumaczeniu W. Chwalewika, oprac. i wstęp M. Ossowskiej, PWN, Warszawa 1957.
- Montchrétien A., *Traktat o ekonomii politycznej*, w: *Merkantylizm i początki szkoły klasycznej. Wybór pism ekonomicznych XVI i XVII wieku*, koncepcję wyboru przygotował i wstępem opatrzył E. Lipiński, przekładu dokonał Cz. Znamierowski, red. E. Taylor i S. Zaleski, PWN, [Warszawa] 1958.
- More T., *Utopia*, przeł. K. Abgarowicz, wprowadzeniem poprzedził W. Ostrowski, Wydawnictwo PAX, Warszawa 1954.
- Mun T., *Bogactwo Anglii w handlu zagranicznym*, w: *Merkantylizm i początki szkoły klasycznej. Wybór pism ekonomicznych XVI i XVII wieku*, koncepcję wyboru przygotował i wstępem opatrzył E. Lipiński, przekładu dokonał Cz. Znamierowski, red. E. Taylor i S. Zaleski, PWN, [Warszawa] 1958.
- Petty W., *Anatomia polityczna Irlandii*, w: *Merkantylizm i początki szkoły klasycznej. Wybór pism ekonomicznych XVI i XVII wieku*, koncepcję wyboru przygotował i wstępem opatrzył E. Lipiński, przekładu dokonał Cz. Znamierowski, red. E. Taylor i S. Zaleski, PWN, [Warszawa] 1958.
- Petty W., *Traktat o podatkach i daninach*, w: *Merkantylizm i początki szkoły klasycznej. Wybór pism ekonomicznych XVI i XVII wieku*, koncepcję wyboru przygotował i wstępem opatrzył E. Lipiński, przekładu dokonał Cz. Znamierowski, red. E. Taylor i S. Zaleski, PWN, [Warszawa] 1958.
- Platon, *Rzeczpospolita*, przeł., wstępem i objaśnieniami zaopatrzył S. Lisiecki, Nakładem Polskiej Akademii Umiejętności, Kraków 1928.
- Quesnay F., *Prawo przyrodzone*, w: F. Quesnay, *Pisma wybrane*, Nakład Gebethnera i Wolffa, Warszawa 1928.
- Röpke W., *Civitas Humana. Grundfragen der Gesellschafts- und Wirtschaftsreform*, 4. Aufl., Verlag Paul Haupt, Bern und Stuttgart 1979.
- Röpke W., *Die Gesellschaftskrisis der Gegenwart*, 6. Aufl., Verlag Paul Haupt, Bern und Stuttgart 1979.
- Röpke W., *Die Lehre von der Wirtschaft*, 7. Aufl., Eugen Rentsch Verlag, Erlench-Zürich und Stuttgart 1954.
- Samuelson P.A., *Economics. An Introductory Analysis*, 5th edition, McGraw-Hill Book Company, New York – Toronto – London 1961.
- Serra A., *Krótki traktat o przyczynach, które mogą sprowadzić obfitość złota i srebra w krajach nie posiadających kopalni*, w: *Merkantylizm i początki szkoły klasycznej. Wybór pism ekonomicznych XVI i XVII wieku*, koncepcję wyboru przygotował i wstępem opatrzył E. Lipiński, przekładu dokonał Cz. Znamierowski, red. E. Taylor i S. Zaleski, PWN, [Warszawa] 1958.
- Smith A., *Badania nad naturą i przyczynami bogactwa narodów*, t. 1, przekład S. Wolff, O. Einfeld, Z. Sadowski, redakcja J. Drewnowski, E. Lipiński, przedmowa S. Żurawicki, przedmowa do wydania drugiego Z. Sadowski, wyd. 2, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007.
- Smith A., *Badania nad naturą i przyczynami bogactwa narodów*, t. 2, przekład A. Prejbisz, B. Jasińska, redakcja J. Drewnowski, E. Lipiński, wyd. 2, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007.
- Smith A., *Teoria uczuć moralnych*, przeł., wstępem i przypisami opatrzyła D. Petsch, przekład przejrzał S. Jedynak, PWN, Warszawa 1989.
- Stiglitz J.E., *Cena nierówności. W jaki sposób dzisiejsze podziały społeczne zagrażają naszej przyszłości?*, tł. R. Mitoraj, Wydawnictwo Krytyki Politycznej, Warszawa 2015.
- Stiglitz J.E., *Ekonomia sektora publicznego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2004.
- Stiglitz J.E., *Szalone lata dziewięćdziesiąte. Nowa historia najświetniejszej dekady w dziejach świata*, przekład H. Simbierowicz, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006.
- Turgot A.R.J., *Éloge de Gournay*, w: *Oeuvres de Turgot*, tome premier, Guillaumin, Paris 1844.
- Wagner A., *Die finanzielle Mitbeteiligung der Gemeinden an kulturellen Staatseinrichtungen und die Entwicklung der Gemeindecinnahmen. Mit besonderem Bezug auf preussische Verhältnisse*, Verlag von Gustav Fischer, Jena 1904.
- Wagner A., *Finanzwissenschaft*, 1. Theil, 3. Aufl., C. F. Winter'sche Verlagshandlung, Leipzig – Heidelberg 1883.
- Wagner A., *Grundlegung der politischen Oekonomie*, 3. Aufl., 1. Theil, C. F. Winter'sche Verlagshandlung, Leipzig 1892.
- Walras L., *Éléments d'économie politique pure, ou théorie de la richesse sociale*, Imprimerie L. Corbaz – Guillaumin – H. Georg, Lausanne – Paris – Bale 1874.

Walras L., *Éléments d'économie politique pure, ou théorie de la richesse sociale*, R. Pichon et R. Durand-Auzias – F. Rouge Libraire-Éditeur, Paris – Lausanne 1926.
Walras L., *Études d'économie sociale. Théorie de la répartition de la richesse sociale*, F. Rouge Libraire-Éditeur – F. Pichon Imprimeur-Éditeur, Lausanne – Paris 1896.
Zagórski J., *Ekonomia Franciszka Quesnaya*, PWN, Warszawa 1963.

Katarzyna Boratyńska

*Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie
Instytut Ekonomii i Finansów*

Bankructwo przedsiębiorstw w sektorze rolno-żywnościowym: wybrane mechanizmy regulacyjne

Streszczenie

Bankructwo przedsiębiorstw w sektorze rolno-żywnościowym generuje koszty publiczne i prywatne. Wprowadzanie mechanizmów ograniczających ryzyko bankructwa ma zatem duże znaczenie gospodarcze, zarówno z perspektywy makro-, jak i mikroekonomicznej. Szczególnie istotne są działania regulacyjne, zapewniające bezpieczeństwo żywnościowe. W artykule podjęto próbę określenia mechanizmów regulacyjnych, wpływających na ograniczanie ryzyka i skali bankructw w gospodarce.

Summary

Corporate bankruptcy in the agri-food sector generates public and private costs. The implementation of mechanisms that limit the risk of bankruptcy is crucial, both from a macro- and microeconomic perspectives. Regulatory actions ensuring food security are particularly significant. The article attempts to identify regulatory mechanisms that reduce the risk and scale of bankruptcies in the economy.

Słowa kluczowe: bankructwo przedsiębiorstwa, sektor rolno-żywnościowy, mechanizmy regulacyjne

Key words: corporate bankruptcy, agri-food sector, regulatory mechanisms

Wprowadzenie

Podjęta problematyka badawcza ma duże znaczenie gospodarcze. Świadczą o tym koszty prywatne i publiczne, jakie te zjawiska generują dla szerokiej grupy interesariuszy (m. in. właścicieli, zarządzających, kontrahentów, pracowników, skarbu państwa).

Herman⁸⁰ wskazuje, że we współczesnej teorii rynkowej przedsiębiorstwa ciągle jest brak rozwiniętej ekonomiki bankructw – takiej, która ukazywałaby procesy i mechanizmy przetrwania i upadłości gospodarujących podmiotów. Brak jest jednej, spójnej teorii bankructw a jej elementy są częścią poszczególnych teorii ekonomicznych. E. Mączyńska zwraca uwagę, że kształtuje się ekonomia / ekonomika bankructw⁸¹.

Celem opracowania było określenie głównych kierunków badań dotyczących mechanizmów bankructwa przedsiębiorstwa, ze szczególnym uwzględnieniem mechanizmów regulacyjnych.

W ramach metodyki stworzono dynamiczny konceptualny model kształtującej się ekonomii bankructw zawierający mechanizmy regulacyjne (Rys. 1).

Wybrane aspekty bankructwa przedsiębiorstw w teorii ekonomii i finansów

Bankructwo przedsiębiorstwa nie stanowi centrum zainteresowań żadnej z teorii przedsiębiorstwa, wzrasta jednak potrzeba prowadzenia badań naukowych pozwalających na rozpoznanie ich przyczyn i kosztów. Nie istnieje jedna, pełna teoria bankructwa wyjaśniająca mechanizmy przetrwania i upadłości firm ale można wskazać główne części składowe i wiodące obszary badawcze kształtującej się ewolucyjnie ekonomii bankructw.

D. Jabłoński⁸² podkreśla, że narastająca częstotliwość bankructw, ich konsekwencje i skala stają się coraz trudniejszym do rozwiązania problemem we współczesnym świecie.

Ekonomiści uhonorowani nagrodą Banku Szwecji im. Alfreda Nobla w sposób bezpośredni lub pośredni poruszają problematykę bankructw przedsiębiorstw. Są wśród nich m. in.: George Akerlof, Robert Aumann, Daniel Kahneman, Merton Miller, Franco Modigliani, Joseph Stiglitz⁸³.

W 2001 r. nagrodę Banku Szwecji im. Alfreda Nobla w dziedzinie ekonomii za analizę rynku z asymetrią informacji otrzymali George Akerlof, Michael Spence i Joseph Stiglitz. Jej przejawem jest negatywna selekcja i hazard moralny. Różnica w poziomie wiedzy przedsiębiorcy może powodować bardziej realistyczną ocenę sytuacji firmy z jego punktu widzenia niż np. wierzyciela. Kredytobiorca może również ocenić ryzyko niewypłacalności na niższym poziomie niż kredytodawca.

Merton Miller⁸⁴ poruszył problem bankructw przedsiębiorstw z powodu nadmiernego korzystania z dźwigni finansowej. „Im większe lawerowanie, tym większe prawdopodobieństwo, że bankructwo będzie miało miejsce”.

Dwaj laureaci nagrody Banku Szwecji im. Alfreda Nobla z 1997 r: Myron Scholes i Robert Merton, osobiście doświadczyli upadłości przedsiębiorstwa. Zostali uhonorowani nagrodą za stworzenie nowej metody wyceny wartości instrumentów pochodnych. Wykorzystali ją w transakcjach funduszu hedgingowego Long-Term Capital Management (LTCM), w którego zarządzie zasiadali. Początkowo fundusz uzyskiwał wysokie stopy zwrotu z inwestycji, ale nadmierne wykorzystanie dźwigni

⁸⁰ Herman A., Od naczelnego: Ekonomika bankructw. *Kwartalnik Nauk o Przedsiębiorstwie*, nr 4/2010 (17), op. cit..

⁸¹ *Bankructwo, czy upadłość?* Dyskusja redakcyjna, uczestnicy w dyskusji: E. Mączyńska, K. Pietraszkiewicz, M. R. Pietrzak, M. Stępniewski, A. Herman (red. naczelny, prowadzący spotkanie), *Kwartalnik Nauk o Przedsiębiorstwie* 2010, nr 4 (17), s. 5, 10.

⁸² Jabłoński D., *Nobliści o bankructwach przedsiębiorstw*, *Biuletyn PTE* nr 3(86). Sierpień 2019, s. 84.

⁸³ http://nobelprize.org/nobel_prizes/economics/laureates/2001/index.html dostęp 15.09.2019.

⁸⁴ Miller, M. H. (1991). *Leverage*, *Journal of Finance*, Vol. 43, p. 295.

finansowej i inwestowanie na rynku opcji przyniosło wysokie straty. Przed bankructwem uchroniła ich interwencja Banku Rezerw Federalnych.

Zjawiskiem „bankructw reżyserowanych” (bankructwo dla zysku) zainteresował się George Akerlof, który wraz z Paulem Romerem (laureat nagrody Banku Szwecji im. Alfreda Nobla z 2018 r.) w publikacji *Economic Underworld of Bankruptcy for Profit* (1994), określił je jako grabież. Właściciel lub kontrolujący firmę wykorzystuje przedsiębiorstwo czerpiąc dla siebie zyski i niszcząc jednocześnie wartość przedsiębiorstwa⁸⁵.

Przedmiotem rozważań Josepha Stiglitz'a było ryzyko bankructwa. Zaproponował on zarządzanie kryzysem poprzez refinansowanie zadłużenia przedsiębiorstw w krótkim terminie oraz redukcję zadłużenia według procedur wynikających z artykułu 11 amerykańskiego prawa upadłościowego. W 1998 r. rozwiązanie to zostało wykorzystane w przypadku funduszu hedgingowego Long Term Capital Management.

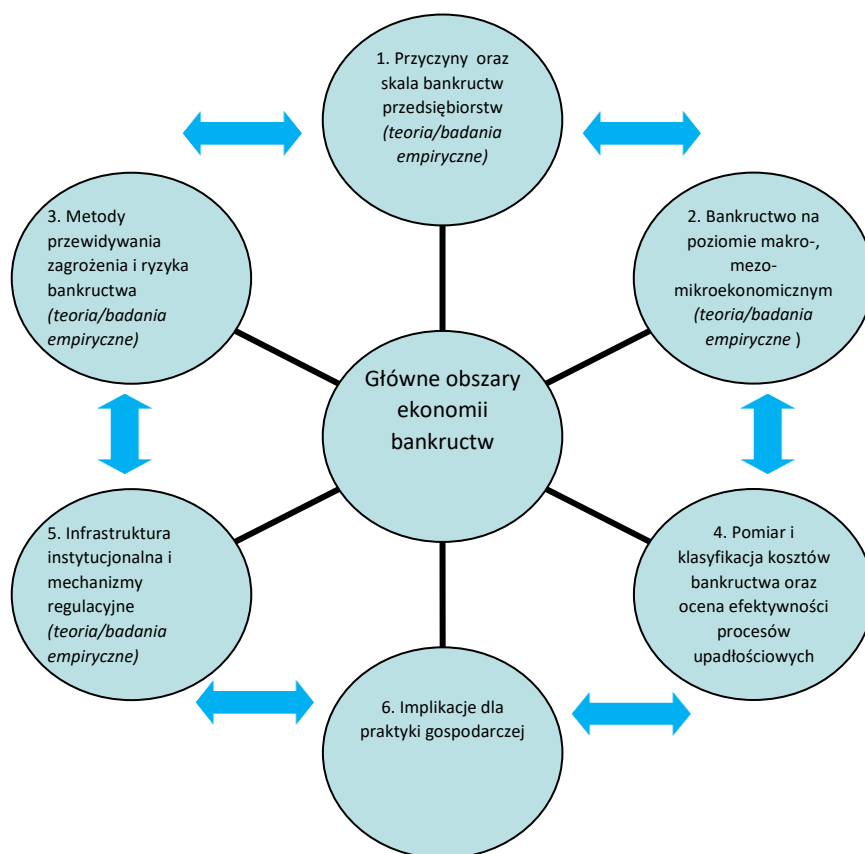
Wśród głównych kierunków badań zarówno teoretycznych, jak i empirycznych w zakresie kształtującej się ewolucyjnie ekonomii bankructw przedsiębiorstw wskazano następujące:

1. rozpoznanie przyczyn oraz skali tego zjawiska,
2. badanie wybranych problemów bankructwa z perspektywy mikro-, mezo- i makroekonomicznej,
3. metody przewidywania zagrożenia i ryzyka bankructwa przedsiębiorstw,
4. pomiar i klasyfikację kosztów bankructwa przedsiębiorstw oraz ocenę ich efektywności,
5. infrastrukturę instytucjonalną i mechanizmy regulacyjne,
6. Implikacje dla praktyki gospodarczej (Rys. 1).

Poszczególne obszary ekonomii bankructw są ze sobą powiązane i sprzężone zwrotnie.

Rys. 1. Dynamiczny model konceptualny kształtującej się ekonomii bankructw przedsiębiorstw

⁸⁵ Akerlof, G. A., Romer, P. M. (1994), *Economic Underworld of Bankruptcy for Profit*, NBER Reprint No. 1869.



Źródło: Badania własne.

Według D. Jabłońskiego⁸⁶ istnienie spójnej teorii może przekładać się na wyższą trafność analiz dotyczących predykcji bankructw i szanse przeciwdziałania im. Pomocne w osiągnięciu tego celu może być uwzględnienie rozproszonego dorobku dotyczącego bankructw przedsiębiorstw w teorii ekonomii, teorii laureatów Nagrody Nobla, jak i dorobku naukowego dotyczącego upadłości przedsiębiorstw.

Znaczenie sektora rolno-żywnościowego w kontekście mechanizmów regulacyjnych bankructwa

Sektor rolno-żywnościowy należy do agregatów pozytywnie wpływających na rozwój gospodarczy. Biorąc pod uwagę specyfikę funkcjonowania tego sektora można stwierdzić, że dość szybko dostosowuje się do zmiennych warunków rynkowych. Innowacyjność oraz postęp techniczny, technologiczny, czy organizacyjny w zakresie produkcji i sprzedaży żywności determinuje jego rozwój.

Sektor rolno-żywnościowy traktowany jest również jako bardzo istotny pod względem funkcjonowania z uwagi na zabezpieczanie potrzeb w zakresie żywienia. Bezpieczeństwo żywnościowe jest czynnikiem o dużym znaczeniu gospodarczym i społecznym. Taka sytuacja powoduje, że spada ryzyko braku kontynuacji produkcji artykułów

⁸⁶ Jabłoński D., *Nbliści o bankructwach przedsiębiorstw*, Biuletyn PTE nr 3(86). Sierpień 2019, s. 88.

żywnościowych i likwidacji sektora. Gospodarstwa rolnicze oraz przedsiębiorstwa produkujące i przetwarzające żywność będą istnieć praktycznie zawsze, a w miejsce podmiotów niekonkurencyjnych, słabych czy tych, które zbankrutują pojawią się nowe, które będą w sposób bardziej efektywny wykorzystywać posiadane zasoby. Należy wykorzystać zarówno bezpośrednio, jak i pośrednie środki do kształtowania polityki bezpieczeństwa żywnościowego. Szczególną uwagę należy zwrócić na zagadnienia związane z poprawą infrastruktury i nowymi technologiami w rolnictwie w celu zwiększenia efektywności produkcji żywności. Bardzo duże znaczenie ma również regulacja prawna tego obszaru przez wiele, często szczegółowych przepisów, zarówno krajowych, jak i unijnych do bezpośredniego stosowania z zakresu np. prawa żywnościowego. Jest to podyktowane przede wszystkim troską o ochronę życia i zdrowia człowieka.

M. A. Jerzak⁸⁷ podkreśla, że w warunkach zmian Wspólnej Polityki Rolnej UE oraz powszechnej globalizacji i wzrostu konkurencji na rynku, prowadzenie działalności gospodarczej w agrobiznesie obarczone jest wieloma ryzykami, zarówno specyficznymi, jak i systematycznymi, charakterystycznymi dla tego działu gospodarki. Metody finansowe zarządzania ryzykiem na krajowym rynku towarów rolnych dotyczą w głównym zakresie ubezpieczeń od zdarzeń katastroficznych. Instrumenty rynku terminowego w agrobiznesie, umożliwiające transferowanie ryzyka niekorzystnej zmiany ceny na inne podmioty są wśród uczestników rynku znane, ale ze względów obiektywnych nie wykorzystywane.

Z badań przeprowadzonych przez Tarczyńską-Łuniewską⁸⁸ wynika, że zagrożenie bankructwem w sektorze spożywczym nie jest wysokie. Nastąpiło natomiast systematyczne pogarszanie się poziomu wskaźnika siły fundamentalnej w spółkach sektora spożywczego notowanych na Giełdzie Papierów Wartościowych w Warszawie, co oznacza, że może dojść do sytuacji zwiększenia się grupy spółek zagrożonych bankructwem.

Istnieje zatem potrzeba stałego monitorowania sytuacji ekonomiczno-finansowej podmiotów sektora rolno-żywnościowego oraz ryzyka zagrożenia bankructwem. Ryzyko to obejmuje nie tylko ryzyko finansowe ale także ryzyko rynkowe i prawne. Zatem mechanizmy regulacyjne, które są instrumentami ograniczającymi ryzyko bankructw w sektorze rolno-żywnościowym powinny obejmować sferę rynkową, finansową i prawną. Perspektywy te przenikają się i są ze sobą sprzężone zwrotnie. S. Juszczyk⁸⁹ szczegółowo omawia sferę finansów agrobiznesu m. in. uwzględniając ryzyko finansowe i ryzyko bankructwa w działalności gospodarczej.

Jak podkreśla S. Kowalczyk⁹⁰ agrobiznes jest systemem o wyjątkowo silnych i rozwiniętych regulacjach rynkowych. Zalicza się do nich bariery handlowe (limity, cła, kontyngenty), regulacje sektorowe, płatności z budżetu, preferencje fiskalne, ubezpieczeniowe, itd. Regulacje te, jak każde regulacje prawne i administracyjne, eliminują część typowego ryzyka rynkowego. Oznacza to funkcjonowanie swoistego prawno-regulacyjnego „amortyzatora procesów upadłościowych” w agrobiznesie.

E. Mączyńska⁹¹ wskazuje, że bez należytego porządku regulacyjnego, przesądzającego o jakości i skuteczności prawa, niemożliwe jest efektywne sprawowanie funkcji alokacyjnej państwa, w której ramach rozstrzygane są m.in. takie kwestie, jak: zakres sfery publicznej i prywatnej czy zasady kształtowania podaży pieniądza, bezpieczeństwa publicznego i obronności. Niemożliwa byłaby też w takich warunkach efektywna realizacja funkcji redystrybucyjnej, w tym egzekwowania

⁸⁷ Jerzak M. A, Zarządzanie ryzykiem cenowym jako czynnik poprawy konkurencyjności gospodarstw rolnych w warunkach liberalizacji Wspólnej Polityki Rolnej UE, Zagadnienia Ekonomiki Rolnej, nr 1, 2009, s. 22.

⁸⁸ Tarczyńska-Łuniewska (2017), *Problem bankructwa w spółkach sektora spożywczego na WGPW*, Metody Ilościowe w Badaniach Ekonomicznych, Tom XVIII/2, Wydawnictwo Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie, s. 333.

⁸⁹ Juszczyk S. (red. naukowy), *Finanse agrobiznesu*, Wydawnictwo PWN, 2019.

⁹⁰ Kowalczyk S., *Agrobiznes i kryzys*, Kwartalnik Nauk o Przedsiębiorstwie 2009/4, s. 7.

⁹¹ Mączyńska E., Niezbywalne funkcje państwa – refleksje wokół książki G.A. Akerlofa i R.J. Shillera pt. *Złowić frajera. Ekonomia manipulacji i oszustwa*, Biuletyn PTE, nr 3(78) sierpień 2017, s. 52.

ustanowionych podatków jako podstawy wpływów do budżetu państwa. To z kolei warunkuje należyte sprawowanie funkcji stabilizacyjnej, czyli działań państwa na rzecz ograniczania niekorzystnych zjawisk, w tym zwłaszcza recesji w gospodarce.

Wybrane mechanizmy regulacyjne jako instrumenty ograniczające ryzyko bankructw w sektorze rolno-żywnościowym

Charakterystyka sektora rolno-żywnościowego określa nie tylko jego specyfikę ale także zdolności jednostek do rozwoju, przetrwania bądź zaprzestania działalności na konkurencyjnym rynku. Właściwości agrobiznesu mogą przyspieszać lub opóźniać likwidację przedsiębiorstwa. W gospodarkach wielu państw podjęto reformy, które mają na celu poprawę funkcjonowania systemów upadłościowych. Ich przewaga dotyczyła wprowadzenia lub umocnienia mechanizmów restrukturyzacji. W latach 2009-2014 60 państw wdrożyło 87 reform dotyczących zapobiegania niewypłacalności. Największa ich liczba dotyczyła reorganizacji przedsiębiorstw: 10 państw wprowadziło nowe procedury reorganizacji, 21 państw promowało reorganizację lub udoskonaliło jej istniejące procedury⁹². Analizę efektywności procedur restrukturyzacji przeprowadzili m. in.: Eisenberg i Sundgren⁹³, LoPucki i Triantis⁹⁴, Segal⁹⁵. W Polsce w odniesieniu do agrobiznesu podjęto działania umożliwiające rolnikom restrukturyzację zadłużenia.

Wraz z zaleceniem Komisji Europejskiej⁹⁶ Nagham i Boughanmi⁹⁷ rozpoznali kilka innowacyjnych sposobów na przezwycięzenie trudnej sytuacji finansowej i niewypłacalności przedsiębiorstwa, które są dobrymi praktykami występującymi w różnych krajach. Należą do nich np. podejście aukcyjne, zamiana kapitału dłużnego, wzmocnienie pozycji wierzycieli poprzez rozszerzenie ich praw w przypadku upadłości, przyspieszenie procedur sądowych, promowanie ugody pozasądowej, zachęcanie do wczesnego składania wniosków, szkolenia oraz korzystanie z Internetu i profesjonalnych platform do sprzedaży majątku.

Należy wskazać na niewielką liczbę prowadzonych w Polsce postępowań układowych, czy naprawczych. Zmiana Ustawy z dnia 28 lutego 2003 r. Prawo upadłościowe i naprawcze (Dz. U. z 2003, nr 60, poz. 535. z późn. zm.)⁹⁸ na Ustawę z dnia 15 maja 2015 r. Prawo restrukturyzacyjne (Dz. U. z 2015, poz. 978 z późn. zm.)⁹⁹, która weszła w życie z dniem 1 stycznia 2016 r. umożliwia skorzystanie z restrukturyzacji przez przedsiębiorstwo. Od stycznia 2016 r. zaczęło obowiązywać prawo restrukturyzacyjne, które w istotnej mierze zmieniło dotychczasowe przepisy prawa upadłościowego oraz wprowadziło w miejsce postępowania upadłościowego z możliwością zawarcia układu i postępowania naprawczego cztery rodzaje postępowań restrukturyzacyjnych, tzn.: 1. Postępowanie o zatwierdzenie układu; 2. Przyspieszone postępowanie układowe; 3. Postępowanie układowe, 4. Postępowanie sanacyjne. Celem postępowania restrukturyzacyjnego jest

⁹² *Doing Business 2016*, World Bank Group (2016), pp. 110-112. (Raport Banku Światowego: Warunki prowadzenia biznesu w 2016 r.) <http://www.doingbusiness.org/~media/WBG/DoingBusiness/Documents/Annual-Reports/English/DB16-Full-Report.pdf>. dostęp: 10.05.2018.

⁹³ Eisenberg, T., Sundgren, S. (1997). *Is Chapter 11 Too Favorable to Debtors? Evidence from Abroad*. Cornell Law Review, 82 (6), pp. 1532-67.

⁹⁴ LoPucki, L., Triantis, G. G. (1994). A Systems Approach to Comparing U.S. and Canadian Reorganization of Financially Distressed Companies. Harvard International Law Review, 35, pp. 267-343.

⁹⁵ Segal, N. (2007). The Effect of Reorganization Proceedings on Security Interests: The Position under English and U.S. Law. Brooklyn Journal of International Law, 32 (3), pp. 927-82.

⁹⁶ *Commission Recommendation of 12 March 2014 on a new approach to business failure and insolvency*, 2014/135/EU/ Rekomendacja Komisji z 12 marca 2014 r. w sprawie nowego podejścia do niepowodzeń biznesowych i bankructwa. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32014H0135&qid=1403608716436&from=EN>. dostęp: 20.05.2018.

⁹⁷ Nagham, N., Boughanmi, A. (2017). *Can Innovative Reforms and Practices Efficiently Resolve Financial distress?* Journal of Cleaner Production 140 (2017), pp. 1860-1871.

⁹⁸ Ustawa z dnia 28 lutego 2003 r. *Prawo upadłościowe i naprawcze*, Dz. U. nr 60 z 2003, poz. 535 z późn. zm./Act of 28 February 2003 Bankruptcy and Rehabilitation Law (published in the Journal of Laws No. 60 dated 2003, position 535 with further changes).

⁹⁹ Ustawa z dnia 15 maja 2015 r. *Prawo restrukturyzacyjne*, Dz. U. z 14.07.2015, poz. 978/Act of 15 May 2015 Restructuring Law (published in the Journal of Laws dated 14 July 2015, position 978).

uniknięcie ogłoszenia upadłości dłużnika przez umożliwienie mu restrukturyzacji w drodze zawarcia układu z wierzycielami, a w przypadku postępowania sanacyjnego – również przez przeprowadzenie działań sanacyjnych, przy zabezpieczeniu słusznym praw wierzycieli. Postępowanie układowe przeznaczone jest dla tych przedsiębiorców, którzy są na skraju wypłacalności albo stali się już niewypłacalni. Zawarcie układu z wierzycielami możliwe jest po sporządzeniu i zatwierdzeniu spisu wierzycieli.

Warto wspomnieć o projekcie Early Warning Poland¹⁰⁰ realizowanym przez Polską Agencję Rozwoju Przedsiębiorczości oraz Fundację Firmy Rodzinne. W ramach projektu została stworzona sieć konsultantów i mentorów. Konsultanci są odpowiedzialni za przeprowadzenie wstępnej diagnozy firmy i skierowanie przedsiębiorcy do dalszej pracy z mentorem lub, w trudniejszych sytuacjach, do doradcy restrukturyzacyjnego.

Pierwszym państwem, które podjęło kompleksowe działania wspierające przedsiębiorców w trudnościach, była Dania, gdzie od ponad 10 lat realizowany jest projekt Early Warning. Celem projektu Early Warning Europe jest udzielanie pomocy firmom i przedsiębiorcom przeżywającym trudności i sytuacje kryzysowe. Okazał się on dużym sukcesem - zbudowano sieć ponad 100 mentorów, którzy pro bono pracują z przedsiębiorcami, wspierając ich w procesie zmiany. Przedsiębiorstwa objęte wsparciem projektu zachowały średnio 72% swoich przychodów i 72 % zatrudnienia, podczas gdy firmy niekorzystające z pomocy oferowanej przez Early Warning odpowiednio 64 % i 57%. Firmy, które ostatecznie musiały zostać zamknięte, dzięki wsparciu profesjonalnych doradców restrukturyzacyjnych kończyły swoją działalność z zadłużeniem wobec organów podatkowych niższym o ok. 20 000 EUR niż firmy, których bankructwo przebiegało bez wsparcia specjalistów.

Na bazie doświadczeń duńskich opracowany został międzynarodowy partnerski projekt Early Warning Europe, który wygrał konkurs EASME (Executive Agency for SME). Projekt finansowany był ze środków UE w ramach programu COSME (Europe's programme for small and medium-sized enterprises)¹⁰¹.

Implikacje wprowadzonych procedur restrukturyzacyjnych dla sektora agrobiznesu na przykładzie mechanizmu restrukturyzacji zobowiązań zadłużonych gospodarstw rolniczych

Bardzo istotna jest rola państwa w tworzeniu procedur restrukturyzacyjnych, wspierających przetrwanie przedsiębiorstw z gospodarczego punktu widzenia. Na podstawie przeprowadzonych analiz wskazano cztery główne czynniki determinujące restrukturyzację w agrobiznesie: procedury restrukturyzacyjne w ramach pomocy państwa z obszaru regulacji instytucjonalnych, finansowe wsparcie publiczne w ramach wsparcia państwa z obszaru regulacji finansowych, finansowanie polityki drugiej szansy w ramach możliwości, które oferuje sektor bankowy, jak również systemy wczesnego ostrzegania i modele predykcji bankructwa przedsiębiorstw.

Pomoc państwa dla zadłużonych gospodarstw rolnych polega na udzielaniu przez Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa dopłat do oprocentowania bankowych kredytów restrukturyzacyjnych w celu restrukturyzacji zadłużenia podmiotów prowadzących gospodarstwo rolne znajdujące się w trudnej sytuacji ekonomicznej; udzielaniu przez Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa pożyczek na spłatę zadłużenia podmiotów prowadzących gospodarstwo rolne; udzielaniu przez Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa gwarancji spłaty bankowych kredytów restrukturyzacyjnych, a także przejęciu zadłużenia podmiotów prowadzących gospodarstwo rolne przez Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa.

Rolnicy, którzy są niewypłacalni lub zagrożeni niewypłacalnością w rozumieniu ustawy z dnia 15 maja 2015 r. Prawo restrukturyzacyjne, mogą ubiegać się o powyższe wsparcie. Wskazana propozycja prawna jest szczególną formą pomocy państwa, która jest przyznawana podmiotom znajdującym się w trudnej sytuacji finansowej bez możliwości odzyskania płynności finansowej. Według banków współpracujących z Agencją Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa 1690 producentów ma problemy ze spłatą kredytów o łącznej wartości 158,64 mln zł. W ramach regulacji instytucjonalnych niezbędne jest zatem zastosowanie nowego podejścia do niepowodzeń biznesowych i niewypłacalności, które ma na celu przesunięcie punktu ciężkości postępowania upadłościowego z likwidacji na restrukturyzację, umożliwiając zagrożonym przedsiębiorstwom nową szansę i kontynuację działalności.

¹⁰⁰ <https://www.parp.gov.pl/component/site/site/early-warning#konkurs> dostęp 15.09.2019.

¹⁰¹ Ibidem.

Możliwości aplikacyjne proponowanych rozwiązań

Wyniki przeprowadzonych analiz mogą być wykorzystane w kształtowaniu polityki sektora rolno-żywnościowego dotyczącej przede wszystkim roli państwa w tworzeniu i monitorowaniu narzędzi służących rozpoznaniu mechanizmu bankructw oraz zapobieganiu zjawiskom bankructw, jak również oferowaniu różnych form pomocy dla podmiotów znajdujących się w procesie restrukturyzacji, jak również w ramach polityki „drugiej szansy”.

W systemie instytucjonalnej infrastruktury upadłości warto rozważyć stworzenie podmiotom sektora rolno-żywnościowego warunków i narzędzi niezbędnych do podjęcia w odpowiednim czasie działań naprawczych i restrukturyzacyjnych w ramach polityki „nowej/drugiej” szansy (np. fundusz upadłościowy, ubezpieczenie utraty zysków, jednostka rządowa wspierająca handel zagraniczny przedsiębiorstw spożywczych).

Specyfika sektora rolno-żywnościowego uwidacznia się przede wszystkim na etapie likwidacji majątku prowadzonej przez syndyka masy upadłościowej. Szybko psujące się zapasy magazynowe wchodzące w skład masy upadłości różnicują i wymuszają odmienne podejście do likwidacji majątku dłużnika niż w sektorach pozarolniczych. Badana problematyka ma istotne implikacje dla różnych grup interesariuszy, m. in. właścicieli, zarządzających, praktyków upadłościowych. Wykorzystanie metodyki rozpoznawania zjawiska bankructwa przedsiębiorstw może przyczynić się do przeciwdziałania temu negatywnemu zjawisku i ma tzw. learning effect.

Podsumowanie i wnioski oraz rekomendacje na przyszłość

Nowe podejście do niepowodzenia w działalności gospodarczej i mechanizmy regulacyjne mają na celu zmianę ukierunkowania postępowania upadłościowego z likwidacji na restrukturyzację poprzedzającą niewypłacalność, umożliwiając tym samym przedsiębiorstwom kontynuację działalności. Postępowanie restrukturyzacyjne ma na celu zapewnienie dłużnikowi możliwości uniknięcia upadłości przez umożliwienie mu rozpoczęcia restrukturyzacji.

W sektorze rolno-żywnościowym szczególnie na poziomie lokalnym istotne jest stworzenie programów/funduszy wspierających tzw. „ofiary” procesów upadłościowych, z których mogliby korzystać np. rolnicy, kontrahenci, pracownicy i inne zainteresowane strony dotknięte problemami i następstwami bankructw. Odsetek odzyskanych wierzytelności w sektorze rolno-spożywczym jest niski i nie przekracza 30% masy upadłościowej. Ponadto zazwyczaj jest bardzo dużo wierzycieli rolników, którzy nie mają ochrony, tak jak pracownicy z Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych. Zasadne byłoby zatem powołanie specjalnego funduszu chroniącego rolników indywidualnych w przypadkach niewypłacalności przetwórców. Rolnicy muszą odnawiać produkcję rolną i jeśli stają się wierzycielami upadłego przedsiębiorstwa nie posiadają środków na odnowienie produkcji.

Literatura

Akerlof, G. A., Romer, P. M. (1994), *Economic Underworld of Bankruptcy for Profit*, NBER Reprint No. 1869.

Bankructwo, czy upadłość? Dyskusja redakcyjna, uczestnicy w dyskusji: E. Mączyńska, K. Pietraszkiewicz, M. R. Pietrzak, M. Stępniewski, A. Herman (red. naczelny, prowadzący spotkanie), *Kwartalnik Nauk o Przedsiębiorstwie* 2010, nr 4 (17), s. 5, 10.

Commission Recommendation of 12 March 2014 on a new approach to business failure and insolvency, 2014/135/EU/ Rekomendacja Komisji z 12 marca 2014 r. w sprawie nowego podejścia do niepowodzeń biznesowych i bankructwa. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32014H0135&qid=1403608716436&from=EN>. dostęp: 20.05.2018.

Doing Business 2016, World Bank Group (2016), pp. 110-112. (Raport Banku Światowego: Warunki prowadzenia biznesu w 2016 r.) <http://www.doingbusiness.org/~media/WBG/DoingBusiness/Documents/Annual-Reports/English/DB16-Full-Report.pdf>. Access: 10.05.2018.

Eisenberg, T., Sundgren, S. (1997). *Is Chapter 11 Too Favorable to Debtors? Evidence from Abroad*. *Cornell Law Review*, 82 (6), pp. 1532–67.

Herman A., *Od naczelnego: Ekonomika bankructw*. *Kwartalnik Nauk o Przedsiębiorstwie*, nr 4/2010 (17), 2010.

http://nobelprize.org/nobel_prizes/economics/laureates/2001/index.html, dostęp 15.09.2019.

<https://www.parp.gov.pl/component/site/site/early-warning#konkurs> dostęp 15.09.2019.

Jabłoński D., *Nobliści o bankructwach przedsiębiorstw*, *Biuletyn PTE* nr 3(86). Sierpień 2019, s. 84-89.

Jerzak M. A, *Zarządzanie ryzykiem cenowym jako czynnik poprawy konkurencyjności gospodarstw rolnych w warunkach liberalizacji Wspólnej Polityki Rolnej UE*, *Zagadnienia Ekonomiki Rolnej*, nr 1, 2009, s. 22.

Juszczak S. (red. naukowy), *Finanse agrobiznesu*, Wydawnictwo PWN, 2019.

Kowalczyk S., *Agrobiznes i kryzys*, *Kwartalnik Nauk o Przedsiębiorstwie* 2009/4, s. 7.

LoPucki, L., Triantis, G. G. (1994). *A Systems Approach to Comparing U.S. and Canadian Reorganization of Financially Distressed Companies*. *Harvard International Law Review*, 35, pp. 267–343.

Mączyńska E., *Niezbywalne funkcje państwa – refleksje wokół książki G.A. Akerlofa i R.J. Shillera pt. Zławić frajera. Ekonomia manipulacji i oszustwa*, *Biuletyn PTE*, nr 3(78) sierpień 2017, s. 52.

Miller, M. H. (1991). *Leverage*, *Journal of Finance*, Vol. 43, p. 295.

Nagham, N., Boughanmi, A. (2017). *Can Innovative Reforms and Practices Efficiently Resolve Financial distress?* *Journal of Cleaner Production* 140 (2017), pp. 1860-1871.

Segal, N. (2007). *The Effect of Reorganization Proceedings on Security Interests: The Position under English and U.S. Law*. *Brooklyn Journal of International Law*, 32 (3), pp. 927–82.

Tarczyńska-Łuniewska (2017), *Problem bankructwa w spółkach sektora spożywczego na WGPW, Metody ilościowe w Badaniach Ekonomicznych*, Tom XVIII/2, Wydawnictwo Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie, 324-334.

Ustawa z dnia 15 maja 2015 r. *Prawo restrukturyzacyjne*, Dz. U. z 14.07.2015, poz. 978/Act of 15 May 2015 Restructuring Law (published in the Journal of Laws dated 14 July 2015, position 978).

Ustawa z dnia 28 lutego 2003 r. *Prawo upadłościowe i naprawcze*, Dz. U. nr 60 z 2003, poz. 535 z późn. zm./Act of 28 February 2003 Bankruptcy and Rehabilitation Law (published in the Journal of Laws No. 60 dated 2003, position 535 with further changes).

Dr hab. Jan L. Bednarczyk, prof. ucz.

Uniwersytet Technologiczno-Humanistyczny w Radomiu,

POLITYKA PIENIĘŻNA NBP A WZROST GOSPODARCZY W POLSCE

Streszczenie

Z przeprowadzonej analizy wynika, że polityka pieniężna NBP w latach 1999-2018 nie wspierała wzrostu gospodarczego, natomiast w pierwszym z badanych podokresów (1999-2003) mogła przyczyniać się nawet do jego spowolnienia. Nie oznacza to jednak negatywnej oceny tej polityki, gdyż Bank działając w ramach przyznanego mu mandatu, właściwie realizował swoje główne zadanie, jakim jest utrzymywanie stabilnego poziomu cen. Niemniej jednak, biorąc pod uwagę dość długi epizod deflacyjny, jaki miał miejsce w polskiej gospodarce w drugim z badanych podokresów (2004-2018), można zaryzykować stwierdzenie, że NBP posiada dość duży margines swobody dla przesunięcia akcentów w swojej polityce na wspieranie wzrostu gospodarczego.

Słowa kluczowe: strategia bezpośredniego celu inflacyjnego (BCI), stopa referencyjna, bezrobocie

Summary

The analysis shows that the monetary policy of the NBP in the years 1999-2018 did not support economic growth, while in the first of the analyzed subperiods (1999-2003) it could even contribute to its slowdown. This, however, does not mean a negative assessment of this policy, because the Bank, acting within the mandate granted to it, properly performed its main task, which is maintaining a stable price level. Nevertheless, given the rather long deflation episode that took place in the Polish economy in the second of the analyzed subperiods (2004-2018), one can risk saying that the NBP has a fairly large margin of freedom to shift emphasis in its policy to supporting economic growth.

Key words: inflation targeting (IT), reference rate, unemployment.

1.1. WPROWADZENIE

W gospodarce rynkowej bank centralny jest kluczową instytucją, określającą warunki jej funkcjonowania. Wypełnia bowiem trzy istotne funkcje: banku emisyjnego, banku państwa oraz banku banków. Jako bank emisyjny bank centralny posiada monopol emisji pieniądza (prawnego środka płatniczego); jako bank państwa, prowadzi m.in. główny rachunek budżetu państwa, zarządza rezerwami dewizowymi a w pewnych warunkach może również udzielać państwu kredytów; jako bank banków, pełni wobec banków operacyjnych takie same funkcje jakie banki pełnią wobec swoich klientów, tj. może przyjmować od nich depozyty, rozliczać je, udzielać im kredytów. Nie wszystkie banki centralne w pełnym zakresie wypełniają trzy główne funkcje. Na przykład Europejski Bank Centralny a także i Narodowy Bank Polski w sposób ułomny wypełniają funkcję banku państwa, co wiąże się z brakiem możliwości zakupu przez te banki obligacji skarbowych na rynku pierwotnym. Brak takiej możliwości może skutkować niewystarczającą reakcją tych banków na szok egzogeniczny jaki może dotknąć gospodarkę, pogłębianiem się recesji oraz przedłużeniem okresu jej trwania.

Ograniczenie nałożone na bank centralny w wypełnianiu funkcji banku państwa wiąże się z określeniem priorytetów (celów) jakie ten bank ma realizować. W przypadku Narodowego Banku Polskiego jego mandat określony został konstytucyjnie oraz doprecyzowany w formie ustawy. Artykuł 227 ust.1 Konstytucji RP stanowi, że "Narodowy Bank Polski odpowiada za wartość polskiego pieniądza". Charakter tej odpowiedzialności określa artykuł 3, ust.1 Ustawy o Narodowym Banku Polskim, gdzie stwierdza się, że "Podstawowym celem działalności NBP jest utrzymanie stabilnego poziomu cen, przy jednoczesnym wspieraniu polityki gospodarczej Rządu, o ile nie ogranicza to podstawowego celu NBP". Tak sformułowany cel jest bliźniaczo podobny do zawartego w Statucie EBC¹⁰², który z kolei został przeniesiony do tego Statutu z Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

Podobnie jak Europejski Bank Centralny, również Narodowy Bank Polski, ustala dopuszczalny limit na wskaźnik wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych (CPI)¹⁰³ na poszczególne lata kalendarzowe. Cele ilościowe w zakresie kontroli inflacji ustalane są od 1998 roku i podawane do publicznej wiadomości w dokumentach opracowywanych przez Radę Polityki

1. Protokół (nr 4) w sprawie Statutu Europejskiego Systemu Banków Centralnych i Europejskiego Banku Centralnego, Dz. U. Unii Europejskiej (9.5.2008), C115/230PL, rozdział II, art. 2

¹⁰³ Wskaźnik CPI jest miarą inflacji zbliżoną do HICP.

Pieniężnej, ciało decyzyjne NBP. Aktualnie realizowany cel inflacyjny został sformułowany po raz pierwszy w opublikowanej w lutym 2003 roku "Strategii polityki pieniężnej po 2003 r.", gdzie stwierdza się, że Narodowy Bank Polski będzie dążył w następnych latach do ustabilizowania stopy inflacji na poziomie 2,5 procent z dopuszczalnym przedziałem wahań +/- 1 punkt procentowy¹⁰⁴. Od 2004 cel ten jest realizowany w sposób ciągły, co oznacza, że wskaźnik CPI powinien w każdym miesiącu osiągać wartości jak najbliższe 2,5 procent.

Rada Polityki Pieniężnej apriorycznie uznała, że tak określony cel inflacyjny jest spójny z "...szybkim wzrostem gospodarczym" (w Polsce)¹⁰⁵, właściwie nie przytaczając naukowych dowodów na ten temat. Można zatem przyjąć, że nie do końca rozważyła jego wpływ na wzrost gospodarczy, kierując się w istocie przyczynami oderwanymi od realiów polskiej gospodarki¹⁰⁶. Chodziło o to, że tak sformułowany cel inflacyjny był zbliżony do tzw. wartości referencyjnej, wyliczanej dla krajów członkowskich i kandydujących do strefy euro, która w latach 1998-2002 kształtowała się w przedziale 1,8 - 2,7 (przeciętnie 2,25 procent). W związku z tym Rada Polityki Pieniężnej uznała, że również w przyszłości inflacja zbliżona do 2,5 procent będzie w sposób optymalny kształtowała warunki rozwoju gospodarczego w Polsce.

Przyjęcie przez Radę w sposób aprioryczny celu inflacyjnego wydaje się o tyle ryzykowne, że oceniając nawet z teoretycznego punktu widzenia¹⁰⁷ można przypuszczać, że traktowanie równowagi cenowej jako celu samego w sobie może grozić uruchomieniem w gospodarce swoistego mechanizmu deflacyjno-stagnacyjnego¹⁰⁸. Wzrost cen spowodowany przejściowym szokiem zewnętrznym, np. wzrostem cen ropy naftowej, wywoła bowiem z dużym prawdopodobieństwem reakcję ze strony banku centralnego w postaci podwyższania stopy procentowej. Wzrost stóp procentowych, poprzez efekt oczekiwania, doprowadzi do spadku popytu i ograniczenia presji na wzrost cen, ale efektem będzie również wzrost bezrobocia, powodujący dalszy spadek popytu i spadek presji inflacyjnej. Spadek popytu oraz wzrost realnych stóp procentowych spowoduje przeniesienie się efektów stagnacyjnych na rynek inwestycyjny, który obawiając się pogłębienia tych efektów, ograniczy skalę inwestycji w kapitale trwałym, co wywoła dalsze skutki stagnacyjne.

Mechanizm ten może działać ze szczególną siłą w krajach, gdzie równowagę cenową traktuje się jako cel sam w sobie i gdzie banki centralne wykazują tendencję do przesadnej reakcji na zaburzenia cen. Kraje te mogą płacić jednak za stabilizację cen stagnacją rozwoju a w efekcie również wysokim bezrobociem. Przy tym średniookresowym skutkiem tej polityki będzie z reguły pogłębianie się deficytu budżetowego (szybszy spadek wpływów budżetowych niż ograniczenie wydatków), które w pewnych sytuacjach może powodować ostry konflikt na linii bank centralny (odpowiedzialny za stabilizację cen) a ministerstwem finansów (odpowiedzialne za politykę budżetową), skutkujący wzrostem niepewności- a w wypadku braku porozumienia -dalszym pogłębianiem się zjawisk stagnacyjnych.

Przykładami zagrożeń jakie niesie ze sobą polityka niskiej inflacji mogą być duże gospodarki strefy EURO (Niemcy, Francja) a zwłaszcza Japonia, która stosując właściwie od lat 1980-tych zasady ortodoksyjnego monetaryzmu, stała się przykładem zaprzepaszczenia szans rozwojowych jakie wypracowała w latach 1970-tych i na początku lat 1980-tych. Nastawiając się na eliminację nawet najmniejszych wzrostów cen, doprowadzono tam do znacznego ograniczenia wzrostu gospodarczego, wzrostu bezrobocia (porównywalnego do wskaźników europejskich) oraz uporczywej deflacji, wywierającej negatywny wpływ na poziom oszczędności oraz inwestycji w kapitale trwałym a w konsekwencji podkopującej średniookresowe perspektywy rozwoju¹⁰⁹.

Celem rozważań podjętych w tym opracowaniu jest próba odpowiedzi na pytanie, na ile polityka pieniężna Narodowego Banku Polskiego zorientowana na utrzymanie stabilnego poziomu cen mogła przyczynić się, lub stanowić przeszkodę, w osiągnięciu przez polską gospodarkę szybszego tempa wzrostu gospodarczego oraz niższego bezrobocia, a zatem realizacji podstawowych celów średniookresowej polityki stabilizacyjnej państwa. Przedmiotem oceny będzie polityka NBP po przyjęciu strategii bezpośredniego celu inflacyjnego (BCI) jako podstawy jego działania. Okres badawczy, obejmujący lata 1999-2018 zostanie podzielony na dwa podokresy: pierwszy, do czasu wybuchu kryzysu finansowego 2007+ (lata 1999-2007) oraz drugi obejmujący lata po wybuchu kryzysu (2008-2018). Podstawą analizy w obydwu podokresach będą bazy danych GUS, NBP oraz OECD.

¹⁰⁴ NBP. *Strategia polityki pieniężnej po 2003 r.*, Warszawa, luty 2003 r., str.12.

¹⁰⁵ Bednarczyk J. L., *Złudzenia pełnej stabilności cen*; we: *Współczesna bankowość centralna*, Jaworski W. L., Szelańska A., red. nauk, CeDeWu.PL, Warszawa 2012, str. 173.

¹⁰⁶ Bednarczyk J. L., Brzozowska –Rup K., *Nowe wyzwania dla polityki pieniężnej. Czy wraca priorytet wzrostu gospodarczego?* Ekonomista, nr 3/2018, str.281-285.

¹⁰⁷ Bednarczyk J. L., Misztal P., *Czy strefa euro zmierza w kierunku pułapki niskiej inflacji?* Ekonomista, nr.4/2016, str.550-554.

¹⁰⁸ Bednarczyk J. L., *Polityka stabilizacji cen a przeciwdziałanie recesji*, PWE Warszawa 2018, str. 112-126

¹⁰⁹ Bednarczyk J. L., *Polityka stabilizacji cen...* op. cit., str. 164-167.

1.2. ISTOTA STRATEGII BEZPOŚREDNIEGO CELU INFLACYJNEGO (BCI) I JEJ OGRANICZENIA

Strategia BCI, odpowiadająca istocie konsensusu pomiędzy nurtami post-keynesowskimi i post-monetarystycznymi bazuje (teoretycznie) na czterech podstawowych zasadach: 1) publicznym ogłaszaniu przez bank centralny precyzyjnie sformułowanego celu inflacyjnego, 2) **zbilansowanym podejściu władz monetarnych do przewyżczania szoku inflacyjnego w celu uniknięcia zbyt dużych strat w dziedzinie zatrudnienia**, 3) jasnym przedstawianiu przez bank centralny ocen i zamierzeń co do rozwoju koniunktury oraz polityki stóp procentowych, 4) **wypracowaniu przez bank centralny praktyki działania, utwierdzającej uczestników rynku w przekonaniu co do jego determinacji w realizacji przyjętego celu inflacyjnego**¹¹⁰.

Jak wynikałoby z tych zasad, doktryna ta, nie przesądzając wysokości celu inflacyjnego (a również tego czy jest on ustalany punktowo, czy w formie przedziału) oraz dłuższy horyzont czasowy przewyżczania inflacji, stanowi w istocie próbę poszukiwania kompromisu pomiędzy przewyżczaniem inflacji oraz łagodzeniem problemu bezrobocia. Bank centralny, kierujący się założeniami tej doktryny powinien przywiązywać równie dużą wagę do „przestrzelenia” celu inflacyjnego (osiągania inflacji wyższej niż górny przedział celu), jak i „niedostrzelenia” celu (osiągania inflacji niższej niż dolny przedział celu). Tego typu polityka ma utwierdzać podmioty gospodarcze w przekonaniu, że bank centralny będzie z jednej strony konsekwentnie tłumił wzrost poziomu cen, ale z drugiej strony nie dopuści do znacznego spadku produkcji (zatrudnienia). Tworzenie klimatu wzajemnego zrozumienia pomiędzy bankiem centralnym oraz uczestnikami życia gospodarczego urasta do miana kamienia węgielnego doktryny i strategii BCI. Efektem konsekwentnego stosowania tej doktryny powinno być osiągnięcie rzeczywistych wskaźników inflacji zbliżonych do założonego celu inflacyjnego, praktycznie brak konfliktów na linii rząd – bank centralny (gdyż rząd wykazuje zrozumienia dla antyinflacyjnej polityki banku centralnego, zaś bank centralny zrozumienie dla konieczności podtrzymania wzrostu gospodarczego), a także, co również jest bardzo ważne, wzmocnienie poparcia społecznego dla banku centralnego, wzmocnienie jego autorytetu i autonomii. Ważność tego ostatniego aspektu polityki BCI jest dlatego tak duża, iż wpływa na zmniejszenie ogólnych kosztów polityki antyinflacyjnej. Cele inflacyjne osiąga się szybciej i przy mniejszych stratach produkcji.

Jakkolwiek przedstawione powyżej założenia Strategii wydają się tworzyć spójną i zrównoważoną całość, to jednak **w praktyce** zaznacza się niewątpliwie konflikt pomiędzy zasadą drugą oraz czwartą. Chodzi o to, że jeśli bank centralny w istocie będzie dążył do tego, aby podmioty gospodarcze nabrały pełnego przekonania, że zrealizuje on przyjęty cel inflacyjny, to łatwo można sobie wyobrazić sytuację, gdy w przypadku pojawienia się chociażby niewielkiego zagrożenia inflacyjnego, będzie on bez wahania „poświęcał” wzrost gospodarczy i zatrudnienie, aby nie stracić tak istotnej dla siebie wiarygodności, jako strażnika stabilności cen. W ten sposób bank centralny staje się jakby „bytem dla siebie”, oderwanym w znacznym stopniu od realiów gospodarki, mogącym w pewnych sytuacjach reagować nawet odwrotnie do rzeczywistych jej potrzeb.

Zarówno w strefie euro, jak i w Polsce, głównym narzędziem realizacji celu inflacyjnego jest regulacja oficjalnych stóp procentowych. W przypadku Europejskiego Banku Centralnego jest to regulacja zwłaszcza tzw. stałej stopy głównych operacji refinansowych (*Fixed rate*), według której banki komercyjne mogą korzystać ze środków banku centralnego, natomiast w przypadku NBP, regulacja stopy referencyjnej. Zasady wykorzystywania krótkoterminowej stopy procentowej banku centralnego do oddziaływania na tempo wzrostu cen są zgodne z logiką tzw. reguły Taylora, której główne przesłanie polega na poszukiwaniu środków stabilizowania inflacji na niskim poziomie (około 2 proc.), co ma stanowić bazę dla długookresowego wzrostu gospodarczego.

W ten sposób zakłada się apriorycznie, że określone tempo wzrostu cen jest optymalne dla gospodarki i opłaca się w krótkim i średnim okresie ponieść nawet duże koszty w zakresie wzrostu gospodarczego i zatrudnienia, aby je osiągnąć. W przypadku gdy rzeczywista inflacja odchyła się w górę od celu inflacyjnego lub gdy realny PKB odchyła się w górę od poziomu potencjalnego, bank centralny ma podnosić oficjalną stopę procentową. Z kolei powinien obniżyć jej poziom w przypadku odchylania się inflacji w dół od celu inflacyjnego lub w przypadku gdy wielkość realnego PKB jest mniejsza od jego wartości potencjalnej.

Jakkolwiek ze wstępnej analizy postulatów kierowanych przez „regułę” pod kątem polityki stóp procentowych można by było wyciągnąć wniosek, że traktuje ona równoprawnie inflację i wzrost gospodarczy jako cele polityki, to jednak w rzeczywistości jest to tylko pozór. Reakcja banku centralnego, kierującego się regułą Taylora¹¹¹ na zmiany wysokości

¹¹⁰ Bednarczyk J.L. *Polityka stabilizacji cen...* op. cit., str. 91-98.

¹¹¹ Nie ma wprawdzie jednoznacznych deklaracji ze strony władz banków centralnych, w tym Narodowego Banku Polskiego, jakoby kierowały się one w formułowaniu bieżącej polityki pieniężnej literą reguły Taylora, jednak reguła ta jest wykorzystywana często m. in. do różnego typu prac analitycznych a zwłaszcza do oceny stopnia restrykcyjności polityki

inflacji oraz tempa wzrost realnego PKB musi być niesymetryczna. I tak na przykład, jeśli inflacja wzrasta o 1 punkt procentowy, wówczas władze stają przed koniecznością podniesienia oficjalnej stopy procentowej o 1,5 p. p., natomiast jeśli tempo wzrostu gospodarczego zmniejsza się o 1 p. p., wówczas bank centralny reaguje tylko 0,5- procentową obniżką oficjalnej stopy procentowej. "Reguła" wpisuje się w ten sposób w tradycję monetarystycznej polityki pieniężnej z okresu "eksperymentu monetarystycznego" lat 1979-1982, kiedy to w Stanach Zjednoczonych i w Wielkiej Brytanii wygaszano każde symptomy wzrostu gospodarczego, jeśli tylko w gospodarce pojawiały się oznaki przyspieszenia wzrostu cen.

1.3. POLITYKA STÓP PROCENTOWYCH JAKO NARZĘDZIE REGULACJI AKTYWNOŚCI GOSPODARCZEJ

Polityka stóp procentowych prowadzona przez bank centralny nie jest z reguły celem samym w sobie, tzn. bank centralny nie dąży do utrzymania w dłuższym okresie czasu określonego poziomu stopy procentowej (nominalnej bądź realnej), lecz oddziałuje na poziom i strukturę stóp procentowych w taki sposób aby osiągnąć pożądany stopień realizacji tzw. ostatecznych celów polityki gospodarczej, za które uznawane są zwłaszcza wskaźniki inflacji oraz wzrostu gospodarczego. Osiągnięcie określonego poziomu stóp procentowych traktowane jest jako tzw. cel pośredni, mogący spełniać kluczową rolę w realizacji celu ostatecznego.

Często polityka stóp procentowych realizowana jest w kontekście innych narzędzi polityki pieniężnej takich jak zmiany poziomu rezerw obowiązkowych, bezpośrednia kontrola akcji kredytowej banków, zmiany wielkości tzw. kwot redyskontowych i innych, które rzutują na jej przebieg i skuteczność. Pomimo dość rozbudowanej bazy narzędziowej oddziaływania polityki stóp procentowych na gospodarkę (i wsparcia ze strony innych narzędzi polityki pieniężnej), jej skuteczność w realizacji celów ostatecznych jest ograniczana już „na wstępie” poprzez fakt, iż nakierowana jest ona na modyfikację decyzji „pośredników finansowych” (głównie banków komercyjnych), nie zaś podmiotów, od których w ostatecznym rozrachunku zależy poziom inflacji czy skala aktywności gospodarczej (przedsiębiorstw, gospodarstw domowych). To, w jaki sposób pośrednicy finansowi zareagują na zmiany polityki stóp procentowych zależy od wielu czynników, do których można zaliczyć „siłę monopolową” banków i instytucji finansowych, procesy innowacji finansowych, wykorzystywanie możliwości, jakie daje pośrednikom finansowym rynek globalny i inne.

Specyficzna bariera, jaką dla polityki stóp procentowych tworzą pośrednicy finansowi, nie do końca odgradza bank centralny od decyzji podmiotów realnego sektora gospodarki. Łącznikiem pozostają oczekiwania. Zmiany stóp procentowych banku centralnego są odbierane jako zapowiedź przyszłych decyzji mogących zdecydowanie zmienić klimat gospodarczy i nawet jeśli nie mają większego wpływu na bieżące warunki gospodarowania, mogą istotnie wpłynąć na decyzje określające przyszłą aktywność gospodarczą, właśnie poprzez zmianę charakteru oczekiwań.

Wahania stóp procentowych wpływają na sferę realną poprzez decyzje inwestorów jak i konsumentów¹¹². **Prawdopodobnie inwestorzy są bardziej wrażliwi na zmiany stóp procentowych niż konsumenci.** Pomimo że system podatkowy obniża realny wpływ wyższego oprocentowania kredytów na koszty przedsiębiorstw, to jednak inwestorzy traktując stopy procentowe jako rodzaj barometru, określającego przyszłe warunki gospodarowania (perspektywy wzrostu popytu), **reagują na wzrost stóp procentowych ograniczeniem zapotrzebowania na kredyt i ograniczeniem skali prowadzonej działalności gospodarczej.** Współcześni badacze opowiadają się raczej powściągliwie na temat skali bezpośredniego wpływu zmian stóp procentowych na inwestycje w kapitale trwałym czy w kapitale obrotowym, podkreślając jedynie niekwestionowany wpływ zmian stóp procentowych na budownictwo mieszkaniowe. Ten rodzaj działalności gospodarczej wymaga bowiem finansowania długookresowego i dość znacznych nakładów początkowych, co czyni odsetki od kapitału istotnym składnikiem kosztów.

Jeszcze trudniej jest wykazać zależność pomiędzy zmianami stóp procentowych a wydatkami konsumentów, gdyż wydatki te zmieniają się pro cyklicznie tj. rosną w okresie ożywienia gospodarczego (wyższe zatrudnienie i wzrost zarobków) i maleją w okresie recesji (wyższe bezrobocie, spadek zarobków). Również pro cykliczne zachowanie się stóp procentowych (wzrost w okresie ożywienia i spadek w okresie recesji) wskazywałoby na fakt, iż wydatki konsumentów w niewielkim stopniu reagują na zmiany stóp procentowych, lecz zależą raczej od innych parametrów takich jak dochody indywidualne, dostępność (pewność) pracy itp. Niemniej jednak raczej nie kwestionuje się wpływu zmian stóp procentowych na strukturę majątku netto gospodarstw domowych a przez to na popyt na obligacje, akcje, majątek trwały (domy, mieszkania), itp. Z

pieniężnej; w związku z tym można przypuszczać, że jej znaczenie dla oceny "pożądanego" poziomu oficjalnej stopy procentowej może być daleko większe niż można by było sądzić.

¹¹² *Stopy procentowe a gospodarka. Eseje z teorii polityki stóp procentowych* (Bednarczyk J. L., red. nauk.), Wydawnictwo Politechniki Radomskiej, Radom 2004, str. 8-15.

kolei zmiany te wywierają długookresowy wpływ zarówno na możliwości inwestycyjne firm, jak i wydatki samych gospodarstw domowych.

Różnorodność kanałów, jakimi stopy procentowe oddziałują na gospodarkę powoduje, iż polityka stóp procentowych działa z opóźnieniem i różną intensywnością na tzw. cele ostateczne. Opóźnienia i intensywność zmieniają się w zależności od stopnia rozwoju infrastruktury finansowej, stanu koniunktury a także uwarunkowań zewnętrznych i innych. W pewnych wypadkach zmiany stóp procentowych mogą spowodować już w ciągu kilku kwartałów pożądane zmiany w zakresie inflacji i zatrudnienia. W innym wypadku skala zmian (w odpowiedzi na podobne posunięcia polityki stóp procentowych) może być niewielka i znacznie odleglejsza w czasie (może przesunąć się nawet do dwóch i więcej lat). Ta zmienność reakcji gospodarki na bodźce polityki stóp procentowych nakłada na bank centralny szczególne obowiązki w zakresie planowania i realizacji tej polityki.

Można wyróżnić co najmniej cztery aspekty działań, poprzedzających decyzję banku centralnego o zmianach stóp procentowych. Należą do nich: 1) analiza sytuacji gospodarczej i prognoza jej zmian, 2) diagnoza sytuacji gospodarczej pod kątem celów realizowanych przez politykę stóp procentowych, 3) podjęcie decyzji o skali zmian stóp procentowych, 4) wybór czasu (terminu) podjęcia działań. Nie wnikając szczegółowo w poszczególne aspekty należy zaznaczyć, że w każdej z wyróżnionych faz przygotowania decyzji o zmianie stóp procentowych, bank centralny powinien komunikować się z rynkiem, przygotowując grunt dla tej decyzji. Jedynie wtedy istnieje szansa na zainicjowanie zmian zgodnych z celami prowadzonej polityki i uniknięcie zachowań rynku, sprzecznych z polityką władz. Odnosi się to zwłaszcza do gospodarek funkcjonujących w warunkach znacznej otwartości rynku. Decyzje dotyczące stóp procentowych, oddziałując na poziom kursów walutowych i międzynarodowe przepływy kapitału, mogą w pewnych warunkach być przyczyną gwałtownych szoków finansowych, jeśli zagranica odczyta je jako wyraz fundamentalnej słabości gospodarki (np. podwyżki stóp procentowych dla ratowania kursu waluty).

Właściwa strategia polityki stóp procentowych jest zatem podstawą jej sukcesu. Musi ona łączyć w sobie nie tylko głęboką wiedzę banku centralnego na temat mechanizmów oddziaływania stóp procentowych na system gospodarczy, ale również uwzględniać wpływ oczekiwań na te mechanizmy a także coś, co można byłoby określać mianem psychologii rynku, będącej sferą, w której toczy się specyficzna gra pomiędzy bankiem centralnym a uczestnikami życia gospodarczego. Pomimo skomplikowanych i nie do końca zbadanych mechanizmów oddziaływania na procesy realne (na gospodarkę) zmian oficjalnych stóp procentowych, nikt nie kwestionuje ich dużego znaczenia dla przebiegu tych procesów. Bank centralny musi więc działać ze szczególną ostrożnością i rozmysłem stosując to narzędzie regulacji.

1.4. STRATEGIA BEZPOŚREDNIEGO CELU INFLACYJNEGO W POLITYCE NBP.

Analiza i ocena wpływu polityki pieniężnej NBP na zmiany sytuacji makroekonomicznej w Polsce ze szczególnym uwzględnieniem wzrostu gospodarczego i zatrudnienia zostanie przeprowadzona w oparciu o obserwację zmian podstawowych wskaźników makroekonomicznych w okresie poprzedzającym kryzys finansowy 2007+ oraz w okresie pokryzysowym.

1.4.1. Polityka pieniężna NBP w latach 1999-2007

Okres 1999-2007 nie jest jednolity jeśli chodzi o sposób prowadzenia polityki pieniężnej przez NBP. Można w nim wyróżnić 3 podokresy, zamykające się latami: 1999-2000, 2001-2003, 2004-2007.

Trudno w istocie ocenić, jakimi przesłankami doktrynalnymi kierowała się Rada Polityki Pieniężnej jako organ NBP odpowiedzialny za politykę pieniężną, w latach 1999-2003 a zatem w dwóch pierwszych podokresach. Wydaje się jednak, iż były one zbliżone do zasad jakie wcześniej pod adresem polityki pieniężnej kierowali monetaryści. Polityka ta może być również zakwalifikowana jako bardziej restrykcyjna forma strategii bezpośredniego celu inflacyjnego (*strict inflation targeting*). Świadczy o tym nie tylko sam jej przebieg, ale również i postulaty zgłaszane przez kierownictwo NBP pod adresem polityki budżetowej. Właściwie trudno byłoby zakwalifikować tę politykę jako prowadzoną zgodnie z ogólnymi zasadami strategii bezpośredniego celu inflacyjnego (BCI), gdyż jak to zostało stwierdzone wyżej, doktryna ta w swojej mniej ortodoksyjnej formie, zakłada poszukiwanie kompromisu pomiędzy przewyciężaniem inflacji oraz wzrostem gospodarczym (poziomem bezrobocia); stąd m.in. postulat szerokiego pasma określenia celu inflacyjnego oraz dłuższego horyzontu czasowego przewyciężenia inflacji.

Jak natomiast była realizowana polityka bezpośredniego celu inflacyjnego przez Radę Polityki Pieniężnej? 28 września 1998r. Rada przyjęła uchwałę w sprawie „Średniookresowej strategii polityki pieniężnej na lata 1999-2003”, w której postawiła sobie za cel osiągnięcie na koniec 2003r. inflacji na poziomie nie przekraczającym 4%. Już takie określenie celu

stwarzało pole do konfliktu pomiędzy polityką antyinflacyjną a innymi celami polityki ekonomicznej, zwłaszcza polityką wzrostu gospodarczego. Dawało ono, bowiem NBP praktycznie nieograniczone możliwości „poświęcania” produkcji na rzecz obniżenia wskaźników inflacji. Ponieważ na koniec 1998r. wskaźnik inflacji średniorocznej wyniósł 11,8%, to nie ulegało wątpliwości, że próby sprowadzenia jego poziomu do wysokości poniżej 4 proc. na koniec 2003r. musiałyby wiązać się z wprowadzaniem ze strony polityki pieniężnej do gospodarki stałego impulsu osłabiającego koniunkturę. Wiele jednak zależało od sposobu dochodzenia do tak określonego celu. Zaznaczają się różnice pomiędzy charakterem oddziaływania Rady Polityki Pieniężnej w latach 1999-2000 oraz w latach 2001-2003.

W pierwszym podokresie Rada stopniowo zaostrzała charakter polityki pieniężnej w warunkach dość wysokiego poziomu aktywności gospodarczej (tempo wzrostu realnego PKB 4,6% w 1999r. i 4,6 % w 2000r.) i „przestrzeliwania” celów inflacyjnych (o 1,4 % w 1999 r. oraz 65,4 % w 2000r.). Niewątpliwym błędem polityki pieniężnej w tym okresie było wywindowanie przez Radę stóp procentowych na irracjonalnie wysoki poziom. **Realna** wartość redyskonta weksli osiągnęła na koniec 2000r. 13%, zaś **realne** oprocentowanie kredytów dla przedsiębiorstw 10,1%. Jeśli stopę redyskontową potraktować jako marginalny koszt pozyskiwania kapitału przez banki komercyjne to polityka stóp procentowych Rady stała się dla nich mocnym sygnałem do podwyżek oprocentowania kredytów. Istotnie w 2001r. poziom tego oprocentowania w wyrażeniu realnym sięgnął 12,3% (tab. 1).

Bezpośrednim skutkiem prowadzonej w tym okresie polityki wysokich stóp procentowych było wygaśnięcie tempa wzrostu inwestycji w kapitale trwałym, które z 14,2% w 1998r. spadło do 2,2% w 2000r. W efekcie, dość szybkiemu wzrostowi gospodarczemu towarzyszył wzrost bezrobocia z 9,6% na koniec 1998r. do 15,1 % na koniec 2000 r. Do tego dołożyły się skutki uwolnienia kursu złotego, który po dość znacznej aprecjacji wobec euro zaczął wzmacniać negatywny wpływ, jakie na polską gospodarkę (eksport) zaczęła wywierać recesja na rynku amerykańskim oraz zachodnioeuropejskim. W 2000r. w końcową fazę weszła również polityka „schładzania gospodarki”, realizowana przez ekipę premiera Buzka (wicepremierem i ministrem finansów był L. Balcerowicz), której efektem stał się najmocniejszy od początku transformacji ustrojowej kryzys finansów publicznych państwa. Polska weszła w XXI w. z lawinowo narastającym zadłużeniem zagranicznym przedsiębiorstw, poszukujących w bankach zagranicznych możliwości zaspokojenia swoich potrzeb kredytowych (wzrosło ono z 19 mld USD w 1999 roku do prawie 30 mld USD w 2000r. i 43,7 mld. w 2003 r.) oraz brakiem perspektyw rozwoju rodzimej produkcji. Wysokie realne oprocentowanie kredytów skutecznie ograniczało zwłaszcza inicjatywę małych i średnich przedsiębiorstw, nie posiadających dostępu do kredytu zagranicznego, co źle wróżyło rozwojowi sytuacji na rynku pracy.

Praktyka działania Rady w latach 2001-2003 (pod przewodnictwem L. Balcerowicza) stanowi swoisty fenomen w polityce pieniężnej banku centralnego odwołującego się do strategii BCI. Chodzi o cele inflacyjne ustalane corocznie przez Radę oraz rzeczywiste zmiany cen. Wprawdzie w latach 1999 r. i 2000 r. następowało wyraźne „przestrzelenie” tych celów, to dopiero skala odchyłań osiągniętych w latach 2001-2003, stawia w ogóle pod znakiem zapytania spójność działań podejmowanych przez Radę. Na przykład w 2002 r. odchylenie średniej wartości celu inflacyjnego od rzeczywistego wskaźnika cen wynosiło -62,0 proc. Przez okres 3 lat średnia arytmetyczna odchyłań (niedostrzeżeń) wyniosła 52,2 %. W tej sytuacji Radzie Polityki Pieniężnej nie tylko udało się osiągnąć już w 2002 roku stopę inflacji na poziomie dużo niższym od planowanego (1,9 proc.), ale i wykreować w następnym, tj. 2003 roku, Polskę na „lidera cenowego” w grupie państw Unii Europejskiej i strefy euro z inflacją na poziomie 0,8 proc. Na bazie tak spektakularnych „sukcesów” w polityce antyinflacyjnej Rada Polityki Pieniężnej zaczęła snuć plany o przystąpieniu już w 2007 roku Polski do strefy euro. Na przeszkodzie stała tylko, zdaniem zwolenników tej polityki, zbyt ekspansywna polityka budżetowa, którą należało jak najszybciej zacieśnić.

Należy dodać, że polityka ta prowadzona była w warunkach stagnacyjnego wzrostu gospodarczego, mocnego spadku inwestycji w kapitale trwałym, zmniejszania się udziału nakładów brutto na środki trwałe w PKB z 23,9% w 2000 r. do 19,2% w 2002r. (tj., o 4,7 p. p.) oraz dalszego wzrostu zadłużenia zagranicznego przedsiębiorstw (o 13,8 mld USD w okresie 2001-połowa 2003r.). Należy zwłaszcza podkreślić negatywne skutki regresu w dziedzinie inwestycji w majątku trwałym, gdyż regres ten przełożył się w następnych latach na najwyższy poziom bezrobocia notowany w całym okresie polskiej transformacji (20% w 2002 i w 2003 roku) a także w grupie krajów OECD.¹¹³ Stał się on również jedną z głównych przyczyn exodusu za pracą w następnych latach ponad dwóch milionów młodych Polaków, co oznaczało bezpowrotną utratę kapitału ludzkiego, będącego fundamentem nowoczesnego rozwoju.

Oczywiście można byłoby argumentować, że polityka pieniężna w latach 2001-2003 zapobiegła „przełożeniu się” rosnącego deficytu budżetowego na poziom inflacji. Istotnie, deficyt budżetowy w relacji do PKB osiągał w tych latach wartości odpowiednio: 4,8 % w 2001, 4,8 % w 2002 i 6,1 % w 2003 r. Argument ten wydaje się być jednak pozbawiony podstaw merytorycznych, gdyż **inflacyjne skutki deficytu (jak to z reguły bywa w okresie osłabienia koniunktury)**

¹¹³ W latach 1990 – tych tylko Słowacja zbliżyła się przejściowo do tego poziomu. *OECD Economic Outlook*. Statistical Annex Tables, nr.75/2004, tabele 13 i 14.

okazały się niewielkie, jeśli w ogóle wystąpiły. Natomiast restrykcyjne efekty polityki pieniężnej (zaniechania przez NBP aktywnej polityki pieniężnej) okazały się jak najbardziej realne dla inwestycji, wzrostu gospodarczego, zatrudnienia oraz samej wysokości deficytu budżetowego, który rósł razem z wygasaniem wzrostu gospodarczego. Wydaje się, że „niedostrzelenie” celów inflacyjnych przez Radę Polityki Pieniężnej w latach 2001-2003 było skutkiem systematycznie popełnianych przez nią błędów w ocenie sytuacji ekonomicznej kraju i niedostosowania środków polityki pieniężnej, jakimi dysponowała Rada do rzeczywistych potrzeb gospodarki. Były efektem przesadnej ostrożności, rezygnacji z możliwości oddziaływania na gospodarkę, jakie daje ta metoda stabilizacji koniunktury. Wprawdzie od początku 2001 roku RPP stopniowo obniżała stopy procentowe (aż do czerwca 2004) to jednak tempo obniżek było zdecydowanie zbyt wolne w stosunku do postępów osiągniętych w przewyżnianiu inflacji, osiąganego przez gospodarkę tempa wzrostu gospodarczego oraz sytuacji na rynku pracy (tab.1).

Polityka pieniężna NBP w trzecim wyróżnionym wyżej podokresów (tj. w latach 2004-2007) była determinowana przez przystąpienie Polski do Unii Europejskiej w maju 2004 roku. Wpłynęło ono niewątpliwie na poprawę nastrojów uczestników życia gospodarczego w związku z ich oczekiwaniami osiągnięcia wymiernych korzyści z bliższej integracji kraju z europejskim obszarem gospodarczym. Dodatkowym impulsem do poprawy było niewątpliwie wprowadzenie przez rząd L. Millera od 2004 roku obniżek podatku CIT z 27 do 19 proc. oraz obniżenia progów podatku PIT. Efektem ożywienia, które rozpoczęło się już rok przed przystąpieniem do Unii, było stałe zmniejszanie się deficytu budżetowego. Stwarzało to Radzie Polityki Pieniężnej nowe możliwości działania i więcej swobody w ewentualnym wspieraniu ożywienia.

Przyspieszeniu gospodarczemu towarzyszyło jednak pewne przyspieszenie cenowe. O ile w 2003 roku wskaźnik inflacji wyniósł 0,8 % o tyle w 2004 roku otarł się o górną granicę przedziału celu inflacyjnego i wyniósł 3,5%. Przyspieszenie to miało prawdopodobnie charakter cykliczny, gdyż z reguły pierwsza faza ożywienia gospodarczego wiąże się z pewnym wzrostem poziomu cen. Wzrost ten wynika z niedostatecznej elastyczności cenowej podaży. Podaż dostosowuje się bowiem z pewnym opóźnieniem do wzrostu popytu. Po jakimś czasie, w miarę rozwoju ożywienia dynamika cen stabilizuje się na niższych poziomach. Rada Polityki Pieniężnej uznała jednak wzrost poziomu cen w przeciągu 2004 roku za istotne zagrożenie dla powierzonego jej mandatu, jakim jest utrzymywanie wskaźnika inflacji w pobliżu 2,5% i zareagowała dość mocnymi podwyżkami stopy referencyjnej. Pierwsza podwyżka nastąpiła 1 lipca 2004 roku i wyniosła 50 p. b. (z 5,25 do 5,74 %), druga 29 lipca i wyniosła 25 p. b., trzecia 26 sierpnia 2004 r. i wyniosła 50 p. b. Zatem w dość krótkim czasie Rada Polityki Pieniężnej dokonała trzech podwyżek stopy referencyjnej w sumie o 125 p. b., dając uczestnikom procesów gospodarczych wyraźny sygnał co do jej priorytetów a zwłaszcza sygnał, że jest gotowa w każdej chwili „storpedować” rozpoczynające się ożywienie gospodarcze jeśli będzie mu towarzyszyło przyspieszenie cenowe, zagrażające choćby przejściowo realizowanemu przez Radę celowi inflacyjnemu.

Tabela 1. Zmiany wybranych wskaźników makroekonomicznych w gospodarce polskiej w latach 1999-2007 (w%)

Wyszczególnienie	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Cel inflacyjny NBP	6,6-7,8	5,4-6,8	6,0-8,0	5,0+/-1,0	3,0+/-1,0	2,5+/-1,0	2,5+/-1,0	2,5+/-1,0	2,5+/-1,0
Stopa inflacji¹	7,3	10,1	5,5	1,9	0,8	3,5	2,1	1,0	2,5
Cel inflacyjny: -przestrzelenie (+)² -niedostrzelenie (-)²	+1,4	+65,4	-21,4	-62,0	-73,3	+40,0	-16,0	-40,0	0,0
Realna stopa referencyjna³	7,5	7,6	9,5	6,7	5,2	2,4	3,3	3,3	2,0
Realne oprocentowanie kredytów dla przedsiębiorstw ⁴	9,9	10,1	12,3	10,1	8,8	3,8	5,2	5,0	3,5
Tempo wzrostu nakładów brutto na środki trwałe⁵	6,8	2,2	-10,6	-6,1	1,2	6,7	8,3	15,4	19,0
Tempo wzrostu realnego PKB	4,6	4,6	1,2	2,0	3,6	5,1	3,5	6,2	7,0
Stopa bezrobocia⁶	14,0	15,1	17,5	18,0 20,0	20,0	19,0	17,6	14,8	11,2

¹⁾ Roczny wskaźnik CPI; ²⁾ Obliczone jako procentowa wartość odchylenia rzeczywistej stopy inflacji od średniej wartości celu inflacyjnego; ³⁾ Obliczona jako różnica pomiędzy średnią wysokością stopy referencyjnej w poszczególnych latach i odpowiednim wskaźnikiem inflacji; ⁴⁾ Obliczone jako różnica pomiędzy średnim oprocentowaniem kredytów dla przedsiębiorstw w czerwcu danego roku a stopą inflacji za dany rok; ⁵⁾ Ceny stałe, rok poprzedni = 100; ⁶⁾ Bezrobocie rejestrowane, stan w końcu roku.

Źródło: GUS - Cz.III. Roczne wskaźniki makroekonomiczne. <https://stat.gov.pl/wskazniki-makroekonomiczne/> oraz obliczenia własne.

Istotnie, dalsze postępy ożywienia spowodowały dość szybkie wytłumienie początkowego impulsu inflacyjnego, gdyż już w 2005 roku wskaźnik inflacji osiągnął 2,1% a w 2006 roku 1%. Seria podwyżek stopy referencyjnej nie pozostała jednak bez wpływu na przebieg procesu ożywienia, gdyż tempo wzrostu gospodarczego spadło przejściowo z 5,1 % w 2004 roku do 3,3 % w 2005 r. Spadek tempa wzrostu gospodarczego przy utrzymującej się słabej presji inflacyjnej skłonił Radę do zainicjowania serii 7 kolejnych obniżek stopy referencyjnej, która z poziomu 6,5 % została obniżona 31 marca 2005 do poziomu 6 % i po kolejnych redukcjach, 1 marca 2006 r. osiągnęła wysokość 4%, na której pozostała do 26 kwietnia 2007 roku. Okres redukcji stopy referencyjnej zbiega się w czasie z **dwuletnim boomem** gospodarczym w Polsce. Tempo wzrostu gospodarczego osiągnęło w tych dwóch latach wartości odpowiednio 6,2 i 7,0 %. Szybkie ożywienie koniunktury było niewątpliwie skutkiem zainicjowanych wcześniej obniżek stóp opodatkowania, ale przyczyniło się do niego również stopniowe łagodzenie polityki pieniężnej, którego podstawą były redukcje stopy referencyjnej, którym towarzyszył stopniowy ale zauważalny spadek realnego oprocentowania kredytów bankowych dla przedsiębiorstw, bardzo szybkie tempo wzrostu nakładów brutto na środki trwałe oraz stopniowy spadek stopy bezrobocia.

Reasumując wpływ polityki pieniężnej na wzrost gospodarczy w Polsce w latach 1999-2007 można stwierdzić, że był on zróżnicowany w poszczególnych podokresach. Polityka pieniężna wywierała szczególnie niekorzystny wpływ na wzrost w latach 2001-2002 oraz w trakcie ożywienia gospodarczego, tuż po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej (2004). W pozostałych latach badanego okresu była bądź neutralna, bądź łagodnie korzystna względem wzrostu. Głównym jednak priorytetem Rady Polityki Pieniężnej pozostawała stabilizacja poziomu cen i w tym zakresie Rada odniosła sukces, ponieważ na koniec omawianego okresu inflacja ustabilizowała się w pobliżu 2,5% a zatem w środku przedziału przyjętego celu inflacyjnego.

1.4.2. Polityka pieniężna NBP w latach 2008-2018.

Analiza i ocena polityki pieniężnej NBP w latach 2008-2018 również dokonana zostanie w ramach czterech podokresów, które wyróżnione zostały przyjmując jako kryterium podziału kierunek zmian oficjalnej krótkoterminowej stopy procentowej, kluczowego instrumentu oddziaływania Rady Polityki Pieniężnej na gospodarkę. Podokresy wyróżnione zostały w taki sposób, że początek każdego z nich przypada na datę, która rozpoczyna fazę wzrostową lub spadkową stopy referencyjnej, natomiast jego zakończenie przypada na datę kończącą tę fazę. Data kończąca fazę zmian jest jednocześnie datą rozpoczynającą następną fazę zmian. Pierwszy podokres zamyka się datami: 24 kwietnia 2007-27 listopada 2008; drugi podokres datami: 27 listopada 2008-20 stycznia 2011; trzeci podokres datami: 20 stycznia 2011-8 listopada 2012; ostatni, czwarty podokres rozpoczął się 8 listopada 2012 i trwał do końca okresu analizy tj. do końca 2018 r.

W pierwszym podokresie (26 kwietnia 2007-27 listopada 2008) Rada Polityki Pieniężnej reagowała dość zdecydowanie na odchylenie w górę stopy inflacji od celu inflacyjnego. Istotnie, w przeciągu 2008 roku poziom cen podniósł się o 4,2 % przy utrzymywaniu się dość dobrej, aczkolwiek słabnącej koniunktury (tab. 2). Należy pamiętać, że w gospodarce światowej od połowy 2007 roku rozwijał się jeden z najgłębszych kryzysów, jakie dotknęły tę gospodarkę w jej dotychczasowej historii (kryzys finansowy 2007+). Potęgował on niepewność co do perspektyw wzrostu gospodarczego oraz utrudniał podejmowanie decyzji zarówno na szczeblu mikro jak i makroekonomicznym. W celu złagodzenia skutków kryzysu czołowe banki centralne używały na niespotykaną dotychczas skalę tzw. niestandardowych metod sterowania gospodarką, polegających m.in. na redukcji w pobliżu zera oficjalnych stóp procentowych, luzowaniu ilościowym i jakościowym (*quantitative and qualitative easing*)¹¹⁴, ogłaszaniu zamiarów co do przyszłego poziomu parametrów ekonomicznych, w tym: stopy procentowej, wzrostu gospodarczego, stopy bezrobocia, itp. (*forward guidance*)¹¹⁵.

Na przykład System Rezerwy Federalnej (SRF) rozpoczął zdecydowaną walkę z kryzysem finansowym już w 2007 a zatem wówczas gdy pojawiły się jego pierwsze symptomy. W pierwszej kolejności uruchomione zostały w bezprecedensowo szybkim tempie i na rzadko spotykaną skalę, standardowe narzędzia oddziaływania na system finansowy. Oprocentowanie funduszy federalnych, oficjalna stopa procentowa SRF, obniżone zostało w okresie od września 2007 do grudnia 2008 (a zatem w ciągu tylko kilkunastu miesięcy) z 5,5 do 0-0,25 proc. czyli o 500 p. b.¹¹⁶ Jednocześnie, w celu obniżenia długoterminowych stóp procentowych oraz poprawy stanu płynności, rozpoczęto realizację na ogromną skalę programów zakupu papierów wartościowych zarówno podmiotów publicznych jak i prywatnych oraz wspieranie akcji kredytowej banków.

Pomimo środków zaradczych podejmowanych przez rządy i banki centralne krajów uprzemysłowionych gospodarka światowa weszła w 2008 roku w fazę głębokiej recesji, której dno przypadło na rok 2009. Jak zostało stwierdzone wyżej, również polska gospodarka zaczęła hamować, chociaż jej **fenomen** polegał na tym, że zarówno w 2008 jak

¹¹⁴ J. L. Bednarczyk, *Polityka stabilizacji cen...*op. cit., str. 99-105.

¹¹⁵ Bednarczyk J. L., *Forward guidance (ogłaszanie zamiarów) jako narzędzie polityki pieniężnej*, *Finanse*, nr.1 (9) 2016, str. 35-47.

¹¹⁶ Bernanke B., *The Crisis and the Policy Response. Speech at the Stamp Lecture*, London School of Economics, London, England, January 13, 2009. Board of Governors of the Federal Reserve System, www.federalreserve.gov. (dostęp: 12.10.2019)

Tabela 2. Zmiany wybranych wskaźników makroekonomicznych w gospodarce polskiej w latach 2008 - 2018 (w%)

Wyszczególnienie	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Cel inflacyjny NBP	2,5+/-1,0	2,5+/-1,0	2,5+/-1,0	2,5+/-1,0	2,5+/-1,0	2,5+/-1,0	2,5+/-1,0	2,5+/-1,0	2,5+/-1,0	2,5+/-1,0	2,5+/-1,0
Stopa inflacji¹	4,2	3,5	2,6	4,3	3,7	0,9	0,0	-0,9	-0,6	2,0	1,6
Cel inflacyjny: -przestrzelenie (+)² -niedostrzelenie (-)²	+68,0	+40,0	+4,0	+72,0	+48,0	-64,0	-100,0	-136,0	-124,0	-20,0	-36,0
Realna stopa referencyjna³	1,3	0,6	0,9	-0,3	0,3	2,5	2,3	2,4	2,3	-0,5	-0,1
Realne oprocentowanie kredytów dla przedsiębiorstw⁴	3,0	2,6	3,4	2,1	3,3	4,4	4,7	4,6	4,2	2,0	2,3
Tempo wzrostu nakładów brutto na środki trwałe⁵	8,8	-2,7	0,0	8,8	-1,8	-1,1	10,0	6,1	-8,2	4,0	8,7
Tempo wzrostu realnego PKB	4,2	2,8	3,6	5,0	1,6	1,4	3,3	3,8	3,1	4,9	5,1
Stopa bezrobocia⁶	9,5	12,1	12,4	12,5	13,4	13,4	11,5	9,7	8,2	6,6	5,8

¹⁾ Roczny wskaźnik CPI; ²⁾ Obliczone jako procentowa wartość odchylenia rzeczywistej stopy inflacji od średniej wartości celu inflacyjnego; ³⁾ Obliczona jako różnica pomiędzy średnią wysokością stopy referencyjnej w poszczególnych latach i odpowiednim wskaźnikiem inflacji; ⁴⁾ Obliczone jako różnica pomiędzy średnim oprocentowaniem kredytów dla przedsiębiorstw w czerwcu danego roku a stopą inflacji za dany rok; ⁵⁾ Ceny stałe, rok poprzedni = 100; ⁶⁾ Bezrobocie rejestrowane, stan w końcu roku.

Źródło: GUS - Cz.III. Roczne wskaźniki makroekonomiczne. <https://stat.gov.pl/wskazniki-makroekonomiczne/> oraz obliczenia własne.

i 2009 roku gospodarka polska nie tylko nie zanotowała ujemnego tempa wzrostu gospodarczego, ale była **liderem wzrostu zarówno wśród krajów Unii Europejskiej, jak i krajów OECD (4,2 % w 2007 r. i 2,8 % w 2009 r.)**. Symptodem recesji był natomiast spadek tempa wzrostu nakładów brutto na środki trwałe z rekordowych 19% w 2007 r. do 8,8 % w 2008 r. i -2,7 % w 2009 r. Bezrobocie jednak dalej spadało, z 11,2% w 2007 r. do 9,5 w końcu 2008 r.

Mając na uwadze z jednej strony rozprzestrzenianie się światowego kryzysu finansowego, grożącego głęboką i długotrwałą recesją oraz z drugiej strony przyspieszenie inflacji (cel inflacyjny został przekroczony w 2008 roku o 68%) Rada Polityki Pieniężnej podejmowała w omawianym podokresie dość odważne decyzje, wiążące się z priorytetowym traktowaniem stabilności cen. Należy podkreślić, że decyzja o zmianie orientacji polityki pieniężnej na bardziej antyinflacyjną (obejmującą zwłaszcza serię podwyżek stopy referencyjnej) została podjęta jeszcze przed wybuchem kryzysu, tj. 24 kwietnia 2007 roku, kiedy to Rada zdecydowała o podniesieniu stopy referencyjnej z 4 na 4,25%. Ważne jest jednak to, że kurs ten był konsekwentnie realizowany aż do 28 listopada 2008 pomimo, że w gospodarce globalnej rozwijał się kryzys a wiele banków centralnych obniżyło swoje podstawowe stopy procentowe do poziomów bliskich zeru. W wyniku kolejnych ośmiu (!) podwyżek stopy referencyjnej NBP, zawsze o 25 p. b., stopa ta osiągnęła 26 czerwca 2008 r. poziom 6% i pozostała na tym poziomie do 27 listopada tegoż roku.

Trudno ocenić wpływ wzrostu stopy referencyjnej na realną gospodarkę w tym podokresie, tym bardziej, że systematycznemu wzrostowi tej stopy nie towarzyszył wzrost stóp realnych. I tak realna stopa referencyjna spadła w latach 2007-2008 z 2 na 1,3 proc., co było związane z szybszym wzrostem stopy inflacji (w stosunku do wzrostu stopy referencyjnej). Spadło również realne oprocentowanie kredytów dla przedsiębiorstw z 3,5 do 3 %. Ten ostatni spadek mógł być związany z ustabilizowaniem się na niższym poziomie oczekiwań banków odnośnie przyszłej inflacji wobec zdecydowania wykazywanego przez NBP w jej zwalczaniu. Oczekując niższej inflacji w przyszłości banki mogły ostrożniej planować podwyżki oprocentowania kredytów dla przedsiębiorstw. Pewną rolę mógł też odegrać spadek popytu na kredyty bankowe wobec słabnięcia wzrostu gospodarczego oraz wygasania tempa wzrostu nakładów brutto na środki trwałe.

Determinacja Rady Polityki Pieniężnej w osłabianiu impulsu inflacyjnego, jaki uwidocznił się w 2008 roku, spowodowała, że **w następnym z badanych podokresów tj. od 27 listopada 2008 do 20 stycznia 2011**, inflacja wykazywała umiarkowaną tendencję spadkową, mieszcząc się w granicach przyjętego przedziału celu inflacyjnego. Wyniosła 3,5 % w 2009 r. i 2,6 % w 2010 r. W tej sytuacji Rada Polityki Pieniężnej mogła nieco przeorientować swoje priorytety, stwarzając lepsze warunki makroekonomiczne dla kontynuacji wzrostu gospodarczego, którego tempo spadło w 2009 roku do 2,8 % (z 4,2 % w 2008 r.). Zaznaczył się również mocny wzrost stopy bezrobocia z 9,5 % w 2008 do 12,1 % w 2009 r.

Podstawą działania Rady w omawianym podokresie było wdrożenie 6 obniżek stopy referencyjnej, która w ten sposób została zredukowana z poziomu 6% (obowiązywała do 27 listopada 2008 r.) do poziomu 3,5 % (zmieniona 20 stycznia 2011 r.), a zatem o 250 p. b. Redukcje stopy miały w pięciu przypadkach wartości 25 p. b., w jednym przypadku 75 p. b. Przez cały 2010 rok stopa referencyjna była utrzymywana na stałym poziomie 3,5 %, co mogło sprzyjać tworzeniu się przekonania biznesu o stabilności warunków finansowania. Ponieważ zarówno w 2009, jak i 2010 roku rzeczywista inflacja była wyższa niż środek celu inflacyjnego (2,5 %) zatem redukcjom stopy referencyjnej towarzyszył spadek stopy realnej (wyniosła ona 0,6 % w 2009 i 0,9 % w 2010 r.) oraz stabilizacja realnego oprocentowania kredytów dla przedsiębiorstw. Pomimo tworzenia przez Radę warunków sprzyjających ożywieniu w gospodarce, w 2010 roku wygasło tempo wzrostu nakładów brutto na środki trwałe (0,0 %) i dalej rosła stopa bezrobocia. Na bazie rozwoju ożywienia w gospodarce światowej a zwłaszcza w strefie euro, również w Polsce nastąpiło przyspieszenie tempa wzrostu realnego PKB z 2,8 % w 2009 do 3,6 % w 2010 r.

Oceniając politykę pieniężną NBP w badanym podokresie pod kątem jej wpływu na wzrost gospodarczy, z pewnością nie można sformułować zarzutu, że polityka ta miała na względzie tylko i wyłącznie osiągnięcie celu inflacyjnego i nie uwzględniała potrzeb realnej gospodarki. Z pewnością Rada Polityki Pieniężnej dążyła przede wszystkim do wypełnienia swojego mandatu, jednak warunki makroekonomiczne jakie tworzyła swoimi decyzjami mogły stanowić niezłą podstawę do kontynuowania ożywienia w następnych latach.

Istotnie, początek **następnego (trzeciego) podokresu (20 stycznia 2011-8 listopada 2012)** to *miniboom* w polskiej gospodarce, notującej w 2011 roku tempo wzrostu realnego PKB na poziomie 5 %. Jednak mocnemu ożywieniu gospodarczemu towarzyszyło przyspieszenie cenowe (4,3 % w 2011), co skłoniło Radę do ponownego zacieśniania polityki pieniężnej. Głównym narzędziem było zainicjowanie 20 stycznia 2011 r. serii 5 podwyżek stopy referencyjnej, której wysokość wzrosła 10 maja 2012 r. do 4,75 % i utrzymała się na tym poziomie do 8 listopada 2012. Łączny wzrost stopy referencyjnej wyniósł zatem 100 p. b. (od wartości wyjściowej 3,5%). Wszystkie podwyżki po 25 p. b.

Skutkiem nowej fazy zacieśniania polityki pieniężnej było pewne osłabienie tempa wzrostu cen w 2012 roku. Wyniosło ono 3,7 % i lekko przekraczało (o 20 p. b.) górny poziom przedziału celu inflacyjnego. Wzrostowi stopy referencyjnej towarzyszył wzrost realnego oprocentowania kredytów dla przedsiębiorstw (z 2,1 % w 2011 do 3,3 % w 2012 r.) oraz załamanie się tempa wzrostu nakładów brutto na środki trwałe (spadek z 8,8 % w 2011 r. do -1,8 % w 2012 r.). Wzrost gospodarczy wykazał spadek z 5 % w 2011 do 1,6% w 2012 r. Zakończeniu *miniboomu* towarzyszył wzrost stopy bezrobocia (z 12,5% w 2011 r. do 13,4 % w 2012 r.).

Oceniając politykę prowadzoną przez Radę w tym podokresie nie sposób nie przywołać dyskusji jako toczyła się wówczas w prasie i środkach społecznego przekazu na temat jej skutków i adekwatności¹¹⁷. Inicjatorem dyskusji był L.

¹¹⁷ Bednarczyk J. L., *Bank centralny nie stracił wiarygodności*. Opinie w: "Rzeczpospolita" z dnia 15 lutego 2013 r., dział: ekonomia24.pl, B11, str.4.

Balcerowicz, który wręcz domagał się pod koniec 2012 r. „rozliczenia” Rady Polityki Pieniężnej za brak konsekwencji w realizacji jej podstawowego zadania, jakim jest stabilizacja na niskim poziomie wskaźnika inflacji¹¹⁸. Mówiąc o braku konsekwencji w zwalczaniu inflacji Balcerowicz miał z pewnością na myśli bardziej agresywne podnoszenie stopy referencyjnej w badanym podokresie. Przyjmijmy zatem, idąc śladem rozumowania L. Balcerowicza, że Rada Polityki Pieniężnej w 2011 roku, kiedy stopa inflacji osiągnęła 4,3 proc. i odchyliła się w górę średnio o 1,8 p. p. od celu inflacyjnego NBP, podnosiła bardziej agresywnie stopy procentowe, aby osiągnąć ten cel.

Aby zasymulować możliwy scenariusz zmian stopy referencyjnej można posłużyć się zależnościami reguły Taylora, którą zwolennicy twardego kursu anty – inflacyjnego przyjmują jako podstawę stabilizacji poziomu cen. Przyjmijmy też, że zależności reguły Taylora możemy stosować do wyznaczenia średniej wartości stopy procentowej banku centralnego. Mnożąc 1,8 (odchylenie od celu inflacyjnego) przez 1,5 (wielkość o jaką należy podnieść oficjalną stopę procentową gdy stopa inflacji wzrasta o 1 punkt procentowy) otrzymujemy 2,7. Jest to wartość o jaką należałoby zwiększyć średnią wysokość stopy referencyjnej w 2011 roku, aby ta odpowiadała realizacji celu inflacyjnego na poziomie 2,5 proc. Ponieważ średnia wysokość stopy referencyjnej wyniosła wówczas 4,125, więc jej "pożądana" średnia wysokość powinna była oscylować wokół 6,825 proc. Należy zaznaczyć, że System Rezerwy Federalnej utrzymywał w tym samym czasie, tj. w 2011 roku, oprocentowanie funduszy federalnych na poziomie 0-0,25 proc., Europejski Bank Centralny utrzymywał tzw. stałą stopę (*fixed rate*) w granicach 0,75-1,5, natomiast Bank Anglii utrzymywał swoją oficjalną stopę procentową od marca 2009 r. cały czas na poziomie 0,5 proc., pomimo, że w 2011 roku wskaźnik inflacji przekraczał tam nawet 5,1 proc. (wrzesień 2011 r.), przy celu inflacyjnym na poziomie 2 proc.

Skutki znacznie mocniejszego zacieśnienia polityki pieniężnej, którego zdawał się domagać Balcerowicz, mogły być groźne dla i tak już mocno hamującej polskiej gospodarki. Ogromne różnice w stopach procentowych spowodowałyby napływ do Polski kapitału spekulacyjnego, wzrosłyby rezerwy walutowe, których w żaden sposób nie dałoby się wykorzystać do pobudzenia krajowej gospodarki. Nastąpiłaby aprecjacja złotego, co odczułby dotkliwie polski sektor eksportowy; jednocześnie wzrósłby import, gdyż bardziej opłacałoby się kupować tańsze produkty za zagranicą. Spadłaby produkcja. Nastąpiłoby pogorszenie bilansu płatniczego. Wyższy koszt pieniądza spowodowałby jeszcze mocniejszy spadek popytu inwestycyjnego oraz konsumpcyjnego. W rezultacie tempo wzrostu PKB wyhamowałoby gwałtownie i równie gwałtownie wzrosłoby bezrobocie. Przy dużym udziale tzw. sztywnych wydatków budżetowych, pogłębiłby się deficyt budżetowy oraz wzrósłby dług publiczny. Gospodarka zamiast tempa wzrostu na poziomie 1,6 % w 2012 r.(faktycznie zanotowanego) weszłaby w fazę recesji gospodarczej, kontynuowanej co najmniej w 2013 r.

Patrząc z tej perspektywy, Radzie Polityki Pieniężnej udało się w latach 2011-2012 zachować jednak względny kompromis pomiędzy koniecznością stabilizacji wzrostu cen a stwarzaniem choćby minimalnych warunków dla kontynuacji ożywienia gospodarczego. Nie znaczy to, że Rada Polityki Pieniężnej nie popełniała błędów. Za ewidentny jej błąd należy uznać np. podwyżkę stóp procentowych z 10 maja 2012 r. (była to ostatnia podwyżka w tym cyklu), która zadziwiła nawet analityków z Międzynarodowego Funduszu Walutowego. Jej przesunięcie w czasie skutki odczuła polska gospodarka w ostatnim kwartale 2012 roku oraz w pierwszej połowie 2013 r. Przypomnijmy, że wpływ wzrostu stopy referencyjnej np. o 25 p. b. na wzrost przewidywanych realnych stóp procentowych, jest wielokrotnie wyższy niż te 25 p. b., ze względu na oczekiwania dalszych podwyżek. To, na ile te oczekiwania są uzasadnione decyduje często sposób w jaki RPP uzasadnia swoją decyzję, a zwłaszcza jak mocno chce się uwiarygodnić jako "obrońca" założonego celu inflacyjnego (ten właśnie czynnik zaistniał w komunikacie RPP z maja 2012 r. bardzo wyraźnie). Inny zarzut jaki można byłoby postawić Radzie, to zbyt późny powrót do polityki obniżania kosztu pieniądza w 2012 roku.

Za pozytywny efekt działalności Rady można jednak uznać uniknięcie próby osiągnięcia celu inflacyjnego "za wszelką cenę", nawet kosztem "zafundowania" gospodarce kolejnej terapii szokowej, której konieczność zdawał się mieć na myśli L. Balcerowicz. Zwolennicy poddawania gospodarki polskiej kolejnym szokom ciągle nie biorą bowiem pod uwagę faktu, że w przeszłości przynosiły one w tej gospodarce raczej słabe rezultaty. Pierwsza kuracja szokowa z lat 1990 (plan Balcerowicza) spowodowała praktyczne unicestwienie polskiego przemysłu. Druga kuracja szokowa, z przełomu lat 2000. na którą złożyło się "schładzanie" gospodarki a następnie, wspomniane wyżej, wywindowanie na rzadko spotykaną wysokość realnych długoterminowych stóp procentowych (obydwu odslonom tej kuracji patronował L. Balcerowicz, najpierw jako Minister Finansów a następnie Prezes NBP) doprowadziła do katastrofy budżetowej a następnie exodusu za pracą za granicę ponad 2 milionów Polaków, czego skutki w różnej formie polska gospodarka będzie odczuwała przez całe dziesięciolecie. Trudno przewidzieć jakie mogłyby być skutki kolejnej terapii szokowej.

Gospodarka polska, która weszła w **ostatni podokres (8 listopada 2012- koniec 2018 r.)** objęty analizą ze stagnacyjnym tempem wzrostu gospodarczego (1,4 % w 2013 r.) i rekordowo wysokim bezrobociem (13,4 %), wyraźnie odczuwała zatem skutki zacieśnienia polityki pieniężnej w dwóch poprzednich latach. Pozytywnym efektem zacieśnienia było jednak wyhamowanie tempa wzrostu cen z 3,7 % w 2012 r. do 0,9 % w 2013 r., co dało Radzie bardzo realne podstawy do zmiany charakteru polityki pieniężnej na bardziej sprzyjający ożywieniu gospodarki. Rada podjęła decyzję o pierwszej redukcji stopy referencyjnej 8 listopada 2012 r.

Pomimo że, jak wspomniano wyżej, decyzja ta podjęta została zbyt późno, to jednak stanowiła dla gospodarki istotny sygnał co do obranego przez Radę kierunku zmian. Kolejne obniżki: w grudniu 2012, w styczniu i w lutym 2013 (zawsze o 25 p. b.), a zwłaszcza obniżka o 50 p. b w marcu 2013 r., mogły utwierdzić podmioty gospodarcze w przekonaniu co

¹¹⁸ Prof. L.Balcerowicz: nikt nie rozliczył RPP za zbyt wysoką inflację w ostatnich kilkunastu miesiącach http://www.newseria.pl/news/prof_1_balcerowicz_nikt,p1556648766 (dostęp : 12.10.2019).

do kontynuacji przez Radę zainicjowanego wcześniej kursu. Przekonanie podmiotów gospodarczych o zamiarze tworzenia przez Radę warunków bardziej sprzyjających ożywieniu gospodarczemu mogło ulec dalszemu wzmocnieniu w efekcie zainicjowania przez Radę w maju 20013 r. kolejnej, kilkumiesięcznej serii obniżek stopy referencyjnej. W konsekwencji stopa ta została obniżona w trzech „ruchach” (w maju, czerwcu i lipcu 2013 r.) z 3,25 do 2,50 %.

Jakkolwiek „na pierwszy rzut oka” dokonane obniżki stopy referencyjnej mogłyby wydawać się bardzo efektowne i wskazywać na pro-wzrostowe nastawienie Rady, to jednak wniosek taki jawi się jako przedwczesny, gdy uwzględnimy występujące wówczas tendencje realnej stopy referencyjnej oraz realnego oprocentowania kredytów dla przedsiębiorstw. Wskutek gwałtownego spadku stopy inflacji realna stopa referencyjna wzrosła z 0,3 % w 2012 r. do 2,5 w 2013 r. i utrzymała się na zbliżonym poziomie aż do 2016 r. Na wysokim poziomie w granicach 4,2-4,7 % utrzymywało się w tym okresie również realne oprocentowanie kredytów dla przedsiębiorstw. Przyczyna „odwrotnego” kierunku zmian stóp nominalnych i realnych leżała w wygaśnięciu inflacji a następnie wejściu polskiej gospodarki w ponad dwuletni okres deflacji (tab.2). Rada polityki pieniężnej dostosowywała zatem dość biernie swoją politykę stóp procentowych do tendencji panujących na rynku a zwłaszcza do tendencji wykazywanych przez zmiany poziomu cen.

Dość długi okres rozwoju polskiej gospodarki w warunkach deflacji wskazuje z jednej strony na zastosowanie przez Radę zbyt mocnej i zbyt długo trwającej „terapii antyinflacyjnej” w latach 2011-2012, zaś z drugiej strony na zbyt wolną i długo trwającą redukcję stopy referencyjnej w latach 2013-2015. Ostatecznym kosztem, „wymuszonej” przez Radę na uczestnikach rynku (a zwłaszcza na przedsiębiorstwach) zmiany charakteru oczekiwań cenowych z inflacyjnych na deflacyjne było ujemne tempo wzrostu nakładów brutto na środki trwałe w 2012 r. (-1,8%), 2013 r. (-1,1%) oraz w 2016 r. (-8,2 %), które przekładało się na słabszy przyrost ilości nowych miejsc pracy, stagnację wzrostu gospodarczego w latach 2012 i 2013 oraz niewykorzystanie w pełni potencjalnych możliwości rozwojowych gospodarki w latach 2014-2016 (pomimo dość szybkiego tempa wzrostu, powyżej 3 %).

Decyzje Rady Polityki Pieniężnej w kolejnych latach podejmowane były w warunkach zaskarżenia sobie przez Radę (zwłaszcza na podstawie jej działań w latach 2011-2012) swoistego kredytu zaufania, co do jej determinacji w zwalczaniu inflacji. Przekładało się to na stabilizację na niskim poziomie oczekiwań inflacyjnych. W tej sytuacji Rada Polityki Pieniężnej mogła kontynuować obniżki stopy referencyjnej bez obawy, że jej decyzje wpłyną na wywindowanie się w krótkim okresie stopy inflacji powyżej górnego przedziału celu inflacyjnego. W dniu 9 października 2014 r. stopa referencyjna została zredukowana o 50 p. b. (z 2,5 na 2,0 %) i w dniu 5 marca 2015 r. o dalszych 50 p. b., do historycznie niskiego poziomu 1,5 %, na którym utrzymuje się przez okres ostatnich prawie 5 lat. Niskiemu poziomowi stopy referencyjnej odpowiadają ujemne realne wartości tej stopy, historycznie niskie wartości realnego oprocentowania kredytów dla przedsiębiorstw (2,0 % w 2017 r. i 2,3 % w 2018 r.) oraz wyraźne ożywienie nakładów brutto na środki trwałe, przekładające się na dynamiczny wzrost ilości nowych miejsc pracy, co znajduje wyraz w historycznie niskich wskaźnikach bezrobocia (6,6 % w 2017 r. i 5,8 % w 2018 r.). W ostatnich latach badanego okresu Polska gospodarka należy do niekwestionowanych liderów wzrostu nie tylko w Unii Europejskiej, ale również w grupie krajów OECD (w 2017 i 2018 r. nieco szybciej rozwijała się tylko gospodarka irlandzka)¹¹⁹. Świadczy to o dużym potencjale rozwojowym kraju, którego wykorzystanie zależy w znacznym stopniu od przemyślanej, stabilnej i zrównoważonej polityki pieniężnej, **mającej na względzie nie tylko stabilizację cen ale również, i przede wszystkim, potrzeby wzrostu gospodarczego.**

ZAKOŃCZENIE

Podjmując się oceny polityki pieniężnej Narodowego Banku Polskiego w latach 1999-2018 nie można nie zwrócić uwagi na fakt, że realizowana była ona w szczególnym okresie historycznym, w którym w Polsce dokonywała się jeszcze transformacja systemowa od gospodarki państwowo-monopolitycznej do gospodarki wolnorynkowej, Polska przechodziła kolejne etapy integracji z europejskim obszarem gospodarczym, uwieńczoną przystąpieniem 1 maja 2004 r. do Unii Europejskiej, wreszcie kraj musiał sprostać wyzwaniom, jakie przyniósł ze sobą globalny kryzys finansowy 2007+. Przyjęcie w 1998 r. jako podstawy działania NBP strategii bezpośredniego celu inflacyjnego wynikało z nałożenia na bank centralny konstytucyjnego obowiązku czuwania nad stabilnością cen, potwierdzonego w Ustawie o NBP z 1997 r. Położenie tak mocnego akcentu na stabilność cen wiązało się z jednej strony z oddziedziczoną po latach 1990. wysoką inflacją zaś z drugiej strony z koniecznością zbliżenia polskich wskaźników inflacji do wskaźników notowanych w Unii Europejskiej, do której Polska chciała jak najszybciej dołączyć.

Cel, jakim było sprowadzenia inflacji w Polsce do poziomów „europejskich” dominował niewątpliwie politykę NBP w badanym okresie. Rada Polityki Pieniężnej okresowo tworzyła warunki do ożywienia gospodarczego ale na tyle, na ile nie zagrażało to realizacji podstawowego celu NBP, jakim było osiąganie wskaźników inflacji zgodnych z jego mandatem. Rada nie wahała się z zacieśnianiem polityki pieniężnej, głównie manipulując wysokością stopy referencyjnej, gdy realizacja celu inflacyjnego była, w jej pojęciu, zagrożona. W swoim działaniu popełniała błędy, polegające głównie na odchodzeniu od doktrynalnych podstaw strategii bezpośredniego celu inflacyjnego: **nadmiernym skupianiu się na walce z inflacją kosztem wzrostu gospodarczego i zatrudnienia.** Chodzi tu zwłaszcza o lata 2001-2003 oraz 2011-2012. Jedyny okres, w którym można odczytywać działania Rady jako wspierające procesy wzrostu gospodarczego to lata 2017 i 2018, kiedy gremium to nie reagowało przesadnie na niewielkie, nawet krótkookresowe

¹¹⁹ OECD Economic Outlook, No 105, May 2019. <https://stats.oecd.org/index.aspx?DataSetCode=EO> (dostęp: 12.10.2019).

wahania wskaźnika inflacji (co miało miejsce w przeszłości), starało się tworzyć stabilne warunki refinansowania gospodarki i nie przyczyniało się samoistnie do wzrostu niepewności co do perspektyw gospodarowania.

Ogólny wniosek jaki nasuwa się po analizie polityki pieniężnej NBP w latach 1999-2018 zawiera się w stwierdzeniu, że niezależnie od wpływu jaki polityka ta wywierała na wzrost gospodarczy, nie można jej ocenić negatywnie, gdyż Bank działając w ramach przyznanego mu mandatu, właściwie realizował swoje główne zadanie, jakim jest utrzymywanie stabilnego poziomu cen¹²⁰. Niemniej jednak, biorąc pod uwagę dość długi epizod deflacyjny, jaki miał miejsce w polskiej gospodarce w drugim z badanych podokresów, można zaryzykować stwierdzenie, że NBP posiada w swojej polityce dość duży margines swobody dla przesunięcia akcentów na wspieranie wzrostu gospodarczego.

LITERATURA

- Bednarczyk J. L., *Bank centralny nie stracił wiarygodności*. Opinie w: "Rzeczpospolita" z dnia 15 lutego 2013 r., dział: ekonomia24.pl, B11, str.4.
- Bednarczyk J. L., Brzozowska –Rup K., *Nowe wyzwania dla polityki pieniężnej. Czy wraca priorytet wzrostu gospodarczego?* Ekonomista, nr 3/2018, str. 275-300.
- Bednarczyk J. L., Brzozowska-Rup K., *Czy polityka pieniężna Narodowego Banku Polskiego wspierała wzrost gospodarczy kraju?* Studia i Materiały. Miscellanea Economicae, nr. 2/2017-I, str. 29-39.
- Bednarczyk J. L., *Forward guidance (ogłaszanie zamiarów) jako narzędzie polityki pieniężnej*, Finanse, nr.1 (9) 2016, str. 35-47.
- Bednarczyk J. L., Misztal P., *Czy strefa euro zmierza w kierunku pułapki niskiej inflacji?* Ekonomista, nr.4/2016, str. 546-566.
- Bednarczyk J. L., *Polityka stabilizacji cen a przeciwdziałanie recesji*, PWE Warszawa 2018, str. 227.
- Bednarczyk J. L., *Złudzenia pełnej stabilności cen*; we: Współczesna bankowość centralna, Jaworski W. L., Szelągowska A., red. nauk, CeDeWu.PL, Warszawa 2012, str.356.
- Bernanke B., *The Crisis and the Policy Response. Speech at the Stamp Lecture*, London School of Economics, London, England, January 13, 2009. Board of Governors of the Federal Reserve System, www.federalreserve.gov. (dostęp: 12.10.2019)
- GUS – Cz.III. Roczne wskaźniki makroekonomiczne. <https://stat.gov.pl/wskazniki/-makroekonomiczne/> (dostęp:12.10.2019).
- NBP: *Strategia polityki pieniężnej po 2003 r.*, Warszawa, luty 2003 r.
- OECD Economic Outlook, No 105, May 2019. <https://stats.oecd.org/index.aspx?DataSetCode=EO> (dostęp: 12.10.2019).
- Prof. L. Balcerowicz: *nikt nie rozliczył RPP za zbyt wysoką inflację w ostatnich kilkunastu miesiącach* http://www.newseria.pl/news/prof_l_balcerowicz_nikt,p1556648766 (dostęp : 12.10.2019).
- Protokół (nr 4) w sprawie Statutu Europejskiego Systemu Banków Centralnych i Europejskiego Banku Centralnego*, Dz. U. Unii Europejskiej (9.5.2008), C115/230PL, rozdział II, art. 2
- Stopy procentowe a gospodarka. Eseje z teorii polityki stóp procentowych* (Bednarczyk J. L., red. nauk.), Wydawnictwo Politechniki Radomskiej, Radom 2004, str. 299

dr Anna Bialek-Jaworska

Uniwersytet Warszawski Wydział Nauk Ekonomicznych Katedra Bankowości, Finansów i Rachunkowości

Naturalny eksperyment czy wyboista droga do rozwoju przedsiębiorstw w Polsce

Streszczenie: Referat przybliży wyniki naturalnego eksperymentu, jakiemu została poddana gospodarka Polski, poprzez umożliwienie spółkom osobowym nieprowadzenia ksiąg rachunkowych do momentu osiągnięcia rocznych przychodów w wysokości 1,2 mln EUR, a obecnie nawet 2 mln EUR, i ograniczenia się jedynie do uproszczonej ewidencji podatkowej. W konsekwencji zwolnienia spółek osobowych z prowadzenia ksiąg rachunkowych, w 2018 r. wciąż 88% przedsiębiorstw w Polsce w ogóle nie sporządza sprawozdań finansowych, a wskaźnik zadłużenia polskich przedsiębiorstw do PKB jest jednym z najniższych w Unii Europejskiej. Obiektem badań są prywatne przedsiębiorstwa

¹²⁰ Bednarczyk J. L., Brzozowska-Rup K., *Czy polityka pieniężna Narodowego Banku Polskiego wspierała wzrost gospodarczy kraju?* Studia i Materiały. Miscellanea Economicae, nr. 2/2017-I, str. 29-39.

niefinansowe, nienotowane na giełdzie papierów wartościowych (niepubliczne). Wnioski z obserwacji empirycznych skutków nieprowadzenia rachunkowości przez zdecydowaną większość przedsiębiorców w Polsce zostaną przedstawione z dwóch perspektyw: popytowej i podażowej. Przedstawimy przyczyny i skutki bagatelizowania znaczenia jakości informacji sprawozdawczej dla kształtowania struktury kapitałowej i wykorzystywania możliwości rozwojowych przez przedsiębiorstwa. Natomiast od strony podażowej przedstawimy wyniki badania determinant, mechanizmu i skutków redystrybucji oszczędności przedsiębiorstw niefinansowych za pośrednictwem udzielanych pożyczek. Podstawą dla referatu jest autorska książka wydana w 2018 r., która inspirowała Czytelnika do refleksji nad rolą informacji finansowej w dostępie przedsiębiorstw do źródeł finansowania.

Słowa kluczowe: zwolnienie z prowadzenia ksiąg rachunkowych, źródła finansowania, przedsiębiorstwa prywatne, naturalny eksperyment

Abstract: The paper presents the results of a natural experiment that the Polish economy was subjected to, by enabling partnerships not to keep accounting books until they achieve annual revenues of EUR 1.2 million, and now even EUR 2 million, and limiting themselves to simplified tax records. As a consequence of the exemption of partnerships from keeping accounting books, in 2018 still 88% of enterprises in Poland do not prepare financial statements at all, and the debt to GDP ratio of Polish enterprises is one of the lowest in the European Union. The object of research are private non-financial enterprises, not listed on the stock exchange (non-public). Conclusions from the observation of empirical effects of not keeping accounting by the vast majority of entrepreneurs in Poland will be presented from two perspectives: demand and supply. We will present the reasons and effects of underestimating the importance of the quality of reporting information for shaping the capital structure and the use of growth opportunities by enterprises. On the supply side, however, we will present the results of the study of determinants, mechanism and effects of redistribution of savings of non-financial enterprises by means of granted loans. The basis for the paper is the author's book published in 2018, which inspires the Reader to reflect on the role of financial information in the access of enterprises to sources of financing.

Key words: exemption from keeping accounts, sources of funding, private companies, natural experiment

Wprowadzenie

W Polsce małe i średnie przedsiębiorstwa prowadzą działalność głównie w formie spółek osobowych (ponad 90%), w marginalnym zakresie prowadzą księgi rachunkowe (mniej niż 1% spółek osobowych, a jedynie 12% sektora przedsiębiorstw ogółem w 2018 r.) ze względu na najwyższy w Europie limit zwolnienia spółek osobowych z prowadzenia ksiąg rachunkowych sięgający od czasów kryzysu 2008 r. 1,2 mln EUR przychodów rocznie, a od 2018 r. nawet 2 mln EUR (limit dotyczy podmiotów podlegających ustawie o podatku dochodowym od osób fizycznych). Spośród 27 krajów UE aż 19 w 2010 r. wprowadziło zwolnienia małych przedsiębiorstw (osób fizycznych) z prowadzenia ksiąg rachunkowych wg zasady memoriałowej, jednak drugi co do wysokości limit stosowany jest w Grecji i wynosi już 1,5 mln EUR, a trzeci pod względem wysokości limit stosuje Austria na poziomie tylko 700 tys. EUR.¹²¹ W konsekwencji niewykorzystywania korzyści z ujawniania informacji finansowej do zwiększenia dostępu do zewnętrznych źródeł finansowania i obniżenia kosztu kapitału, polskie przedsiębiorstwa prywatne (nienotowane na giełdzie papierów wartościowych) w niewielkim stopniu korzystają z kredytu bankowego czy emisji obligacji na rynku kapitałowym. Ogranicza to ich możliwości rozwojowe, stopuje inwestycje (zwłaszcza te kapitałochłonne, wymagające zewnętrznego finansowania), stymuluje awersję do ponoszenia ryzyka związanego z podejmowaniem projektów innowacyjnych w ogóle, a w konsekwencji ogranicza ich konkurencyjność na rynku międzynarodowym, nie tylko w Europie, ale również globalnie. Szansę na znalezienie inwestorów mają jedynie spółki kapitałowe. Dane Banku Międzynarodowych Rozrachunków (BIS) wskazują, że Polska jest jednym z krajów o najniższym wskaźniku zadłużenia przedsiębiorstw niefinansowych do PKB w Unii Europejskiej (48,3%), podczas gdy w rozwiniętych gospodarkach wskaźnik ten wynosi 90,5%, w Niemczech 53,8%, w Czechach 57,7% (przy jedynie 12 spółkach niefinansowych notowanych na giełdzie papierów wartościowych), a na Węgrzech 68,8% (w poł. 2017 r., przy braku rynku kapitałowego). W ostatnich dwóch dekadach dług przedsiębiorstw niefinansowych w stosunku do PKB wzrosło w Polsce jedynie o 28 pp., z 19,9% na koniec 1995 r. do 48,3% PKB w połowie 2017 r. Oczywiście, z jednej strony możemy cieszyć się, że wskaźnik rozwoju systemu finansowego polskiej gospodarki wynosi około 0,51. Oznacza to bowiem, że zależność między rozwojem finansowym i tempem wzrostu gospodarczego Polski jest w bezpiecznej strefie, tj. na szczycie krzywej w kształcie dzwonu.¹²²

Należy jednak zwrócić uwagę, że ze względu na najwyższy w Unii Europejskiej limit zwolnienia z prowadzenia ksiąg rachunkowych dla spółek osobowych, wynoszący obecnie 2 miliony EUR, 88% przedsiębiorstw w Polsce jest pozbawionych szans na wykorzystanie nadarzających się możliwości rozwojowych, gdyż w ogóle nie sporządza sprawozdań finansowych. Zatem z drugiej strony szacunki PKB w Polsce opierają się jedynie o dane finansowe 12%

¹²¹ Bergner S. M., Heckemeyer J. H., *Simplified Tax Accounting and the Choice of Legal Form*, European Accounting Review, 2017, 26(3), 581-601

¹²² IMF, Sahay R., Čihák M., N'Diaye P., Barajas A., Bi R., Ayala D., Gao Y., Kyobe A., Nguyen L., Saborowski Ch., Sviridzenka K., Yousefi R.S., *Rethinking Financial Deepening: Stability and Growth in Emerging Markets*, International Monetary Fund, IMF Staff Discussion Note no. SDN/15/08, 2015

przedsiębiorstw, gdyż spółki osobowe (i nie uwzględnione w tych rozważaniach również 4,2 mln podmiotów prowadzących jednoosobową działalność gospodarczą) w Rachunkach Narodowych¹²³ są traktowane jako gospodarstwa domowe parające się hobbystycznie prowadzeniem działalności gospodarczej. Podchodząc do problemu z naukowego punktu widzenia w referacie przedstawiono wyniki naturalnego eksperymentu, jakiemu została poddana gospodarka Polski poprzez umożliwienie spółkom osobowym nieprowadzenia ksiąg rachunkowych do momentu osiągnięcia rocznych przychodów w wysokości 800 tys. EUR do 2007 r. (włącznie), 1,2 mln EUR w latach 2008-2017, a obecnie (od 2018 r.) nawet 2 mln EUR, i ograniczenia się jedynie do uproszczonej ewidencji podatkowej. Limity te dalece odbiegają od stosowanych w pozostałych krajach europejskich.

Podstawą dla wniosków sformułowanych w tym referacie były wyniki kilkuletnich badań prowadzonych przez autorkę od 2012 r., począwszy od determinant źródeł finansowania przedsiębiorstw z uwzględnieniem wpływu polityki monetarnej, znaczenia kredytu bankowego w finansowaniu inwestycji i oszczędności (zasobów środków pieniężnych) przedsiębiorstw, źródła pochodzenia tych oszczędności aż po udzielanie pożyczek przez spółki publiczne (gieldowe). W referacie dokonano syntezy wyników badań przeprowadzonych w zespole w projektach realizowanych dla Narodowego Banku Polskiego na temat determinant źródeł finansowania, inwestycji i oszczędności przedsiębiorstw w Polsce, patrząc na nie z szerszej perspektywy roli sprawozdawczości finansowej w zapewnieniu dostępu do zewnętrznych źródeł finansowania, w tym pożyczek od przedsiębiorstw niefinansowych wchodzących w rolę banku i innych instytucji kredytowych. Prowadzone przez autorkę badania determinant źródeł finansowania, inwestycji i oszczędności przedsiębiorstw w Polsce pozwoliły zauważyć niewielkie wykorzystanie kredytu bankowego, niską wrażliwość inwestycji na warunki kredytowe, a silną skłonność do akumulacji środków pieniężnych (oszczędności) i relatywnie wysoką wrażliwość inwestycji przedsiębiorstw na *cash flow* (wewnętrzne fundusze wygenerowane z działalności operacyjnej).¹²⁴ Badania Białek-Jaworskiej nad oszczędnościami spółek giełdowych i źródłami ich pochodzenia na podstawie dekompozycji zmiany bilansowej środków pieniężnych wykazały, że przedsiębiorstwa niefinansowe ze zgromadzonych oszczędności udzielają pożyczek innym firmom, głównie w ramach wewnętrznego rynku kapitałowego grupy kapitałowej.¹²⁵

Obiektem badań omówionych w referacie są **prywatne przedsiębiorstwa niefinansowe**, nienotowane na giełdzie papierów wartościowych (niepubliczne) i niestosujące Międzynarodowych Standardów Sprawozdawczości Finansowej (MSSF). Wnioski z obserwacji empirycznych skutków nieprowadzenia rachunkowości przez zdecydowaną większość przedsiębiorców w Polsce przedstawiamy z dwóch perspektyw: popytowej i podażowej. Przedstawiamy przyczyny i skutki bagatelizowania znaczenia jakości informacji sprawozdawczej dla kształtowania struktury kapitałowej i wykorzystania nadarżających się możliwości rozwojowych. Natomiast od strony podażowej przedstawimy wyniki badania determinant, mechanizmu i skutków redystrybucji oszczędności przedsiębiorstw niefinansowych za pośrednictwem udzielanych pożyczek, szerzej omówione w autorskiej książce wydanej w 2018 r. przez Wydawnictwo CeDeWu, nagrodzonej w Konkursie Prezesa NBP dla wybitnych publikacji książkowych z zakresu bankowości, pieniądza i finansów, opublikowanych w latach 2016-2018. NBP co trzy lata dokonuje przeglądu najnowszych wydawnictw naukowych o tematyce ekonomicznej spośród zgłoszonych do Konkursu.

Przyczyny bagatelizowania znaczenia jakości informacji sprawozdawczej dla kształtowania struktury kapitałowej

Przedsiębiorstwa prywatne prowadzące księgi rachunkowe według ustawy o rachunkowości obejmują spółki z ograniczoną odpowiedzialnością i spółki akcyjne oraz spółki osobowe, które nie skorzystały z uproszczeń przewidzianych ustawą o rachunkowości i nie zdecydowały się na nieprowadzenie ksiąg rachunkowych. W większości krajów na świecie prywatne przedsiębiorstwa, obejmujące spółki kapitałowe (sp. z o.o. i akcyjne) oraz spółki osobowe stanowią dominującą formę organizacji gospodarczych. W Polsce spółki osobowe stanowią ponad 90% sektora przedsiębiorstw, a pozostałe 10% to spółki kapitałowe. Ponad 99% spółek kapitałowych na świecie nie jest notowanych na giełdzie papierów wartościowych, a zatrudnia cztery razy więcej pracowników, generuje trzykrotnie wyższe przychody i ma dwukrotnie większe aktywa niż spółki publiczne.¹²⁶

Prywatne przedsiębiorstwa mają na ogół zwartą i stałą strukturę udziałowców, a ich sprawozdawczość finansowa w większym stopniu niż spółek publicznych podlega wpływom przepisów ustawy o podatku dochodowym. W porównaniu ze spółkami publicznymi zapotrzebowanie na sprawozdawczość finansową prywatnych przedsiębiorstw wynika w

¹²³ GUS, *Rachunki narodowe według sektorów i podsektorów instytucjonalnych w latach 2011-2014*, Studia i analizy statystyczne, Warszawa, sierpień 2016, <http://www.stat.gov.pl> [dostęp online 31.12.2017]

¹²⁴ Białek-Jaworska A., Dzik A., Nehrebecka N., *Wpływ polityki monetarnej na źródła finansowania przedsiębiorstw w Polsce w latach 1995-2012*, Materiały i Studia nr 304, Narodowy Bank Polski Instytut Ekonomiczny, Warszawa 2014; Nehrebecka N., Białek-Jaworska A., Brzozowski M., *Determinanty oszczędności przedsiębiorstw i ich wpływ na sytuację makroekonomiczną Polski w latach 1995-2012*, Materiały i Studia nr 319, Narodowy Bank Polski Instytut Ekonomiczny, Warszawa 2015

¹²⁵ Białek-Jaworska A., *Chapter 12. The sources of corporate savings in the era of financialization*, 180-196 [w:] Gemzik-Salwach A., Opolski K., *Financialization and the Economy*, Routledge Taylor & Francis Group

¹²⁶ Berzins J., Bøhren Ø., Rydland P., *Corporate finance and governance in firms with limited liability: basic characteristics*. Research Report No. 1, Centre for Corporate Governance Research, Norwegian Business School 2008

mnijszym stopniu z potrzeby ograniczenia asymetrii informacji między menedżerami i innymi interesariuszami (głównie kredytodawcami i udziałowcami, ale też dostawcami i klientami), a bardziej z wymogów sprawozdawczych wynikających z przepisów podatkowych, polityki dywidendowej (podziału zysków), rozliczenia dotacji i subwencji.¹²⁷ Zwraca się również uwagę na to, że wysiłki związane z przygotowaniem sprawozdań, ich badaniem i koszty przeglądów zgodności z przepisami prawnymi w zakresie rachunkowości, które nie wpływają na raportowaną wielkość posiadanych środków pieniężnych lub płynność, często nie są uzasadnione w kontekście ograniczonych korzyści finansowych użytkowników sprawozdań finansowych.¹²⁸ Wpływ prawa podatkowego na sprawozdawczość finansową prywatnych przedsiębiorstw może wynikać z relatywnie niższych korzyści w porównaniu z kosztami prowadzenia odrębnych ewidencji podatkowej i rachunkowej. Literatura sugeruje, że prywatne przedsiębiorstwa mają średnio niższą jakość sprawozdawczości finansowej niż spółki publiczne.¹²⁹ Popyt na niższej jakości informacje sprawozdawcze spółek prywatnych niż publicznych znajduje odzwierciedlenie w niższej odpowiedzialności prawnej zarządu za odpowiednio wczesne ujawnienie ponoszonych strat finansowych i niższych kosztów agencji (w tym kosztów postępowania sądowego, ewentualnych kar) w przypadku niewywiązania się z tego obowiązku. Zarząd i audytorzy prywatnych przedsiębiorstw pośrednio lub bezpośrednio umawiają się na niższy poziom jakości sprawozdań finansowych i ponoszą niższe koszty procesowe. Van Caneghem i Van Campenhout¹³⁰ oraz Vander Bauwhede *et al.*¹³¹ wykazali, że wyższa jakość informacji sprawozdawczej zmniejsza całkowite koszty finansowania się kredytem bankowym. Chen *et al.*¹³² wskazuje, że w krajach o niskiej ochronie inwestorów, systemach finansowych opartych na bankach i silniejszej zgodności zasad ewidencji podatkowej i księgowej jakość sprawozdawczości finansowej w mniejszym stopniu sprzyja złagodzeniu nieefektywności inwestycji. Hope i Vyas¹³³ dostrzegają stronę popytową wzajemnych zależności między źródłami finansowania a sprawozdawczością finansową przedsiębiorstw prywatnych (niepublicznych, nienotowanych na giełdzie papierów wartościowych) i wskazują, że wymaga ona pogłębionych badań.

Analizując przyczyny bagatelizowania znaczenia jakości informacji sprawozdawczej dla kształtowania struktury kapitałowej, Białek-Jaworska i Wójtowicz¹³⁴ wykazali ujemną zależność między zapadalnością zadłużenia z tytułu kredytu bankowego a jakością informacji finansowej (przybliżaną dyskrejonalnymi różnicami memoriałowymi ustalonymi w modelu Jones¹³⁵) oraz dodatnią zależność między zapadalnością długu w banku a różnicami między wynikiem finansowym a dochodem podatkowym. Badania Białek-Jaworskiej i Wójtowicz¹³⁶ wykazały też dodatnią zależność między kosztami finansowania długiem (w tym kredytem bankowym) a niższą jakością informacji finansowej (wyższymi dyskrejonalnymi różnicami memoriałowymi) oraz ujemną zależność między zapadalnością zadłużenia z tytułu kredytu bankowego a różnicami między wynikiem finansowym a dochodem podatkowym (przeciwą miarą do zgodności wyniku finansowego z dochodem podatkowym (ang. *book-tax conformity*)).

Blaylock, Gaertner i Shevlin¹³⁷ jako pierwsi skoncentrowali się na zbadaniu w jaki sposób zgodność wyniku księgowego i podatkowego wpływa na decyzje przedsiębiorstw dotyczące finansowania się kapitałem własnym albo długiem. Tyle, że przeciwnie do Białek-Jaworskiej (2018) badani spółki publiczne, notowane na giełdzie papierów

¹²⁷ Ball R., Shivakumar L., *Earnings quality in UK private firms: comparative loss recognition timeliness*, Journal of Accounting and Economics, 2005, 39, 83-128; Burgstahler D., Hail L., Leuz C., *The importance of reporting incentives: Earnings management in European Private and Public Firms*, The Accounting Review, 2006, 81(5), 983-1016

¹²⁸ Hope O. K., Vyas D., *Private company finance and financial reporting*, Accounting and Business Research, 2017, 47(5), 506-537

¹²⁹ Ball R., Shivakumar L., *Earnings quality in UK private firms: comparative loss recognition timeliness*, Journal of Accounting and Economics, 2005, 39, 83-128; Burgstahler D., Hail L., Leuz C., *The importance of reporting incentives: Earnings management in European Private and Public Firms*, The Accounting Review, 2006, 81(5), 983-1016; Hope O. K., Langli J. C., Thomas W. B., *Agency conflicts and auditing in private firms*, Accounting, Organizations and Society, 2012, 37(7), 500-517

¹³⁰ Van Caneghem T., Van Campenhout G., *Quantity and quality of information and SME financial structure*, Small Business Economics, 2012, 39, 341-358

¹³¹ Vander Bauwhede H., de Meyere M., Van Cauwenberge P., *Financial reporting quality and the cost of debt of SMEs*, Small Business Economics, 2015, 45, 149-164

¹³² Chen F., Hope O.-K., Li Q., Wang X., *Financial reporting quality and investment efficiency of private firms in emerging markets*, The Accounting Review, 2011, 86(4), 1255-1288

¹³³ Hope O. K., Vyas D., *Private company finance and financial reporting*, Accounting and Business Research, 2017, 47(5), 506-537

¹³⁴ Białek-Jaworska A., Wójtowicz P., *Bank debt maturity and book-tax conformity of private companies: evidence from Poland*, 6th International Scientific Conference on IFRS - Global Rules and Local Use Location: Anglo Amer Univ, Prague, Czech Republic, October 11-12, 2018

¹³⁵ Jones J., *Earnings Management during Import Relief Investigations*, Journal of Accounting Research, 1991, 29, 193-228

¹³⁶ Białek-Jaworska A., Wójtowicz P., *Bank debt maturity and book-tax conformity of private companies: evidence from Poland*, 6th International Scientific Conference on IFRS - Global Rules and Local Use Location: Anglo Amer Univ, Prague, Czech Republic, October 11-12, 2018

¹³⁷ Blaylock B., Gaertner F., Shevlin T., *Book-tax Conformity and Capital Structure*, Review of Accounting Studies, 2017, 22, 903-932

wartościowych w USA. Wyniki badania Blaylock, Gaertner i Shevlin wskazują, że niezamierzonym skutkiem zwiększonej zgodności wyniku finansowego i podatkowego amerykańskich spółek publicznych jest wzrost udziału długu w strukturze kapitałowej przedsiębiorstw na rynku amerykańskim. Białek-Jaworska (2018) wykazała jednak przeciwny wpływ wyższej zgodności wyniku finansowego z dochodem podatkowym na źródła finansowania długiem dla polskich przedsiębiorstw prywatnych, nienotowanych na giełdzie papierów wartościowych. Można to wyjaśnić tym, że w przedsiębiorstwach prywatnych można oczekiwać większej zgodności rozwiązań rachunkowych z regulacjami podatkowymi ze względu na mniejszą presję na jakość informacji sprawozdawczej i ewidencję operacji gospodarczych zgodnie z treścią ekonomiczną.¹³⁸

Ponadto Białek-Jaworska¹³⁹ zwraca uwagę na to, że ze względu na wykazywanie zadłużenia z tytułu kredytu bankowego i pożyczek łącznie w jednej pozycji sprawozdania finansowego przeprowadzone i dotychczas opublikowane na świecie badania finansowania przedsiębiorstw kredytem bankowym są obciążone uwzględnieniem w tej pozycji sprawozdania finansowego (a w konsekwencji także w tej zmiennej objaśnianej (zależnej) wykorzystywanej w badaniach empirycznych z obszaru nie tylko finansów przedsiębiorstw) także finansowania pożyczkami (bezkrytycznie, bez jakichkolwiek przypuszczeń co do jej wielkości czyli bez wiedzy o wysokości udziału zobowiązań z tytułu zaciągniętych pożyczek u jednostek pozostałych w łącznej kwocie zobowiązań z tytułu kredytu i pożyczek wobec jednostek pozostałych). Zawyża to istotnie udział kredytu bankowego w źródłach finansowania, jak i długu w strukturze kapitałowej, jeśli uznamy zgodnie z literaturą niemiecką¹⁴⁰ oraz regulacjami prawa upadłościowego pożyczki od wspólników jako formę kapitału własnego. Brak porównywalnych badań europejskich dla badania polskich przedsiębiorstw przeprowadzonego przez Białek-Jaworską¹⁴¹ wynika z faktu, że stosowane zasady sprawozdawczości zobowiązań z tytułu kredytów i pożyczek łącznie istotnie ograniczają możliwość zbadania finansowania przedsiębiorstw pożyczkami od przedsiębiorstw, zwłaszcza poza grupą kapitałową. Prowadzi to do pomijania tego źródła finansowania w badaniach empirycznych z dziedziny finansów przedsiębiorstw, zwłaszcza prywatnych, nienotowanych na giełdzie papierów wartościowych. Z tego względu przeprowadzone przez Białek-Jaworską¹⁴² badanie determinant finansowania udzielanymi pożyczkami przez przedsiębiorstwa niefinansowe zostało skoncentrowane na stronie podażowej, co umożliwiła struktura bazy danych dostarczonej przez Bisnode.

Wnioski z obserwacji empirycznych skutków nieprowadzenia rachunkowości przez przedsiębiorstwa w Polsce z perspektywy popytowej

Problem niedostarczenia na rynek informacji finansowej przez potencjalnych kredytobiorców jest szczególnie ważny dla polskiej gospodarki, gdyż małe przedsiębiorstwa mogące korzystać z uproszczeń w rachunkowości stanowią ponad 98% sektora przedsiębiorstw. A spółki osobowe mogące korzystać ze zwolnienia z prowadzenia ksiąg rachunkowych w ogóle w Polsce stanowią ponad 90% sektora przedsiębiorstw. Dodatkowo, warto podkreślić, że limit zwolnienia dotyczy spółki a nie właściciela, co powoduje, że przy osiągnięciu przez spółkę osobową rozmiarów określonych w limicie zwolnienia, właściciel (osoba fizyczna) może założyć kolejną spółkę osobową i przenieść do niej część nowych klientów lub nowych umów. Spółki osobowe nie podlegają w Polsce pod definicję jednostek powiązanych w ramach grup kapitałowych. Na skutek stosowania uproszczeń w rachunkowości i silnego wpływu prawa podatkowego na wynik finansowy informacje pochodzące ze sprawozdawczości finansowej małych przedsiębiorstw tracą cechy jakościowe, zwłaszcza jeśli właściciel kieruje się (postępując przy tym racjonalnie) motywem optymalizacji opodatkowania lub nawet dążeniem do obniżenia podstawy opodatkowania, jak i kosztów zatrudnienia, zakładając kolejną spółkę osobową, aby zminimalizować koszty składek na ubezpieczenie społeczne pracowników, umożliwiając im jednocześnie zwiększenie wynagrodzenia netto. Takie zachowania zyskują akceptację społeczną ze względu na dostrzegalne i mierzalne korzyści obu stron, pomimo negatywnych efektów zewnętrznych i utraty dobrobytu społecznego, które generują.

Brak dostępu do informacji sprawozdawczej pochodzącej z rzetelnie prowadzonego systemu rachunkowości utrudnia kredytodawcy analizę zdolności kredytowej, a w konsekwencji ogranicza dostęp do kredytu bankowego wielu (nawet można przypuszczać, że większości) spółek osobowych, korzystających ze zwolnienia z prowadzenia ksiąg rachunkowych.

Białek-Jaworska i Opolski¹⁴³ uzasadniają, że skutkiem tak wysokiego limitu zwolnienia spółek osobowych w Polsce z prowadzenia ksiąg rachunkowych jest pobudzenie popytu prywatnych małych i średnich przedsiębiorstw (MSP) na

¹³⁸ Piosik A. (red. nauk.), *Kształtowanie zysków podmiotów sprawozdawczych w Polsce: MSR / MSSF a ustawa o rachunkowości*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2013

¹³⁹ Białek-Jaworska A., *Uwarunkowania, mechanizmy i efekty udzielania pożyczek przez przedsiębiorstwa niefinansowe*, CeDeWu, Warszawa 2018

¹⁴⁰ Oplustil K., *Pożyczki wspólników udzielane spółkom kapitałowym. Analiza regulacji art. 14 paragraf 3 i art. 189 paragraf 2 k.s.h.*, Zakamycze, 2001

¹⁴¹ Białek-Jaworska A., *Uwarunkowania, mechanizmy i efekty udzielania pożyczek przez przedsiębiorstwa niefinansowe*, CeDeWu, Warszawa 2018

¹⁴² Białek-Jaworska A., *Uwarunkowania, mechanizmy i efekty udzielania pożyczek przez przedsiębiorstwa niefinansowe*, CeDeWu, Warszawa 2018

¹⁴³ Białek-Jaworska A., Opolski K., *Provision of loans as a strategic choice of an enterprise*, E-finance, 2018, 14(1), 12-26

alternatywne źródła finansowania i wykształcenie alternatywnych sposobów pozyskiwania funduszy zwrotnych na prowadzenie działalności, rozwój (np. zwiększenie sprzedaży) i inwestycje. Wyniki wcześniejszych badań Białek-Jaworskiej¹⁴⁴ ze współautorami wskazują, że dominującym źródłem finansowania MSP jest kredyt handlowy udzielany przez dostawców. W literaturze analizowany jest „efekt redystrybucji” kredytu bankowego za pośrednictwem kredytu handlowego (czyli odroczenia terminu płatności za dostawy lub usługi) jako mechanizm łagodzący ograniczenia w dostępie do źródeł finansowania w okresie restrykcyjnej polityki monetarnej lub kryzysu finansowego.¹⁴⁵ Zgodnie z hipotezą redystrybucji przedsiębiorstwa mające lepszy dostęp do finansowania z banku (np. kredytem bankowym) dostarczają go za pośrednictwem kredytu handlowego przedsiębiorstwom odczuwającym jego niedobór. Z kolei literatura poświęcona grupom kapitałowym omawia rolę pożyczek udzielanych w ramach wewnętrznego rynku kapitałowego w zarządzaniu płynnością, jak i finansowaniu inwestycji realizowanych przez przedsiębiorstwa doświadczające ograniczeń w dostępie do kredytu bankowego¹⁴⁶. W świetle wyników badań Białek-Jaworskiej¹⁴⁷ finansowanie się pożyczkami od innych przedsiębiorstw niefinansowych w Polsce jest konsekwencją korzystania z uproszczeń w rachunkowości (ograniczenia się do prowadzenia ewidencji podatkowej co potwierdzają dane GUS wskazujące, że Podatkową Książkę Przychodów i Rozchodów prowadzi w Polsce ponad 67% przedsiębiorstw ogółem) oraz wpływu prawa podatkowego na cechy jakościowe informacji finansowych pochodzących ze sprawozdawczości MSP. Białek-Jaworska¹⁴⁸ zbadała wpływ zgodności wyniku finansowego z dochodem podatkowym na wybór źródeł finansowania dokonywany przez MSP w Polsce, a w szczególności na strukturę kapitałową, koszty i okres zapadalności kredytu bankowego (i pożyczek). Pozwoliło to autorce na rozpoznanie przyczyn zapotrzebowania na finansowanie pożyczkami od przedsiębiorstw niefinansowych, które wiążą się z asymetrią informacji między małym przedsiębiorstwem (aplikującym o kredyt) a bankiem. Przyczyną tej asymetrii jest nieprowadzenie ksiąg rachunkowych, nieustalanie wyniku finansowego wg zasad rachunkowości, w tym memoriału, koncentracja jedynie na skutkach podatkowych prowadzonych operacji gospodarczych, nadmiernego unikania opodatkowania, a w przypadku prywatnych spółek z ograniczoną odpowiedzialnością, obowiązkowo prowadzących księgi rachunkowe, także utrata cech jakościowych informacji finansowych pochodzących ze sprawozdawczości finansowej.

Wnioski z obserwacji empirycznych skutków nieprowadzenia rachunkowości przez przedsiębiorstwa w Polsce z perspektywy podażowej

Badania empiryczne, których wyniki omówiono w tym referacie, zostały przeprowadzone przez Białek-Jaworską¹⁴⁹ na niezbilansowanym panelu 30 000 prywatnych przedsiębiorstw niefinansowych, głównie spółek z ograniczoną odpowiedzialnością i w dziewięciokrotnie mniejszym zakresie - spółek akcyjnych z siedzibą w Polsce, nienotowanych na giełdzie papierów wartościowych, które złożyły sprawozdania finansowe w Krajowym Rejestrze Sądowym (KRS) za lata 2003-2014. Dane zostały pozyskane ze zgromadzonych przez firmę Bisnode sprawozdań finansowych prywatnych przedsiębiorstw (bez spółek z branży finansowej, ubezpieczeniowej, budowlanej, handlowej i ochrony zdrowia). Badanie dotyczące udzielanych pożyczek zostało przeprowadzone na podpróbie obejmującej dane ponad 4 400 prywatnych przedsiębiorstw niefinansowych zawierające 22 435 obserwacji z dodatnimi wartościami inwestycji długoterminowych lub krótkoterminowych z tytułu udzielonych pożyczek jednostkom pozostałym lub jednostkom powiązanym.

Z jednej strony zjawisko udzielania pożyczek przez przedsiębiorstwa niefinansowe poza grupą kapitałową można uznać za pozytywne, gdyż zapewnia finansowanie podmiotom słabszym, o ograniczonym dostępie do kredytu

¹⁴⁴ Białek-Jaworska A., Dzik A., Nehrebecka N., *Wpływ polityki monetarnej na źródła finansowania przedsiębiorstw w Polsce w latach 1995-2012*, Materiały i Studia nr 304, Narodowy Bank Polski Instytut Ekonomiczny, Warszawa 2014; Nehrebecka N., Białek-Jaworska A., Brzozowski M., *Determinanty oszczędności przedsiębiorstw i ich wpływ na sytuację makroekonomiczną Polski w latach 1995-2012*, Materiały i Studia nr 319, Narodowy Bank Polski Instytut Ekonomiczny, Warszawa 2015

¹⁴⁵ Meltzer A. H., *Mercantile credit, monetary policy, and size of firms*, Review of Economics and Statistics, 1960, 42(4), 429-437; Blasio G.D., *Does trade credit substitute bank credit? Evidence from firm-level data*, Economic notes, 2005, 34(1), 85-112; Love I., Preve L. A., Sarria-Allende V., *Trade credit and bank credit: Evidence from recent financial crises*, Journal of Financial Economics, 2007, 83(2), 453-469; Garcia-Appendini E., Montoriol-Garriga J., *Firms as liquidity providers: Evidence from the 2007-2008 financial crisis*, Journal of Financial Economics, 2013, 109(1), 272-291; Wawryszuk-Misztal A., *Należności i zobowiązania krótkoterminowe przedsiębiorstw w okresie spowolnienia gospodarczego*, Zarządzanie i Finanse, 2013, 11(2/2), 503-514; Ziętek-Kwaśniewska K., *Zależności między wykorzystaniem kredytu handlowego i bankowego w świetle teorii i badań*, Roczniki Ekonomii i Zarządzania, 2013, 5(41), 171-190

¹⁴⁶ Białek-Jaworska A., Dec K., *Pożyczki od jednostek powiązanych a wygładzanie zysków przez polskie przedsiębiorstwa prywatne*, Zeszyty Teoretyczne Rachunkowości, 2018, 102(158), s. 11-34

¹⁴⁷ Białek-Jaworska A., *Uwarunkowania, mechanizmy i efekty udzielania pożyczek przez przedsiębiorstwa niefinansowe*, CeDeWu, Warszawa 2018

¹⁴⁸ Białek-Jaworska A., *Uwarunkowania, mechanizmy i efekty udzielania pożyczek przez przedsiębiorstwa niefinansowe*, CeDeWu, Warszawa 2018

¹⁴⁹ Białek-Jaworska A., *Uwarunkowania, mechanizmy i efekty udzielania pożyczek przez przedsiębiorstwa niefinansowe*, CeDeWu, Warszawa 2018

bankowego, ale z drugiej może obniżać rentowność i wielkość inwestycji spółek niefinansowych udzielających pożyczek. Pożyczki udzielone przedsiębiorstwom niepowiązanym kapitałowo zapewniają pożyczkobiorcom i grupie kapitałowej możliwość skorzystania z tarczy podatkowej, ale zwiększają koszty bankructwa.

Poza tymi skutkami udzielanie pożyczek z nadwyżki pieniężnej niepowiązanym kapitałowo przedsiębiorstwom powoduje również niedoinwestowanie. Ograniczenie inwestycji przez pożyczkodawcę gromadzącego wysokie zasoby środków pieniężnych wynika ze skłonności menedżerów do wykorzystywania gotówki do pożyczania pieniędzy niepowiązanym kapitałowo przedsiębiorstwom zamiast podejmowania projektów inwestycyjnych obarczonych ryzykiem. Szczególnie w okresach turbulencji, gdy akcjonariusze ograniczają dokapitalizowanie spółki (zmniejszają wpłaty na rzecz kapitału własnego). Pożyczki udzielane przez prywatne przedsiębiorstwa niefinansowe w celu przeciwdziałania utracie płynności i sytuacjom kryzysowym, a nawet upadłości, innych przedsiębiorstw spoza grupy kapitałowej oznaczają wchodzenie przez tych alternatywnych pożyczkodawców w rolę klasycznie przypisywaną bankom lub innym podobnym instytucjom finansowym. Może to też wskazywać na pełnienie przez te przedsiębiorstwa niefinansowe funkcji pożyczkodawcy ostatniej szansy (instancji) podobnie do funkcji banku centralnego w okresie kryzysu finansowego. Takie działania podejmowane przez nieprofesjonalnych pożyczkodawców może spowodować wzrost ryzyka kredytowego w sektorze przedsiębiorstw wynikającego nie tylko z niedoinwestowania, ale również z problemów z płynnością i zwiększeniem ograniczeń w dostępie do źródeł finansowania. Efekt redystrybucji środków pożyczonych z banków przez przedsiębiorstwa posiadające zdolność kredytową do niepowiązanych kapitałowo przedsiębiorstw (doświadczających ograniczeń w dostępie do źródeł finansowania) może stanowić istotne zagrożenie dla stabilności systemu finansowego z powodu ryzyka niewypłacalności tych „pośrednich kredytobiorców” i ich niezdolności do spłaty pożyczek.

Wyniki badania determinant, mechanizmu i skutków redystrybucji oszczędności przedsiębiorstw niefinansowych za pośrednictwem udzielanych pożyczek

Wykorzystując dynamiczny model panelowy Arellano-Bonda¹⁵⁰, Białek-Jaworska¹⁵¹, Białek-Jaworska i Opolski¹⁵² wykazali wpływ udzielonych pożyczek na strukturę kapitałową pożyczkodawców, długoterminowe zadłużenie pożyczkodawców z tytułu kredytu bankowego oraz zapadalność zaciągniętego przez pożyczkodawców kredytu bankowego. Skutki udzielania pożyczek w postaci ograniczenia możliwości rozwoju pożyczkodawcy (aproxymowane stopą wzrostu sprzedaży) i wielkości dywidend wypłacanych przez pożyczkodawców zbadała przy wykorzystaniu Uogólnionej Metody Momentów (GMM). Natomiast wpływ udzielania pożyczek na rentowność pożyczkodawców autorka analizowała za pomocą dwustopniowego estymatora dynamicznego modelu panelowego GMM. Przyczyny udzielania pożyczek przedsiębiorstwom spoza grupy kapitałowej oraz reakcję wielkości inwestycji w środki trwałe oraz zaangażowania kapitałowego (inwestycji w udziały lub akcje innych przedsiębiorstw) na szok w udzielaniu pożyczek Białek-Jaworska (2018) zbadała z wykorzystaniem panelowego modelu wektorowej autoregresji dla danych mikroekonomicznych.¹⁵³ Zastosowana metoda łączy tradycyjne podejście wektorowej autoregresji (VAR), które w układzie równań traktuje wszystkie zmienne jako endogeniczne, z analizą mikroekonometryczną na jednostkowych danych ze sprawozdań finansowych przedsiębiorstw. Podejście to jest wskazane, gdy prowadzona jest analiza zjawiska bez silnych wstępnych założeń co do jego postaci z wykorzystaniem podejścia panelowego (system GMM), które pozwala na uwzględnienie nieobserwowalnej heterogeniczności pojedynczych jednostek w panelu. Analiza wyników oszacowań w modelach autoregresyjnych opiera się na wykresach funkcji reakcji na zaburzenie losowe (IRF – *impulse-response function*), określającej dynamiczną reakcję *i*-tej zmiennej endogenicznej w modelu VAR na zaburzenie dla *j*-tego składnika losowego przy założeniu stałości pozostałych szoków.

W literaturze panelowy model wektorowej autoregresji dla danych mikroekonomicznych został wykorzystany m.in. do szacowania skutków niestabilności polityki fiskalnej przez Goczka¹⁵⁴ oraz analizy wzajemnych zależności między długiem publicznym a zadłużeniem przedsiębiorstw (efekt wypychania)¹⁵⁵. Zgodnie z obowiązującą konwencją w modelu uwzględnia się zmienne począwszy od tych, które są bardziej egzogeniczne do tych bardziej endogenicznych. Mechanizm

¹⁵⁰ Arellano M., Bond S., *Some tests of specification for panel data: Monte Carlo evidence and an application to employment equations*, The Review of Economic Studies, 1991, 58(2), 277-297

¹⁵¹ Białek-Jaworska A., *Uwarunkowania, mechanizmy i efekty udzielania pożyczek przez przedsiębiorstwa niefinansowe*, CeDeWu, Warszawa 2018

¹⁵² Białek-Jaworska A., Opolski K., *Provision of loans as a strategic choice of an enterprise*, E-finance, 2018, 14(1), 12-26

¹⁵³ Love I., Zicchino L., *Financial development and dynamic investment behavior: Evidence from panel VAR*, The Quarterly Review of Economics and Finance, 2006, 46(2), 190-210; Peltonen T. A., Sousa R. M., Vansteenkiste I. S., *Fundamentals, financial factors, and the dynamics of investment in emerging markets*, Emerging Markets Finance and Trade, 2011, 47(sup2), 88-105

¹⁵⁴ Goczek Ł., *Podejście wektorowo-autoregresyjne na próbie przekrojowo-czasowej do szacowania skutków niestabilności polityki fiskalnej*, Roczniki Kolegium Analiz Ekonomicznych, 2012, 26, 83-96

¹⁵⁵ Brzozowski M., Siwińska-Gorzela J., *The Interplay Between Public and Private External Debt Stocks*, International Finance, 2016, 19(3): 311-332

udzielania pożyczek przez przedsiębiorstwa niefinansowe Białek-Jaworska (2018) oparła na założeniu, że kolejność wpływu zmiennych jest następująca:

źródła finansowania → udzielone pożyczki → inwestycje → unikanie opodatkowania

przy czym źródła finansowania obejmują:

- kredyt bankowy,
- *cash flow* (nadwyżka pieniężna z działalności operacyjnej jako nadwyżka wpływów ponad wydatki),
- oszczędności (zasoby środków pieniężnych).

Białek-Jaworska¹⁵⁶ oddzielnie analizowała pożyczki udzielone wewnątrz i poza grupą kapitałową oraz uwzględniła inwestycje rzeczowe (wydatki na środki trwałe) oraz zaangażowanie kapitałowe (tj. inwestycje w udziały, akcje innych przedsiębiorstw). Jako główną determinantę udzielania pożyczek poza grupą kapitałową Białek-Jaworska (2018) postrzega unikanie opodatkowania (przybliżone różnicą między nominalną a efektywną stopą podatkową) jako główną determinantę udzielania pożyczek jednostką niepowiązanym kapitałowo pozwalającą pominąć restrykcje nałożone na niedostateczną (cienką) kapitalizację, tj. finansowanie spółek długiem zamiast kapitałem (przez wspólników, udziałowców). Metodologicznie efekt redystrybucji można rozumieć jako skutek, reakcję udzielonych pożyczek na zmianę zmiennych je objaśniających: źródeł finansowania, inwestycji i zaangażowania kapitałowego. Miarą skali efektu redystrybucji jest frakcja udzielonych pożyczek prognozowana na podstawie zmian zmiennych mikroekonomicznych na poziomie przedsiębiorstwa uwzględnionych w wielorównaniowym modelu służącym do estymacji funkcji impuls-reakcja.

Głównym elementem mechanizmu udzielania pożyczek przez prywatne przedsiębiorstwa niefinansowe jest gromadzenie zasobów środków pieniężnych (oszczędności) przez pożyczkodawców na potrzeby udzielania pożyczek spółkom niepowiązanym kapitałowo (poza grupą kapitałową), jak i wewnątrz grupy kapitałowej. W literaturze ekonomicznej zagadnienie oszczędności przedsiębiorstw jest wyjaśniane na gruncie teorii przedsiębiorstwa, m.in. teorii agencji, teorii hierarchii źródeł finansowania (ang. *pecking order*), teorii substytucji (ang. *trade-off*) i teorii sygnalizacji, zawodności rynku (tj. asymetrii informacji, negatywnej selekcji i pokusy nadużycia). Wykazany przez Białek-Jaworską¹⁵⁷ efekt redystrybucji dostępności kredytu bankowego za pośrednictwem udzielanych pożyczek wskazuje, że udzielanie pożyczek pełni podobną rolę do kredytu handlowego, łagodząc niedofinansowanie i bariery w dostępie do kredytu bankowego. Dostęp pożyczkodawców do kredytu bankowego umożliwia zwiększenie skali udzielanych pożyczek i łagodzi ograniczenia w dostępie do finansowania zewnętrznego podmiotów o niewystarczającej zdolności kredytowej.

Skutki dla wykorzystywania możliwości rozwojowych przez przedsiębiorstwa

Według Keynesa¹⁵⁸, podejmując decyzję o utrzymywaniu zasobów gotówki, jednostka racjonalnie gospodarująca kieruje się jednym z trzech motywów: transakcyjnym (aby uniknąć kosztów związanych z zewnętrznym finansowaniem lub likwidacją majątku), spekulacyjnym (aby osiągnąć korzyści ze spadku lub wzrostu cen inwestycji) lub przezornościowym (aby uniknąć kosztów związanych z zewnętrznym finansowaniem oraz zabezpieczyć się przed niewypłacalnością i upadłością). Przedsiębiorstwa powinny utrzymywać tzw. optymalny poziom środków pieniężnych stanowiący kompromis pomiędzy minimalizacją ryzyka niewypłacalności a maksymalizacją zysku z długoterminowych inwestycji w rozwój firmy. Utrzymywanie rezerw gotówkowych (oszczędności) wiąże się bowiem z niewykorzystywaniem ich w podstawowej działalności. Gromadzenie środków pieniężnych może wiązać się też ze zwiększeniem elastyczności finansowej na wypadek wystąpienia możliwości inwestycyjnych w przypadku występowania barier w dostępie do zewnętrznych źródeł finansowania. Alternatywnym wyjaśnieniem wysokich zasobów środków pieniężnych jest motyw spekulacyjny dotyczący utrzymywania nadwyżki środków pieniężnych na wypadek wystąpienia okazji inwestycyjnych w papiery wartościowe na rynku kapitałowym lub w środki trwałe czy zapasy towarów.

Jednak udzielanie pożyczek może generować **niekorzystne skutki**, nie tylko dla samego przedsiębiorstwa (na poziomie mikro), ale też negatywne efekty zewnętrzne na poziomie makro. Białek-Jaworska i Opolski wykazali, że udzielanie pożyczek przez przedsiębiorstwa niefinansowe¹⁵⁹:

- zmniejsza wielkość inwestycji rzeczowych (w środki trwałe) na skutek braku wolnych przepływów pieniężnych wykorzystanych już do udzielenia pożyczek,
- zmniejsza zaangażowanie kapitałowe. Występuje efekt substytucji między bezzwrotnym i nieoprocentowanym finansowaniem spółki poprzez wniesienie wkładów na pokrycie kapitału a zwrotnymi

¹⁵⁶ Białek-Jaworska A., *Uwarunkowania, mechanizmy i efekty udzielania pożyczek przez przedsiębiorstwa niefinansowe*, CeDeWu, Warszawa 2018

¹⁵⁷ Białek-Jaworska A., *Uwarunkowania, mechanizmy i efekty udzielania pożyczek przez przedsiębiorstwa niefinansowe*, CeDeWu, Warszawa 2018

¹⁵⁸ Keynes J. M., *The General Theory of Employment Interest and Money*, Macmillan and Co. Limited, London 1936

¹⁵⁹ Białek-Jaworska A., Opolski K., *Provision of loans as a strategic choice of an enterprise*, E-finance, 2018, 14(1), 12-26

pożyczkami od wspólników, umożliwiającymi wypłatę odsetek niezależnie od kondycji finansowej spółki-pożyczkobiorcy,

- obniża rentowność przedsiębiorstw udzielających pożyczek poza grupą kapitałową, zmniejsza zyski i rentowność pożyczkodawców, będących przedsiębiorstwami niefinansowymi, ze względu na zmniejszenie płynności i ograniczenie inwestycji lub rezygnację z realizacji projektów o dodatniej wartości bieżącej netto na skutek braku wolnych przepływów pieniężnych przeznaczonych na udzielanie pożyczek, poza grupą kapitałową,
- obniża możliwości rozwojowe pożyczkodawcy (przybliżane stopą wzrostu sprzedaży) wewnątrz grupy kapitałowej, jak i poza nią, na skutek wycofania z nich zasobów, które mogłyby zostać alternatywnie zainwestowane i przyczynić się do wykorzystania nadarżających się okazji inwestycyjnych,
- poza grupą kapitałową wpływa na zmniejszenie wypłacanych dywidend przeciwnie niż w przypadku pożyczek wewnątrzgrupowych. Udzielanie pożyczek wewnątrz grupy kapitałowej na ogół służy do zarządzania płynnością, natomiast finansowanie pożyczkami przedsiębiorstw spoza grupy kapitałowej może prowadzić do tunelowania udziałowców mniejszościowych, a w konsekwencji ograniczenia lub obniżenia wielkości wypłaty dywidend.

Zmniejszenie zaangażowania kapitałowego w innych przedsiębiorstwach przez udzielanie im pożyczek jest m.in. spowodowane relatywnie lepszą pozycją pożyczek niż wkładów kapitałowych w hierarchii wierzytelności na potrzeby dochodzenia roszczeń w przypadku upadłości przedsiębiorstwa ze względu na możliwość dochodzenia ich zwrotu wraz z odsetkami. Efekt substytucji wkładów kapitałowych pożyczkami jest m.in. skutkiem ograniczeń zaliczania do kosztów podatkowych odsetek od pożyczek przy udziale w kapitale wynoszącym co najmniej 25% wprowadzonych przepisami dotyczącymi niedostatecznej (cienkiej) kapitalizacji w ustawie o podatku dochodowym od osób prawnych. Udziałowcy preferują pożyczki jako formę dokapitalizowania spółki, gdyż umożliwiają one uzyskanie zwrotu w postaci odsetek nawet w przypadku ponoszenia strat finansowych przez pożyczkobiorcę (w przeciwieństwie do ograniczeń wypłaty dywidendy w takiej sytuacji). Wypłata dywidend jest uzależniona bowiem od uchwały zgromadzenia wspólników lub akcjonariuszy dotyczącej podziału wypracowanego zysku. Proces finansowania przedsiębiorstw spoza grupy kapitałowej pożyczkami może być również wyrazem realizacji celów agenta odmiennych od interesów pryncypała ze względu na asymetrię informacji między pryncypałem a agentem.¹⁶⁰

Zakończenie

Referat stanowi głos w dyskusji na temat znaczenia rachunkowości finansowej i generowanej przez nią informacji sprawozdawczej w pozyskiwaniu finansowania zwrotnego przez małe i średnie przedsiębiorstwa prywatne w Polsce. Przytoczone wyniki badań Białek-Jaworskiej dostarczyły dowodów empirycznych na wzajemne zależności między informacjami finansowymi ujawnianymi w sprawozdawczości finansowej prywatnych przedsiębiorstw (niższą w przypadku wyższej zgodności wyniku finansowego z dochodem podatkowym) a zewnętrznymi źródłami finansowania o charakterze długu. Wyniki badań wskazują, że prywatne przedsiębiorstwa niefinansowe (spółki z ograniczoną odpowiedzialnością i spółki akcyjne nienotowane na giełdzie papierów wartościowych) wchodzą w rolę pożyczkodawców przypisaną bankom i innym instytucjom finansowym prowadzącym działalność depozytową. Przyczyną działalności pożyczkowej prywatnych przedsiębiorstw niefinansowych jest ograniczony dostęp do kredytu bankowego przedsiębiorstw prywatnych o niskiej jakości informacji sprawozdawczej wynikającej z prowadzenia ewidencji zgodnie z przepisami podatkowymi (spółki osobowe korzystające ze zwolnienia z prowadzenia ksiąg rachunkowych), a w mniejszym stopniu w oparciu o zasady rachunkowości nieuznawane przez przepisy podatkowe (większej zgodności wyniku księgowego i dochodu podatkowego prywatnych spółek kapitałowych).

Sprawozdawczość finansowa przedsiębiorstw odgrywa kluczową rolę w systemie gospodarczym opartym na rynku kapitałowym, chociaż literatura naukowa z obszaru rachunkowości przypisuje jej mniejszą rolę w gospodarkach opartych na sektorze bankowym ze względu na bankowość relacyjną i szerszy dostęp kredytodawcy do informacji o kredytobiorcy dzięki monitorowaniu i kontroli. Rachunkowość prywatnych przedsiębiorstw w większym stopniu kieruje się przepisami podatkowymi niż standardami rachunkowości. Zwolennicy większej zgodności wyniku księgowego z podatkowym jako zalety wskazują niższą motywację przedsiębiorstw do aktywnego kształtowania zysków, ponieważ zawyżanie zysków oznaczałoby konieczność zapłaty wyższych podatków. Dodatkowo rodzi to mniej bodźców do zaniżania dochodu do opodatkowania, gdyż obniżanie dochodu do opodatkowania w celu uniknięcia podatków wymagałoby od przedsiębiorstw raportowania niższych zysków dla udziałowców i akcjonariuszy. Należy wyraźnie podkreślić, że silne oddziaływanie przepisów podatkowych na rachunkowość w Polsce i korzystanie przez 90% (w 2018 r. - 88%) przedsiębiorstw ze zwolnienia z prowadzenia ksiąg rachunkowych nie tylko wpływa na wewnętrzne procesy decyzyjne, ale też ogranicza dostęp do zewnętrznych źródeł finansowania na skutek asymetrii informacji między kredytodawcą a przedsiębiorstwem prywatnym aplikującym o kredyt bankowy.

Problem jest szczególnie ważny dla polskiej gospodarki, gdyż małe przedsiębiorstwa mogące korzystać z uproszczeń w rachunkowości stanowią ponad 98% sektora przedsiębiorstw. Na skutek stosowania uproszczeń w rachunkowości i

¹⁶⁰ Białek-Jaworska A., *Uwarunkowania, mechanizmy i efekty udzielania pożyczek przez przedsiębiorstwa niefinansowe*, CeDeWu, Warszawa 2018

silnego wpływu prawa podatkowego na wynik finansowy informacje pochodzące ze sprawozdawczości finansowej małych przedsiębiorstw niejednokrotnie ograniczają się do dochodu podatkowego i podstawy opodatkowania, co utrudnia kredytodawcy analizę zdolności kredytowej, a w konsekwencji ogranicza dostęp do kredytu bankowego. Stwarza to potrzebę ich finansowania przez przedsiębiorstwa niefinansowe i świadczy o występowaniu efektu redystrybucji zgromadzonych zasobów środków pieniężnych (oszczędności) za pomocą udzielania pożyczek oprócz kredytu handlowego.

Wyniki badań Białek-Jaworskiej¹⁶¹ mogą przyczynić się do zmian polityki opartej na faktach (ang. *evidence-based policy*) ukierunkowanej na zwiększenie dostępności źródeł finansowania dla MSP poprzez wskazanie skali zjawiska, uwarunkowań (determinant), mechanizmu oraz potencjalnych skutków wynikających z udzielania pożyczek przez niefinansowe spółki z ograniczoną odpowiedzialnością poza grupą kapitałową.

Literatura:

- Arellano M., Bond S., *Some tests of specification for panel data: Monte Carlo evidence and an application to employment equations*, The Review of Economic Studies, 1991, 58(2), 277-297
- Ball R., Shivakumar L., *Earnings quality in UK private firms: comparative loss recognition timeliness*, Journal of Accounting and Economics, 2005, 39, 83-128
- Bergner S. M., Heckemeyer J. H., *Simplified Tax Accounting and the Choice of Legal Form*, European Accounting Review, 2017, 26(3), 581-601
- Berzins J., Bøhren Ø., Rydland P., *Corporate finance and governance in firms with limited liability: basic characteristics*. Research Report No. 1, Centre for Corporate Governance Research, Norwegian Business School 2008
- Białek-Jaworska A., *Chapter 12. The sources of corporate savings in the era of financialization*, 180-196 [w:] Gemzik-Salwach A., Opolski K., *Financialization and the Economy*, Routledge Taylor & Francis Group
- Białek-Jaworska A., Dec K., *Pożyczki od jednostek powiązanych a wygładzanie zysków przez polskie przedsiębiorstwa prywatne*, Zeszyty Teoretyczne Rachunkowości, 2018, 102(158), s. 11-34
- Białek-Jaworska A., Dzik A., Nehrebecka N., *Wpływ polityki monetarnej na źródła finansowania przedsiębiorstw w Polsce w latach 1995-2012*, Materiały i Studia nr 304, Narodowy Bank Polski Instytut Ekonomiczny, Warszawa 2014
- Białek-Jaworska A., Opolski K., *Provision of loans as a strategic choice of an enterprise*, E-finance, 2018, 14(1), 12-26
- Białek-Jaworska A., *Uwarunkowania, mechanizmy i efekty udzielania pożyczek przez przedsiębiorstwa niefinansowe*, CeDeWu, Warszawa 2018
- Białek-Jaworska A., Wójtowicz P., *Bank debt maturity and book-tax conformity of private companies: evidence from Poland*, 6th International Scientific Conference on IFRS - Global Rules and Local Use Location: Anglo Amer Univ, Prague, Czech Republic, October 11-12, 2018
- Blasio G.D., *Does trade credit substitute bank credit? Evidence from firm-level data*, Economic notes, 2005, 34(1), 85-112
- Blaylock B., Gaertner F., Shevlin T., *Book-tax Conformity and Capital Structure*, Review of Accounting Studies, 2017, 22, 903-932
- Brzozowski M., Siwińska-Gorzelak J., *The Interplay Between Public and Private External Debt Stocks*, International Finance, 2016, 19(3): 311-332
- Burgstahler D., Hail L., Leuz C., *The importance of reporting incentives: Earnings management in European Private and Public Firms*, The Accounting Review, 2006, 81(5), 983-1016
- Chen F., Hope O.-K., Li Q., Wang X., *Financial reporting quality and investment efficiency of private firms in emerging markets*, The Accounting Review, 2011, 86(4), 1255-1288
- Garcia-Appendini E., Montoriol-Garriga J., *Firms as liquidity providers: Evidence from the 2007-2008 financial crisis*, Journal of Financial Economics, 2013, 109(1), 272-291
- Goczek Ł., *Podejście wektorowo-autoregresyjne na próbie przekrojowo-czasowej do szacowania skutków niestabilności polityki fiskalnej*, Roczniki Kolegium Analiz Ekonomicznych, 2012, 26, 83-96
- GUS, *Rachunki narodowe według sektorów i podsektorów instytucjonalnych w latach 2011-2014*, Studia i analizy statystyczne, Warszawa, sierpień 2016, <http://www.stat.gov.pl> [dostęp online 31.12.2017]
- Hope O. K., Langli J. C., Thomas W. B., *Agency conflicts and auditing in private firms*, Accounting, Organizations and Society, 2012, 37(7), 500-517
- Hope O. K., Vyas D., *Private company finance and financial reporting*, Accounting and Business Research, 2017, 47(5), 506-537
- IMF, Sahay R., Čihák M., N'Diaye P., Barajas A., Bi R., Ayala D., Gao Y., Kyobe A., Nguyen L., Saborowski Ch., Sviryzdenka K., Yousefi R.S., *Rethinking Financial Deepening: Stability and Growth in Emerging Markets*, International Monetary Fund, IMF Staff Discussion Note no. SDN/15/08, 2015
- Jones J., *Earnings Management during Import Relief Investigations*, Journal of Accounting Research, 1991, 29, 193-228

¹⁶¹ Białek-Jaworska A., *Uwarunkowania, mechanizmy i efekty udzielania pożyczek przez przedsiębiorstwa niefinansowe*, CeDeWu, Warszawa 2018

- Keynes J. M., *The General Theory of Employment Interest and Money*, Macmillan and Co. Limited, London 1936
- Love I., Preve L. A., Sarria-Allende V., *Trade credit and bank credit: Evidence from recent financial crises*, Journal of Financial Economics, 2007, 83(2), 453-469
- Love I., Zicchino L., *Financial development and dynamic investment behavior: Evidence from panel VAR*, The Quarterly Review of Economics and Finance, 2006, 46(2), 190-210
- Meltzer A. H., *Mercantile credit, monetary policy, and size of firms*, Review of Economics and Statistics, 1960, 42(4), 429-437
- Nehrebecka N., Białek-Jaworska A., Brzozowski M., *Determinanty oszczędności przedsiębiorstw i ich wpływ na sytuację makroekonomiczną Polski w latach 1995-2012*, Materiały i Studia nr 319, Narodowy Bank Polski Instytut Ekonomiczny, Warszawa 2015
- Oplustil K., Pożyczki wspólników udzielane spółkom kapitałowym. Analiza regulacji art. 14 paragraf 3 i art. 189 paragraf 2 k.s.h., Zakamycze, 2001, s. 160
- Peltonen T. A., Sousa R. M., Vansteenkiste I. S., *Fundamentals, financial factors, and the dynamics of investment in emerging markets*, Emerging Markets Finance and Trade, 2011, 47(sup2), 88-105
- Piosik A. (red. nauk.), *Kształtowanie zysków podmiotów sprawozdawczych w Polsce: MSR / MSSF a ustawa o rachunkowości*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2013
- Van Caneghem T., Van Campenhout G., *Quantity and quality of information and SME financial structure*, Small Business Economics, 2012, 39, 341-358
- Vander Bauwhede H., de Meyere M., Van Cauwenberge P., *Financial reporting quality and the cost of debt of SMEs*, Small Business Economics, 2015, 45, 149-164
- Wawryszuk-Misztal A., *Należności i zobowiązania krótkoterminowe przedsiębiorstw w okresie spowolnienia gospodarczego*, Zarządzanie i Finanse, 2013, 11(2/2), 503-514
- Ziętek-Kwaśniewska K., *Zależności między wykorzystaniem kredytu handlowego i bankowego w świetle teorii i badań*, Roczniki Ekonomii i Zarządzania, 2013, 5(41), 171-190

Anna Bisaga, Stanisława Sokółowska

Uniwersytet Opolski,
Instytut Ekonomii i Finansów, Instytut Nauk o Zarządzaniu i Jakości

Rola wpr w rozwoju rolnictwa w polskich regionach na przykładzie badań w województwie opolskim

Streszczenie: Celem opracowania jest wyjaśnienie przyczyn modernizacji Wspólnej Polityki Rolnej (WPR) oraz przedstawienie opinii i oczekiwań rolników dotyczących planowanej reformy. Spór o wartość dodaną WPR doprowadził do wniosku, że „ani podejście odgórne, ani uniwersalne” nie poprawią skuteczności tej polityki i nie zapewnią jej uproszczenia. Podstawą reformy WPR po 2020 r. jest zatem nowy paradygmat zmiany instytucjonalnej, w którym to kraje członkowskie, w oparciu o wspólnie uzgodnione cele, będą kreować plany strategiczne WPR oraz tworzyć środowisko instytucjonalne i struktury zarządzania służące wdrażaniu tej polityki i monitorowaniu jej efektów. Takie podejście ma zapewnić większą endogeniczną mobilizację instytucjonalną beneficjentów.

Pierwotny materiał empiryczny zebrano metodą wywiadu kwestionariuszowego w 100 celowo dobranych gospodarstwach rolnych z reprezentatywnych gmin województwa opolskiego. Na podstawie przeprowadzonych badań stwierdzono, że dla rolników największy problem stanowi zrównoważone zarządzanie ziemią, a proponowana zmiana instytucjonalna może wzmocnić ich gotowość do wdrażania procesów modernizacyjnych. Od planowanej reformy WPR rolnicy oczekują głównie: bezpośredniego wsparcia dochodów oraz takiego ukierunkowania środków na inwestycje, które będą sprzyjać technologicznej optymalizacji produkcji. Doskonalenia zarządzania funkcją środowiskową w rolnictwie respondenci upatrują w stanowieniu wymagań (norm środowiskowych) na poziomie krajowym i regionalnym.

**THE ROLE OF CAP IN THE DEVELOPMENT OF AGRICULTURE IN POLISH REGIONS – A
CASE STUDY OF OPOLE PROVINCE**

Summary: The aim of this study is to explain the causes behind the modernization of the Common Agricultural Policy (CAP) and to present opinions as well as expectations on the part of farmers in connection with the planned reform. The debate about the added value of CAP has led to the conclusion that “neither a top-down attitude nor a universal one” will improve the effectiveness of this policy or will contribute to simplification of it. The basis of the CAP reform after 2020 is thus a new paradigm of institutional transformation, in which member states – on the basis of commonly accepted targets – will create strategic plans of CAP and will establish an institutional environment and management structures that serve implementation of this policy and monitoring of its effects. Such an attitude is supposed to secure beneficiaries’ greater endogenous institutional mobilization.

The primary empirical material was collected with the use of the questionnaire survey method in 100 agricultural holdings based in representative communes of Opole Province, which were specially selected for the purpose. On the basis of the conducted research it was found that the biggest problem for farmers is posed by sustainable management of land and the proposed institutional change can strengthen their readiness to implement modernization processes. The farmers expect the following from the planned reform of CAP: direct support of their incomes and such channeling of means designed for investment that will be conducive to technological optimization of production. Perfecting the management of environmental function in agriculture is seen by them in establishment of relevant requirements (environmental norms) on the domestic and regional levels.

Słowa kluczowe: modernizacja WPR, zmiana instytucjonalna, ekologizacja rolnictwa, współpraca sieciowa

Keywords: modernization of the CAP, institutional change, ecologization of agriculture, network cooperation

Wstęp

Wspólna Polityka Rolna (WPR), dotychczas najbardziej uniwersalna i najbardziej kosztowna polityka Unii Europejskiej (UE), aby spełniać swoje funkcje w dobie globalizacji musi podlegać ciągłym zmianom. Od jakości polityki rolnej zależy bowiem nie tylko przyszłość rolnictwa, obszarów wiejskich oraz organizacja najlepiej zintegrowanego na świecie rynku rolnego, ale także równowaga na innych rynkach. Nie jest przypadkowa teza, że kryzysy rolne poprzedzały kryzysy gospodarcze. W tym kontekście ocena WPR i jej ewolucji musi uwzględniać także znaczenie tej polityki we wzroście gospodarczym, a obecnie we wzroście gospodarczym zapewniającym trwałość rozwoju zrównoważonego i kształtowanie się nowego paradygmatu technologiczno-społecznego nowoczesności¹⁶².

Paradygmat zrównoważonego rozwoju jest dyskretny: powstanie określonej teorii bądź uprawomocnienie nowej strategii przerywa jego ciągłość i daje początek nowej racjonalności systemowej warunkującej zarówno racjonalność techniczną/instrumentalną (racjonalność ukierunkowaną na cel), jak też racjonalność komunikacyjną¹⁶³. Problemem racjonalności systemowej jest tworzenie właściwych proporcji i sprzężeń zwrotnych pomiędzy głównymi mediami odpowiedzialnymi za jej holistyczny charakter: pieniądzem, władzą, wpływami i wartościami¹⁶⁴. W prezentowanym opracowaniu stawiana jest teza, że WPR jest zarówno polityką rynkową, jak również polityką strukturalną. Tylko w takiej zależności może być ona źródłem modernizacji rolnictwa i obszarów wiejskich oraz ich adaptacji do potrzeb kreowanych obecnie czynników rozwojowych. Polska początkowo uczestniczyła w reformowaniu WPR w sposób przedmiotowy. Proponowana obecnie zmiana matrycy instytucjonalnej WPR umożliwia:

- wzmocnienie prawa rolnego,
- stworzenie struktur rządzenia (współzarządzania) zdolnych do sterowania modernizacją polskiego rolnictwa,
- wykreowanie takiej strategii rozwoju rolnictwa w polskich regionach, która zapewni trwałość zrównoważenia w rolnictwie intensywnym i innych systemach produkcji rolnej,
- włączenie rolnictwa do gospodarki o obiegu zamkniętym i innych ekosystemów biznesu mających swój początek na obszarach wiejskich,
- przywrócenie znaczenia rolnictwa w rozwoju regionalnym poprzez jego inteligentne zakorzenienie w terytorium.

Dotychczasowe wyniki badań nad efektami Wspólnej Polityki Rolnej w polskich regionach¹⁶⁵ potwierdzają, że objęcie polskiego rolnictwa instrumentami WPR pogłębiło występujące w jego obszarze zróżnicowanie strukturalne. Przyczyną tego zróżnicowania jest w dużej mierze, oprócz absorpcji środków unijnych, gotowość rolników do działań modernizacyjnych, uzależniona nie tylko od wsparcia finansowego, ale także od mobilizacji instytucjonalnej, która wyraża się w endogenicznej zmianie instytucjonalnej. Endogeniczna motywacja jest „integracją agencji” i perspektywy strukturalnej¹⁶⁶. Ważne jest pytanie: czy kształtująca się pod wpływem reformy WPR racjonalność systemowa zapewni taką równowagę składowych, zapośredniczanych z różnych systemów mediów, która stanie się bodźcem do przemian w

¹⁶² M. Castells, *Społeczeństwo sieci*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2011, s. 46-53.

¹⁶³ J. Habermas., *Teoria działania komunikacyjnego*, T. 2, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002.

¹⁶⁴ T. Parsons, *System społeczny*, Wyd. Nomos, Kraków 2009.

¹⁶⁵ A. Czudec, R. Kata, T. Miś, *Efekty polityki rolnej Unii Europejskiej na poziomie regionalnym*, Bogucki Wydawnictwo Naukowe, Poznań 2017, s. 242-243; A. Czudec, T. Miś, D. Zając, *Zrównoważony rozwój obszarów wiejskich w wymiarze regionalnym*, Bogucki Wydawnictwo Naukowe, Poznań 2018.

¹⁶⁶ A. Greif, *Institutions and the Path to the Modern Economy: Lessons from Medieval Trade*, Stanford University . Cambridge University Press, 2006.

rolnictwie, będących właściwą odpowiedzią na stojące przed nim wyzwania globalne: bezpieczeństwo żywnościowe, zmiany klimatyczne, zachowanie bioróżnorodności i europejski charakter obszarów wiejskich. Jeśli zmienia się reguły gry z pewnością zmienia się zestaw szans gospodarstw rolnych, a to może zmienić ich strategiczne zachowania.

Od WPR ekonomiści oczekiwali nie tylko wsparcia dochodów rodzinnych gospodarstw rolnych, ale także zmian strukturalnych w polskim rolnictwie. Ostatecznie można wskazać regiony, gdzie takie zmiany są silniejsze i takie, w których nastąpiło utrwalenie struktur rolnych. Zasadnicze pytanie, które w związku z tym należy postawić, to pytanie: czy WPR, którą objęto polskie rolnictwo była polityką strukturalną i w jakim zakresie.

Modernizacja WPR

W długiej historii WPR tylko dwukrotnie akty prawne regulujące system produkcji rolnej zostały opublikowane jednego dnia: 17 kwietnia 1972 r.¹⁶⁷ i 17 grudnia 2013 r.¹⁶⁸. W pierwszym przypadku inicjowały one proces modernizacji gospodarstw rolnych na poziomie całej Wspólnoty. W wyniku przyjętych rozwiązań instytucjonalnych, ułatwiających koncentrację ziemi i specjalizację produkcji oraz pionową i poziomą integrację gospodarstw rolnych powstał model rolnictwa produktywistycznego (industrialnego). Ten typ zmian strukturalnych będziemy dalej określać jako prostą modernizację rolnictwa w UE.

Analiza skutków modernizacji w ramach przyjętych wówczas rozwiązań instytucjonalnych prowadzona jest na dwóch płaszczyznach:

- pozytywnych i negatywnych efektów zewnętrznych, generowanych przez w taki sposób zmienione rolnictwa, w różnych kontekstach, w których funkcjonują gospodarstwa rolne: ekonomicznym, środowiskowym i społecznym,
- konwergencji rolnictwa europejskiego, która była ważnym celem wprowadzanych zmian.

Aby osiągnąć ten drugi cel, wraz z kolejnymi rozszerzeniami Wspólnoty, dokonywano zmian w środowisku instytucjonalnym WPR¹⁶⁹. Pomimo tego w Europie powstał dualny model rolnictwa¹⁷⁰:

- rolnictwo ściśle powiązane z gospodarką, w której jego rola ciągle ulega pomniejszaniu,
- gospodarstwa rolne, które zachowały dużą część swoich zasobów i tradycyjnych funkcji i stały się podstawą wielofunkcyjnego rozwoju wsi.

W świetle zrównoważonego rozwoju każdy z tych podsystemów wymagał zasadniczej transformacji. Początkowo poszukiwanie nowych ścieżek rozwojowych odbywało się poza modernizacją¹⁷¹. Systemy rolnictwa zrównoważonego opisywano w opozycji do rolnictwa industrialnego i identyfikowano je jako ponowoczesne¹⁷². W tym ujęciu największą trudność sprawiało wskazanie mechanizmów obecnej transformacji rolnictwa.

Nasilające się negatywne efekty zewnętrzne generowane przez proste uprzemysłowienie rolnictwa i narastająca dywergencja w rozwoju rolnictwa, a także obszarów wiejskich, sprawiły, że tzw. „wielkie rozszerzenie UE” powiązano z „przestawianiem zwrotnic”¹⁷³ w ramach WPR. Paradigmat rolnictwa wielofunkcyjnego uznano za europejski model

¹⁶⁷ Dyrektywa Rady nr 72/159/EWG z dnia 17 kwietnia 1972 r. w sprawie modernizacji gospodarstw rolnych.

Dyrektywa Rady nr 72/160/EWG z dnia 17 kwietnia 1972 r. w sprawie działań zachęcających rolników do zaprzestania uprawy ziemi i przeznaczenia wykorzystywanych użytków rolnych na cele poprawy struktury.

Dyrektywa Rady nr 72/161/ z dnia 17 kwietnia 1972 r. dotyczące prowadzenia doradztwa socjalno-ekonomicznego oraz zdobywania kwalifikacji zawodowych przez osoby zatrudnione w rolnictwie.

¹⁶⁸ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1305/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) i uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005, Dz. Urz. UE L 347/487, 20.12.2013.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1306/2013 z dnia 17 grudnia 2013 w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej, zarządzania nią i monitorowania jej oraz uchylające rozporządzenia Rady (EWG) nr 352/78, (WE) nr 165/94, (WE) nr 2799/98, (WE) nr 814/2000, (WE) nr 1290/2005 i (WE) nr 485/2008, Dz. Urz. UE L 347, 20.12.2013.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1307/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające przepisy dotyczące płatności bezpośrednich dla rolników na podstawie systemów wsparcia w ramach wspólnej polityki rolnej oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 637/2008 i rozporządzenie Rady (WE) nr 73/2009, Dz. Urz. UE L 347, 20.12.2013.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1308/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólną organizację rynków produktów rolnych oraz uchylające rozporządzenia Rady (EWG) nr 922/72, (EWG) nr 234/79, (WE) nr 1037/2001 i (WE) nr 1234/2007, Dz. Urz. UE L 347, 20.12.2013.

¹⁶⁹ B. M. Wawrzyniak, *Polityka przemian strukturalnych wobec rolnictwa w krajach Unii Europejskiej*, „Zagadnienia Doradztwa Rolniczego” 2017 nr 3 (89), s.38-53.

¹⁷⁰ Matuszczak A., *Dualny rozwój rolnictwa i obszarów wiejskich*, [w:]: A. Czyżewski. (red.), *Uniwersalia polityki rolnej w gospodarce rynkowej – ujęcie makro- i mikroekonomiczne*, Wyd. AE w Poznaniu, Poznań 2007.

¹⁷¹ J. D. van der Ploeg, *Beyond Modernization. The Impact of Endogenous Rural Development*, (Eds) G. van Dijk, 1995 Van Corcum, Assen, The Netherlands.

¹⁷² J. St. Zegar, *Współczesne wyzwania rolnictwa*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2012.

¹⁷³ J. St. Zegar, *Współczesne ...*, op. cit., s. 288.

rolnictwa zrównoważonego. W polskiej literaturze ekonomicznej podkreślano, że ten typ wielofunkcyjności rolnictwa zasadniczo różni się od tradycyjnego modelu wielofunkcyjnego gospodarstwa rolnego¹⁷⁴. Jednocześnie podkreślano, że jest model rolnictwa ponowoczesnego. W dyrektywach i rozporządzeniach UE, legitymizujących ten kierunek zmian, nie mówi się o bezpieczeństwie żywnościowym, a funkcja produkcyjna gospodarstw rolnych ulega rozmyciu. Gospodarstwo rolne jest definiowane jako działalność, która spełnia wyłącznie wymogi dobrej kultury rolnej. W związku z tym dopłaty bezpośrednio dotyczyły wszystkich, którzy utrzymują ziemię w dobrej kulturze rolnej, np. właściciele lotnisk, pól golfowych, parków rekreacyjnych etc. W ekonomii rolnej w związku z tym ekstensyfikację produkcji powszechnie traktowano jako przejaw jego zrównoważonego rozwoju. Ekologizacja rolnictwa wymagała jednak adaptacji gospodarstw do gospodarki opartej na wiedzy¹⁷⁵ i zainicjowała tworzenie nowego systemu wiedzy i informacji rolniczej (AKIS). Pozytywną konsekwencją wprowadzanych zmian była również endogenizacja rozwoju rolnictwa i poszukiwanie rozwiązań pozwalających na jego ponowne zakorzenienie w terytorium¹⁷⁶.

Kryzysy gospodarcze z 2008 i 2012 r., które poprzedzały kryzysy żywnościowe¹⁷⁷, wymusiły ponowne zdefiniowanie kwestii agrarnej¹⁷⁸ i przywróciły rangę produkcyjnej funkcji rolnictwa. Wspólna Polityka Rolna została zintegrowana ze strategią Europa 2020, a fundusze rolne zostały zintegrowane z innymi funduszami strukturalnymi (Funduszem Spójności, Europejskim Funduszem Społecznym i Europejskim Funduszem Rozwoju Regionalnego). Rolnictwo i obszary wiejskie zostały uznane za ważny czynnik trwałości rozwoju. Dyrektywy opublikowane 13 grudnia 2013 r. inicjowały nowy etap modernizacji rolnictwa i zmiany strukturalne, z którymi związana jest nowa racjonalność systemowa. Jej istotę najlepiej wyraża jednak wniosek z 2018 r. [COM (2018) 392]. Wniosek ten, z uwzględnieniem zmian z grudnia 2013 r., został wnikliwie przeanalizowany w polskiej literaturze ekonomicznej¹⁷⁹. Przywołani autorzy wskazują, że w projekcie KE mamy do czynienia z dwojakiego rodzaju nowatorskimi propozycjami:

- uwzględniającymi nowe wyzwania wobec rolnictwa i polityki rolnej związane z bezpieczeństwem żywnościowym, zmianami klimatycznymi oraz zróżnicowaniami uwarunkowań przyrodniczych i społecznych gospodarstw rolnych, wobec których są nieskuteczne rozwiązania uniwersalne,
- dotyczącymi zasadniczej zmiany w relacjach pomiędzy KE i krajami członkowskimi w procesie tworzenia szczegółowych planów strategicznych i nowych instrumentów WPR.

Przyczyny modernizacji WPR są wpisane nie tylko w każdą z wymienionych płaszczyzn, w których zaproponowano nowe rozwiązania w polityce rolnej, ale także w relacje pomiędzy sferą realną i sferą regulacyjną. Zrównoważony rozwój jest niemożliwy bez katalogu zasad definiujących „reguły gry” w ramach tego procesu. Wbrew pozorom zasad tych nie można zredukować jedynie do kategoryzacji trwałości kapitału naturalnego: słabej, wrażliwej, silnej i restrykcyjnej¹⁸⁰. Wdrażanie drabiny zrównoważonego rozwoju wymaga uwzględnienia szeregu innych zasad regulujących życie społeczne i jest ściśle powiązane z kształtowaniem demokracji deliberatywnej (partycypacyjnej)¹⁸¹. Wśród innych zasad można wymienić: pomocniczość, zrównoważony rozwój ekologiczny, wspólne dziedzictwo, różnorodność, prawa człowieka, pracę i zatrudnienie, bezpieczeństwo żywności, kapitał własny i zasadę ostrożności¹⁸². Zmodernizowana WPR, jako nowa polityka strukturalna, musi uwzględniać nie tylko uwarunkowania endogeniczne, związane z gospodarką żywnościową, ale także uwarunkowania egzogeniczne, wywołane w sferze symbolicznej. Po raz pierwszy

¹⁷⁴ M. Adamowicz, *Wielofunkcyjność rolnictwa jako podstawa przewartościowań w polityce rolnej*, „Wieś i Rolnictwo” 2004, nr 4, s. 9-30; *Wielofunkcyjność rolnictwa. Kierunki badań, podstawy metodologiczne i implikacje praktyczne*, red. J. Wilkin, IRWiR PAN, Warszawa 2010.

¹⁷⁵ A. Bisaga, *Wspólna Polityka Rolna jako przesłanka zmian struktur współzarządzania rolnictwem*, [w:] *Wspólna Polityka Rolna Unii Europejskiej. Uwarunkowania, mechanizmy, efekty*, red. M. Adamowicz, Wydawnictwo SGGW, Warszawa 2009.

¹⁷⁶ A. Bisaga, S. Sokołowska, P. Szwiec, *A Smart Village as an Opportunity for Development of Borderland Areas of the Czech Republic and Poland*, [w:] *Development and Administration of Border Areas of the Czech Republic and Poland - Support for Sustainable Development*. Conference Proceedings of the 2nd International Scientific Conference September 11-12, 2018 Ostrava, Czech Republic VŠB – Technical University of Ostrava, s. 38-43.

¹⁷⁷ A. Bisaga, *Systemowe zarządzanie ryzykiem w rolnictwie warunkiem przeciwdziałania kryzysom żywnościowym i ekonomicznym*, Prace Naukowe UE Wrocław, 2017, nr 499, s. 31-38.

¹⁷⁸ A. Czyżewski, *Kwestia agrarna we współczesnej ekonomii – problemy i wyzwania*, [w:] *Kwestia agrarna Zagadnienia prawne i ekonomiczne*, red. P. Litwiniuk, FAPA, Warszawa 2016, s. 441-460.

¹⁷⁹ A. Wąs, A. Malak-Rawlikowska, E. Majewski, *Nowy model funkcjonowania Wspólnej Polityki Rolnej UE po roku 2020 – wyzwania dla Polski*, „Zagadnienia Ekonomiki Rolnej” 2018, nr 4, s. 33-59.

¹⁸⁰ K. Kociszewski, *Ekologizacja polskiego rolnictwa a jego zrównoważony rozwój w warunkach członkostwa w Unii Europejskiej*, Wydawnictwo UE we Wrocławiu, Wrocław 2013.

¹⁸¹ B. Fiedor, *Istota i wartościowanie kapitału naturalnego w ujęciu ekonomii ekologicznej*, „Prace Naukowe UE we Wrocławiu” 2017 nr 491, s. 136-145.

¹⁸² *Alternatives to Economic Globalization: A Better World is Possible*, (ed.) J. Cavanagh, J. Mander, Berrett-Kochler Publishers, San Francisco 2009, s.77-104.

zmiany w kulturze zostały uznane za czynnik wzrostu gospodarczego. Konieczność takiego podejścia w polskiej literaturze ekonomicznej jest szeroko propagowana przez J. Wilkina¹⁸³.

Analizując reformy WPR wskazuje się na występujący w tej polityce "błąd złożenia", dotyczący sprzeczności pomiędzy mikroekonomicznymi celami gospodarstw rolnych i ich funkcjami społecznymi¹⁸⁴. Antynomie te można rozwiązać jedynie na poziomie regulacyjnym. Znaczenie rozwiązań regulacyjnych w przewyżczeniu sprzeczności w ramach WPR dostrzeżono już w rozporządzeniach wydanych w grudniu 2013 r. Wprowadzenie do WPR wymiaru terytorialnego wymusiło w konsekwencji reinterpretację zasady pomocniczości. WPR uproszczona i zorientowana na wyniki będzie realizowana w oparciu o plany strategiczne WPR przygotowywane i monitorowane na poziomie krajowym, zgodnie z ogólnymi i szczegółowymi celami przyjętymi przez Wspólnotę. WPR, jaką znamy z historii, tworzyła się wokół decyzji budżetowych i na ich podstawie określano modele regulacyjne i parametry definicyjne¹⁸⁵. Obecnie, kraje członkowskie, aby przygotować plany strategiczne WPR, muszą przygotować cały system regulacyjny i stworzyć systemy współzarządzania niezbędne do wdrażania tych planów. Kraje członkowskie zostały zobligowane do zdefiniowania takich pojęć jak: działalność rolnicza, użytek rolny (grunty orne, uprawy trwałe, trwałe użytki zielone), kwalifikujący się hektar, osoba faktycznie prowadząca działalność rolniczą, młody rolnik. Według T. Kurowskiej¹⁸⁶ akcesja Polski do UE przyczyniła się do renesansu prawa rolnego. Obecnie przed tą dyscypliną stoją nowe wyzwania. Konieczne do przygotowania planów strategicznych WPR badania ekonomistów rolnych (art. 94 wniosku) muszą być prowadzone w dyskursie z prawnikami i przedstawicielami innych dyscyplin takich jak: geografia, agronomia, biologia, specjalistami od nowych technologii, w tym technologii informacyjno-telekomunikacyjnych. Niezbędne będą także badania monograficzne dotyczące rolnictwa w polskich regionach, które ujawnią jego specyficzne problemy rozwojowe. W badaniach tych istotne jest pytanie: jakie zmiany instytucjonalne mogą zwiększyć motywację rolników do wdrażania procesów modernizacyjnych¹⁸⁷.

W art. 102 proponowanego rozporządzenia dotyczącego modernizacji WPR mówi się, że podsumowanie każdego planu strategicznego powinno zawierać wyszczególnienie wszystkich tych elementów planu, które będą przyczyniać się do modernizacji rolnictwa jako celu przekrojowego (ogólnego) przeprowadzanej reformy. W związku z tym stawiane są tezy, że będzie to kolejny etap industrializacji rolnictwa, gdzie trwałość gospodarstw rolnych mają zapewnić nowe technologie¹⁸⁸. Obecnego etapu modernizacji rolnictwa nie należy utożsamiać z jego nowym uprzemysłowieniem. Istotą wprowadzanych zmian jest budowanie nowego systemu regulacyjnego odpowiedzialnego za transformację rolnictwa UE w kierunku rolnictwa inteligentnego i zrównoważonego¹⁸⁹.

Analizując efekty polityki rolnej UE w polskich regionach A. Czudec, R. Kata, T. Miś¹⁹⁰ zauważają, że największymi beneficjentami tej polityki są regiony o wysokim poziomie gospodarki rolnej (Podlasie, Mazowsze, Wielkopolska, Lubelszczyzna), zdecydowanie mniejsze poparcie uzyskują rolnicy z regionów, w których jest ono słabsze ekonomicznie (Śląsk, Małopolska, Podkarpacie). Przywołani autorzy zauważają jednak, że prawidłowość tę zaburzają dwa regiony: Dolny Śląsk i Opolszczyzna, posiadające dobrze rozwinięte rolnictwo, przy relatywnie niskim korzystaniu z funduszy UE. Następstwem tego jest stagnacja a nawet regres w rolnictwie tych regionów. Chociaż z tą opinią można polemizować, w szczególności w kwestii przyjętych wskaźników, należy stwierdzić, że rolnicy z Opolskiego wśród barier rozwojowych wymieniają m.in. słabe wsparcie gospodarstw rolnych na poziomie krajowym i regionalnym, chociaż bardziej istotne są dla nich wysokie ceny ziemi i depopulacja obszarów wiejskich¹⁹¹. Z badań tych wynika, że dla rolników z Opolskiego istotne znaczenie mają rozwiązania regulacyjne dotyczące restrukturyzacji gospodarstw rolnych.

Cel, źródła danych, metody badań

Celem opracowania jest wyjaśnienie przyczyn modernizacji Wspólnej Polityki Rolnej oraz przedstawienie opinii i oczekiwań rolników dotyczących planowanej reformy. Efekty polityki rolnej UE są przedmiotem wielu analiz, w

¹⁸³ J. Wilkin, *Instytucjonalne i kulturowe podstawy gospodarowania. Humanistyczna perspektywa ekonomii*, Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa 2016.

¹⁸⁴ A. Czyżewski, S. Stępień, *Wokół problemu „błędu złożenia” we Wspólnej Polityce Rolnej UE*, Zeszyty Naukowe SGGW „Problemy Rolnictwa Światowego”, T.10, Z. 4, 2010, s. 12-24.

¹⁸⁵ F. Albisinni, *Europejskie kodeksy rolnictwa i ponowne odkrycie rolnictwa jako działalności wytwórczej* [w:] *Kwestia agrarna Zagadnienia prawne i ekonomiczne*, red. P. Litwiniuk, FAPA, Warszawa 2016, s. 341-366.

¹⁸⁶ T. Kurowska, *Renesans własności rolniczej*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2014, nr 2, s. 23-44.

¹⁸⁷ W. Musiał, T. Wojewodzik, *Bariera przemian agrarnych w rolnictwie polskim – poszukiwanie rozwiązań instytucjonalnych*, [w:] *Problemy rozwoju rolnictwa i gospodarki żywnościowej w pierwszej członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, red. A. Czyżewski, B. Klepacki, PTE, Warszawa 2015, s. 91-109.

¹⁸⁸ M. Maciejczak, T. Filipiak, H. Runowski, *Perspektywy rozwoju rolnictwa na drodze intensyfikacji industrialnej*, [w:] *Z badań nad rolnictwem społecznie zrównoważonym*, red. J. St. Zegar, IERiGŻ PIB, Warszawa 2017, s. 51.

¹⁸⁹ A. Bisaga, *Examining Sources of Farmers' Knowledge as a Premise Behind Realization of the Smart Village Conception. A Case Study of Opole Region*. [w:] *Infrastructure and Environment*, [ed.] A. Krakowiak-Bal, M. Vavrkova, Springer, 2019.

¹⁹⁰ A. Czudec, R. Kata, T. Miś, *Efekty...*, op. cit., s. 242-243.

¹⁹¹ A. Bisaga, S. Sokołowska, *Bariera rozwoju rodzinnych gospodarstw rolnych w opinii ich właścicieli z województwa opolskiego* „Studia Obszarów Wiejskich” 2018 T. 52, s. 157-166.

szczegółności w odniesieniu regionalnym. Zasadniczy wniosek wynikający z tych badań dotyczy potrzeby regionalnego ukierunkowania instrumentów WPR poprzedzonego badaniami ujawniającymi specyficzne uwarunkowania, które mogą wpływać na możliwe ścieżki rozwojowe.

Od początku transformacji systemowej w województwie opolskim prowadzono badania nad zmianami w organizacji i produktywności towarowych gospodarstw rolnych. Badania miały charakter monograficzny i uwzględniały zarówno endogeniczne, jak również egzogeniczne czynniki rozwoju gospodarstwa rolnego, w tym politykę rolną, formy samoorganizacji rolników i ich kapitał społeczny. Po integracji Polski z UE badania rozszerzono o ocenę WPR, zagadnienia wielofunkcyjności gospodarstw rolnych o intensywnym systemie produkcji i ich ekologiczną modernizację oraz model dyfuzji wiedzy i informacji rolniczej. Przedmiotem badań była również ocena zmian w instytucjonalnym otoczeniu gospodarstw rolnych.

Badania prowadzono z wykorzystaniem kwestionariusza ankiety w celowo dobranych towarowych gospodarstwach rolnych o powierzchni powyżej 10 ha UR, zlokalizowanych w subregionach reprezentatywnych dla rolnictwa województwa opolskiego, w których występuje rolnictwo wysoko intensywne i średnio intensywne. Intensywność organizacji produkcji rolniczej obliczono metodą punktową B. Kopcia, powszechnie stosowaną w tego typu badaniach¹⁹². Zbiorowość badawcza liczyła w 2008 r. 150 gospodarstw, a w kolejnych edycjach (2014 r., 2018 r.) 100 gospodarstw, po 20 z każdego subregionu rolniczego. Kwestionariusz ankiety zawierał pytania o charakterze ilościowym i jakościowym, otwarte i zamknięte, w tym z podaną skalą odpowiedzi.

W opracowaniu analizowane są tylko niektóre dane pochodzące z różnych edycji prezentowanych badań, które są istotne w planowanej modernizacji rolnictwa i jego adaptacji do występujących obecnie czynników rozwojowych.

Wyniki badań i dyskusja

WPR vs krajowa polityka rolna

W komunikacie KE z 29.11.2017 r. [COM (2017) 713, s.4] dotyczącym przyszłości rolnictwa i produkcji żywności padło bardzo ważne stwierdzenie: „dobrostan Unii i jej przyszłość zależą w głównej mierze od sektora rolnictwa i obszarów wiejskich UE”. Pozostaje on w zasadniczej sprzeczności z tezą ekonomii neoklasycznej o malejącym znaczeniu rolnictwa i obszarów wiejskich w zapewnieniu wzrostu gospodarczego. Komunikat KE podsumowuje debatę publiczną nt. roli WPR i jej wartości dodanej w rozwoju zjednoczonej Europy. Można się zgodzić ze stwierdzeniem, że: „za wartość dodaną można uznać już samo ustalenie wspólnego dla wszystkich państw podejścia do zajęcia się daną kwestią (...)”¹⁹³. Przywołani autorzy podkreślają również, że dostrzeżenie problemu i wypracowanie instrumentów polityki w danej dziedzinie na poziomie UE nie wyklucza przekazania państwom członkowskim zadania wdrażania przyjętych rozwiązań na własnym terytorium. W tym wypadku od jakości krajowych struktur rządzenia zależeć będzie jednak uzyskana wartość dodana wdrażanej polityki. Wniosek Komisji [COM (2018) 392] zawiera uzgodnione cele ogólne i szczegółowe proponowanej reformy. Są one następstwem, jak już wspomniano wcześniej, szerokiej debaty, w tym także konsultacji publicznych. W prezentowanych badaniach rolników z Opolskiego zapytano, które ze stwierdzeń uważają oni za najważniejsze, a uzyskane wyniki badań porównano z danymi zawartymi w komunikacie KE (zob. tab. 1.).

Tabela 1. *Poparcie dla głównych stwierdzeń dotyczących zadań WPR w UE i regionie opolskim*

Stwierdzenie:	Wskazania w %:			
	Wszyscy w UE	Osoby inne niż rolnicy	Rolnicy w UE	Rolnicy w regionie opolskim
- polityka rolna powinna zapewniać więcej korzyści z punktu widzenia środowiska i zmiany klimatu	-	92	64	27
- rolnicy potrzebują bezpośredniego wsparcia dochodów	-	53	79	58
- należy poprawić pozycję rolników w łańcuchach wartości	96	-	-	34
- należy wspierać ukierunkowane inwestycje sprzyjające restrukturyzacji i innowacji	81	-	-	54

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Przyszłość rolnictwa i produkcji żywności”, COM (2017) 713, Bruksela 29.11.2017 oraz badań w regionie opolskim.

Badani rolnicy w województwie opolskim mieli możliwość wskazania więcej niż jednej odpowiedzi. W rezultacie uzyskano 173 wskazania, co pokazuje, że oczekiwania rolników z opolskiego są bardziej zogniskowane na ich strategiach rozwojowych. Stwierdzenia dotyczące wsparcia dochodów i ukierunkowania inwestycji sprzyjających restrukturyzacji i innowacjom, które uzyskały największą liczbę wskazań potwierdzają, że mobilizacja modernizacyjna pozostaje w

¹⁹² B. Gołębiewska, *Organizacyjno-ekonomiczne skutki zróżnicowania powiązań gospodarstw rolniczych z otoczeniem*, Warszawa 2010, s. 124-143.

¹⁹³ A. Gorzelak, J. Herda-Kopańska, J. Kulawik, M. Soliwoda, B. Wieliczko, *Kontrowersje wokół europejskiej wartości dodanej tworzonej przez WPR*, „Zagadnienia Ekonomiki Rolnej” 2017 nr 1, s. 4.

towarowych gospodarstwach rolnych tego regionu na wysokim poziomie. O modernizacji ekologicznej gospodarstw powiemy więcej w kolejnym punkcie opracowania. Dla rolników ważna pozostaje także ich pozycja przetargowa w łańcuchach wartości.

Inne pytanie pokazuje, że uzyskane odpowiedzi dotyczące głównych obszarów regulacyjnych WPR zostały sformułowane poza dyskursem o kierunkach jej reformy (zob. tab. 2).

Tabela 2. *Stopień poinformowania rolników o planowanej reformie WPR po 2020 r.*

<i>Stopień poinformowania:</i>	Wskazania w %:
- czuję się bardzo dobrze poinformowany	2
- czuję się dobrze poinformowany	16
- czuję się słabo poinformowany	42
- czuję się bardzo słabo poinformowany	24
- nie posiadam żadnych informacji na ten temat	16

Źródło: Opracowanie własne na podstawie badań ankietowych

Słabo poinformowanych, bardzo słabo poinformowanych i nie posiadających informacji na temat reformy WPR było 82% respondentów z Opolskiego. Oznacza to, że ich opinie o zadaniach WPR wynikają z dotychczasowego doświadczenia dotyczącego instrumentów tej polityki oraz przyjętych celów gospodarowania.

W analizowanych badaniach pytano rolników nie tylko o ocenę WPR, ale również o potrzebę i główne priorytety krajowej polityki rolnej. We wszystkich edycjach badań na potrzebę krajowej polityki rolnej wskazywała większość ankietowanych: w 2008 r. – 97%, w 2014 – 93%, w 2018 – 88%.

Tabela 3. *Główne priorytety krajowej polityki rolnej w opinii rolników z województwa opolskiego*

Priorytet:	Miejsce w rankingu		
	2008 r.	2014 r.	2018 r.
- zabezpieczenie swobodnego dostępu polskich surowców i produktów żywnościowych do innych rynków	1	5	4
- sposoby kredytowania rolnictwa	2	2	1
- ochrona polskiej ziemi przed wykupem przez cudzoziemców	3	1	2
- poprawa infrastruktury na obszarach wiejskich	4	3	5
- współfinansowanie ubezpieczeń upraw i stada od zdarzeń losowych	5	4	3

Źródło: Opracowanie własne na podstawie badań ankietowych

Główne priorytety krajowej polityki rolnej wskazywane przez rolników dotyczą poprawy efektywności gospodarowania i podniesienia konkurencyjności gospodarstw rolnych, a także uprawnień własnościowych stanowiących podstawę lepszego zarządzania ziemią. W zarządzaniu rodzinnymi gospodarstwami rolnymi, jak wynika z tabeli 1, szczególną rolę odgrywa nadal słabo rozwinięte otoczenie finansowe rolnictwa, szczególnie w obszarze jego modernizacji oraz zarządzania ryzykiem. Ten aspekt zrównoważonego zarządzania ziemią jest rzadko podnoszony w polskiej literaturze ekonomicznej¹⁹⁴. W wypowiedziach wolnych rolnicy podkreślają, że ochrona ziemi powinna dotyczyć także pierwszeństwa jej zakupu przez sąsiadujących rolników.

W doktrynie polskiego prawa rolnego dominuje funkcjonalne podejście do własności¹⁹⁵, odwołujące się do wielofunkcyjności ziemi¹⁹⁶. Funkcje: produkcyjna, ekologiczna oraz społeczno-kulturowa powinny być w działalności rodzinnych gospodarstw rolnych komplementarne albo co najwyżej suplementarne (tj. dominacja funkcji produkcyjnej nie powinna ograniczać realizacji funkcji ekologicznej i społeczno-kulturowej). Prezentowane dane potwierdzają, że badani rolnicy oczekują wzmocnienia regulacyjnej funkcji polityki rolnej oraz lepszego dopasowania struktur zarządzania do potrzeb modernizacyjnych gospodarstw rolnych.

Ekologiczna modernizacja gospodarstw rolnych

W ocenie KE rolnicy są pierwszymi zarządcami środowiska przyrodniczego na obszarach wiejskich [COM(2017) 713, s.3]. Od technologii wykorzystywanych w produkcji rolniczej zależy atrakcyjność obszarów wiejskich jako miejsca pracy i zamieszkania. Bez modernizacji ekologicznej gospodarstw rolnych nie będzie możliwa realizacja celów polityki spójności na obszarach wiejskich w nowym jej rozumieniu, w którym inteligentne rolnictwo i inteligentna wieś wzajemnie się dopełniają i są partnerem dla ośrodków miejskich.

Obecna „zielona struktura WPR” opiera się głównie na komplementarnym wdrażaniu trzech instrumentów:

- zasady wzajemnej zgodności,
- płatności bezpośrednich z tytułu zazielenienia

¹⁹⁴ M. Soliwoda, *Bezpieczeństwo finansowe gospodarstw rolniczych w Polsce z perspektywy wspólnej polityki rolnej*, „Wieś i Rolnictwo” 2014 nr 3, s. 45-55.

¹⁹⁵ T. Kurowska, *Renesans własności rolniczej*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2014, nr 2, s. 23-44.

¹⁹⁶ J. Wilkin, *Wielofunkcyjność wsi i rolnictwa a rozwój zrównoważony*, „Wieś i Rolnictwo” 2011 nr 4, s. 27-39.

- dobrowolnych działań rolno-środowiskowo-klimatycznych.

W zmodernizowanej WPR zostanie ona zastąpiona podejściem zintegrowanym. Państwa członkowskie będą musiały zdefiniować ilościowo określone cele związane ze środowiskiem i zmianą klimatu oraz będą miały możliwość opracowania planów strategicznych w tym obszarze. Dodatkowe korzyści dla środowiska będą osiąganym za pomocą dobrowolnych programów (ekoprogramów - mogą to być np. krajowe/regionalne programy rolno-środowiskowo-klimatyczne), za pomocą których państwa członkowskie/regiony będą mogły ukierunkować działania na konkretne problemy. W badaniach z 2018 r. za podejściem zintegrowanym do zarządzania funkcją środowiskową w rolnictwie opowiedziało się 66% respondentów. Rolnicy wypowiedzieli się również w kwestii: na jakim poziomie powinny zostać przygotowane strategie i normy ochrony środowiska obowiązujące gospodarstwa rolne (zob. tab. 4).

Tabela 4. *Poziom decyzyjny definiowania wymogów środowiskowych w rolnictwie w opinii respondentów*

Poziom decyzyjny /struktura zarządzania:	Wskazania w %*
Komisja Europejska	19
Rządy krajowe	36
Samorządy regionalne	31
Samorządy lokalne	21

* - możliwość wskazania więcej niż jednej odpowiedzi

Źródło: Opracowanie własne na podstawie badań ankietowych

Na podstawie uzyskanych danych można wnioskować, że zarówno nowa interpretacja zasady pomocniczości zaproponowana przez KE w celu modernizacji WPR i wynikające z niej nowe rozumienie spójności społecznej na obszarach wiejskich może zyskać aprobatę właścicieli towarowych gospodarstw rolnych zainteresowanych zarówno dostarczeniem dóbr środowiskowych, jak też rozwojem obszarów wiejskich.

Stosunek rolników do kontraktów instytucjonalnych rekompensujących ich świadczenia środowiskowe jest różnicowany (zob. tab. 5).

Tabela 5. *Stosunek rolników do nagradzania/premiowania ich działalności środowiskowej*

Postawa dotycząca premiowania działalności środowiskowej:	Liczba wskazań:	
	2014 r.	2018 r.
- należy premiować rolników za utrzymanie jakości ekosystemów	73	81
- nie należy premiować, ponieważ jest to wpisane w zawód rolnika	14	8
- premiowanie powinny być jedynie działania ponadstandardowe i indywidualne zobowiązania	12	10

Źródło: Opracowanie własne na podstawie badań ankietowych

Nie tylko na podstawie prezentowanych wyników badań, ale również na podstawie innych danych dotyczących realizacji programów rolno-środowiskowych można stwierdzić pewien regres w mobilizacji rolników do zarządzania funkcją środowiskową¹⁹⁷. Wynika on ze świadomości rosnącej potrzeby współpracy w realizacji programów rolno-środowiskowych i innowacji instytucjonalnych organizujących ten proces. Wymogi nowej warunkowości i ekoprogramy powinny wzmocnić zainteresowanie rolników większą dbałością o kapitał naturalny i bioróżnorodność.

Sieciowa organizacja modernizacji rolnictwa europejskiego

Oparta na wiedzy i innowacjach modernizacja rolnictwa w krajach członkowskich UE będzie przebiegać w ramach gospodarki sieciowej, która może stać się źródłem nowych rent gospodarstw rolnych¹⁹⁸ i przyczynić się do wzmocnienia ich odporności w burzliwym otoczeniu globalizacji i zmian klimatycznych. W gospodarce sieciowej imperatywem strategicznym organizacji jest rozwijanie sieci relacji¹⁹⁹. W ekonomii rolnej badania relacji gospodarstw rolnych z

¹⁹⁷ A. Bisaga, S. Sokołowska, *Cooperation in Managing the Environmental Function in Agriculture as a Condition for Integration of the Borderland Areas of the Czech Republic and Poland*, [w:] *Development and Administration of Border Areas of the Czech Republic and Poland - Support for Sustainable Development*. Conference Proceedings of the 2nd International Scientific Conference September 11-12, 2018 Ostrava, Czech Republic VŠB – Technical University of Ostrava, s. 44-49.

¹⁹⁸ J. Kulawik, B. Wieliczko, *Wybrane finansowe aspekty konkurencyjności rolnictwa*, „Zagadnienia Ekonomiki Rolnictwa” 2012 nr 4, s. 36-53

¹⁹⁹ E. I. Stańczyk-Hugiet, *Dynamika strategiczna w ujęciu ewolucyjnym*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2013, s. 53.

otoczeniem początkowo dotyczyły ich powiązań z rynkiem²⁰⁰ oraz relacji gospodarstw rolnych z instytucjami²⁰¹. W prezentowanych badaniach począwszy od 2014 r. postawiono problem: czy zadaniem polityki rolnej powinno być stworzenie mechanizmów wspierania rolników w kreowaniu nowych relacji międzyorganizacyjnych i społecznych. Badani rolnicy potwierdzali, że jest to dla nich ważna kwestia. Przede wszystkim wskazywali, że rozwój ich gospodarstw rolnych zależy od sieci relacji (zob. tab. 6).

Tabela 6. *Wpływ relacji z otoczeniem na rozwój gospodarstw rolnych*

Interesariusze:	Liczba wskazań	
	2014 r.	2018 r.
- inni rolnicy	36	27
- zakłady przetwórcze	47	45
- sieci handlowe	20	20
- konsumenci	15	10

Źródło: Opracowanie własne na podstawie badań ankietowych

Z danych zawartych w tabeli 6 wynika, że rolnicy są zainteresowani budowaniem trwałych relacji z zakładami przetwórstwa i współpracą z innymi rolnikami, wola współpracy z sieciami handlowymi utrzymuje się na podobnym poziomie, a spada zainteresowanie współpracą z konsumentami. Dane potwierdzają też, że relacje kontraktowe powinny stanowić szczególnie przedmiot zainteresowania polityki rolnej. Pewnym paradoksem właściwym dla regionu opolskiego jest niski poziom zaufania wśród rolników, które wymaga wzmocnienia instytucjonalnego. Stworzenie ram dla oddolnych innowacji instytucjonalnych (grupy odnowy wsi, LGD, grupy producenckie, stowarzyszenia grup producenckich) wydaje się kompensować deficyt kapitału społecznego i jest źródłem jego mobilizacji.

Dla budowania powiązań z otoczeniem istotna jest wiedza o relacjach. W ekonomii rolnej wskazuje się, że ten typ wiedzy ma lokalny charakter²⁰². Jest to jedna z przyczyn różnicujących ścieżki rozwojowe rolnictwa europejskiego i przyczynę do definiowania „kwestii agrarnej”. Gospodarka sieciowa szeroko wykorzystuje technologie informacyjno-telekomunikacyjne, które pozwalają na budowanie kompetencji relacyjnych w świecie wirtualnym. Zgodnie z planowaną reformą WPR modernizację rolnictwa europejskiego mają wspierać platformy sieciowe:

- europejska i krajowe sieci do spraw wdrażania WPR (art. 113 wniosku KE), które mają powstać z połączenia europejskich i krajowych sieci obszarów wiejskich oraz platform cyfrowych Europejskiego Partnerstwa Innowacyjnego na rzecz Wydajnego i Zrównoważonego Rolnictwa (EPI-AGRI),
- narzędzia elektronicznego ułatwiającego rolnikom przygotowanie tzw. „planów pokarmowych” (art. 12 pkt. 3 wniosku),
- platformy dobrych praktyk w zarządzaniu ryzykiem w rolnictwie.

Są to propozycje instytucjonalne, na które oczekują rolnicy z Opolskiego. Przeprowadzane w ramach prezentowanych badań mapowanie wiedzy i informacji rolniczej potwierdziło rosnącą pozycję Internetu w poszukiwaniu wiedzy i informacji w różnych dziedzinach²⁰³. Rolników z opolskiego zapytano również w jakich obszarach tematycznych widzą potrzebę powstania platform sieciowych wspierających procesy modernizacyjne w gospodarstwach rolnych (zob. tab. 7).

Tabela 7. *Celowość powstania platform sieciowych wspierających modernizację gospodarstw rolnych*

Obszar współpracy sieciowej:	Wskazania w %*	
	2014 r.	2018 r.
- nowe technologie produkcji	67	67
- specjalizacja zasobów gospodarstw zgodna z uwarunkowaniami środowiskowymi	60	53
- zmiany w łańcuchach dostaw żywności	56	52
- systemy zarządzania jakością	51	54

* - możliwość wskazania więcej niż jednej odpowiedzi

Źródło: Opracowanie własne na podstawie badań ankietowych

Technologiczna optymalizacja produkcji stanowi główny cel realizowanych procesów modernizacyjnych w towarowych gospodarstwach rolnych w województwie opolskim. Jak pisano wcześniej w planowaniu tego procesu rolnicy często korzystają ze źródeł internetowych. Pewne wsparcie może stanowić również dla nich regionalny geoportal.

²⁰⁰ A. Grzelak, *Związki gospodarstw rolnych z rynkiem w Polsce po roku 1990*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 2008; W. Czernasty, B. Czyżewski, *Struktury kierowania agrobiznesem w Polsce. Teoria, analiza i tendencje*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 2007.

²⁰¹ A. Czudec, R. Kata, T. Miś, D. Zając, *Rola lokalnych instytucji w przekształcaniach rolnictwa o rozdrobnionej strukturze gospodarstw*, Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów 2008;

A. Bisaga, S. Sokołowska, P. Szwiec, *Endogenne i egzogenne warunki trwałego rozwoju towarowych gospodarstw rolnych regionu opolskiego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego, Opole 2010.

²⁰² C. Cecchii, *Wiedza o zależnościach i gospodarcze wykluczenie w wiejskich systemach lokalnych*, [w:] *Dylematy polityki rolnej. Integracja polskiej wsi i rolnictwa z UE*, red. T. Hunek, FAPA, Warszawa 2000, s. 116-125.

²⁰³ A. Bisaga, *Examining Sources...*, op. cit.,

W polskich regionach geoportale zawierają różne bazy danych, ale tylko w kilku (np. mazowieckie, łódzkie, dolnośląskie) są pomyślane jako instrumenty wsparcia modernizacji gospodarstw rolnych²⁰⁴. Powstanie krajowych platform wsparcia modernizacji WPR i ich regionalnych wariantów ułatwi rolnikom nie tylko podejmowanie decyzji operacyjnych, ale także strategicznych. W badaniach z 2014 r. stwierdzono, że 48% respondentów jest zainteresowanych prowadzeniem dokumentacji gospodarstwa w formie elektronicznej, przekazywaniem jej do zintegrowanego systemu i uzyskiwaniem tą drogą porad i sugestii doradców rolnych i innych ekspertów. Obligatoryjny obowiązek przygotowywania w gospodarstwach „planów pokarmowych” zostanie zaakceptowany przez rolników w województwie opolskim o ile zostanie stworzone (zgodnie z propozycją KE) właściwe narzędzie elektroniczne wspierające ten instrument zarządzania gospodarstwem rolnym.

Problem zarządzania ryzykiem w gospodarstwach rolnych jest bardzo obszerny, a wyniki badań w tym zakresie zostaną przedstawione w odrębnym opracowaniu identyfikującym praktyki zarządcze dotyczące różnych ryzyk występujących w gospodarstwach rolnych.

Podsumowanie i wnioski

WPR była początkowo wyłącznie polityką rynkową, zmiany strukturalne w rolnictwie stanowiły domenę rządów krajowych. W 1972 r. WPR stała się również polityką strukturalną, która zainicjowała proste uprzemysłowienie rolnictwa i doprowadziła do dualnego modelu rolnictwa europejskiego. Dokonująca się obecnie „modernizacja modernizacji” wymaga takiego systemu regulacyjnego, który pozwoli na adaptację rolnictwa do gospodarki opartej na wiedzy i gospodarki sieciowej. System ten będzie kreowany w relacjach między KE i krajami członkowskimi, a jego uprawnienie wymaga współpracy zarówno różnych dyscyplin naukowych, ale także struktur partnerskich organizacji publicznych, branżowych i społecznych. Będzie on miał na celu wykreowanie innowacji instytucjonalnych zwiększających mobilizację modernizacyjną kierowników gospodarstw rolnych i poszukiwanie ścieżek rozwojowych uwzględniających zarówno wyzwania stojące przed rolnictwem europejskim, jak również nowe konteksty jego funkcjonowania w ujęciu międzynarodowym. Prezentowane badania potwierdzają, że dla rolników z Opolskiego:

- integracja Polski z UE oraz instrumenty WPR i wymagania dotyczące ich wdrażania były silnym impulsem modernizacyjnym,
- brak celowej krajowej polityki rolnej ograniczał działania regulacyjne dotyczące zrównoważonego zarządzania ziemią,
- dystrybucja wsparcia nie przyspieszyła kształtowania się finansowego otoczenia rolnictwa,
- technologiczna optymalizacja produkcji stała się głównym celem zarządzania gospodarstwem rolnym,
- modernizacja ekologiczna zapoczątkowała zmianę modelu dyfuzji wiedzy i informacji rolniczej oraz upowszechniła procedury przyjmowania zobowiązań środowiskowych,
- w obecnym kształcie środowisko instytucjonalne regulujące zarządzanie funkcją środowiskową w gospodarstwach rolnych przestaje być silnym bodźcem do zmian w organizacji i produkcji gospodarstw rolnych. Rolnicy oczekują, że wymagania środowiskowe będą formułowane w oparciu o lokalne uwarunkowania produkcji,
- użytkownicy gospodarstw rolnych oczekują także wsparcia w budowaniu relacji kontraktowych oraz powiązań międzyorganizacyjnych w ramach istniejących i powstających ekosystemów biznesu.

W modernizacji WPR podejście instrumentalne jest zastępowane podejściem regulacyjnym, niezbędnym w przyspieszeniu zmian strukturalnych na poziomie regionalnym i lokalnym w UE. Jest to kierunek zmian oczekiwany przez użytkowników towarowych gospodarstw rolnych województwa opolskiego.

Literatura:

Adamowicz M., *Wielofunkcyjność rolnictwa jako podstawa przewartościowań w polityce rolnej*, „Wieś i Rolnictwo” 2004, nr 4, s. 9-30.

Albisinni F., *Europejskie kodeksy rolnictwa i ponowne odkrycie rolnictwa jako działalności wytwórczej* [w:] *Kwestia agrarna Zagadnienia prawne i ekonomiczne*, red. P. Litwiniuk, FAPA, Warszawa 2016, s. 341-366.

Alternatives to Economic Globalization: A Better World is Possible, (ed.) J. Cavanagh, J. Mander, Berrett-Kochler Publishers, San Francisco 2009, s.77-104.

Avner G., *Institutions and the Path to the Modern Economy: Lessons from Medieval Trade*, Cambridge University Press, 2006.

Bisaga A., Sokołowska S., *Bariery rozwoju rodzinnych gospodarstw rolnych w opinii ich właścicieli z województwa opolskiego* „Studia Obszarów Wiejskich” 2018 T. 52, s. 157-166.

Bisaga A., Sokołowska S., *Cooperation in Managing the Environmental Function in Agriculture as a Condition for Integration of the Borderland Areas of the Czech Republic and Poland*, [w:] *Development and Administration of Border Areas of the Czech Republic and Poland - Support for Sustainable Development*. Conference Proceedings of the 2nd

²⁰⁴ B. Wiatkowska, J. Słodczyk, *Wykorzystanie zasobów baz danych GIS na potrzeby analizy zróżnicowania obszarów wiejskich w aspekcie działań PROW*, „Studia Obszarów Wiejskich” 2018 T. 52, s. 95-109.

- International Scientific Conference September 11-12, 2018 Ostrava, Czech Republic VŠB – Technical University of Ostrava, s. 44-49.
- Bisaga A., Sokołowska S., Szwiec P., *Endogenne i egzogenne warunki trwałego rozwoju towarowych gospodarstw rolnych regionu opolskiego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego, Opole 2010.
- Bisaga A., Sokołowska S., Szwiec P., Ostrava 2018 A. Bisaga, S. Sokołowska, P. Szwiec, *A Smart Village as an Opportunity for Development of Borderland Areas of the Czech Republic and Poland*, [w:] *Development and Administration of Border Areas of the Czech Republic and Poland - Support for Sustainable Development*. Conference Proceedings of the 2nd International Scientific Conference September 11-12, 2018 Ostrava, Czech Republic VŠB – Technical University of Ostrava, s. 38-43.
- Bisaga A., *Systemowe zarządzanie ryzykiem w rolnictwie warunkiem przeciwdziałania kryzysom żywnościowym i ekonomicznym*, Prace Naukowe UE Wrocław, 2017, nr 499, s. 31-38.
- Bisaga A., *Wspólna Polityka Rolna jako przesłanka zmian struktur współzarządzania rolnictwem*, [w:] *Wspólna Polityka Rolna Unii Europejskiej. Uwarunkowania, mechanizmy, efekty*, red. M. Adamowicz, Wydawnictwo SGGW, Warszawa 2009.
- Bisaga A., *Examining Sources of Farmers' Knowledge as a Premise Behind Realization of the Smart Village Conception. A Case Study of Opole Region*. [w:] *Infrastructure and Environment*, [ed.] A. Krakowiak-Bal, M. Vaverkova, Springer, 2019.
- Castells M., *Spółeczeństwo sieci*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2011, s. 46-53.
- Cecchii C., *Wiedza o zależnościach i gospodarcze wykluczenie w wiejskich systemach lokalnych*, [w:] *Dylematy polityki rolnej. Integracja polskiej wsi i rolnictwa z UE*, red. T. Hunek, FAPA, Warszawa 2000, s. 116-125.
- Czternasty W., B. Czyżewski, *Struktury kierowania agrobiznesem w Polsce. Teoria, analiza i tendencje*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 2007.
- Czudec A., Kata R., Miś T., *Efekty polityki rolnej Unii Europejskiej na poziomie regionalnym*, Bogucki Wydawnictwo Naukowe, Poznań 2017, s. 242-243.
- Czudec A., Miś T., Zajac D., *Zrównoważony rozwój obszarów wiejskich w wymiarze regionalnym*, Bogucki Wydawnictwo Naukowe, Poznań 2018.
- Czudec A., R. Kata, T. Miś, D. Zajac, *Rola lokalnych instytucji w przekształcaniach rolnictwa o rozdrobnionej strukturze gospodarstw*, Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów 2008.
- Czyżewski A., *Kwestia agrarna we współczesnej ekonomii – problemy i wyzwania*, [w:] *Kwestia agrarna Zagadnienia prawne i ekonomiczne*, red. P. Litwiniuk, FAPA, Warszawa 2016, s. 441-460.
- Czyżewski A., S. Stępień, *Wokół problemu „błędu złożenia” we Wspólnej Polityce Rolnej UE*, Zeszyty Naukowe SGGW „Problemy Rolnictwa Światowego”, T.10, Z. 4, 2010, s. 12-24.
- Fiedor B., *Istota i wartościowanie kapitału naturalnego w ujęciu ekonomii ekologicznej*, „Prace Naukowe UE we Wrocławiu” 2017 nr 491, s. 136-145.
- Gołębiewska B., *Organizacyjno-ekonomiczne skutki zróżnicowania powiązań gospodarstw rolniczych z otoczeniem*, Warszawa 2010, s. 124-143.
- Gorzalak A., J. Herda-Kopańska, J. Kulawik, M. Soliwoda, B. Wieliczko, *Kontrowersje wokół europejskiej wartości dodanej tworzonej przez WPR*, „Zagadnienia Ekonomiki Rolnej” 2017 nr 1, s. 3-28.
- Greif A. *Institutions and the Path to the Modern Economy: Lessons from Medieval Trade*, Stanford University . Cambridge University Press, 2006.
- Grzelak A., *Związki gospodarstw rolnych z rynkiem w Polsce po roku 1990*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 2008.
- Habermas J., *Teoria działania komunikacyjnego*, T. 2, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002.
- Kociszewski K., *Ekologizacja polskiego rolnictwa a jego zrównoważony rozwój w warunkach członkostwa w Unii Europejskiej*, Wydawnictwo UE we Wrocławiu, Wrocław 2013.
- Kulawik J., B. Wieliczko, *Wybrane finansowe aspekty konkurencyjności rolnictwa*, „Zagadnienia Ekonomiki Rolnictwa” 2012 nr 4, s. 36-53.
- Kurowska T., *Renesans własności rolniczej*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2014, nr 2, s. 23-44.
- Maciejczak M., T. Filipiak i H. Runowski, *Perspektywy rozwoju rolnictwa na drodze intensyfikacji industrialnej*, [w:] *Z badań nad rolnictwem społecznie zrównoważonym*, red. J. St. Zegar, IERiGŻ PIB, Warszawa 2017.
- Matuszczak A., *Dualny rozwój rolnictwa i obszarów wiejskich*, [w:] A. Czyżewski. (red.), *Uniwersalia polityki rolnej w gospodarce rynkowej – ujęcie makro- i mikroekonomiczne*, Wyd. AE w Poznaniu, Poznań 2007.
- Musiał W., Wojewodziec T., *Bariery przemian agrarnych w rolnictwie polskim – poszukiwanie rozwiązań instytucjonalnych*, [w:] *Problemy rozwoju rolnictwa i gospodarki żywnościowej w pierwszej członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, red. A. Czyżewski, B. Klepacki, PTE, Warszawa 2015, s. 91-109.]
- Parsons T., *System społeczny*, Wyd. Nomos, Kraków 2009.

Ploeg van der J. D., *Beyond Modernization. The Impact of Endogenous Rural Development*, (eds.) G. van Dijk, 1995 Van Corcum, Assen, The Netherlands.

Soliwoda M., *Bezpieczeństwo finansowe gospodarstw rolniczych w Polsce z perspektywy wspólnej polityki rolnej*, „Wieś i Rolnictwo” 2014 nr 3, s. 45-55.

Stańczyk-Hugiet E. I., *Dynamika strategiczna w ujęciu ewolucyjnym*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2013, s. 52-94.

Wawrzyniak B. M., *Polityka przemian strukturalnych wobec rolnictwa w krajach Unii Europejskiej*, „Zagadnienia Doradztwa Rolniczego” 2017 nr 3 (89), s.38-53.

Wąs A., Malak-Rawlikowska A., Majewski E., *Nowy model funkcjonowania Wspólnej Polityki Rolnej UE po roku 2020 – wyzwania dla Polski*, „Zagadnienia Ekonomiki Rolnej” 2018, nr 4, s. 33-59.

Wiatkowska B., Słodczyk J., *Wykorzystanie zasobów baz danych GIS na potrzeby analizy zróżnicowania obszarów wiejskich w aspekcie działań PROW*, „Studia Obszarów Wiejskich” 2018 T. 52, s. 95-109.

Wielofunkcyjność rolnictwa. Kierunki badań, podstawy metodologiczne i implikacje praktyczne, red. J. Wilkin, IRWiR PAN, Warszawa 2010.

Wilkin J., *Instytucjonalne i kulturowe podstawy gospodarowania. Humanistyczna perspektywa ekonomii*, Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa 2016.

Wilkin J., *Wielofunkcyjność wsi i rolnictwa a rozwój zrównoważony*, „Wieś i Rolnictwo” 2011 nr 4, s. 27-39.

Zegar J. St., *Współczesne wyzwania rolnictwa*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2012.

Akty prawne:

Dyrektywa Rady nr 72/159/EWG z dnia 17 kwietnia 1972 r. w sprawie modernizacji gospodarstw rolnych.

Dyrektywa Rady nr 72/160/EWG z dnia 17 kwietnia 1972 r. w sprawie działań zachęcających rolników do zaprzestania uprawy ziemi i przeznaczenia wykorzystywanych użytków rolnych na cele poprawy struktury.

Dyrektywa Rady nr 72/161/ z dnia 17 kwietnia 1972 r. dotyczące prowadzenia doradztwa socjalno-ekonomicznego oraz zdobywania kwalifikacji zawodowych przez osoby zatrudnione w rolnictwie.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1305/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) i uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005, Dz. Urz. UE L 347/487, 20.12.2013.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1306/2013 z dnia 17 grudnia 2013 w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej, zarządzania nią i monitorowania jej oraz uchylające rozporządzenia Rady (EWG) nr 352/78, (WE) nr 165/94, (WE) nr 2799/98, (WE) nr 814/2000, (WE) nr 1290/2005 i (WE) nr 485/2008, Dz. Urz. UE L 347, 20.12.2013.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1307/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające przepisy dotyczące płatności bezpośrednich dla rolników na podstawie systemów wsparcia w ramach wspólnej polityki rolnej oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 637/2008 i rozporządzenie Rady (WE) nr 73/2009, Dz. Urz. UE L 347, 20.12.2013.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1308/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólną organizację rynków produktów rolnych oraz uchylające rozporządzenia Rady (EWG) nr 922/72, (EWG) nr 234/79, (WE) nr 1037/2001 i (WE) nr 1234/2007, Dz. Urz. UE L 347, 20.12.2013.

Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Przyszłość rolnictwa i produkcji żywności”, COM (2017) 713, Bruksela 29.11.2017.

Wniosek KE Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiające przepisy dotyczące wsparcia na podstawie planów strategicznych sporządzanych przez państwa członkowskie w ramach wspólnej polityki rolnej (planów strategicznych WPR) i finansowanych z Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji (EFRG) i z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) , COM (2018) 392 Bruksela, 1.6.2018.

Marcin Czaplicki

Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Instytut Ryzyka i Rynków Finansowych

Podażowe ograniczenia akcji kredytowej w Polsce. Dlaczego po 2015 roku Polska gospodarka się demonetyzuje?

Streszczenie

Referat rozwija koncepcję wolnego kapitału regulacyjnego (ang. *free bank capital*) uzupełniając ją o aspekt wag ryzyka aktywów pokazując, że dla akcji kredytowej banków oprócz popytu (przybliżanego m.in. przez zmiany PKB) istotne są czynniki podażowe, w szczególności rentowność, płynność, a także adekwatność kapitałowa. W referacie zaproponowana zostanie nowa miara restrykcyjności wymogów kapitałowych, określająca zdolność banków do ekspansji portfela kredytowego przy posiadanych funduszach własnych (vs minimum regulacyjne).

Bazując na koncepcji tzw. *reversal interest rate* (Brunnermeier, Koby, 2016), to jest granicznej stopy procentowej, której przekroczenie (od góry) czyni z pozoru akomodacyjną politykę pieniężną - restrykcyjną, pokazane zostanie (na przykładzie Polski), w jaki sposób obniżki stóp procentowych w warunkach restrykcyjnych wymogów kapitałowych mogą mieć negatywny wpływ na ekspansję kredytową banków (zaburzenie funkcjonowania kanału kredytowego polityki pieniężnej).

Wykorzystując kwartalne dane ze skonsolidowanych sprawozdań finansowych 11 największych banków w Polsce (notowanych na GPW) za lata 2006-2019 pokazane zostanie, że spadek tempa akcji kredytowej od 2015 roku i postępującą demonetyzację polskiej gospodarki (spadek relacji kredytu do PKB) wywołała kombinacja trzech czynników: obniżenia stóp procentowych NBP, wprowadzenia podatku bankowego oraz zacieśnienia regulacji ostrożnościowych rozumianego jako zmniejszenie zdolności kapitałowej banków do ekspansji kredytowej.

Abstract

The paper develops the concept of free bank capital supplementing it by the aspect of risk weighting. As a result it shows that not only demand, but also supply factors are vital for credit expansion, including first of all bank's profitability, liquidity, as well as capital adequacy. We introduce a new measure of prudential regulations' tightness, i.e. the free lending capacity, that is the ability to extend credit given the relation of own funds to the regulatory minimum.

Basing on the reversal interest rate concept introduced by Brunnermeier and Koby (2016) we show how changes in banks' profitability and internal capital buffers following the introduction of higher capital requirements and banking tax affected the lending activity in Poland, thus disrupting the bank-lending channel of monetary policy.

Using the quarterly data from consolidated financial statements of top 11 Polish banks listed on the Warsaw Stock Exchange for 2006-2019 we show that the deceleration of credit expansion since 2015, as well as the ongoing demonetization of the economy (falling credit to GDP ratio) result from the combination of three factors: lower NBP interest rates, introduction of the banking tax, as well as more restrictive prudential regulations (i.e. lower free lending capacity of Polish banks).

Słowa kluczowe: kredyt, polityka pieniężna, polityka makroostrożnościowa, podaż, bank

1. Wprowadzenie

Podstawowym założeniem i celem zmian wprowadzonych w pokryzysowych regulacjach ostrożnościowych na całym świecie było wzmocnienie odporności całego sektora bankowego / finansowego. Szybko okazało się, że nowe regulacje mogą współdziałać z innymi politykami gospodarczymi (przede wszystkim z polityką pieniężną), a polityka makroostrożnościowa stała się interesującym obszarem zainteresowań naukowców, jak i praktyków, głównie z banków centralnych (por. Borio i Zhu (2012), Cecchetti i Kohler (2014), Agur i Demertzis (2019)). Kolejne badania próbowały odpowiedzieć na pytanie, czy polityka makroostrożnościowa jest komplementarna, czy substytucyjna wobec polityki pieniężnej. Powyższy problem badawczy zyskał na znaczeniu po osiągnięciu i przełamaniu przez stopy w Europie Zachodniej bariery w postaci zerowego oprocentowania. Niektóre banki centralne, w szczególności Bundesbank (2015) podkreślały szkodliwy wpływ polityki ujemnych stóp procentowych EBC na małe banki (np. kasy oszczędnościowe), w szczególności poprzez wpływ na ich rentowność. Bank Hiszpanii (2016) szacował, że obniżenie stóp o 1 pp ma negatywny wpływ na rentowność banków (poprzez obniżenie marży odsetkowej) już po przekroczeniu poziomu 2%.

Powyższe zależności wykorzystują Brunnermeier i Koby (2016), którzy w swoim teoretycznym modelu pokazują, dlaczego i kiedy luzowanie polityki pieniężnej może przestać wspierać wzrost akcji kredytowej. Autorzy stworzyli koncepcję tzw. *reversal interest rate* (i^{RR}), to jest stopy procentowej, po osiągnięciu której kredytowy kanał polityki pieniężnej przestaje prawidłowo funkcjonować. Szacunek tej stopy dla strefy euro wskazuje na poziom -1%, a jej

głównymi determinantami są: udział dłużnych papierów wartościowych w aktywach (im wyższy, tym niższa i^{RR}), restrykcyjność regulacji kapitałowych (im bardziej restrykcyjne, tym wyższa i^{RR}), łatwość przenoszenia zmian stóp procentowych na oprocentowanie depozytów (im wyższa tym niższa i^{RR}) oraz poziom kapitalizacji banków (im wyższy tym niższa i^{RR}).

O ile rozważania dotyczące i^{RR} dotyczą środowiska ujemnych stóp procentowych, o tyle nie można wykluczyć, że negatywny wpływ luzowania monetarnego na podaż kredytów może pojawić się już przy dodatnim poziomie stóp i istnieniu innych czynników „sprzyjających”. Szczególnie ciekawe pole do badań dostarcza przypadek polskiej gospodarki, gdzie po obniżkach stóp (o 100pb) na przełomie 2014 i 2015 roku (do poziomu 1,50%, który według międzynarodowych standardów uznawany jest wciąż za daleki od zera, por. Claessens, Coleman i Donnelly (2016)) nie doszło do przyspieszenia akcji kredytowej (zrównoważenia wpływu malejącej marży odsetkowej większym wolumenem kredytów), a wręcz przeciwnie, dynamika kredytu spowolniła do niższego poziomu od dynamiki PKB (5,5% r/r przeciętnie w latach 2016-2018 wobec wzrostu nominalnego PKB o 5,6% r/r w analogicznym okresie). Dodatkowo banki „wróciły” do udzielania (najbardziej rentownych) kredytów konsumpcyjnych, których udział w portfelu kredytów zaczął ponownie rosnąć, kosztem kredytów korporacyjnych. Powyższe może wskazywać na istotną rolę (malejącej) rentowności w strategicznych decyzjach kredytowych banków. Nie bez znaczenia było również wprowadzenie podatku bankowego oraz wyraźny wzrost wymogów kapitałowych (wprowadzenie domiarów na ryzyko walutowe, bufora zabezpieczającego, bufora ryzyka systemowego oraz bufora innych instytucji o znaczeniu systemowym).

Ww. wskazana nieliniowość w polityce pieniężnej stanowi główny problem badawczy podejmowany w artykule. Analiza danych ze sprawozdań finansowych największych (11) polskich banków, których akcje notowane są na warszawskiej GPW posłuży do identyfikacji czynników wpływających na akcję kredytową banków (zarówno od strony popytowej jak i podażowej).

W kolejnych częściach omówiona zostanie literatura przedmiotu opisująca wpływ rentowności i adekwatności kapitałowej na akcję kredytową oraz miary restrykcyjności polityki regulacyjnej. Następnie opisane zostaną dane wykorzystywane w modelu oraz jego wyniki i wnioski z badania.

2. Strona podażowa akcji kredytowej

W świecie bazylejskich wymogów kapitałowych każdy bank musi analizować poziom funduszy własnych podczas decyzji o zwiększaniu wolumenu aktywów. Wymóg odłożenia określonej ilości funduszy własnych na każdą jednostkę udzielonego kredytu oznacza, że słabe banki będą tych kredytów generowały mniej.

W literaturze przedmiotu rozważania nad podażą kredytu są zdominowane przez analizę płynności i pozycji kapitałowej banków, co nie dziwi, gdyż wynika to bezpośrednio z regulacji bazylejskich. Co więcej, z uwagi na fakt, że zachowane zyski stanowią istotne źródło funduszy własnych, rentowność banków również powinna odgrywać istotną rolę przy ocenie potencjału do rozwoju akcji kredytowej. Gambacorta i Shin (2016) pokazują, że poziom kapitałów wpływa zarówno na koszt finansowania banku, jak i poziom akcji kredytowej. Badanie Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego (2015) wskazuje na istotny wpływ wyższego poziomu kapitałów własnych na podaż kredytów.

Po osiągnięciu przez stopy procentowe zerowego (a później negatywnego) poziomu wzrosła liczba badań obejmujących wpływ polityki pieniężnej na podaż kredytów, w szczególności poprzez rentowność banków (por. np. Borio, Gambacorta i Hofmann (2015), Borio i Gambacorta (2017), Borio i Hofmann (2017), Altavilla, Boucinha i Peydró (2017), Ampudia i Van der Heuvel (2018)). Ww. wymienione badania analizują problem nieliniowości polityki pieniężnej, a ich wyniki są niejednoznaczne: z jednej strony obniżki stóp mogą ograniczać rentowność (poprzez obniżanie marży odsetkowej netto), z drugiej mogą ją także podnosić poprzez rewaluację papierów wartościowych i spadek odpisów na rezerwy (dzięki niższemu poziomowi raty odsetkowej). To czy przeważa jedna strona medalu, czy druga jest zależne od struktury sektora bankowego, w szczególności wielkości banków i charakterystyki prowadzonej przez nie działalności (bankowość detaliczna, korporacyjna, czy inwestycyjna), a także ram prawnych w jakich funkcjonują. Powyższe wskazuje na dużą heterogeniczność przedmiotowego problemu.

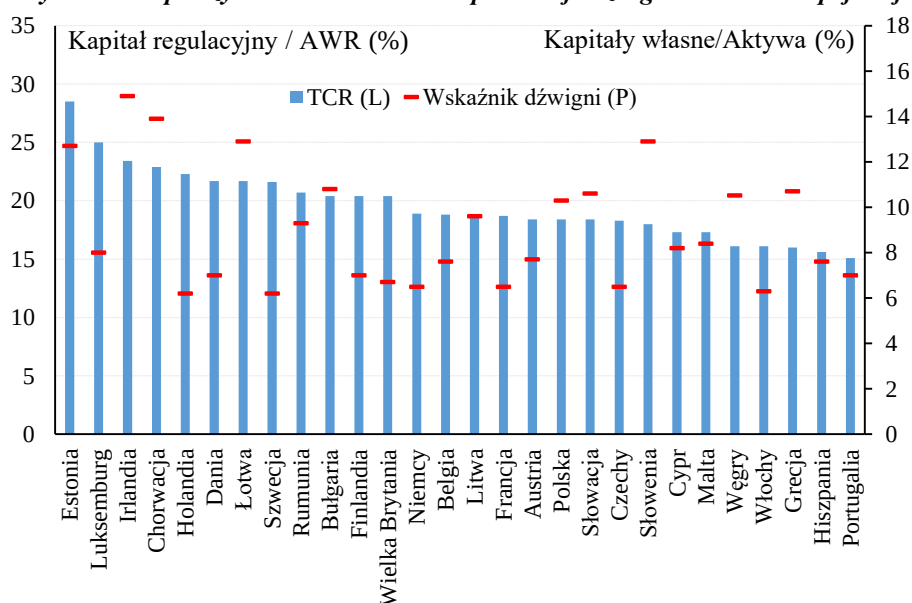
Warto podkreślić, że wpływ polityki pieniężnej na podaż kredytów jest zależny także od kształtu (i restrykcyjności) regulacji (i polityki) makroostrożnościowej. Normalną odpowiedzią przedsiębiorstwa (banku) na spadek jednostkowej marży jest dążenie do wzrostu wolumenu oferowanych produktów (np. kredytów), w celu utrzymania poziomu rentowności. W przypadku banków oznacza to wzrost dźwigni finansowej (rozumianej jako relacja aktywów do kapitałów własnych). Nie jest to jednak możliwe, jeżeli bank znajduje się na granicy (wypełniania) wymogów kapitałowych²⁰⁵. Wtedy jego zdolność do rozszerzania akcji kredytowej zależy od poziomu funduszy własnych, który z kolei (co do zasady) jest pochodną rentowności.

Literatura przedmiotu, która (przy badaniach nad wpływem obniżek stóp na rentowność banków) koncentruje się na bankach słabych (z niskim poziomem funduszy własnych) pomija problem regulacji bankowych. Badania koncentrują się na poziomie funduszy własnych, tudzież dźwigni, a nie na jego relacji do wymogów. Należy zaznaczyć, że poziom dźwigni i współczynnik adekwatności kapitałowej (CAR) nie są równoznaczne. Pokazuje to Wykres 1 w szczególności

²⁰⁵ W rzeczywistości banki mogą w takiej sytuacji zmieniać strukturę kredytów: ograniczać udział kredytów o wysokiej wadze ryzyka (np. korporacyjnych), a zwiększać udział kredytów o niskiej wadze ryzyka (detalicznych lub hipotecznych).

w przypadku państw Europy Środkowej i Wschodniej w tym Polski, gdzie relatywnie niższej adekwatności kapitałowej towarzyszy dużo bardziej konserwatywny poziom dźwigni finansowej²⁰⁶.

Wykres 1. Współczynnik adekwatności kapitałowej i dźwigni w Unii Europejskiej



Źródło: MFW (Financial Soundness Indicators).

Co więcej wysoki CAR również nie oznacza, że bank może udzielić więcej kredytów przy posiadanym poziomie funduszy własnych. Jeżeli wysokiemu współczynnikowi adekwatności towarzyszy jeszcze wyższy wymóg kapitałowy może się nawet okazać, że bank musi albo pozyskać nowy kapitał, albo zmniejszyć wolumen aktywów. Stąd poziom restrykcyjności polityki (makroostrożnościowej) jest kluczowy do zrozumienia i oszacowania wpływu luzowania monetarnego na banki i ich akcję kredytową.

3. Mierzenie restrykcyjności polityki (makro)ostrożnościowej

Przez wiele lat przed globalnym kryzysem finansowym, gdy obowiązywały Bazylea I i II, a wymogi kapitałowe były stabilne (8%), badania nad pomiarem restrykcyjności polityki ostrożnościowej koncentrowały się na innych instrumentach, w szczególności wskaźnikach LTV (stosunek kredytu do wartości nieruchomości), czy DTI (relacja zadłużenia do dochodu), a więc koncentrowały się nie na bankach, ale na ich klientach (czyli na stronie popytowej). Jednocześnie z uwagi na wielość instrumentów oraz różnorodne zastosowanie pojedynczych narzędzi (np. w Korei Południowej, gdzie wskaźniki LTV i DTI były często zmieniane, ale zawsze dla innej grupy, będąc różnicowanymi według: rodzaju nieruchomości, położenia geograficznego, terminu zapadalności kredytu, rodzaju pożyczkodawcy, a nawet statusu małżeńskiego pożyczkobiorcy) utrudnione było ich sklasyfikowanie, ustrukturyzowanie oraz zhierarchizowanie. Ich analizy prowadzone były w ujęciu binarnym (0;1), sprowadzającym się do samego faktu wprowadzenia (zniesienia) danego instrumentu (por. Lee (2013)).

Globalny kryzys finansowy przyniósł zmianę w tym zakresie wynikającą nie tylko z przesunięcia punktu ciężkości z pojedynczych banków i ich klientów (mikro) na cały sektor (makro), ale także ze zmiany instrumentarium (i wprowadzenia systemu zmiennych wymogów kapitałowych). Literatura przedmiotu w tym zakresie pozostaje w bardzo wczesnym stadium, niemniej można już wskazać na trzy artykuły (Gambacorta i Shin (2016), Borio i Gambacorta (2017) oraz Catalán, Hoffmaister i Harun (2017)), w których autorzy mierzą restrykcyjność polityki (makro)ostrożnościowej poprzez różnicę (w pp.) między poziomem współczynnika adekwatności kapitałowej, a całkowitym wymogiem regulacyjnym (nazywając ją odpowiednio: *free bank capital*, *banks regulatory capital buffer* i *capital ratio distance*). Wszystkie badania wskazują na statystyczną istotność wpływu tej zmiennej na akcję kredytową banków. Co więcej, Gambacorta i Shin (2016) pokazują, że banki z reguły utrzymują nadmiar funduszy własnych (nad wymogiem) – w wielkości ok. 25% wymogu. Catalán, Hoffmaister i Harun (2017) dowodzą natomiast, że słabe banki w większym stopniu dostosowują akcję kredytową do poziomu *capital ratio distance* niż banki silne. W ocenie autora referatu sugeruje to, że nie tylko poziom ww. wewnętrznego bufora, ale również jego dystrybucja w sektorze determinuje reakcję ze strony polityki kredytowej banków.

Ponadto ww. wskaźniki wydają się nie w pełni odzwierciedlać zróżnicowanie pomiędzy samymi bankami (na które wskazują, nomen omen, także ww. poboczne wnioski z badania Catalán, Hoffmaister i Harun (2017)). W rezultacie, jeżeli mamy dwa banki, które według ww. miary mają 2% wolnych funduszy własnych (gdyż np. oba utrzymują CAR na

²⁰⁶ Blundell-Wignall i Atkinson (2010) pokazują, że to niższa dźwignia (wyższy współczynnik dźwigni), a nie wysoki poziom funduszy własnych (Tier I) chronił banki przed problemami w czasie globalnego kryzysu finansowego.

poziomie 16%, a wymóg, czyli TCR wynosi 14%), ale jeden z nich utrzymuje przeciętną wagę ryzyka aktywów 35% (gdyż korzysta z własnych zaawansowanych metod pomiaru ryzyka kredytowego), podczas gdy drugi 70% (ponieważ wykorzystuje metodę standardową), to pierwszy bank będzie w stanie udzielić dwa razy więcej kredytów w relacji do posiadanych funduszy własnych niż bank drugi. Powyższe oznacza, że sam współczynnik *free bank capital* nie wystarcza do poprawnego oszacowania wpływu restrykcyjności polityki (makro)ostrożnościowej na dany bank. Tym bardziej nie pozwala on na prawidłową analizę wpływu polityki stóp procentowych na akcję kredytową. Innym czynnikiem, który to utrudnia jest fakt posiadania papierów wartościowych w strukturze aktywów. Banki większe są zazwyczaj bardziej aktywne na rynku dłużnym, stąd mają większy udział takich papierów w bilansie niż banki małe. Tymczasem wzrost wartości tych papierów po obniżce stóp pozwala zredukować wpływ tejże obniżki na spadek marży odsetkowej i rentowności.

W związku z wyżej wymienionymi problemami autor wprowadził nową miarę restrykcyjności polityki makroostrożnościowej: *free lending capacity*, tj. zdolność banku do rozszerzenia akcji kredytowej przy posiadanych funduszach własnych i wymogu regulacyjnym. Zdefiniowano ją poniżej:

$$FLC = \frac{(CAR-TCR)}{CAR} \times \frac{CRR}{TRR} \times (Fundusze\ Własne) \times \frac{1}{ŚredniaWR} \times \frac{1}{TCR} \quad (1)$$

gdzie:

FLC – zdolność banku do rozszerzenia akcji kredytowej przy posiadanych funduszach własnych i wymogu regulacyjnym;

CAR – współczynnik adekwatności kapitałowej banku;

TCR – całkowity wymóg kapitałowy (suma podstawy 8%, buforów i dodatków kapitałowych);

Fundusze własne – suma funduszy Tier I, Tier II i Tier III (przed ich zniesieniem przez Bazyleę III);

CRR – wymóg z tytułu ryzyka kredytowego;

TRR – wymóg z tytułu całości ryzyka;

ŚredniaWR – średnia waga ryzyka portfela kredytowego.

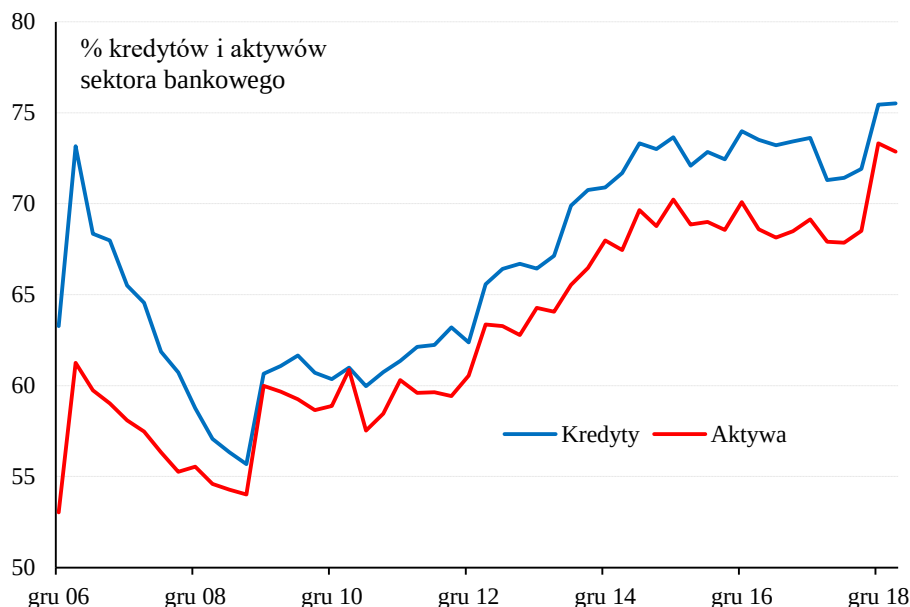
Ww. miara informuje, ile kredytu może udzielić bank mając określoną relację posiadanego wolnego kapitału regulacyjnego (*free bank capital*) do CAR, określony udział ryzyka kredytowego w całym ponoszonym ryzyku, a także znając wartość kredytu, którą bank może udzielić wykorzystując wszystkie posiadane fundusze własne i utrzymując stałą przeciętną wagę ryzyka przy nałożonym przez regulatora całkowitym wymogu kapitałowym.

Warto podkreślić, że analiza wpływu zmian *FLC* na rozwój akcji kredytowej banków (jej dynamikę) wymaga wykorzystania współczynnika $\frac{FLC}{Kredyt}$, który pokazuje o ile maksymalnie może wzrosnąć wolumen kredytów przy posiadanych funduszach własnych, przy niezmiennych głównych miarach ryzyka, jak i wymogach regulacyjnych.

4. Opis danych wykorzystanych w badaniu

Badanie, którego wyniki zostały zaprezentowane w referacie opisuje ww. zależności analizując czynniki determinujące popyt i podaż kredytów. Bazuje ono na próbie danych pochodzących ze skonsolidowanych (a więc obejmujących też m.in. działalność leasingową i hipoteczną) kwartalnych sprawozdań finansowych 11 największych banków giełdowych (PKO BP, Santander, Pekao, ING, mBank, CitiHandlowy, Millenium, BNP Paribas, Getin, Alior i BOŚ) z okresu 4q2006-1q2019. Analiza obejmuje banki o różnych rodzajach prowadzonej działalności (od typowo detalicznej, przez korporacyjną, po inwestycyjną), wykorzystujących zaawansowane metody pomiaru ryzyka, jak i podejście standardowe. Na koniec 1q2019 ww. banki odpowiadały za 72,8% aktywów i 75,5% kredytów sektora bankowego (Wykres 2), posiadając 75,5% funduszy własnych i 65,6% *FLC*, to jest wolnych mocy do udzielania kredytów.

Wykres 2. Stosunek kredytów udzielonych przez analizowane banki oraz ich aktywów do wolumenu kredytów udzielonych w całym sektorze i aktywów sektora



Źródło: NBP, KNF, KNB, sprawozdania finansowe banków.

Dane skorygowano o wpływ zmian kursu walutowego na wolumen kredytów. Zidentyfikowano również 7 fuzji (i przejęć), które mogły zaburzyć otrzymane wyniki. Tabela 1 zawiera porównanie podstawowych statystyk opisowych ww. banków, pokazując ich wewnętrzne zróżnicowanie oraz sposób w jaki odstają one od średniej dla sektora. Warto podkreślić, że wysokość odchyleń standardowych jest zdeterminowana przez fakt, że próba obejmuje zarówno okres boomu kredytowego (2006-2008), jak i flauty na rynku (2012-2014).

Tabela 1. Statystyki opisowe analizowanych banków i całego sektora

	PKO BP	Santander	Pekao	mBank	ING	Millenium	BNP Paribas	Getin	Citibank Handlowy	Alior	BOŚ	Sektor
Początek danych	4q2006	4q2006	4q2006	4q2006	4q2006	4q2006	4q2009	4q2009	4q2006	4q2011	4q2006	4q2006
Aktywa (śr., mld PLN) (Odch.Std.)	206,6 (66,8)	96,7 (49,1)	149,7 (23,8)	101,5 (28,2)	87,5 (27,3)	54,4 (14,4)	51,5 (22)	58,8 (10,7)	43,6 (5,3)	41,8 (20,3)	16,1 (4,1)	1292,9 (387,2)
Fundusze własne (śr., mld PLN) (Odch.Std.)	21,9 (8,5)	9,9 (3,7)	17,3 (4,3)	9,9 (3,7)	6,7 (2,7)	9,9 (3,7)	5,2 (2,8)	5,2 (1,3)	4,6 (0,5)	4,4 (2,4)	1,4 (0,5)	122,5 (49,9)
Udział kredytów w aktywach (min.; maks.)	68,6 / 79,4	52,8 / 73,9	62,7 / 74,7	61,2 / 74,4	44,8 / 74,6	65 / 88,2	64,4 / 82,2	68,4 / 87,0	24,9 / 57,1	69,5 / 81,7	61,6 / 80,3	50,4 / 69,4
Udział papierów wart. w aktywach (min.; maks.)	0,0 / 0,2	0,2 / 0,3	0,1 / 0,2	0,1 / 0,3	0,2 / 0,4	0,0 / 0,3	0,1 / 0,3	0,1 / 0,2	0,2 / 0,4	0,1 / 0,2	0,1 / 0,3	x
Dynamika akcji kredytowej (skor. o kurs, śr.) (Odch.Std.)	11 (10)	18,6 (22,6)	6,5 (14,4)	12,9 (18,6)	11,7 (9,3)	12,7 (20,8)	17,8 (25,6)	5,5 (16,1)	2,5 (11,7)	26,6 (13,1)	6,5 (12,2)	11,8 (10,1)
Współczynnik kredytu (śr.) (Odch.Std.)	98,6 (4,2)	92,2 (5,2)	91,5 (4,3)	117,8 (18,3)	83,2 (9,0)	100,5 (11,2)	101,2 (6,9)	93,8 (5,2)	76,6 (14,1)	93,4 (4,6)	90,2 (6,9)	101,4 (8,7)
ROE* (śr.) (Odch.Std.)	18,5 (6,9)	19,5 (4,8)	16,3 (4,2)	15,3 (5,9)	15,8 (2,7)	14,2 (5,9)	5,6 (2,8)	6,4 (13)	13,9 (3,1)	15,5 (9,0)	3,0 (3,9)	11,4 (4,7)
Dźwignia finansowa (śr.) (Odch.Std.)	11,7 (0,9)	12,9 (1,7)	13,6 (1,4)	8,4 (1,8)	8,8 (1,2)	9,0 (1,3)	9,2 (0,7)	7,4 (0,7)	15,1 (1,5)	9,3 (1,3)	8,5 (1,2)	10,1 (1,0)
Free Lending Capacity (śr.) (Odch.Std.)	27,3 (13,3)	10,7 (4,0)	33,8 (10,2)	16,2 (8,6)	9,7 (4,0)	8,4 (4,5)	-1,6 (10,1)	0,0 (7,3)	6,0 (1,6)	2,4 (2,6)	-0,1 (4,5)	226,7 (62,1)
Relacja FLC do kredytów (śr.) (Odch.Std.)	20,5 (12,6)	23 (14,8)	34,8 (13,2)	24,6 (12,8)	21,9 (13,3)	22,7 (13,4)	1,6 (22,5)	0,4 (18,1)	33,3 (12,4)	7,7 (8,5)	5,7 (37,3)	27,2 (8,8)
CAR (min., maks.)	10,9 / 18,9	10,4 / 17,8	10,6 / 19	9,2 / 21,6	10,1 / 17,4	10,2 / 25,6	9,5 / 15,2	8,8 / 16,1	10,8 / 18,8	9,8 / 20,9	11,1 / 18,0	10,9 / 19,2
TCR (min., maks.)	8,0 / 16,4	8,0 / 16,0	8,0 / 15,8	8,0 / 19,1	8,0 / 15,5	8,0 / 21,3	8,0 / 20,8	8,0 / 16,3	8,0 / 15,3	8,0 / 15,3	8,0 / 23,2	8,0 / 15,6
Free bank capital ratio (min. maks.)	0,3 / 7,2	0,1 / 7,8	1,4 / 10,5	0,7 / 8,2	0,1 / 7,7	0,1 / 6,8	-7,0 / 4,2	-5,4 / 3,1	0,9 / 10,8	-1,2 / 7,7	-9,8 / 8,1	1,6 / 6,7
Relacja kredytów korporacyjnych do detalicznych (śr.) (Odch.Std.)	51,7 (5,4)	172,5 (79,7)	149,1 (31,5)	88,5 (26,5)	134,5 (32,1)	41,0 (7,1)	132,4 (20,1)	88,5 (26,5)	163,4 (21,5)	84,1 (7,3)	114,3 (44)	81,2 (18,4)

Źródło: NBP, KNF, KNB, sprawozdania finansowe banków, Reuters Datastream. Obliczenia własne. *4-kw. suma ruchoma.

5. Analiza empiryczna

W analizowanym okresie można wyróżnić dwa momenty, w których spadek *Free Lending Capacity* był więcej niż zauważalny: początek 2012 roku, po wprowadzeniu przez KNF tzw. bufora dywidendowego (4 pp.) oraz na przełomie 2015 i 2016 roku, gdy KNF wprowadził domiary na ryzyko walutowych kredytów hipotecznych, a w życie weszło nowe Prawo bankowe wykonujące dyrektywę CRD IV i wprowadzające m.in. bufor zabezpieczający. Później wprowadzono jeszcze bufor ryzyka systemowego oraz bufor dla innych instytucji istotnych systemowo. W 2018 roku BFG rozpoczął (i wstrzymał) wyznaczanie wymogu MREL dla banków (który ma obowiązywać od 1 stycznia 2023). Jednocześnie na początku 2015 roku wprowadzono podatek bankowy, co przełożyło się na wzrost udziału w sumie bilansowej (wyłączonych z podstawy podatku) skarbowych papierów wartościowych. Tak więc przełomy lat 2011/2012 i 2015/2016 stanowią istotne punkty zwrotne w analizie akcji kredytowej w Polsce. Potwierdza to analiza korelacji zaprezentowana w Tabeli 2. Należy podkreślić, że wspomniane w Tabeli 2 trendy zostały obliczone z wykorzystaniem filtra Hodricka Prescottta ($\lambda=1600$, dla danych kwartalnych).

Tabela 2. Analiza korelacji

	Roczna dynamika kredytów (skor. o kurs) vs trend (t)					Roczna dynamika kredytów (skor. o kurs) (t)				
	Wzrost nominalnego PKB r/r vs trend (t-1)	Wzrost nominalnego PKB r/r vs trend (t)	<i>Free Lending Capacity</i> / Kredyt (t-1)	<i>Free bank capital</i> (t-1)	ROE (t-1)	Wzrost nominalnego PKB r/r (t-1)	Wzrost nominalnego PKB r/r (t)	<i>Free Lending Capacity</i> / Kredyt (t-1)	<i>Free bank capital</i> (t-1)	ROE (t-1)
2006-2019	0,390	0,209	0,738	-0,249	0,733	0,280	0,708	0,980	0,047	0,925
2006-2011	0,355	0,061	0,821	-0,730	0,910	0,223	0,553	0,965	-0,708	0,975
2012-2019	0,810	0,860	0,618	0,551	-0,140	0,770	0,696	0,882	0,545	0,301
2006-2015	0,417	0,189	0,772	-0,278	0,871	0,386	0,737	0,978	0,013	0,958
2016-2019	0,569	0,879	0,749	0,409	0,255	0,582	0,898	0,756	0,407	0,217
2012-2015	0,884	0,801	0,688	0,578	0,211	0,899	0,646	0,909	0,585	0,616

Źródło: NBP, KNF, KNB, sprawozdania finansowe banków, Reuters Datastream. Obliczenia własne.

Tabela 2 sugeruje, że *Free Lending Capacity* jest istotnym czynnikiem wpływającym na dynamikę akcji kredytowej (w przeciwieństwie do *free bank capital*). Duża korelacja (opóźnionego) ROE wskazuje, że także rentowność wyjaśnia dynamikę akcji kredytowej. Warto zauważyć jednak, że po 2015 ta zależność wyraźnie osłabła, co może wynikać z wprowadzenia podatku bankowego (który ogranicza chęć banków do rozszerzania akcji kredytowej poprzez usankcjonowanie (*de facto*) opłaty za każdą złotówkę wzrostu aktywów (poza skarbowymi papierami wartościowymi).

Biorąc pod uwagę powyższe wnioski skonstruowano modele, uwzględniając (jako zmienne objaśniające) zarówno:

- czynniki cykliczne (wpływające na popyt), tj.
 - dynamikę nominalnego PKB (warunki makroekonomiczne),
 - zmienność inflacji (VINFL, obliczany jako logarytm naturalny wartości sumy $(1 + \text{Odch.Std. ostatnich 36 miesięcznych wartości rocznej inflacji})$; wskaźnik obrazuje stabilność i przewidywalność procesów ekonomicznych),
 - *asset swap spread* (różnica między rentownością 10-letnich obligacji skarbowych a 10-letnim swapem stopy procentowej w PLN; obrazuje poziom ryzyka / premii za ryzyko na lokalnym rynku finansowym),
 - ważoną udziałem waluty w strukturze kredytów 3-miesięczną stopę IBOR (do jej kalkulacji wykorzystano WIBOR 3M, i LIBOR 3M dla CHF, EUR i USD; obrazuje wpływ zmian polityki pieniężnej na popyt na kredyt),
- czynniki endogeniczne determinujące podaż kredytów, tj.
 - rentowność (ROE, relacja 4-kwartalnej ruchomej sumy zysków do przeciętnego poziomu kapitałów w każdym kwartale),
 - płynność (relacja kredytów do depozytów),
 - adekwatność kapitałowa (FLC / kredyt oraz *free bank capital*),
 - współczynnik dźwigni finansowej (relacja kapitałów własnych do aktywów, miara ryzyka podejmowanego przez bank),
 - zmienność kursu akcji banku (stosunek kwartalnego odch.std. kursu akcji do przeciętnego kursu w danym kwartale, miara obrazująca czynniki specyficzne dla banków).

W modelu wykorzystano także zmienne zerojedynkowe obrazujące fuzje i przejęcia. Zastosowano uogólnioną metodę momentów (GMM) dla dynamicznych danych panelowych. Analiza objęła dwie grupy modeli według poniższych specyfikacji. Wyróżnienie roku 2015 jako cezury przy drugim modelu wynikało z chęci analizy wpływu wprowadzenia podatku bankowego na otrzymane w pierwszym modelu zależności.

$$\Delta \text{Kredyt} = \alpha + \beta \times [\text{czynniki popytowe}] + \gamma \times [\text{czynniki podażowe}] + \delta \times [\text{fuzje}] + \varepsilon \quad (2)$$

gdzie:

ΔLoans –kwartalna zmiana wolumenu kredytów (skor. o kurs walutowy).

Aby poprawić jakość modeli wprowadzono jako zmienną objaśniającą odchylenie (odsezonowanej) dynamiki kredytu od trendu.

$$(\Delta Kredyt\_SA - \Delta Kredyt\_SA\_Trend) = \alpha + \beta \times [czynniki\ popytowe] + \gamma \times [czynniki\ poda\ żowe] + \delta \times [fuzje] + \varepsilon \quad (3)$$

gdzie:

$\Delta Kredyt\_SA - \Delta Kredyt\_SA\_Trend$ – różnica między kwartalną zmianą wolumenu kredytów (odsezonowaną z wykorzystaniem *TramoSeats*), a jej długoterminowym trendem obliczonym z wykorzystaniem filtra HP ($\lambda=1600$).

Drugi zestaw modeli zawiera rozróżnienie okresów analizy, gdzie cezurą był przełom lat 2015/2016. W tym celu wprowadzono odpowiednie zmienne zerojedynkowe: *Przed2016* przyjmującą wartość 1 dla kwartałów przed 2016 i 0 dla kwartałów późniejszych oraz *Po2015* przyjmującą wartości odwrotne. Specyfikacja tych modeli wygląda następująco:

$$\Delta Kredyt = \alpha + \beta \times [czynniki\ popytowe] \times Przed2016 + \gamma \times [czynniki\ poda\ żowe] \times Przed2016 + \varphi \times [czynniki\ popytowe] \times Po2015 + \omega \times [czynniki\ poda\ żowe] \times Po2015 + \delta \times [fuzje] + \varepsilon \quad (4)$$

$$(\Delta Kredyt\_SA - \Delta Kredyt\_SA\_Trend) = \alpha + \beta \times [czynniki\ popytowe] \times Przed2016 + \gamma \times [czynniki\ poda\ żowe] \times Przed2016 + \varphi \times [czynniki\ popytowe] \times Po2015 + \omega \times [czynniki\ poda\ żowe] \times Po2015 + \delta \times [fuzje] + \varepsilon \quad (5)$$

Tabele 3 i 4 zawierają wyniki obliczeń.

Tabela 3. Modele empiryczne (1)

Zmienne objaśniające	Opóznienie	Zmienne objaśniane			
		$\Delta Kredyt\ (kw./kw.)$		$(\Delta Kredyt\_SA(kw./kw.) - \Delta Kredyt\_SA\_Trend(kw./kw.))$	
α	x	-0,0003 (0,0389)	-0,0011 (0,0391)	-0,0354 (0,0368)	-0,0369 (0,0370)
$(\Delta PKB\_SA(kw./kw.) - \Delta PKB\_SA\_Trend(kw./kw.))$	0	1,0240 (0,3200)***	1,051988 (0,3212)***	1,0326 (0,3031)***	0,9958 (0,3036)***
$\Delta VINF(kw./kw.)$	0	-0,0497 (0,0277)**	-0,0468 (0,0278)*	-0,0585 (0,0265)**	-0,0540 (0,0265)**
$\Delta ASWSpread(kw./kw.)$	0	0,0097 (0,0023)***	0,0097 (0,0023)**	0,0105 (0,0022)***	0,0104 (0,0022)***
Stopa IBOR3M ważona strukturą walutową kredytów (kw./kw.)	0	-0,0897 (0,0289)***	-0,0914 (0,0291)***	-0,0787 (0,0276)***	-0,0810 (0,0277)***
Free Lending Capacity / Kredyt	-1	0,0419 (0,0146)***			
Free Bank Capital	-1		0,2263 (0,1045)**		
Free Lending Capacity / Kredyt (kw./kw.)	-1			0,0487 (0,0280)*	
Free Bank Capital (kw./kw.)	-1				0,1258 (0,1926)
ROE	-1	0,2552 (0,0509)***	0,2713 (0,0504)***	0,2034 (0,0465)***	0,2033 (0,0467)***
Kredyt / Depozyt	-1	-0,0407 (0,0281)	-0,0352 (0,0280)	-0,0361 (0,0263)	-0,0367 (0,0264)
Dźwignia finansowa	-1	0,1548 (0,2054)	0,1013 (0,2082)	0,4162 (0,1966)**	0,4320 (0,1980)**
$\Delta Zmienność\ cen\ akcji\ (kw./kw.)$	0	0,1491 (0,0652)**	0,1457 (0,0654)**	0,1062 (0,0622)*	0,1108 (0,0623)*
Fuzja1		0,1781 (0,0541)***	0,1777 (0,0543)***	0,1781 (0,0515)***	0,1607 (0,0517)***
Fuzja2		0,1942 (0,0542)***	0,1944 (0,0544)***	0,1942 (0,0516)***	0,2011 (0,0518)***
Fuzja3		0,1676 (0,0541)***	0,1680 (0,0543)***	0,1676 (0,0515)***	0,1627 (0,0517)***
Fuzja4		0,6208 (0,0548)***	0,6258 (0,0550)***	0,6208 (0,0521)***	0,5818 (0,0522)***
Fuzja5		0,3691 (0,0549)***	0,3754 (0,0554)***	0,3691 (0,0532)***	0,3651 (0,0525)***
Fuzja6		0,2858 (0,0550)***	0,2889 (0,0552)***	0,2858 (0,0528)***	0,2831 (0,0537)***
Fuzja7		0,6718 (0,0548)***	0,6721 (0,0550)***	0,6718 (0,0522)***	0,6498 (0,0524)***
Bank fixed effects		Tak			

R ²		0,547	0,543	0,547	0,544
Liczba obserwacji		459	459	459	459

Źródło: Obliczenia własne. ***, **, * odpowiadają istotności zmiennych na poziomie odpowiednio 1%, 5%, oraz 10% wartości testu t-Studenta. Błędy standardowe są zgrupowane na poziomie poszczególnych banków i zostały przedstawione w nawiasach.

Tabela 4. Modele empiryczne (2)

Zmienne objaśniające		Opó znie nie	Zmienne objaśniane			
			$\Delta Kredyt(kw./kw.)$		$\Delta Kredyt\_SA(kw./kw.) - \Delta Kredyt\_SA\_Trend(kw./kw.)$	
Przed 2016	α	x	-0,0281 (0,0414)	-0,0219 (0,0414)	-0,0473 (0,0397)	-0,0534 (0,0399)
	$(\Delta PKB\_SA(kw./kw.) - \Delta PKB\_SA\_Trend(kw./kw.))$	0	1,0228 (0,3833)***	1,0619 (0,3891)***	1,0208 (0,3618)***	0,9833 (0,3608)***
	$\Delta VINF(kw./kw.)$	0	-0,0117 (0,0407)	-0,0069 (0,0408)	-0,03 (0,0391)	-0,023 (0,0391)
	$\Delta ASWSpread(kw./kw.)$	0	0,0099 (0,0023)***	0,0099 (0,0023)***	0,0105 (0,0022)***	0,0103 (0,0022)***
	Stopa IBOR3M ważona strukturą walutową kredytów (kw./kw.)	0	-0,0873 (0,0324)***	-0,0846 (0,0333)**	-0,0706 (0,0303)**	-0,0709 (0,0303)**
	Free Lending Capacity / Kredyt	-1	0,0616 (0,0234)***			
	Free Bank Capital	-1		0,3164 (0,1732)*		
	Free Lending Capacity / Kredyt (kw./kw.)	-1			0,0605 (0,0333)*	
	Free Bank Capital (kw./kw.)	-1				0,3965 (0,2591)
	ROE	-1	0,3072 (0,0616)***	0,3177 (0,0621)***	0,224 (0,0589)***	0,2335 (0,0593)***
	Kredyt / Depozyt	-1	-0,0292 (0,0288)	-0,026 (0,029)	-0,0304 (0,0278)	-0,0277 (0,0279)
	Dźwignia finansowa	-1	0,1901 (0,2113)	0,1183 (0,2197)	0,4525 (0,2051)**	0,4697 (0,2057)**
	$\Delta Zmienność\ cen\ akcji(kw./kw.)$	0	0,2168 (0,0723)***	0,2127 (0,0727)***	0,1583 (0,0699)**	0,1617 (0,0698)**
	Po 2015	$(\Delta PKB\_SA(kw./kw.) - \Delta PKB\_SA\_Trend(kw./kw.))$	0	1,1988 (0,729)	1,2231 (0,7369)*	1,431 (0,6978)**
$\Delta VINF(kw./kw.)$		0	-0,1025 (0,0447)**	-0,0989 (0,0447)**	-0,0958 (0,0427)**	-0,0969 (0,0427)**
$\Delta ASWSpread(kw./kw.)$		0	-0,0128 (0,0201)	-0,0146 (0,0201)	0,0019 (0,0195)	0,0011 (0,0193)
Stopa IBOR3M ważona strukturą walutową kredytów (kw./kw.)		0	-0,1691 (0,1138)	-0,1733 (0,1151)	-0,0911 (0,1098)	-0,0722 (0,1121)
Free Lending Capacity / Kredyt		-1	0,0405 (0,0289)			
Free Bank Capital		-1		0,2458 (0,1999)		
Free Lending Capacity / Kredyt (kw./kw.)		-1			0,0099 (0,0527)	
Free Bank Capital (kw./kw.)		-1				-0,2347 (0,3023)
ROE		-1	0,0563 (0,0968)	0,0643 (0,0962)	0,0675 (0,0843)	0,0668 (0,0844)
Kredyt / Depozyt		-1	-0,0473 (0,0377)	-0,0469 (0,0378)	-0,0454 (0,0348)	-0,0457 (0,0349)
Dźwignia finansowa		-1	0,6573 (0,3116)**	0,5794 (0,3091)*	0,7145 (0,2933)**	0,7663 (0,2962)**
$\Delta Zmienność\ cen\ akcji(kw./kw.)$		0	-0,2054 (0,1506)	-0,2027 (0,1516)	-0,1427 (0,1454)	-0,1313 (0,1458)
Fuzja1			0,1817 (0,0536)***	0,18 (0,054)***	0,161 (0,0515)***	0,1612 (0,0516)***
Fuzja2		0,1926 (0,0544)***	0,194 (0,0547)***	0,1979 (0,0525)***	0,1966 (0,0525)***	
Fuzja3		0,1716 (0,0536)***	0,1705 (0,0539)***	0,1623 (0,0516)***	0,1624 (0,0516)***	
Fuzja4		0,6226 (0,0543)***	0,6275 (0,0545)***	0,581 (0,0523)***	0,5823 (0,0523)***	
Fuzja5		0,3288 (0,0565)***	0,3397 (0,0577)***	0,3378 (0,0578)***	0,346 (0,0548)***	
Fuzja6		0,2679 (0,0557)***	0,2721 (0,0559)***	0,2664 (0,0545)***	0,2498 (0,0564)***	
Fuzja7		0,6644 (0,0543)***	0,6645 (0,0546)***	0,6443 (0,0523)***	0,6413 (0,0524)***	

Bank fixed effects		Tak			
R ²		0,568	0,563	0,556	0,556
Liczba obserwacji		459	459	459	459

Źródło: Obliczenia własne. ***, **, * odpowiadają istotności zmiennych na poziomie odpowiednio 1%, 5%, oraz 10% wartości testu t-Studenta. Błędy standardowe są zgrupowane na poziomie poszczególnych banków i zostały przedstawione w nawiasach.

6. Wyniki badania i wnioski

Analiza ww. modeli pozwala na sformułowanie kilku istotnych wniosków. Po pierwsze akcja kredytowa jest determinowana zarówno przez czynniki popytowe, jak i podażowe. Wpływ poziomu stóp na wzrost kredytów jest odwrotnie proporcjonalny i istotny statystycznie co oznacza, że obniżki stóp zwiększają popyt na kredyt. Z drugiej jednak strony poprzez spadek rentowności ograniczają one (pozytywnie skorelowaną z dynamiką kredytów) rentowność, co obniża podaż kredytów. Jednocześnie wprowadzona miara restrykcyjności polityki (makro)ostrożnościowej, tj. relacja *Free Lending Capacity* do bieżącego poziomu kredytów jest istotna statystycznie (im większa tym szybciej rośnie kredyt), a co ważne lepiej objaśnia zmiany kredytu w polskich bankach niż wykorzystywana w literaturze przedmiotu miara *free bank capital*. Po drugie, ww. zależności ulegają zmianie, jeżeli podzielimy analizowany okres na dwa krótsze, rozpoczynając od początku 2016 roku. Z jednej strony po 2016 roku spada istotność statystyczna (a nawet zmieniają się znaki) omawianych zmiennych objaśniających. Z drugiej strony rośnie istotność dźwigni finansowej, tj. jedynej zmiennej, która odnosi się do poziomu aktywów (w jego odwróconej relacji do kapitałów własnych). Powyższe może oznaczać, że po tej cezurze wzrosła rola ograniczeń ilościowych dla rozwoju akcji kredytowej, co może wyjaśniać wprowadzenie podatku bankowego od lutego 2016 roku.

Aby jednak w pełni pozytywnie zweryfikować ten wniosek niezbędne są dalsze badania, w szczególności odizolowanie wpływu podatku na rentowność, a także uwzględnienie go w koszcie kredytu. Badanie opisane w referacie pozwala jednak potwierdzić istotność wpływu regulacji ostrożnościowych, a także rentowności banków na akcję kredytową, wskazując, że także strona podażowa (a nie tylko popytowa) wpływa na wolumen kredytu w gospodarce, co oznacza, że wpływ polityki pieniężnej (poprzez kanał kredytowy) na gospodarkę może mieć nieliniowy charakter.

Literatura

- Agur I. i Demertzis M., *Will Macprudential Policy Counteract Monetary Policy's Effects on Financial Stability?*, The North American Journal of Economics and Finance, tom 48, 2019
- Altavilla C., Boucinha M. i Peydró J.-L., *Monetary policy and bank profitability in a low interest rate environment*, ECB Working Paper No 2105, 2017
- Ampudia M. i Van der Heuvel S., *Monetary policy and bank equity values in a time of low interest rates*, ECB Working Paper No 2199, 2018
- Bank Hiszpanii, *Financial Stability Report*, maj 2016
- Blundell-Wignall A. i Atkinson P., *Thinking Beyond Basel III: Necessary Solutions for Capital and Liquidity*, OECD Journal: Financial Market Trends 2/2010, 2010
- Borio C. i Gambacorta L., *Monetary policy and bank lending in a low interest rate environment: diminishing effectiveness?*, BIS Working Paper No. 612, 2017
- Borio C., Gambacorta L. i Hofmann B., *The influence of monetary policy on bank profitability*, BIS Working Paper No. 514, 2015
- Borio C. i Hofmann B., *Is monetary policy less effective when interest rates are persistently low?*, BIS Working Paper No. 628, 2017
- Borio C. i Zhu H., *Capital regulation, risk-taking and monetary policy: a missing link in the transmission mechanism?*, Journal of Financial Stability nr 4, tom 8, 2012
- Brunnermeier M. i Y. Koby, *The Reversal Interest Rate*, artykuł nieopublikowany
- Bundesbank, *Financial Stability Review*, Wrzesień 2015
- Catalán M., Hoffmaister A.W. i Harun C.A., *Bank Capital and Lending: An Extended Framework and Evidence of Nonlinearity*, IMF Working Paper WP/17/252, 2017
- Cecchetti S.G. i Kohler M., *When Capital Adequacy and Interest Rate Policy Are Substitutes (And When They Are Not)*, International Journal of Central Banking, wrzesień 2014
- Claessens S., Coleman N. i Donnelly M.S., *'Low-for-Long' Interest Rates and Banks' Interest Margins and Profitability: Cross-Country Evidence*, FRB International Finance Discussion Paper No. 1197, 2016
- Europejski Urząd Nadzoru Bankowego, 2015: *EU-wide transparency exercise – Aggregate report*, 2015
- Gambacorta L. i Shin H.S., *Why bank capital matters for monetary policy*, BIS Working Paper No. 558, 2016
- Lee J. K., *The Operation of Macprudential Policy Measures: The Case of Korea in the 2000s*, BOK Working Paper No. 2013-1, 2013

Anna Czech

Katedra Międzynarodowych Stosunków Ekonomicznych

Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach

Sławomir Czech

Katedra Ekonomii Politycznej

Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach

Równość skonstruowana. Migawki z dziejów modelu szwedzkiego

Streszczenie

Przedmiotem zainteresowania niniejszego opracowania jest równość ekonomiczna właściwa szwedzkiemu modelowi społeczno-gospodarczemu. Pokazujemy, że nie była ona spontanicznym wynikiem rynkowych procesów gospodarczych ani efektem społecznego przywiązania do określonej idei, ale konstrukcją polityczną wynikającą ze zbieżności interesów kluczowych grup nacisku – związków zawodowych, partii socjaldemokratycznej oraz – co nie mniej ważne – organizacji biznesu. Miała ona istotne znaczenie nie tylko dla egalitarnego światopoglądu robotniczo-partyjnego, lecz także odgrywała niebagatelną rolę na rynku pracy i w polityce gospodarczej państwa. Polityczne i systemowe przywiązanie do tej równości wygasło jednak wraz z upadkiem zbieżności interesów, co nastąpiło w latach 80. XX wieku. Współcześnie Szwecja wciąż pozostaje krajem o relatywnie wysokiej równości ekonomicznej, ale należy to przypisać raczej instytucjonalnej inercji niż jej walorom systemowym. W przyszłości będzie się tam obserwować dalszy przyrost nierówności dochodowych. Kazus Szwecji pokazuje jednak, że skuteczna implementacja równości jest wynikiem uwarunkowań systemowych (a nie spontanicznych i jednostkowych działań), które są możliwe przy zbudowaniu odpowiednio szerokiej koalicji politycznej.

Wprowadzenie

Problem nierówności ekonomicznych stał się w ostatnich latach jednym z najważniejszych zagadnień analitycznych i politycznych, do czego przyczyniły się wpływowe publikacje Piketty'ego (2014), Atkinsona (2015), czy Wilkinson i Pickett (2009). Nierówności ekonomiczne nie są bowiem tylko kwestią etyki i sprawiedliwości społecznej, ale coraz częściej mówi się o ich destabilizacyjnym wpływie na spójność społeczną, spokój publiczny i kondycję gospodarek narodowych. Na tym tle kraje skandynawskie wydają się pozytywnie wyróżniać. Szwecja postrzegana jest jako kraj o niskich nierównościach ekonomicznych i społecznych, co należy do jej dziedzictwa systemowo-kulturowego wypracowanego w drugiej połowie XX wieku. I choć poziom nierówności w tym kraju w ostatnich latach rośnie (m.in. według danych OECD między 1990 a 2011 rokiem wskaźnik Gini'ego dla dochodu rozporządzalnego w społeczeństwie wzrósł z 0,19 do 0,26), to wciąż jest on relatywnie niski w porównaniu do innych społeczeństw (średnia OECD dla powyższych danych to 0,31, a dla Stanów Zjednoczonych 0,37). Podobnie w raporcie badającym nierówności w krajach wysoko rozwiniętych (McKinsey 2016) jedynie 20% Szwedów deklarowało, że ich dochód w latach 2005-2014 utrzymywał się na stałym poziomie lub malał. Jednocześnie 97% Włochów, 70% Brytyjczyków i Holendrów oraz 63% Francuzów deklarowało spadek lub stagnację dochodu w tym samym okresie (średnia ważona dla 25 badanych krajów wynosiła 65-70%).

Przedmiotem niniejszego opracowania jest wskazanie na źródła wysokiego poziomu egalitaryzmu ekonomicznego w szwedzkim systemie gospodarczym. Będziemy się starali przekonać Czytelnika, że szwedzka równość nie powstała w sposób spontaniczny, ale że została świadomie skonstruowana w procesie ścierania się i dopasowywania interesów ekonomicznych i społecznych najważniejszych grup interesów. Innymi słowy twierdzimy, że równość ekonomiczna leżała w interesie wszystkich trzech grup nacisku (związków zawodowych, partii socjaldemokratycznej i organizacji pracodawców). Tym samym była ona efektem intencjonalnych działań ideowych, politycznych i systemowych, co umożliwiło jej powstanie, a następnie trwanie na zasadzie zależności od ścieżki (*path dependence*). Jednocześnie równość ekonomiczna nie tylko nie stała w sprzeczności z imperatywem wzrostu gospodarczego, ale wręcz była jednym z jego fundamentów. Zrozumienie tego jest ważne również dzisiaj. Równość ekonomiczna potrzebuje koalicji politycznej oraz wiarygodnej narracji, która płynnie wpisze ją w zestaw priorytetów ekonomicznych najsilniejszych gospodarek

świata wyznaczając wzorce rozwojowe dla pozostałych krajów. Przypadek Szwecji uwiadamia natomiast logikę takiego przedsięwzięcia, którą należałoby oczywiście dostosować do współczesnych realiów. Ze względu na szerokość tematu zostanie on podjęty na sposób migawkowy, tj. przedstawione zostaną jedynie wycinki rzeczywistości ukazujące mechanikę systemu, ale nie jego całościową ewolucję²⁰⁷.

Można wskazać na trzy podstawowe sfery w szwedzkim systemie polityczno-gospodarczym, w których egalitaryzm ekonomiczny znalazł swoje umocowanie. Pierwsza z nich dotyczy stosunków rynku pracy, druga politycznych przekonań i walki o dystrybucję władzy, a trzecia przyzwolenia organizacji biznesu. Ów układ struktur i przeświadczeń funkcjonował najpełniej w latach 50. i 60. XX wieku. Należy jednak podkreślić, że nie powstał on natychmiastowo, ale że formował się na sposób ewolucyjny w zasadzie od początku wieku. Później, w latach 70. i 80. równość została posunięta do ekstremum, przede wszystkim z powodu przesunięć w układzie władzy. Proces konstruowania równości ekonomicznej pokazuje pierwsza część opracowania, natomiast druga przybliży przyczyny i przebieg stopniowego demontażu egalitarnego układu instytucjonalnego. Pracę kończy dyskusja i wnioski o charakterze uogólniającym.

Konstruowanie równości: interesy i koalicje

Na początku XX wieku niewiele wskazywało na to, że Szwecja może stać się ostoją pokojowych relacji na rynku pracy i wysokiej równości dochodowej i majątkowej. Dynamicznie rozwijająca się gospodarka kapitalistyczna, nadganiająca swoje technologiczne i organizacyjne zapóźnienie wobec Wielkiej Brytanii i Niemiec, generowała bowiem nie tylko rosnące nierówności, ale przede wszystkim potężny konflikt na rynku pracy pomiędzy klasą robotniczą a właścicielami kapitału. Stało się to przyczyną powstania związków zawodowych (wpierw branżowych, później masowych) oraz powołania partii socjaldemokratycznej w 1889 roku jako politycznego ramienia klasy robotniczej. W odpowiedzi zaczęły się formować organizacje biznesu, dążące do zachowania swojej przewagi siłowej nad robotnikami. W dialektycznym procesie rozwoju następowała więc coraz dalej idąca centralizacja i hierarchizacja organizacji rynku pracy, co prowadziło do coraz większych i gwałtowniejszych konfliktów między nimi. Zarówno związkowcy, jak i organizacja pracodawców dążyły do uzyskania pełnej kontroli nad swoimi zasobami (odpowiednio podażą pracy i popytem na pracę), co oznaczało konieczność pełnej konsolidacji organizacyjnej oraz przyjęcia logiki kartelu jako zasady funkcjonowania. W efekcie w pierwszej dekadzie XX wieku liczba konfliktów (strajków i lokautów) osiągnęła 300 starć rocznie, co oznaczało stratę około 5 mln roboczodniówek, a na początku lat 20. sięgała 500 konfliktów rocznie (strata 9 mln roboczodniówek; wszystkie dane o rynku pracy za: SCB). Wysoki poziom skonfliktowania utrzymywał się aż do połowy lat 30. XX wieku.

W interesie obydwu organizacji leżało uregulowanie wzajemnych stosunków, aby konflikty nie wymknęły się spod kontroli i nie spowodowały paraliżu całego rynku pracy. Stąd też w latach 1905, 1908, 1928 i 1938 zawierano kolejne porozumienia, które uznawały prawa związków do walki o wyższe wynagrodzenia i lepsze warunki pracy, a także potwierdzały wyłączność pracodawców do zarządzania zasobami pracy i inwestycjami. Ostatnie z nich, zwane porozumieniem z Saltsjöbaden, dało początek pokojowej współpracy pomiędzy związkami i organizacjami biznesu opartej na uznaniu wzajemnych interesów oraz poszukiwaniu kompromisów i konsensusu w sytuacjach konfliktowych, zamiast odwoływania się do procesów siłowych. W rezultacie na rynku pracy powstał układ sił równoważących, w którym obydwie strony, kierując się własnym interesem, zdecydowały się na strategiczną kooperację, ponieważ jej jedyną alternatywą była eskalacja konfliktu. Układ ten pozwalał związkowcom skutecznie walczyć o podwyżki płac, a później o ich zrównywanie na podobnych stanowiskach pracy, niezależnie od rentowności poszczególnych zakładów. Wysoki poziom uzwiązkowienia utrzymywał się przez wszystkie kolejne dekady stanowiąc o sile przetargowej związków. W 1935 roku poziom uzwiązkowienia robotników sięgnął 50%, natomiast od lat 50. trwale oscylował wokół 80% zbliżając się nawet do 90% w połowie lat 80. XX wieku. Uzwiązkowienie pracowników umysłowych nastąpiło z pewnym opóźnieniem, tj. w latach 30. utrzymywało się ono na poziomie około 25%, dopiero w 1960 roku przekroczyło 50%, a w 1975 roku osiągnęło 80%.

Sfera polityki odwoływała się natomiast zarówno do idei, jak i do struktur władzy politycznej zdolnych do narzucania określonych rozwiązań instytucjonalnych w gospodarce krajowej. Partia socjaldemokratyczna, od momentu założenia bardzo blisko powiązana ze strukturami związkowymi, od samego początku przedstawiała postulaty równości w swoim programie politycznym. Jednak dopiero w latach 30. XX wieku, tj. wraz ze zdobyciem władzy, ich realizacja stała się realna. Nie nastąpiło to jednak wcześniej niż w okresie powojennym, ponieważ pojedyncze gesty trudno uznać za trwałe rozwiązania systemowe. W latach 50., a więc w czasach wyjątkowo korzystnej koniunktury, zdecydowano się na szersze wdrażanie rozwiązań o charakterze fiskalnym, transferowym i legislacyjnym, które sprzyjały wyrównywaniu dochodów ludności. Dla sukcesywnego i spójnego wdrażania tych postulatów niezwykle istotna była hegemonia polityczna socjaldemokracji, która trwała aż do 1976 roku. Dzięki niej ideologia równości i sprawiedliwości społecznej mogła stać

²⁰⁷ Szerokie ujęcie tematu można znaleźć w pracy Czech (2019).

się dominującą narracją w polityce społecznej i gospodarczej, choć przyznawano, że ideałom egalitaryzmu nie wolno stanąć na drodze wzrostu gospodarczego. Przyrost wolumenu produkcji uważano za warunek konieczny budowania dobrobytu społecznego. Należy też podkreślić, że za fundament państwa opiekuńczego uznawano pełne zatrudnienie i prawo do pracy, a nie transfery socjalne. Z tego też powodu konieczne było wdrożenie systemu społecznej kontroli nad kapitałem. Nie chodziło jednak o nacjonalizację przemysłu czy o przejęcie nad nim pełnej kontroli przez państwowych biurokratów, ale raczej o wykreowanie takiego systemu bodźców (głównie fiskalnych), który skłonił właścicieli kapitału do podejmowania inwestycji o określonym profilu, tj. wysoce kapitałochłonnych, generujących dużą ilość miejsc pracy i zwiększających potencjał eksportowy gospodarki krajowej. Kapitał pozostawał więc w prywatnych rękach i – co więcej – bardzo korzystał z przychylności państwa pod rządami socjaldemokratów. Jednocześnie władze żywiły „życzliwą” neutralność wobec związków zawodowych, które wykorzystywały swoje szerokie wpływy w strukturach państwa. Dzięki temu usankcjonowano prawnie system negocjacji płacowych, który ukierunkowany został na egalitarne kształtowanie płac w całej gospodarce oraz wspierał postulat pełnego zatrudnienia. Symbiotyczne relacje między związkami zawodowymi a partią socjaldemokratyczną umożliwiły też wdrażanie wysoce progresywnej polityki fiskalnej, a także realizowanie postulatów socjalizacji konsumpcji (głównie przez transfery), a nie produkcji. Umożliwiło to budowanie egalitaryzmu ekonomicznego nie tylko na rynku pracy, ale też w całym społeczeństwie.

Trzecia sfera dotyczy się stanowiska wielkiego kapitału, reprezentowanego głównie przez organizację pracodawców, wobec projektów równościowych zgłaszanych przez związki zawodowe i partie polityczne. O ile bowiem zaangażowanie tych ostatnich łatwo zrozumieć biorąc pod uwagę ich profil ideologiczny i cele organizacyjne, to przedstawiciele biznesu z reguły sceptycznie odnoszą się do koncepcji egalitarnych dopatrując się w nich zagrożenia dla własnych priorytetów i strategii działania. Zaznaczono zresztą już wyżej, że oczekiwania związków i socjaldemokratów wobec organizacji biznesu były daleko idące i odnosiły się do inwestycji, wzrostu produktywności, wysokiego zatrudnienia oraz kooperacji przy zrównywaniu płac w gospodarce. Mobilizacja kapitału była więc wysoce pożądana, ale miała nastąpić pod nadzorem państwa bez naruszania praw własności. W związku z powyższym należało skonstruować system bodźców, który skłoniłby kapitał do dobrowolnej współpracy z organami państwa. Osiągnięto to poprzez system neokorporatystyczny, w którym związki zawodowe i organizacje biznesu zostały wciągnięte w mechanizmy sprawowania władzy i podejmowania decyzji w zasadzie na każdym szczeblu. Dzięki udziałowi w procesie legislacyjnym oraz uzyskanym kanałom dostępu do najwyższych władz państwa biznes zyskiwał wpływ na prowadzoną politykę gospodarczą oraz strukturę systemu fiskalnego. Głośnym przykładem owej kooperacji była tzw. demokracja harpsundzka (praktyka trwająca od 1955 do 1964 roku), czyli nieformalne spotkania przedstawicieli największych przedsiębiorstw ze związkami zawodowymi i władzami kraju, na których rozstrzygano kwestie kluczowe dla przyszłości przemysłu, omawiano wyzwania stojące przed produkcją i eksportem oraz opiniowano propozycje zmian legislacyjnych. Ponadto system centralnych negocjacji płacowych wymuszony poprzez konfrontację ze związkami zawodowymi w długim okresie okazał się korzystny dla wielkiego kapitału. Zrównywanie wynagrodzeń na podobnych stanowiskach pracy w gospodarce generowało wysokie koszty pracy w zakładach o niskiej efektywności produkcji, natomiast dawało wysokie korzyści w zakładach o wysokiej produktywności, tj. głównie w przemyśle o wysokim stopniu kapitałochłonności. Duże zakłady pracy otrzymywały w ten sposób bonus kosztowy, który mogły wykorzystać na potrzeby inwestycyjne. Układ rynku pracy gwarantował też stabilną podaż pracy i ograniczenie liczby konfliktów, co w przeszłości było istotną słabością szwedzkich relacji między pracodawcami a robotnikami.

Zauważmy zatem, że procesy dążące do zmniejszenia nierówności ekonomicznych nie pojawiły się w szwedzkim społeczeństwie spontanicznie, ale na ich rzecz skonstruowano odpowiednie bodźce dla aktorów rynkowych i politycznych. Nie można zatem równości przypisywać szwedzkiej kulturze społecznej lub odmienności tamtejszego kapitalizmu; dopiero dekady później równość stała się elementem szwedzkiej tożsamości, a nordycki model gospodarki kapitalistycznej zaczęto opisywać jako odrębne zjawisko. Źródeł równości należy za to doszukiwać w grze politycznej, w której największym oponentom egalitaryzmu, tj. wielkiemu biznesowi, stworzono odpowiednie zachęty, by opowiedział się po stronie większej równości ekonomicznej. Organizacja pracodawców potrzebowała też czasu, by się przekonać do nowych rozwiązań, które musiały zostać sprawdzone w praktyce. O ile bowiem równość gładko wpisywała się na narrację polityczną socjaldemokracji oraz od samego początku stanowiła jeden z najważniejszych postulatów robotniczych związków zawodowych, to dla biznesu była czymś z natury obcym i z założenia nieefektywnym. Tymczasem odpowiednie mechanizmy władzy umożliwiły wzajemne komunikowanie interesów i wypracowywanie kompromisów w zakresie polityki gospodarczej, fiskalnej i rynku pracy, na czym mogły zyskiwać wszystkie strony. Nastąpiło przejście od kultury rywalizacji i konfliktu do relacji opartych na poszukiwaniu porozumienia i konsensusie. Większa równość ekonomiczna znalazła się w kręgu zainteresowania organizacji biznesu, ponieważ dzięki niej udało się ustabilizować rynek pracy oraz temperować żądania płacowe związków zawodowych. W latach 1949-1969 liczba konfliktów na rynku pracy zmalała do około 20 rocznie, a liczba straconych roboczodniówek zbliżyła się do zera. Regulacje fiskalne wspierały politykę inwestycyjną i możliwości rozwoju dużych firm umożliwiając im ekspansję na rynkach międzynarodowych, a

samo zrównywanie wynagrodzeń sprzyjało wzrostowi efektywności w największych zakładach pracy (Hibbs, Locking 2000). Słowem, biznes zyskiwał na nowych regulacjach, które zmniejszały nierówności ekonomiczne. Według badań Roine i Waldenströma (2009, 164) w okresie powojennym dalece zmniejszyły się nierówności majątkowe, będące jeszcze pokłosiem skoncentrowanej własności ziemskiej z początku wieku i początków szwedzkiego industrializmu. Pomiędzy połową lat 40. a 1970 rokiem udział najwyższego decyla w majątku narodowym zmalał z niecałych 85% do około 55%. Z kolei jeśli chodzi o nierówności dochodowe, to wskaźnik Giniego dla rozporządzalnego dochodu rodzinnego zmniejszył się z ponad 0,38 w 1951 roku do 0,32 w roku 1973 (Björklund, Palme 2000, 121).

Radykalizacja, demontaż i inercja

Na przełomie lat 60. i 70. XX wieku dążenie do zwiększania równości ekonomicznej weszło w fazę radykalizacji, która w długim okresie przyczyniła się do jej upadku jako wiodącej idei szwedzkiej polityki społeczno-gospodarczej. Można wskazać na kilka przyczyn tego zwrotu. Po pierwsze, pokolenie pamiętające jeszcze lata trudnej walki o podstawowe prawa robotnicze w latach 20. i 30. odeszło z bieżącej polityki i zostało zastąpione przez radykalnych idealistów wychowanych w zupełnie innych realiach ekonomicznych. Dążenie do ekstremalnej równości zaczęło przedkładać nad twardy rachunek ekonomiczny, co negatywnie odbijało się na produktywności i pozycji międzynarodowej szwedzkich firm. Po drugie, rywalizacja międzyzwiązkowa zintensyfikowała się, gdy organizacje pracowników umysłowych uzyskały takie same uprawnienia jak związki robotnicze. Doprowadziło to do stawiania nieracjonalnych żądań płacowych i dalszego podporządkowywania kierownictwa firm oczekiwaniom związków (m.in. w zakresie inwestycji czy poziomu zatrudnienia). Wzrost wynagrodzeń, dotychczas trzymany w ryzach przez rachunek ekonomiczny, w latach 70. i 80. zaczął przekraczać (i to czasami wielokrotnie) przyrost produktywności. Po trzecie, partia socjaldemokratyczna i związki zawodowe zaczęły głosić hasła demokracji przemysłowej i skrajnego egalitaryzmu płacowego, co zagrażało niezależności politycznej przedsiębiorstw oraz było kontrproduktywne. Po czwarte, wysokie przywileje socjalne i pracownicze doprowadziły do patologii rynku pracy przejawiające się w wysokim fiskalizmie, wysokiej absencji w miejscu pracy oraz destabilizacji po stronie kosztów w zakładach pracy. Po piąte, zgłoszony przez związki zawodowe projekt funduszy robotniczych, których celem było stopniowe przejmowanie własności wciąż prywatnych firm przez organizacje robotnicze, wywołał ogromny bunt po stronie organizacji biznesu, a także w społeczeństwie. W takich okolicznościach biznes doszedł do wniosku, że równość ekonomiczna przestała się opłacać. Dotychczasowa zbieżność interesów pomiędzy trzema kluczowymi organizacjami zaczęła się rozchodzić.

Rozejście się interesów i wycofanie poparcia biznesu dla ekonomicznej równości w społeczeństwie nie doprowadziło jednak do wzrostu nierówności. Utrzymywały się one na niskim poziomie głównie za sprawą wciąż obowiązujących rozwiązań legislacyjnych i systemowych. Siła związków zawodowych brała się z ich pozycji na rynku pracy, a nie tylko z umocowania politycznego. Ponadto socjaldemokraci wrócili do władzy w 1982 roku, a premierem został radykalny polityk Olof Palme. Wycofanie się biznesu nie miało więc (jeszcze) przełożenia na obowiązujące reguły gry w gospodarce, ponieważ faktyczne ośrodki władzy nie uległy zmianie. Reformy zmieniające głęboko porządek instytucjonalny rozpoczęły się dopiero na fali neoliberalizmu, która dotarła do Szwecji w drugiej połowie lat 80. Na przełomie lat 80. i 90. XX wieku przeprowadzono szereg zmian legislacyjnych prowadzących do „liberalizacji, prywatyzacji i deregulacji”, czego efektem stał się bardzo liberalny porządek gospodarowania. Doprowadzono także do przeformułowania roli państwa, które z dostawcy usług publicznych stało się jego nabywcą od prywatnych podmiotów, a jego rola w redystrybucji dochodu narodowego została zmniejszona (niższe podatki i niższa progresja). Ograniczono także zakres opiekuńczości w odniesieniu do wysokości świadczeń oraz przeniesiono część ryzyka na obywateli (np. w reformie emerytalnej). Zniesiono też fiskalne uprzywilejowanie dużych podmiotów gospodarczych i sektora publicznego. Co jednak istotne, reformy liberalizujące szwedzki porządek społeczno-gospodarczy zostały zapoczątkowane przez socjaldemokrację, która dostrzegła niewydolność obowiązującego systemu w długim okresie. Rządy centroprawicowe (1976-1982) okazały się zupełnie niezdolne do przełamania władzy związków zawodowych w społeczeństwie i przestawienia polityki gospodarczej na tory bardziej liberalne. Również ich rządy w latach 1991-1994 oznaczały w znacznej mierze wdrażanie programu opracowanego przez socjaldemokratów.

Jakie przyczyny stały jednak za demontażem porządku, który obowiązywał w Szwecji od lat 50. XX wieku? Nie tylko bowiem chodzi o transformację ideologiczną socjaldemokracji, ale o strategiczny wybór, który wiązał się koniecznością porzucenia sztywnego przywiązania do równości. Przede wszystkim wraz z procesami globalizacji i liberalizacji zmieniły się relacje siłowe między uczestnikami wcześniejszego układu władzy. Ze względu na rosnącą internacjonalizację biznesu (m.in. outsourcing produkcji i usług, nasilającą się konkurencję międzynarodową oraz zmianę sposobu pozyskiwania kapitału) krajowe firmy produkcyjne straciły zainteresowanie rynkiem krajowym. Nie był on ich jedynym obszarem działalności i generowania zysków, a ponadto mogły się z niego wycofać w razie potrzeby i przenieść produkcję zagranicę. Dodatkowo powstanie gospodarki cyfrowo-usługowej oraz postfordowski model przemysłu osłabiły zależność kapitału od jednego obszaru geograficznego. Kluczowe dla biznesu rozwiązania formalne (regulacje

międzynarodowe, standardy pracy i produkcji) zaczęły być ustalane na arenie międzynarodowej, a nie krajowej (Pestoff 2006). Potencjał lobbujący należało więc alokować do instytucji ponadnarodowych, a nie angażować się w krajowe utarczki ze związkami zawodowymi i legislatorami.

W wyniku przeprowadzonych reform nierówności ekonomiczne zaczęły rosnąć. Przyrost wskaźnika Giniego dla dochodów rozporządzanych przytoczono już we wprowadzeniu; ponadto między 1985 a 2012 rokiem udział 1% najbogatszych Szwedów w majątku narodowym wzrósł z 16,5% do 21,5%, a procent ludności żyjącej z poniżej 60% mediany dochodu wzrósł z 7,3% w 1990 roku do 14,8% w roku 2015 (SCB). Współcześnie zaznacza się też, że wysoki poziom nierówności odnotowuje się w środowiskach imigranckich i napływowych (Gustafsson, Österberg 2018; Galloway et al. 2015). Jak już zaznaczono wyżej, mimo tego wzrostu, nierówności ekonomiczne w Szwecji pozostają niskie w porównaniu międzynarodowym. Jest to z jednej strony efekt inercji instytucjonalnej, rozumianej jako dziedzictwo przyjętych niegdyś rozwiązań systemowych oraz bardzo niskich nierówności jeszcze kilka dekad temu, ale z drugiej strony jest to też wynik wciąż trwającej gry interesów prowadzonej między związkami zawodowymi i organizacjami biznesu. Mimo osłabienia związków zawodowych (zarówno pod względem poziomu uzwiązkowienia, jak i umocowania politycznego), są one w stanie skutecznie walczyć o utrzymanie nierówności na niskim poziomie wykorzystując do tego negatywne konsekwencje deregulacji i liberalizacji rynku pracy. W 1997 roku nastąpiło odrodzenie systemu koordynacji płac w całej gospodarce po jego zarzuceniu w pierwszej połowie lat 80. Co istotne, na jego powrót naciskały te same organizacje biznesowe i związkowe, które wcześniej dążyły do jego likwidacji. Deregulacja negocjacji zbiorowych przyniosła im bowiem więcej problemów niż korzyści (m.in. w zakresie nieskoordynowanych podwyżek płacowych, niekontrolowanego wzrostu kosztów oraz narastającej liczby konfliktów i strajków). Podwyżki wynagrodzeń w gospodarce zostały więc na powrót skoordynowane ze wzrostem produktywności i potrzebami sektora eksportowego, a sektor wewnętrzny uznał swoją „pochodną” rolę w tym układzie, by nie generować nadmiernej presji na płace.

Zwróćmy uwagę, że w nowych okolicznościach liberalnej gospodarki globalnej powrócono do logiki systemowej pochodzącej z czasów korporatyizmu i raczej zamkniętych gospodarek narodowych! A co więcej, układ ten wydaje się sprawdzać w nowych okolicznościach pozwalając na dystrybucję owoców wzrostu gospodarczego w całym społeczeństwie. Mimo spadku poziomu uzwiązkowienia do około 70% dla organizacji robotniczych i pracowników umysłowych, układy zbiorowe obejmują nawet do 90% miejsc pracy w Szwecji, a więc także tych zatrudnionych, którzy nie są członkami związków. Fakt ten w połączeniu z dążeniem do pełnego zatrudnienia (według danych Eurostatu w 2018 roku wskaźnik zatrudnienia dla przedziału wiekowego 20-64 wyniósł 82,6% ustępując jedynie Islandii) oznacza, że wysoki poziom równości utrzymuje się w pierwszej kolejności dzięki uczestnictwu w rynku pracy, a nie dzięki transferom socjalnym. Wysoki poziom zatrudnienia działa też na korzyść związków ze względu na trudności w znalezieniu wykwalifikowanych pracowników na rynku pracy. Wreszcie dzięki wieloletniej praktyce egalitaryzmu ekonomicznego, równość stała się elementem szwedzkiej tożsamości, co przekłada się na przywiązanie ludzi do tej idei i określone preferencje wyborcze. Znalazło to swoje odbicie w programach wielu partii, czego dobitnym dowodem stało się w 2006 roku przejście przez centroprawicową partię Moderaterna dziedzictwa socjaldemokratów i ogłoszenie się „nową partią pracy” (co zresztą przełożyło się na jej sukces wyborczy). Działania sprzyjające nierównościom są raczej niepopularne i nie sprzyjają mobilizacji wyborców, stąd też nacisk położony jest na postulaty egalitarne i włączające. Nawet jeśli brak przyzwolenia na przyrost nierówności ten nie jest do końca skuteczny, to z pewnością nie ułatwia on wdrażania rozwiązań nieegalitarnych.

Uwagi końcowe

W niniejszym opracowaniu dążyliśmy do wykazania, że równość ekonomiczna w szwedzkim porządku społeczno-gospodarczym była równością skonstruowaną, a nie spontaniczną. U podstaw tej konstrukcji leżała zbieżność interesów trzech najważniejszych aktorów zbiorowych podtrzymywana przez określone rozwiązania instytucjonalne. Aktorzy ci, kierując się swoim najlepiej pojmowanym interesem, opowiadali się za rozwiązaniami egalitarnymi, ponieważ te sprzyjały realizacji ich celów. Co jednak istotne, powstanie tego układu było możliwe dzięki zaistnieniu dobrze zorganizowanych grup interesu o dużej sile przetargowej, które nie miały sensownej alternatywy wobec kooperacji i poszukiwania porozumienia. Przypadek Szwecji przynależy oczywiście do przeszłości i jego imitacja w dzisiejszych uwarunkowaniach jest w zasadzie niemożliwa, przede wszystkim ze względu na otwarcie granic dla przepływu kapitału oraz procesy globalizacji i liberalizacji. Nie oznacza to jednak, że jest on całkowicie nieprzydatny w walce o większą równość ekonomiczną. Dostarcza on pewnego wzorca działania oraz przekonuje, że wdrożenie egalitarnych rozwiązań jest możliwe mimo, wydawałoby się, mało sprzyjających uwarunkowań.

Kazus szwedzki pozwala na dostrzeżenie, że równość jest nie tylko kwestią ideologiczną, ale też pragmatyczną. Równość to nie tylko wizja społeczna, ale element opłacalnego rachunku ekonomicznego jeśli tylko stworzyć ku temu

odpowiednie bodźce. Staje się to szczególnie widoczne w perspektywie wyzwań naszych czasów i możliwości przetrwania w dynamicznie zmieniającym się otoczeniu społeczno-ekologicznym. W czasach narastających przesileni cywilizacyjnych (Kleer 2016) nowy porządek świata nie jest jeszcze ustalony, ale dopiero się formuje. Stwarza to możliwość wpłynięcia na treść owego porządku, który później może być już trudny do zmiany. Czerpiąc z doświadczeń szwedzkich można postawić szereg postulatów, które umożliwiłyby odwrócenie negatywnego trendu i ułatwiły wdrażanie rozwiązań bardziej egalitarnych. Po pierwsze, wokół postulatu większej równości ekonomicznej należy zbudować odpowiedni klimat intelektualny, które nie może być zawłaszczony przez wyższe i dobrze wykształcone klasy społeczne, ale musi mieć charakter masowy i oddolny. Po drugie, trzeba zmobilizować ludzi do podejmowania działań zbiorowych, które stworzą polityczną przeciwwagę dla skoncentrowanego i dobrze zorganizowanego kapitału. Po trzecie, należy dążyć do tego, aby równość ekonomiczna zyskała zakorzenienie systemowo-instytucjonalne, ponieważ pojedyncze działania, happeningi i postulaty, jak również dobra wola i ustępstwa ze strony kapitału mają charakter nietrwały i chwiejny. Po czwarte, należy zwiększyć społeczną kontrolę nad kapitałem bez zamiaru pozbawiania jego właścicieli praw własności (co trzeba wyraźnie wyartykułować). Po piąte, właścicieli kapitału należy przekonać, że większa równość leży w ich strategicznym, długofalowym interesie. Egalitaryzm to nie tylko problem etyczny, ale równowagi systemu społeczno-ekonomicznego, w którym wszyscy żyjemy. Po szóste, kapitałowi należy stworzyć bodźce do podejmowania działań korzystnych dla całych społeczeństw, zamiast pozwalać na jego akumulację w rękach ograniczonej liczby ludzi.

Literatura

- Atkinson, Anthony B. (2015) *Inequality: What Can Be Done?* Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Björklund, Anders; Mårten Palme (2000) The Evolution of Income Inequality during the Rise of the Swedish Welfare State 1951 to 1973. *Nordic Journal of Political Economy* 26, 115-128.
- Czech, Sławomir (2019) *Od konfliktu do kooperacji. Instytucjonalizacja konfliktu interesów zbiorowych w szwedzkim modelu gospodarczym*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Galloway, Taryn Ann; Gustafsson, Björn; Pedersen, Peder J., Österberg, Torun (2015) Immigrant Child Poverty – The Achilles Heel of the Scandinavian Welfare State. W: *Measurement of Poverty, Deprivation, and Economic Mobility*. Red. Thesia I. Garner, Kathleen S. Short. Bingley, UK: Emerald Group, 185-220.
- Gustafsson, Björn; Österberg, Torun (2018) How Are Immigrant Children in Sweden Faring? Mean Income, Affluence and Poverty since 1980s. *Child Indicators Research* 11 (1), 329-353. doi: 10.1007/s12187-016-9416-9
- Hibbs, Douglas; Locking, Håkan (2000) Wage Dispersion and Productive Efficiency: Evidence from Sweden. *Journal of Labor Economics* 18 (4), 755-782.
- Kleer, Jerzy (2016) Cywilizacje i ich przesilenia. *Studia ekonomiczne (INE PAN)* 88 (1), 135-154.
- McKinsey Global Institute (2016) *Poorer than Their Parents? Flat or Falling Incomes in Advanced Economies*. July 2016, www.mckinsey.com.
- Pestoff, Victor (2006) Globalization and Swedish Business Interest Associations in the Twenty-First Century. W: *Governing Interests. Business Associations Facing Internationalization*. Red. Wolfgang Streeck, Jürgen R. Grote, Volker Schneider, Jelle Visser. London: Routledge, 68-92.
- Picketty, Thomas (2014) *Capital in the Twenty-First Century*. Cambridge, MA: Belknap Press.
- Roine, Jesper; Daniel Waldenström (2009) Wealth Concentration over the Path of Development: Sweden, 1873-2006. *The Scandinavian Journal of Economics* 111 (1), 151-187. doi: 10.1111/j.1467-9442.2008.01558.x
- SCB, Statistiska Centralbyrån, www.scb.se.
- Wilkinson, Richard G.; Kate Pickett (2009) *The Spirit Level: Why More Equal Societies Almost Always Do Better*. London: Allen Lane.

INWESTYCJE W POLSKIM ROLNICTWIE PO AKCESJI DO UE

INVESTMENTS IN POLISH AGRICULTURE AFTER ACCESSION TO THE EU

Streszczenie:

Podmioty gospodarcze realizują inwestycje w celu odtwarzania i zwiększenia potencjału produkcyjnego i wyników ekonomicznych w długim okresie. Jednak proces inwestycyjny wymaga zaangażowania znacznych środków finansowych, co w zderzeniu ze specyfiką działalności rolniczej powoduje, że rządy wielu krajów prowadzą odrębną politykę rolną. W ramach Wspólnej Polityki Rolnej UE umożliwiono gospodarstwom wsparcie w formie współfinansowania inwestycji. Celem badań było zbadanie wpływu działań WPR na wzrost poziomu inwestycji w Polsce oraz określenie specyfiki gospodarstw korzystających z proinwestycyjnych działań WPR. Uzyskane rezultaty wskazują, że akcesja do UE i implementacja funduszy WPR spowodowała impuls inwestycyjny i podwojenie nakładów inwestycyjnych w rolnictwie. W gospodarstwach rolnych fundusze WPR wpisują się w sukcesywnie prowadzony proces inwestycyjny. Efektywność czynników produkcji beneficjentów proinwestycyjnych działań WPR była zbliżona (w okresie poprzedzającym korzystanie z funduszy) do wyników grupy kontrolnej. Korzystanie z fakultatywnych proinwestycyjnych działań II filara WPR nie jest domeną gospodarstw sprawniejszych ekonomicznie.

Summary:

Economic entities shall carry out investments in order to restore and increase production potential and economic performance in the long term. However, the investment process requires significant financial expenditure. In confrontation with the specific nature of agricultural activity, the governments of many countries conduct a separate agricultural policy. Within the framework of the EU Common Agricultural Policy, farmers have an access to the measures based on co-financing of investments. The aim of the research was to evaluate the impact of CAP measures on the increase in the level of investments and to determine the specificity of farms benefiting from pro-investment CAP measures. The results indicate that accession to the EU and implementation of CAP funds was an investment impulse enable to double the investment outlays and increased the growth of fixed assets in agriculture. Pro-investment measures were a part of the successive investment process. Efficiency of production factors of beneficiaries was similar (in the period preceding the use of funds) to the results of the control group. The use of second pillar pro-investment measures is not the domain of more efficient farms.

Słowa kluczowe: wspólna polityka rolna, inwestycje, modernizacja gospodarstw rolnych, PSM

Keywords: common agricultural policy, investment, modernisation of agricultural holdings, PSM

Wstęp

Istotą prowadzenia każdej działalności gospodarczej, w tym także w rolnictwie, jest maksymalizacja celów produkcyjnych i ekonomicznych. Ich osiągnięcie wymaga ciągłego odnawiania istniejącego majątku i a także jego powiększania, ponieważ naturalnym działaniem każdego podmiotu gospodarczego jest dążenie do rozwoju. W tym celu przedsiębiorstwa, w tym również gospodarstwa rolne, realizują inwestycje nakierowane na zwiększenie potencjału produkcyjnego i wyników ekonomicznych w długim okresie (Jajuga i Jajuga; Reisch i Zeddies; Czubak i Sadowski 2014). W gospodarstwach rolnych inwestycje najczęściej odnoszone są do rzeczowych składników majątku trwałego, rzadziej do wartości niematerialnych i prawnych. Skutkiem tych działań jest wzrost wartości i zmiana struktury majątku. Ten proces wymaga jednak realizacji inwestycji, często drogich i wymagających zaangażowania znacznych środków finansowych, co dodatkowo obarczone jest ryzykiem zwrotu z inwestycji. Wiele obiektywnych przyczyn przemawia za tym, że sektor rolny wymaga wsparcia instytucjonalnego i oddziaływania polityki gospodarczej wobec rolnictwa (Spychalski 2008, Wigier i Chmurzyńska 2011). W ujęciu historycznym, daleko wykraczającym poza okres funkcjonowania wspólnotowej polityki rolnej w krajach EWG, równoległe do wolnorynkowych podstaw ekonomicznego

rozwoju gospodarczego prowadzono działania interwencyjne w tych dziedzinach gospodarki, które wymagały wsparcia. Do sektorów objętych interwencją od dawna należy rolnictwo ze względu na występujący w nim specyficzny charakter gospodarowania (Stiglitz 1987, Wilkin 1994, Czyżewski 2019, Czubak 2013, Grzelak 2013, Żmija 2011), przy jednocześnie dużej roli rolnictwa w stabilizacji ekonomicznej, społecznej i politycznej. Jednak interwencjonizm państwa w rozwoju gospodarczym (w tym rolnictwa) nie był i nie jest oceniany jednoznacznie i wyłącznie pozytywnie. W dyskusji naukowej podważa się zdolność państwa do wpływania na przekształcenia i działalność podmiotów (Friedman 1993, Mises 2000). Niemniej, w wielu rozwiniętych krajach stosuje się szereg działań ochraniających rolnictwo i obszary wiejskie. W Europie w latach siedemdziesiątych uzupełniono politykę rolną o wsparcie przemian strukturalnych w rolnictwie. Zmieniono możliwości zwiększenia majątku, zdolności produkcyjnych oraz sprawności operacyjnej działalności przez zmianę ilości, jakości i struktury środków trwałych w gospodarstwach rolnych. Ingerencja państwa w formie wsparcia inwestycji nakierowane jest na rozwój rolnictwa poprzez jego restrukturyzację i modernizację. Znaczenie, skala i zakres interwencji w rolnictwie polskim zmieniły się diametralnie po wejściu Polski do UE i objęciu krajowego rolnictwa mechanizmami WPR.

W Unii Europejskiej świadomość specyfiki i odrębności działalności rolniczej stymuluje państwo do wpływania na gospodarstwa rolne (także w szerszym ujęciu obejmującym agrobiznes i obszary wiejskie) za pomocą mechanizmów bezpośredniego i pośredniego oddziaływania na sprawy wsi i rolnictwa. Ten ogólnie określony cel interwencjonizmu rolnego sprowadza się do modyfikacji naturalnych warunków gospodarczych (Kapusta 1998) oraz kreowania postaw i zachowań producentów. Jednym z nich jest stymulowanie inwestycji. Ze względu na zapóźnienia rozwoju polskiego rolnictwa, przejawiające się m. in. w rozdrobnionych strukturach agrarnych i produkcyjnych, moment akcesji do Unii Europejskiej w polskim rolnictwie nasilił potrzeby restrukturyzacji i modernizacji gospodarstw rolnych. Gospodarstwa, a szerzej - cały sektor rolny, musiał zmierzyć się z przyjęciem nowych standardów obowiązujących na europejskich rynkach rolnych. Konieczna była poprawa opłacalności wytwarzania oraz konkurencyjności produkcji rolnej. Oznaczało to przeprowadzenie modernizacji i unowocześnienia majątku trwałego poprzez realizację inwestycji w gospodarstwach rolnych. Wsparciem tych procesów było skierowanie do gospodarstw rolnych specjalnych działań proinwestycyjnych finansowanych ze środków Programów Rozwoju Obszarów Wspólnej w ramach Wspólnej Polityki Rolnej UE (WPR), podobnie jak ma to miejsce we wszystkich krajach UE (Kirchweiger i Kantelhardt 2015). Ich zadaniem było stymulowanie trwałego rozwoju gospodarstw rolnych, stwarzanie warunków powstawania wydajnych produkcyjnych i silnych ekonomicznie, z uwzględnieniem ich środowiskowego i społecznego zrównowżenia. Zasilenie polityki rolnej funduszami WPR zasadniczo zmieniło skalę oddziaływania, choć wsparcie inwestycyjne zostało uznane za główne narzędzie zwiększania konkurencyjności rolnictwa już od pierwszych dni transformacji gospodarczej, co potwierdzają badania Medonos i inni (2012) na przykładzie Czech. Przed i poakcesyjne wsparcie unijne ma swoje jasno sprecyzowane cele i uzasadnienie. Na poziomie mikroekonomicznym ukierunkowane było na m. in. modernizację gospodarstw, poprawę wyników gospodarczych, rentowności i konkurencyjności (Program Rozwoju... 2014 i 2007). Dlatego celem badań była ocena wpływu mechanizmów wspólnotowej polityki rolnej na poziom inwestycji i zmiany wartości środków trwałych. Dokonano oceny skali inwestycji w rolnictwie Polskim oraz wsparcia inwestycji z funduszy II filara wspólnej polityki rolnej. W drugiej części referatu dotyczyły implementacji wybranych proinwestycyjnych działań Wspólnej Polityki Rolnej. Realizując cel główny odnoszący się do działań WPR przyjęto hipotezę, że gospodarstwa korzystające z proinwestycyjnych działań interwencyjnych wyróżnia, względem gospodarstw, które nie korzystały z funduszy, wyższa efektywność wykorzystania posiadanych czynników produkcji.

Materiał i metoda

W badaniach wykorzystano niepublikowane indywidualne dane gospodarstw rolnych z lat 2004-2015 oparte na ograniczonym dostępie do danych FADN Dyrekcji Generalnej ds. Rolnictwa i Rozwoju Wsi Komisji Europejskiej (DG AGRI-C.3; Data source: EU-FADN – DG AGRI). Gospodarstwa podzielono na grupę beneficjentów proinwestycyjnych działań II filara WPR (głównie: „Dostosowanie gospodarstw rolnych do standardów UE”, „Inwestycje w gospodarstwach rolnych”, „Modernizacja gospodarstw rolnych”) oraz pulę kontrolną. Gospodarstwami eksperymentalnymi (beneficjentami) były gospodarstwa, dla których suma dofinansowania (*Dopłaty do inwestycji* SE406) w badanym okresie wynosiła co najmniej 5 000 euro. Takich gospodarstw było w bazie FADN łącznie 3195. Pulę kontrolną tworzyły gospodarstwa, które w całym badanym okresie nie otrzymały wsparcia proinwestycyjnego, których było 35492.

Cel badań, a więc określenie specyfiki gospodarstw korzystających z proinwestycyjnych funduszy II filara WPR UE, zrealizowano z wykorzystaniem metody *Propensity Score Matching*. Estymacja poprzez łączenie polega na analizie stanów konfraktycznych, czyli hipotetycznych wartości zmiennej wynikowej. Przy rozważaniu wpływu określonego czynnika na zmienną wynikową, określenie rozmiarów tego oddziaływania odnosi się do określenia jak zachowałaby się dana jednostka, gdyby znalazła się w stanie innym niż w rzeczywistości. Zmienną rezultatu w podejściu konfraktycznym można definiować więc jako:

$$Y_i = D_i Y_{i1} + (1 - D_i) Y_{i0} \quad D_i \in \{0, 1\}$$

gdzie:

Y_i – wartość zmiennej wynikowej dla i -tej jednostki,

Y_{i1} , Y_{i0} – wartość zmiennej wynikowej w przypadku poddania lub niepoddania i -tej jednostki oddziaływaniu czynnika,

D_i – zmienna mogąca przyjąć tylko dwie wartości: 0, jeżeli i -ta jednostka nie została poddana oddziaływaniu czynnika lub 1 w przeciwnym przypadku.

Kontrfaktyczna metoda PSM pozwala na przypisanie każdemu obiektowi wartości prawdopodobieństwa podlegania oddziaływaniu (w tym wypadku korzystania z funduszy proinwestycyjnych WPR) na podstawie określonych zmiennych wejściowych, które tworzą wektor *propensity score*. Następnie gospodarstwa są dobierane w pary na podstawie podobieństwa oszacowanej wartości prawdopodobieństwa, przez co tworzone są dwie jednakowe (ze statystycznego punktu widzenia) grupy: beneficjentów oraz kontrolna.

Porównanie sytuacji wyjściowej i określenie różnic obu grup gospodarstw, tj. grupy beneficjentów oraz kontrolnej, nastąpiło w roku poprzedzającym skorzystanie z funduszy proinwestycyjnych (t_0). W ten sposób uniknięto zaburzającego wpływu otrzymanej dotacji proinwestycyjnej na sytuację ekonomiczną i zasobową gospodarstw. Chodziło bowiem o zbadanie czym różnią się (charakteryzują) gospodarstwa które skorzystały z funduszy podmioty od identycznych gospodarstw, które z funduszy ostatecznie nie skorzystały w sytuacji wyjściowej, czyli przed wdrożeniem inwestycji współfinansowanych z WPR. Jako zmienne wejściowe wektora PSM przyjęto zasoby czynników produkcji, a więc powierzchnię użytków rolnych w hektarach (SE025), nakłady pracy w AWU (SE010) oraz wartość brutto środków trwałych bez ziemi (SE441-SE446). Dzięki temu dobierano w pary gospodarstwa o zbliżonym potencjale produkcyjnym (zbliżonej wartości czynników produkcji) w roku t_0 , z których jedno w kolejnym roku t_1 rozpoczęło korzystanie ze środków proinwestycyjnych (grupa eksperymentalna), a drugie z takiego wsparcia nie korzystało (grupa kontrolna). W efekcie każda z dwóch utworzonych grup liczyła po 3195 gospodarstw.

Łączenie *Propensity Score Matching* wykonano w programie STATA. Procedurę PSM wykonano dla każdego roku osobno, a przykładowe wyniki dla wybranego roku, zawierające średnie wartości zmiennych przed i połączeniu, procentowe wartości błędów, ich redukcję oraz testy istotności statystycznej, przedstawiono w tab. 1. Reasumując, dzięki zastosowaniu metody PSM utworzono dwie grupy (beneficjentów i kontrolną), dla których różnice w średnich wartościach wskaźników (pracy, ziemi i kapitału) są nieistotne, a co za tym idzie są statystycznie tożsame.

Tabela 1. Wyniki łączenia dla Polski

Variable	Condition Matched	Mean		%reduct		t-test		V(T) / V(C)
		Treated	Control	%bias	bias	t	p> t	
Praca	Unmatched	2.3056	2.1935	3.3		0.43	0.664	0.16*
	Matched	2.3056	2.2179	2.6	21.7	0.59	0.558	0.91
Ziemia	Unmatched	62.834	40.131	22.3		3.18	0.001	0.38*
	Matched	62.834	64.996	-2.1	90.5	-0.32	0.750	0.72*
Kapitał	Unmatched	2.2e+05	92368	70.6		10.13	0.000	0.41*
	Matched	2.2e+05	2.2e+05	3.6	94.8	0.49	0.623	0.56*

Źródło: Obliczenia własne na podstawie DG AGRI-C.3; EU-FADN – DG AGRI; STATA 15

Wyniki badań

Wraz z akcesją do Unii Europejskiej zasadniczej zmianie uległy formy interwencji państwowej, ale również wzrosła skala wsparcia rolnictwa. W efekcie cechą charakterystyczną zmian zaobserwowanych w sytuacji majątkowej gospodarstw rolnych w ostatnich latach jest wpływ środków Wspólnej Polityki Rolnej (tab. 2). W okresie od 2000 r. do 2004 r. wartość brutto środków trwałych wyrażona w cenach bieżących utrzymywała się na tym samym poziomie około 110 mld zł, a w cenach stałych spadła o około 10%. Dopiero wejście Polski do Unii Europejskiej i objęcie rolnictwa mechanizmami WPR spowodowało przyrost wydatków inwestycyjnych. Jest to wzrost bardzo wyraźny, ponieważ oznaczał podwojenie wartości inwestycji w polskim rolnictwie. Co istotne, ma to charakter trwały, który ostatecznie ukształtował wydatki inwestycyjne na poziomie przekraczającym 5 mld zł w stosunku do około 2 mld w okresie przedakcesyjnym. Wzmożenie procesów inwestycyjny po 2004 r. umożliwiło zahamowanie spadku wartości netto majątku w rolnictwie. Co więcej, obserwuje się odwrócenie trendu spadkowego po 2011 roku. Jest to efekt sukcesywnego wdrażania przed i poakcesyjnych środków UE skierowanych do rolnictwa, co potwierdza między innymi Grzelak (2013). Wzrost wartości majątku gospodarstw obserwowany jest zarówno w ujęciu netto jak i brutto środków trwałych, tak w cenach bieżących jak też stałych. Te wyniki dowodzą, że w tym procesie nie bez znaczenia pozostawało zasilenie rolnictwa środkami z dopłat bezpośrednich i proinwestycyjnych funduszy II filara WPR, co potwierdza m.in. Pawlak (2016).

Wartość zużycia środków trwałych odpowiada wielkości odpisów amortyzacyjnych (umorzeniowych) dokonanych od chwili oddania środków trwałych do eksploatacji. Już na początku lat dziewięćdziesiątych Skawińska (1991) szacowała bardzo duże zużycie maszyn i urządzeń w rolnictwie, które przekraczało 50%. Sytuacja ekonomiczna gospodarstw rolnych w pierwszych latach po transformacji gospodarczej spowodowała, że w kolejnych latach obniżała się wartość netto środków trwałych, a problem dekapitalizacji majątku narastał (Wigier 2013). Oznaczało to, że większość budynków, maszyn i urządzeń, znajdujących się w użyciu w gospodarstwach rolnych, to sprzęt w znacznym stopniu zużyty. Niewielka wartość środków trwałych skutkuje przede wszystkim mniejszą przydatnością budynków i sprzętu technicznego. Jak wynika z badań Baer-Nawrockiej i Poczty (2018), na poziomie makroekonomicznym udział rolnictwa

w nakładach inwestycyjnych całej gospodarki to około 2%, co w zestawieniu z około pięcioprocentowym udziałem w wartości środków trwałych całej gospodarki oznacza, że w rolnictwie zachodzi ponad dwukrotnie wolniejsze odtwarzanie majątku trwałego niż w całej gospodarce. Autorzy potwierdzają tym samym założenie stawiane w niniejszym artykule, że w ocenie funkcjonowania rolnictwa wskaźnikowe i istotne są nakłady inwestycyjne ponoszone na odtworzenie środków trwałych. One bowiem budują stan i innowacyjność technicznego wyposażenia pracujących w rolnictwie i w zasadniczym stopniu stanowią o poziomie społecznej wydajności pracy. W Polsce stopień zużycia środków trwałych w rolnictwie jest nadal duży, bo przekracza 75%. W ostatnich latach w rolnictwie możliwe było prowadzenie inwestycji na poziomie przynajmniej odtworzeniowym. Pod tym względem przełomowy był okres od 2004 roku, w którym ujawniły się efekty rzeczywistej realizacji projektów przedakcesyjnych i później poakcesyjnych.

W rozdrobnionej strukturze agrarnej, z którą mamy do czynienia w Polsce, inwestycyjna ścieżka rozwoju nie dotyczy wszystkich gospodarstw. Przedstawione wyniki odnoszą się do całego sektora, a zróżnicowanie w podziale na wielkość gospodarstw rolnych zapewne ujawniłaby dominację gospodarstw dużych w całości inwestycji. Procesy inwestycyjne prowadzą głównie najsilniejsze ekonomicznie gospodarstwa (Wigier 2013, Żak 2013), często korzystające ze wsparcia środkami WPR. Ubytek wartości środków trwałych netto dotyczy przede wszystkim małych gospodarstw, zazwyczaj jednocześnie słabych ekonomicznie. Dla wielu małych gospodarstw, które zaniechały odnawiania lub poszerzania majątku, nieuniknione jest powolne wygaszanie zdolności produkcyjnych i rozwojowych. Jest to tym samym jeden z czynników procesu przemian strukturalnych w rolnictwie.

Tabela 2. Nakłady inwestycyjne oraz wartość środków trwałych w rolnictwie i łowiectwie (mld zł) i stopień ich zużycia

Wyszczególnienie	Lata:																	
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Wydatki inwestycyjne w rolnictwie i łowiectwie																		
ceny bieżące	2,1	2,1	2,2	2,0	2,2	2,4	3,0	3,6	3,9	3,7	3,7	4,3	4,5	4,9	5,2	5,3	5,0	5,3
ceny stałe ¹ 2017 r.	2,3	2,3	2,4	2,2	2,3	2,5	3,1	3,7	4,0	3,7	3,8	4,3	4,5	4,9	5,3	5,3	5,0	5,3
Wartość brutto środków trwałych																		
ceny bieżące	109,1	109,7	110,5	110,8	110,9	112,8	115,1	117,7	119,9	122,6	124,3	127,1	130,4	134,0	137,4	139,6	143,0	144,2
ceny stałe ¹ 2017 r.	139,2	136,9	136,5	135,2	128,8	127,6	128,4	128,7	127,3	127,8	130,1	130,7	132,1	136,3	140,2	141,3	143,1	144,2
Wartość netto środków trwałych																		
ceny bieżące	34,3	32,6	32,3	31,1	31,0	30,7	28,7	28,6	28,3	27,8	27,4	28,0	28,7	29,8	30,9	31,2	31,5	32,0
ceny stałe ¹ 2017 r.	43,8	40,7	39,9	37,9	36,0	34,7	32,0	31,2	30,1	29,0	28,7	28,8	29,0	30,3	31,5	31,6	31,5	32,0
Stopień zużycia środków trwałych																		
w procentach	61,3	68,2	69,0	70,2	70,3	71,0	73,5	74,2	74,9	76,0	76,7	76,8	76,9	76,7	76,5	76,7	77,0	76,8

Źródło: Opracowanie własne na podstawie *Roczników statystycznych rolnictwa i Rocznic Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2005-2018* (2006 - 2018), Zak. Wyd. Statystycznych, GUS, Warszawa.

¹ w przeliczeniu na ceny stałe wykorzystano wskaźniki cen towarów i usług zakupywanych na cele inwestycyjne w rolnictwie oraz wskaźniki cen nakładów inwestycyjnych

Kolejnym krokiem badawczym w analizie inwestycji w polskim rolnictwie po akcesji do UE było określenie profilu gospodarstwa korzystającego z proinwestycyjnych mechanizmów II filara WPR. Przedstawione wyniki dowodzą, że niebagatelny wpływ na inwestycje w gospodarstwach rolnych miały fundusze unijne. Wskazano też, że nie wszystkie gospodarstwa odnawiają czy poszerzają majątek trwały i nie wszystkie korzystały ze środków WPR. Podjęto zatem analizy, których celem było określenie różnic między gospodarstwami, które realizowały inwestycje z wykorzystaniem działań wspierających inwestycje, a grupą kontrolną, którą tworzyły podmioty niekorzystające z tego rodzaju wsparcia. W tym celu z całej bazy Polskiego FADN wybrano do badań wszystkie te gospodarstwa, które otrzymały dotacje do inwestycji, a więc były beneficjentami proinwestycyjnych działań WPR, głównie: „Dostosowanie gospodarstw rolnych do standardów UE”, „Inwestycje w gospodarstwach rolnych”, „Modernizacja gospodarstw rolnych”. Analizy dotyczyły gospodarstw rolnych, które realizowały inwestycje relatywnie duże, tzn. uzyskały dofinansowanie w wysokości przekraczającej 5 tys. euro łącznie za wszystkie lata w okresie prowadzenia rachunkowości FADN (2004-2015). Przyjęcie tego progu wsparcia inwestycji (w formie refundacji części kosztów kwalifikowalnych inwestycji) gwarantowało skoncentrowanie badań na gospodarstwach, w których inwestycje przekraczały minimalną wartość około 40 tys. zł. W ten sposób do szczegółowych badań wybrano łącznie 3195 gospodarstwa rolne będące beneficjentami funduszy UE wspierających inwestycje. Zgodnie z metodyką PSM do tych gospodarstw dobrano grupę kontrolną identyczną pod względem zasobów wszystkich czynników produkcji, tj. ziemi, pracy i kapitału. Celem takiego zawężenia w modelu PSM było dopasowanie gospodarstw na podstawie podobieństwa zasobów i zbadanie, czy gospodarstwa beneficjentów charakteryzuje i odróżnia wyższa efektywność produkcji w okresie poprzedzającym rozpoczęcie inwestycji.

W pierwszej kolejności trzeba wskazać, że gospodarstwa korzystające z środków proinwestycyjnych WPR to podmioty znacznie większe niż przeciętnie w FADN, a już zwłaszcza w na tle przeciętnej wielkości gospodarstwa w rolnictwie polskim w ogóle. W 2015 roku w próbie 12 313 gospodarstw FADN przeciętne gospodarstwo miało 19,1 ha, angażowało 1,7 AWU nakładów pracy i dysponowało kapitałem (bez wartości ziemi) wartości około 64 tys. euro (Floriańczyk i in. 2016). To oznacza, że beneficjenci proinwestycyjnych funduszy to gospodarstwa przeciętnie ponad trzykrotnie większe aniżeli średnio w grupie FADN. W stosunku do średniej wielkości UR w Polsce, wynoszącej około 10 ha, można oceniać, że po środki wsparcia inwestycji z II WPR sięgały gospodarstwa kilkukrotnie większe od przeciętnego.

Wyniki zaprezentowane w tab. 3 dla gospodarstw kontrolnych dowodzą, że zastosowanie metody PSM pozwoliło na dobranie podmiotów bardzo zbliżonych pod względem zmiennych zasobowych.

Tabela 3. Charakterystyka badanych gospodarstw dla zmiennych wybranych do doboru grupy kontrfaktycznej metodą PSM

Czynniki produkcji	Grupy gospodarstw	
	Beneficjenci (N=3195)	Kontrolne (N=3195)
Powierzchnia UR [UR]	70,4	67,9
Nakłady pracy [AWU]	2,9	2,5
Wartość brutto środków trwałych (bez ziemi) [euro]	198 968	183 176

Źródło: Obliczenia własne na podstawie niepublikowanych danych indywidualnych gospodarstw rolnych bazy EU-FADN - DG AGRI

Zgodnie z przyjętymi założeniami metodologicznymi, określenie specyfiki beneficjentów zakładało wykonanie analizy w roku poprzedzającym skorzystanie z funduszy tak, by móc określić sytuację wyjściową gospodarstw. Porównanie poziomu wydatków inwestycyjnych (tab. 4) wskazuje na to, że z funduszy strukturalnych WPR korzystały podmioty, które nawet bez wsparcia (w roku poprzedzającym otrzymanie dofinansowania) realizowały dwukrotnie większe inwestycje. Płyne stąd wniosek, że fundusze UE wspierały i tak wyższy (relatywnie) poziom inwestowania, a działania polityki rolnej te inicjatywy inwestycyjne dodatkowo wspierały. Ta zależność dotyczy wartości brutto oraz netto inwestycji. Ponieważ dobór gospodarstw kontrolnych bazował na stanie zasobów, dlatego przeliczenie inwestycji na powierzchnię ziemi, ilość pracy i wartość kapitału była w przypadku beneficjentów także dwukrotnie większa. Warto zaznaczyć skalę inwestycji w stosunku do wartości posiadanego majątku. W gospodarstwach korzystających z dofinansowania inwestycji (w roku t_0) wydatki inwestycyjne sięgały 14% co oznacza, że gospodarstwa te są zdolne do całkowitego odtworzenia majątku w 7 lat.

Tabela 4. Wartość inwestycji realizowanych przez gospodarstwa beneficjentów i kontrolne w roku poprzedzającym skorzystanie z proinwestycyjnych działań WPR (średnio w euro/1gosp.; ceny bieżące)

Wartość inwestycji	Grupy gospodarstw	
	Beneficjenci (N=3195)	Kontrolne (N=3195)

brutto na gospodarstwo	46 455	23 359
netto na gospodarstwo	39 106	21 371
na 1 ha UR	660	344
na 1 AWU	16 068	9 240
na 1 euro wartości środków trwałych (bez ziemi)	0,23	0,13
w relacji do wartości środków trwałych (%)	14,3	7,4

Źródło: Obliczenia własne na podstawie niepublikowanych danych indywidualnych gospodarstw rolnych bazy EU-FADN - DG AGRI

Miernikiem oceny funkcjonowania oraz szans rozwojowych podmiotów gospodarczych jest efektywność ekonomiczna (Kulawik 2008). Według interpretacji Samuelsona i Marksa (2009) odzwierciedla sposób i sprawność wykorzystania zasobów. Wyrażana jest przez odniesienie wartości uzyskanych efektów do nakładu czynników użytych do ich uzyskania, co pozwala mierzyć skuteczność i celowość działalności gospodarczej (Wierzbička 2013). Inwestycje powodują, że zmienia się ilość, wartość i wzajemne proporcje zasobów czynników produkcji. Zmieniają one potencjał produkcyjny, ale zanim ujawni się wzrost wartości efektów dodatkowego nakładu czynników może dojść do spadku efektywności. Dlatego można zakładać, że większą zdolność do podjęcia inwestycji będą miały podmioty o wyższej efektywności. Tym bardziej do wykorzystania wsparcia w ramach działań polityki rolnej zdolniejsze są podmioty o wyższej efektywności zakładając, że część tych przewag wywodzi się z wyższej jakości kapitału ludzkiego. Zarządcy tych podmiotów lepiej radzą sobie na przykład z pozyskiwaniem zewnętrznych źródeł finansowych. Przyjmując to założenie porównano efektywność zaangażowanych czynników produkcji w grupie beneficjentów i w grupie kontrolnej. Miernikiem rezultatu była wartość dodana brutto oraz dochód z gospodarstwa rolnego. Wyniki analizy porównawczej wskazują, że nie jest prawdziwy powszechnie formułowany pogląd, że z funduszy II filara WPR korzystają tylko gospodarstwa najbardziej efektywne. W obu grupach wskaźniki (tab. 5) były niemal identyczne. Niewielkie różnice, i to na niekorzyść grupy beneficjentów, dotyczyły efektywności pracy. Tak więc o korzystaniu z dofinansowania inwestycji w ramach środków II filara WPR decydowały nie tyle czynniki dotyczące efektywności działalności gospodarczej, lecz czynniki pozaekonomiczne. Jest to potwierdzenie wcześniej prowadzonych badań (Czubak 2011, Czubak i Sadowski 2011), że ważną rolę odgrywa kapitał ludzki – wiedza rolnika i umiejętności starania się o wsparcie, zdolność do podejmowania dodatkowego ryzyka (związanego z rygorem przestrzegania administracyjnych zasad), czy dostęp do informacji o mechanizmach polityki rolnej. Z kolei utrudnieniem jest skomplikowana procedura formalna i dokumentacja związana z przygotowaniem wniosku i rozliczeniem inwestycji. W pierwszych latach wdrażania funduszy decyzje rolników mogły wynikać z ich obaw w stosunku do całkowicie nowych zasad pomocy i tylko częściowej refundacji poniesionych kosztów kwalifikowalnych (Wasąg 2010). Inną przyczyną jest niespełnianie kryteriów wymaganych przy ubieganiu się o wsparcie UE. Niemniej, dla wielu gospodarstw rolnych fundusze strukturalne II filara WPR były i będą ważnym źródłem montażu finansowego przy realizacji inwestycji modernizacyjnych.

Tabela 5. Efektywność czynników produkcji w gospodarstwach beneficjentów i kontrolne w roku poprzedzającym skorzystanie z proinwestycyjnych działań WPR (średnio w euro/1gosp.; ceny bieżące)

Wskaźnik (euro)	Grupy gospodarstw	
	Beneficjenci (N=3195)	Kontrolne (N=3195)
Wartość dodana brutto na 1 ha UR	742	745
Wartość dodana brutto na 1 AWU	18 064	20 009
Wartość dodana brutto na 1 euro wartości środków trwałych	0,26	0,28
Dochód z gospodarstwa rolnego na 1 ha UR	436	470
Dochód z gospodarstwa rolnego na 1 AWU	10 613	12 614
Dochód z gospodarstwa rolnego na 1 euro wartości środków trwałych	0,15	0,17

Źródło: Obliczenia własne na podstawie niepublikowanych danych indywidualnych gospodarstw rolnych bazy EU-FADN - DG AGRI

Wnioski

W warunkach gospodarki rynkowej podejmowanie działań inwestycyjnych w przez gospodarstwa rolne decyduje o ich przetrwaniu (na poziomie inwestycji odtworzeniowych), rozwoju (przez powiększenie przyszłych

możliwości produkcyjnych) oraz poprawie konkurencyjności. Na poziomie sektorowym inwestycje są podstawową determinantą wzrostu, rozwoju i przemian strukturalnych. W warunkach rozdrobnionej struktury agrarnej, z którą mamy do czynienia w Polsce, jeżeli inwestycyjna ścieżka rozwoju dotyczy przede wszystkim gospodarstw dużych i powiększających powierzchnię gospodarstwa, to staje się jednym ważniejszych determinantów procesu modernizacji i restrukturyzacji sektora rolnego. Wzmocnienie procesów inwestycyjnych nastąpiło po wejściu Polski do UE, a implementacja funduszy WPR spowodowała wyraźny impuls inwestycyjny i podwojenie nakładów inwestycyjnych w rolnictwie. Wykorzystanie wsparcia przewidzianego w działaniach Wspólnej Polityki Rolnej jedynie zahamowało proces dekapitalizacji majątku, a stopień zużycia środków trwałych w rolnictwie jest nadal duży - przekracza 75%. Co istotne, proinwestycyjne wsparcie gospodarstw rolnych środkami WPR jedynie dodatkowo wspierało realizowane procesy inwestycyjne. Beneficjenci funduszy strukturalnych nawet bez wsparcia (w roku poprzedzającym wdrożenie inwestycji z dofinansowaniem) prowadzili dwukrotnie większe inwestycje, zarówno w ujęciu bezwzględnym, jak również w relacji do istniejącego już kapitału trwałego gospodarstwa. Postawiona w badaniach hipoteza została odrzucona, ponieważ dochodowość ziemi, pracy i kapitału beneficjentów proinwestycyjnych działań WPR była zbliżona do wyników grupy kontrolnej. Zatem korzystanie ze wsparcia II filara WPR nie jest domeną gospodarstw sprawniejszych ekonomicznie, a o skłonności do aplikowania o fundusze decydowały inne czynniki, w tym prawdopodobnie cechy zarządcy gospodarstw, czyli jakość kapitału ludzkiego.

Bibliografia

- Baer-Nawrocka A., Poczta W., *Rolnictwo polskie – przemiany i zróżnicowanie regionalne* [w:] *Polska wieś 2018. Raport o stanie wsi*, Wilkin J., Nurzyńska I. (red.), Wydawnictwo Naukowe Scholar, Fundacja na Rzecz Rozwoju Polskiego Rolnictwa (FDPA), str. 87-110, Warszawa 2018,
- Czubak W., *Czynniki determinujące wykorzystanie unijnych środków wsparcia inwestycji w rolnictwie*, IERiGŻ-PIB, Zagadnienia Ekonomiki Rolnej, nr 4(329), str. 114-125, Warszawa 2011,
- Czubak W., *Rozwój rolnictwa w Polsce z wykorzystaniem wybranych mechanizmów Wspólnej Polityki Rolnej Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Przyrodniczego w Poznaniu, Poznań,
- Czubak W., Sadowski A., *Czynniki wewnętrzne wpływające na absorpcję środków unijnych przez gospodarstwa rolne* [w:] *Uwarunkowania absorpcji środków unijnych przez sektor żywnościowy i jednostki samorządu terytorialnego. Analiza i rekomendacje*, Czykier-Wierzba D., Jastrzębska M. (red.), Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Transformacja i Rozwój, nr 117, str. 105-127, Gdańsk 2011,
- Czubak W., Sadowski A., *Wpływ modernizacji wspieranych funduszami UE na zmiany sytuacji majątkowej w gospodarstwach rolnych w Polsce*, *Journal of Agribusiness and Rural Development*, nr 2 (32), s. 45-57, Poznań 2014,
- Czyżewski A., *W dyskursie o kwestii agrarnej (na kanwie książki J.S. Zegara Kwestia agrarna w Polsce)*, *Ekonomista*, nr 4, Warszawa 2019,
- Floriańczyk Z., Osuch D., Płonka R., *Wyniki Standardowe 2015 uzyskane przez gospodarstwa rolne uczestniczące w Polskim FADN Część I. Wyniki Standardowe*, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2016,
- Friedman M., *Kapitalizm i wolność*, Centrum im. Adama Smitha, Rzeczpospolita, Warszawa 1993,
- Grzelak A., *Ocena procesów inwestycyjnych w rolnictwie w Polsce w latach 2000-2011*, Wydawnictwo Uniwersytetu Przyrodniczego w Poznaniu, *Journal of Agribusiness and Rural Development*, nr 2(28), str. 111-120, Poznań 2013
- Jajuga K., Jajuga T., *Inwestycje. Instrumenty finansowe, aktywa niefinansowe, ryzyko finansowe, inżynieria finansowa*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006
- Kirchweiger S., Kantelhardt J., *The dynamic effects of government-supported farm-investment activities on structural change in Austrian agriculture*, *Land Use Policy*, nr 48, str. 73-93, 2015,
- Kulawik J., *Efektywność finansowa w rolnictwie. Istota, pomiar i perspektywy*, *Zagadnienia Ekonomiki Rolnej*, IERiGŻ-PIB, nr 2, s.33-53, Warszawa 2008,
- Medonos T., Ratering T., Hruska M., Spicka J., *The assessment of the effects of investment support measures of the Rural Development Programmes: the case of the Czech Republic*, *Agris On-Line Paper Econ.*, nr 4, str. 35-48, 2012
- Mises Von L., *Interwencjonizm*, Wyd. ARCANA, Kraków 2000
- Miś T., *Wykorzystanie wsparcia finansowego z funduszy UE przez gospodarstwa rolne w regionie rozdrobnionego rolnictwa*, Wydawnictwo SGGW, Zeszyty Naukowe SGGW, nr 65, str. 109-120, Warszawa 2008,
- Pawlak J., *Nakłady inwestycyjne w rolnictwie polskim*, IERiGŻ-PIB, *Zagadnienia Ekonomiki Rolnej*, nr 3(348), str. 143-158, Warszawa 2016,
- Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013*, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa 2007,

- Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020*, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa 2014,
- Reisch E., Zeddies J., *Wprowadzenie do ekonomiki i organizacji gospodarstw rolnych*, Wydawnictwo AR w Poznaniu, Poznań 1995,
- Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2005-2018*, Zak. Wyd. Statystycznych, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2006 - 2018
- Roczniki statystyczne rolnictwa 2005-2018*; Zak. Wyd. Statystycznych, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2006 – 2018,
- Samuelson W., F., Marks S., G., *Ekonomia menadżerska*, PWE, Warszawa 2009,
- Skawińska E., *Interwencjonizm w gospodarce żywnościowej*. UMK, Toruń 1991,
- Spychalski G., *Działania interwencyjne w rolnictwie i na obszarach wiejskich w Polsce*, Wydawnictwo SGGW, Zeszyty Naukowe Ekonomia i Organizacja Gospodarki Żywnościowej, nr 71, str. 43-52, Warszawa 2008,
- Stiglitz J.E., *Some theoretical aspects of agricultural policies*. Oxford University Press, The World Bank Research Observer, tom 2, nr 1, str. 43-60, Oxford 1987,
- Wasąg Z., *Efektywność wykorzystania środków UE przez gospodarstwa rolne na przykładzie wybranych programów*, Inżynieria Rolnicza, nr 3(121), s. 231-232, Kraków, 2010
- Wierzbicka W., *Produktywność pracy przedsiębiorstw prywatnych w Polsce – ujęcie regionalne*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Przyrodniczo-Humanistycznego w Siedlcach, Seria: Administracja i Zarządzanie, nr 97, str. 241-256, Siedlce 2013,
- Wigier M., Chmurzyńska K., *Interwencjonizm w agrobiznesie na przykładzie PROW 2007–2013 – teoria i praktyka*, Wydawnictwo SGGW, Zeszyty Naukowe Ekonomia i Organizacja Gospodarki Żywnościowej, nr 90, str. 25-40, Warszawa 2011,
- Wigier M., *Model rozwoju rolnictwa polskiego w świetle efektów realizacji WPR*, Zagadnienia Ekonomiki Rolnej, nr 1, str. 22-41, Warszawa 2013,
- Wilkin J., *Polityka rolna państwa: poziom niezbędnej aktywności*. Ekonomista, nr 4, Warszawa 1994
- Żak A., *Inwestycje w gospodarstwach indywidualnych zmieniających obszar*, Zeszyty Naukowe SGGW, Ekonomia i Organizacja Gospodarki Żywnościowej, nr 102, str. 145-153, Warszawa 2013
- Żmija D., *Dylematy dotyczące aktywnej roli państwa w obszarze rolnictwa*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, nr 863, str. 53-68, Kraków 2011,

Andrzej Czyżewski

Uniwersytet Zielonogórski, Wydział Ekonomii i Zarządzania

Ryszard Kata

Uniwersytet Rzeszowski, Wydział Ekonomii

Anna Matuszczak

Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu, Wydział Ekonomii

DOCHODY GOSPODARSTW DOMOWYCH ROLNIKÓW – PROBLEM DYNAMIKI, PARYTETU I NIERÓWNOŚCI

Streszczenie: W opracowaniu analizowano dynamikę dochodów rozporządzalnych gospodarstw domowych rolników w Polsce w latach 1995-2017. Badano także dysparytet dochodowy rolników względem innych grup społeczno-zawodowych oraz poziomu zróżnicowania dochodów gospodarstw rolniczych. Długi zakres czasowy, obejmujący 23 lata, umożliwił analizę dochodów rolników w odmiennych warunkach polityki rolnej, a tym samym dla różnych poziomów wydatków budżetowych na rolnictwo. Ustalono, że istotny realny wzrost wydatków budżetowych na rolnictwo w okresie poakcesyjnym (2004-2017) w stosunku do lat poprzednich (1995-2003), przyczynił się do realnego wzrostu dochodów gospodarstw rolniczych oraz zmniejszenia dysparytetu dochodowego rolników. Wzrost wydatków budżetowych na rolnictwo nie spowodował natomiast odwrócenia procesu polaryzacji dochodowej gospodarstw rolniczych, ale spowolnił ten proces.

Summary: In the study analyzed the dynamics of disposable income of farm households in Poland in 1995-2017. The income disparity of farmers in relation to other socio-professional groups and the level of income inequalities of farmer households was also examined. The long time span, covering 23 years, made it possible to analyze farmers' incomes in different agricultural policy conditions, and thus for different levels of budget expenditure on agriculture. It was established that the real increase in budget expenditure on agriculture in the post-accession period (2004-2017) as compared to previous years (1995-2003) contributed to real increase in farm incomes and reduction of farmers' disparity in income. The increase of budget expenditures on agriculture did not cause the reversal of the income polarization process of farms, but it slowed down this process.

Słowa kluczowe: dochód rozporządzalny w gospodarstwie domowym, parytet dochodowy, nierówności dochodowe, wydatki budżetowe na rolnictwo.

Key words: disposable income in household, income parity, income inequality, budget expenditure on agriculture.

Wprowadzenie

Funkcjonowanie i trwały rozwój rolnictwa są istotne dla społeczeństwa, gdyż sektor ten dostarcza wielu ważnych dóbr ekonomicznych, środowiskowych i społeczno-kulturowych²⁰⁸. W związku z powyższym rolnictwo podlega znacznemu interwencjonizmowi państwa, które w Unii Europejskiej jest realizowane za pośrednictwem różnych instrumentów Wspólnej Polityki Rolnej (WPR). Wzrost produktywności rolnictwa i wydajności pracy w tym sektorze, obserwowany w latach 80. i 90. XX wieku w UE, nie wpływał znacząco na zmniejszenie się dysparytetu między dochodami uzyskiwanymi z rolnictwa, a dochodami uzyskiwanymi w sektorach pozarolniczych. Zwiększyło to presję rolników wobec polityki rolnej, stąd w kolejnych modyfikacjach WPR dochody rolników niezmiennie zajmują centralne miejsce²⁰⁹. Celem WPR jest rozwiązanie tzw. problemu dochodowego w rolnictwie, na który składają się:

- niska dochodowość produkcji rolnej i tym samym relatywnie niskie dochody rolników (w stosunku do innych grup społeczno-zawodowych);
- niestabilność dochodów rolników;
- nadmierne zróżnicowanie wewnątrzsektorowe dochodów rolniczych.

²⁰⁸ Wilkin J. (red.), *Wielofunkcyjność rolnictwa. Kierunki badań, podstawy metodologiczne i implikacje praktyczne*, Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa, Warszawa 2010; Zegar J.S., *Współczesne wyzwania rolnictwa*, PWN, Warszawa 2012; Czyżewski B. (red.), *Political Rents of European Farmers in the Sustainable Development Paradigm. International, National and Regional Perspective*, PWN, Warszawa 2016.

²⁰⁹ Poczta-Wajda A., *Polityka wsparcia rolnictwa a problem deprivacji dochodowej rolników w krajach o różnym poziomie rozwoju*, PWN, Warszawa 2017.

Dochody rolników mogą być rozpatrywane w kontekście ich wynagrodzenia za pracę w gospodarstwie rolnym i za zaangażowany majątek produkcyjny oraz w kontekście ogólnych dochodów rodzin rolniczych, tj. dochodów gospodarstw domowych związanych z rolnictwem. Te pierwsze są nazywane dochodami rolniczymi lub dochodami z rodzinnego gospodarstwa rolnego²¹⁰ i pochodzą wyłącznie z własnego gospodarstwa rolnego – zarówno w postaci pieniężnej, jak i naturalnej. Drugie to dochody rozporządzalne, obejmujące dochody ze wszystkich źródeł, w tym z pracy zarobkowej poza gospodarstwem rolnym oraz świadczeń społecznych. Dochody te mają zasadniczy wpływ na poziom konsumpcji rodziny rolnika, na oszczędności rolników oraz wydatki inwestycyjne w gospodarstwie rolnym, stanowiąc źródło akumulacji kapitału własnego. W niniejszym opracowaniu przedmiotem zainteresowania będą dochody gospodarstw domowych rolników, które będziemy też określać jako: dochody rolników lub dochody gospodarstw rolniczych.

W literaturze przedmiotu wiele miejsca poświęca się wpływie instrumentów WPR na poziom dochodów rolniczych, zarówno w odniesieniu do całej UE²¹¹, jak i do Polski²¹². Wielu autorów dowodzi, że dochód rolniczy (dochód producentów rolnych), jak i szerzej dochody rozporządzalne rodzin rolniczych, są w dużym i rosnącym stopniu uzależnione od wsparcia budżetowego, tym samym są one coraz bardziej podatne na zmiany wydatków budżetowych na rolnictwo²¹³. Ważnym nurtem badań jest także analiza i ocena wpływu instrumentów WPR na wewnątrzsektorowe zróżnicowanie dochodów gospodarstw domowych rolników²¹⁴.

W niniejszym opracowaniu podjęto analizę dochodów gospodarstw domowych rolników w Polsce, w ujęciu absolutnym i względnym (tj. dysparytetu dochodowego, określanego też jako luka dochodowa). Celem badań było ustalenie poziomu i dynamiki dochodów rozporządzalnych rolników w latach 1995-2017, a także ustalenie tendencji w zakresie luki dochodowej rolników względem innych grup społeczno-zawodowych. Ponadto ustalono skalę i tendencję zmian w zakresie wewnątrzsektorowych nierówności dochodów rozporządzalnych gospodarstw

²¹⁰ Dochód z rodzinnego gospodarstwa rolnego (*net farm income*) jest opłatą za własne czynniki wytwórcze (pracę, ziemię i kapitał) zaangażowane do działalności operacyjnej gospodarstwa rolnego oraz ryzyko podejmowane przez prowadzącego gospodarstwo rolne w roku obrachunkowym (*Wyniki Standardowe 2017 uzyskane przez gospodarstwa rolne uczestniczące w Polskim FADN*, IERGŻ-PIB, Warszawa 2018).

²¹¹ Severini S., Tantari A., *The Effect of the EU Farm Payments Policy and its Recent Reform on Farm Income Inequality*, „Journal of Policy Modeling”, 2013, No. 35(2), 212-227; Runowski H., *Poziom dopłat i subwencji oraz dochodów gospodarstw rolnych krajów Unii Europejskiej w latach 1995-2009*, „Roczniki Naukowe SERiA”, 2013, t. XV, nr 6, s. 238-243; Hill B., Bradley D., *Comparison of farmers' incomes in the EU Member States*, Study for the European Parliaments Committee on Agriculture and Rural Development. European Parliament, Brussels 2015; Grzelak A., *Income situation of agricultural holdings covered by the agricultural accounting system (FADN) in European Union countries*, „Journal of Agribusiness and Rural Development”, 2018, No. 4(50), s. 367-373; Góral J., *Oddziaływanie dopłat bezpośrednich na wyniki ekonomiczne gospodarstw rolnych*, [w:] J. Góral (red.), *Subsydia a ekonomia, finanse i dochody gospodarstw rolniczych*, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2015.

²¹² Zawadzka D., Strzelecka A., Szafraniec-Siluta E., *Znaczenie dopłat do działalności operacyjnej w tworzeniu dochodu z rodzinnego gospodarstwa rolnego w Polsce*, „Roczniki Naukowe SERiA”, 2013, t. XV(3), s. 396-402; Felczak T., *Czynniki kształtujące wartość uzyskiwanego dochodu z rodzinnego gospodarstwa*, „Roczniki Naukowe SERiA”, 2014, t. XVI, nr 4., s. 8-84;

²¹³ Matthews A., *The dependence of EU farm income on public support*. 20 April 2016; <http://capreform.eu/the-dependence-of-eu-farm-income-onpublic-support>.

²¹⁴ Wołoszyn A., Wysocki F., *Nierówności w rozkładzie dochodów i wydatków gospodarstw domowych rolników w Polsce*, „Roczniki Naukowe SERiA”, 2014, t. XVI, z. 6, s. 534-540; Juszczak S., Gołasa P., Wysokiński M., *Redystrybucyjna rola Wspólnej Polityki Rolnej Unii Europejskiej - przesłanki teoretyczne i rezultaty*, „Ekonomista”, 2016, nr 5, s. 704-726; Chmielewska B., *Zmiany zróżnicowania dochodów rolniczych w państwach członkowskich Unii Europejskiej*, „Zagadnienia Ekonomiki Rolnej”, 2018, nr 2(355), s. 61-75; Jędrzejczak A., Pekasiewicz D., *Zróżnicowanie rozkładów dochodów gospodarstw domowych rolników w Polsce według regionów*, „Zagadnienia Ekonomiki Rolnej”, 2018, nr 3(356), s. 150-167.

rolniczych. Długi zakres czasowy analizy, obejmujący 23 lata, w tym okres przed przystąpieniem Polski do UE (1995-2003) oraz okres poakcesyjny (2004-2017), umożliwił analizę dochodów rolników w odmiennych warunkach polityki rolnej, a tym samym dla różnych poziomów wydatków budżetowych na rolnictwo. Dla ustalenia wpływu wydatków budżetowych na rolnictwo na dochody rolników zastosowano analizę korelacji i regresji wielorakiej. Założono, że zwiększenie wydatków budżetowych na rolnictwo, zwłaszcza tych o charakterze redystrybucyjnym (pro-dochodowym), jakie miało miejsce w Polsce po 2004 roku, wpłynęło korzystnie na wzrost dochodów rolników, sprzyjało konwergencji dochodowej rolników względem innych grup społeczno-zawodowych oraz łagodziło nierówności dochodowe wewnątrz sektora gospodarstw rolniczych.

Dochody rolników analizowano w ujęciu mikroekonomicznym i sektorowym. W pierwszym przypadku analizowaną kategorią był przeciętny nominalny i realny dochód rozporządzalny na osobę w gospodarstwie domowym rolników. Źródłem danych były cykliczne badania GUS pt. *Budżety gospodarstw domowych*, w których przedmiotem badań są dochody i wydatki gospodarstw domowych (badania na poziomie mikroekonomicznym). Dochody gospodarstw indywidualnych w rolnictwie, w ujęciu sektorowym są szacowane przez GUS według metodologii obowiązującej w krajach UE, tj. zgodnie z zasadami systemu rachunków narodowych SNA'93 i ESA'95. Są to tzw. dochody do dyspozycji brutto gospodarstw indywidualnych w rolnictwie. Dochody gospodarstw rolników²¹⁵ porównywano do dochodów gospodarstw pracowników²¹⁶ oraz gospodarstw ogółem. Jako deflator dla urealnienia dochodów ww. grup gospodarstw zastosowano indeks inflacji CPI.

Wyniki badań i ich omówienie

Analiza „*Budżetów gospodarstw domowych*” GUS, w latach 1995-2017, pozwala dostrzec pewne tendencje odnośnie struktury dochodów gospodarstw domowych rolników. Wynika z nich, że udział dochodów z gospodarstwa indywidualnego w dochodzie rozporządzalnym sukcesywnie maleje, tj. z 76,2% w roku 1995 do 62,2% w roku 2017. W okresie przedakcesyjnym udział ten wynosił przeciętnie 74,5%, zaś w latach 2004-2017 – 68,5%, przy czym wykazywał dość dużą zmienność. W strukturze dochodu rozporządzalnego rolników rośnie natomiast znaczenie dochodów z pracy najemnej (od 1,4% w 1995 r., do przeciętnie 12,8% w latach 2014-2017) oraz dochodów z pozarolniczej działalności gospodarczej (z 0,6% w 1995 r., do 1,1% w 2017 r.). W okresie przedakcesyjnym obserwowano wzrost udziału świadczeń społecznych w strukturze dochodu rozporządzalnego gospodarstw rolniczych (z 19,6% w roku 1995 do 25,6% w roku 2003, w tym emerytury i renty stanowiły 19,1% dochodu). W kolejnych latach 2004-2015 nastąpiło odwrócenie tej tendencji, tj. nastąpił spadek udziału dochodów ze świadczeń społecznych do około 17% w latach 2014-2015, w tym emerytur i rent - do poziom 13,5-14%. Ponowny wzrost świadczeń społecznych w strukturze dochodów rozporządzalnych rolników miał miejsce w latach 2016-2017 (w roku 2017 wynosił on 18,7%), co jest głównie efektem wprowadzenia programu „Rodzina 500+”, jednakże udział emerytur i rent zmniejszył się do zaledwie 9,6%.

W latach 1995-2017 można było obserwować dość dużą zmienność w zakresie dynamiki dochodów rozporządzalnych w gospodarstwach domowych rolników. O ile nominalnie dochody te w większości lat badanego okresu rosły, o tyle w ujęciu realnym występowały wyraźne fazy ich wzrostu i spadku. Poza latami 1996-1997 oraz rokiem 2002, w całym okresie przedakcesyjnym dochody te realnie spadały (tab. 1). W efekcie

²¹⁵ *Gospodarstwa rolników* – gospodarstwa domowe, których wyłącznym lub głównym (przeważającym) źródłem utrzymania jest dochód z użytkowanego gospodarstwa indywidualnego w rolnictwie. Jak już wspomniano gospodarstwa te mogą uzyskiwać także dodatkowe dochody ze źródeł socjalnych (niezarobkowych), pracy najemnej, czy też pracy na własny rachunek (*Budżety gospodarstw domowych 2016 r.*, GUS, Warszawa 2017, s. 14-15).

²¹⁶ *Gospodarstwa pracowników* – gospodarstwa domowe, których wyłącznym lub głównym (przeważającym) źródłem utrzymania jest dochód z pracy najemnej w sektorze publicznym lub prywatnym. Dodatkowym źródłem utrzymania tych gospodarstw może być emerytura, renta lub inne niezarobkowe źródło, praca na własny rachunek, użytkowanie gospodarstwa indywidualnego w rolnictwie, wykonywanie wolnego zawodu (*Budżety gospodarstw domowych 2016 r.*, GUS, Warszawa 2017, s. 14-15). Z uwagi na dominujące znaczenie dochodów z pracy najemnej, w nomenklaturze statystycznej gospodarstwa te są także określane jako *gospodarstwa domowe pracujących najemnie*.

realne dochody rozporządzalne rolników w roku 2003 były niższe o blisko 15% w stosunku do roku 1995. Wskazuje to na postępującą depryzację dochodową rodzin rolniczych. Sytuacja uległa zmianie po przystąpieniu Polski do UE. W latach 2004-2008 obserwować można było nieprzerwaną fazę szybkiego realnego wzrostu dochodów rolników (tab. 1). W kolejnych latach tendencja wzrostowa utrzymywała się, jednak występowały jednoroczne spadki w latach: 2009, 2011 i 2014. W okresie przedakcesyjnym (1995-2003) realne dochody rozporządzalne w gospodarstwach rolniczych wykazywały średnioroczną stopę spadku wynoszącą -0,9%. W pierwszych latach po akcesji do UE (2004-2008) dochody rolników notowały średnioroczne tempo wzrostu wynoszące aż 10,4%, natomiast w latach 2009-2017 tempo to wynosiło 4,8%. W efekcie przeciętny poziom realnych dochodów rozporządzalnych *per capita* w gospodarstwach domowych rolników był w roku 2017, aż o 127,1% wyższy niż w roku 2004. Sytuacja dochodowa rolników uległa znacznej poprawie, nie tylko w ujęciu absolutnym, ale także względnym, tj. w porównaniu do gospodarstw domowych ogółem i gospodarstw pracowniczych. Wynika to z faktu, iż średnioroczna stopa wzrostu dochodów rolników była w okresie poakcesyjnym (2004-2017) wyraźnie wyższa (6,8%), od stopy wzrostu dochodów gospodarstw ogółem (4,2%) i pracowników (3,7%).

Tabela 1. Miesięczny dochód rozporządzalny na osobę w gospodarstwach domowych rolników w porównaniu do gospodarstw domowych ogółem i gospodarstw pracowniczych w latach 1995-2017

Rok	Dochód rozporządzalny na osobę (zł) w gospodarstwach domowych:			Dynamika dochodów rolników, rok 1995=100		Parytet (%) w relacji do dochodów gospodarstw:	
	ogółem	pracowników	rolników	nominalna	realna	ogółem*	pracowników
1995	301	301	282	100,0	100,0	93,9	93,8
1997	474	486	439	155,5	112,9	92,7	90,3
1999	560	592	411	145,6	88,1	73,5	69,5
2001	645	683	498	176,3	91,8	77,2	72,9
2003	680	730	474	167,8	85,1	69,7	64,9
2005	761	770	606	214,6	103,0	79,7	78,7
2007	929	915	847	299,7	139,0	91,1	92,5
2009	1.114	1.123	884	312,9	134,5	79,4	78,7
2011	1.227	1.244	984	348,3	139,9	80,2	79,1
2013	1.299	1.306	1.156	409,2	157,1	89,0	88,5
2015	1.386	1.387	1.046	370,3	143,4	75,5	75,4
2017	1.598	1.608	1.576	557,9	213,2	98,7	98,0
Średnia: 1995-2003	537,9	565,5	431,5	-	-	81,7	78,2
2004-2017	1.157,6	1.167,0	966,9	-	-	83,1	82,4

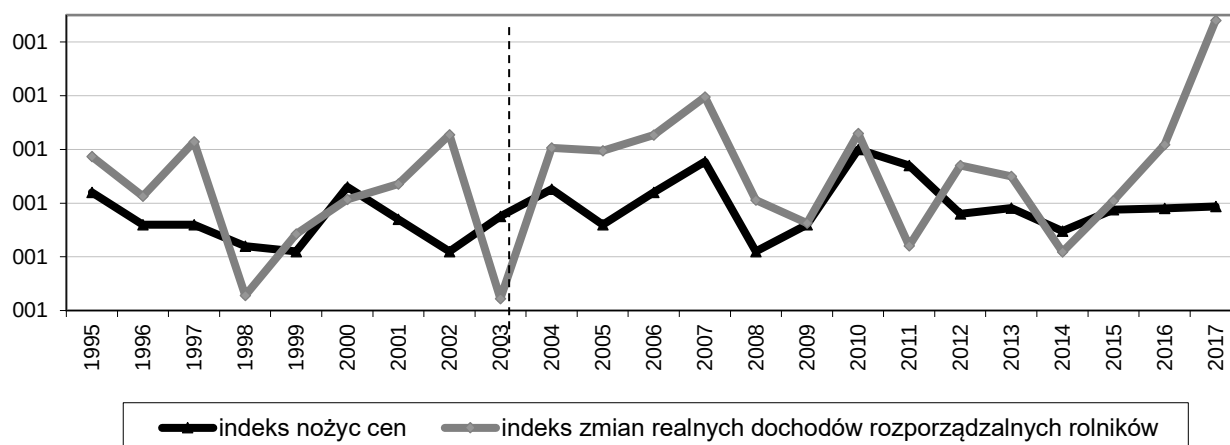
* gospodarstwa domowe ogółem obejmują także gospodarstwa domowe rolników.

Źródło: *Budżety gospodarstw domowych*, lata 1995-2017, GUS, Warszawa.

Luka dochodowa pomiędzy gospodarstwami rolników a gospodarstwami domowymi ogółem i pracowników zmniejszyła się odpowiednio: z dramatycznie wysokiego poziomu 30,3 p.p. i 35,1 p.p. w roku 2003 do 1,3 p.p. oraz 2 p.p. w roku 2017 (tab. 1). Jest to dowód na to, że wzrost wydatków budżetowych na rolnictwo od 2004 r. przyniósł wyraźne efekty redystrybucyjne. Relacja między dochodami gospodarstw domowych rolników, a dochodami gospodarstw ogółem i gospodarstw pracowników jest jednak wysoce niestabilna, co wynika z dużej zmienności dochodów rolników. Jeżeli weźmiemy pod uwagę średni dysparytet dochodowy gospodarstw rolników w porównaniu do tych dwóch grup gospodarstw w okresie przedakcesyjnym i poakcesyjnym, to redukcja luki dochodowej jest znacznie mniejsza (tab. 1), bowiem w relacji do gospodarstw ogółem wynosi zaledwie 1,4 p.p., zaś gospodarstw pracowniczych 4,2 p.p. To niewielkie zmniejszenie luki dochodowej jest spowodowane względnie wysokimi dochodami rolników w pierwszych trzech latach badanego okresu (1995-1997). Gdy odniesiemy przeciętną lukę dochodową w okresie poakcesyjnym do lat bezpośrednio poprzedzających przystąpienie Polski do UE, to wówczas postęp w jej redukcji jest bardziej wyraźny, gdyż wynosi 6,6 p.p. w odniesieniu do gospodarstw ogółem i 10,2 p.p. w odniesieniu do gospodarstw pracowników.

Na dochody rolnicze, oprócz czynników przyrodniczych, determinujących wysokość osiągniętej produkcji (plony, przychody i koszty) wpływają przede wszystkim relacje cenowo-kosztowe na rynku, czyli tzw. nożyce cen. Współczynnik korelacji liniowej Pearsona między wskaźnikiem nożyc cen a indeksem zmian dochodów rozporządzalnych *per capita* rolników w Polsce (dla lat 1995-2017) wynosi 0,38, co należy uznać za relatywnie słabą zależność. Niemniej, jak wykazano na rysunku 1, pogorszenie relacji cenowych prowadziło zazwyczaj do obniżenia dochodów rozporządzalnych rolników i odwrotnie – poprawa relacji cenowych, prowadziła do wzrostu ich dochodów – jednakże z pewnym, zwykle rocznym opóźnieniem.

Rys. 1. Indeks nożyc cen w rolnictwie i indeks zmiany realnych dochodów rozporządzalnych *per capita* w gospodarstwach domowych rolników



Źródło: *Budżety gospodarstw domowych*, lata 1995-2017, GUS, Warszawa oraz *Roczniki statystyczne rolnictwa*, lata 1995-2017, GUS, Warszawa

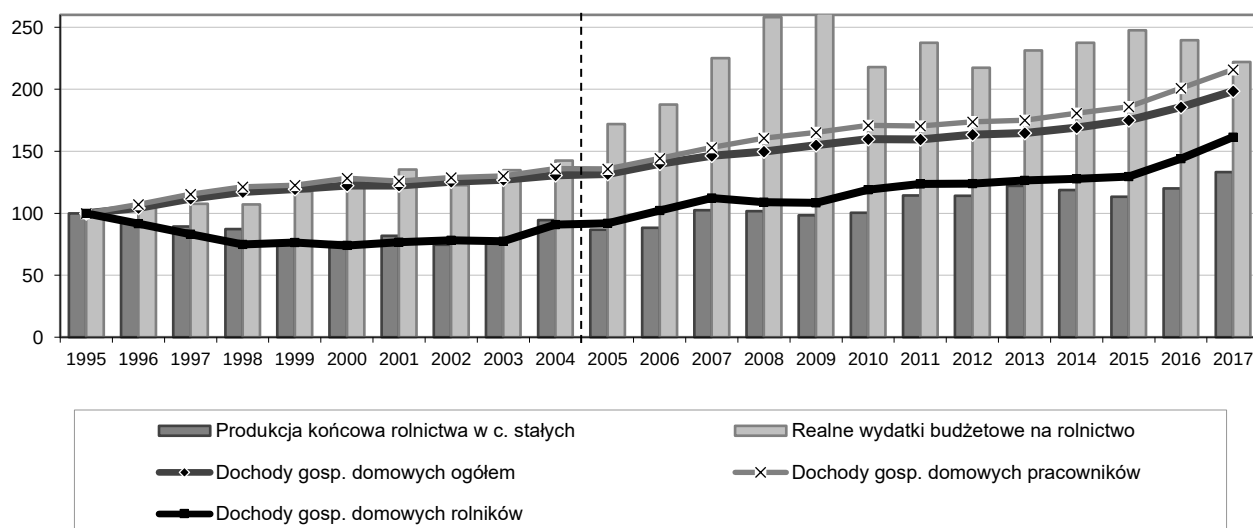
Warto podkreślić, że w okresie przedakcesyjnym (1995-2003) przeciętna wartość indeksu nożyc cen wynosiła 0,96, a zatem relacje cenowe były niekorzystne dla rolnictwa. Średnia wartość indeksu zmiany dochodów była także niekorzystna (0,991). W latach 2004-2011 indeks nożyc cen wykazywał dość dużą zmienność, po czym w

kolejnych latach ustabilizował się na poziomie około 0,98 (rys. 1). Generalnie w całym okresie poakcesyjnym średnia wartość tego wskaźnika wyniosła niemal równo 1,0, natomiast średnia wartość wskaźnika zmiany realnych dochodów gospodarstw rolniczych wyniosła 1,068. Oznacza to, że przy względnie neutralnych relacjach cenowych w rolnictwie to inne czynniki zadecydowały o tendencji wzrostowej dochodów rolniczych. W literaturze wyróżnia się wiele czynników endogenicznych i egzogenicznych w stosunku do gospodarstw rolnych, które determinują poziom dochodów rolniczych²¹⁷. Niektóre z nich były relatywnie stałe w analizowanym czasie (m.in. cechy społeczno-demograficzne i behawioralne rolników), inne podlegały pewnym powolnym zmianom (wielkość gospodarstw, struktura rynku). Jedynym czynnikiem, który uległ radykalnej zmianie od 2004 r. był poziom wsparcia rolnictwa w ramach polityki rolnej (subsytia bezpośrednie i pośrednie). Można zatem z dużą dozą pewności stwierdzić, iż to ten czynnik wpłynął na znaczną poprawę dochodów rolniczych w okresie poakcesyjnym.

Dane na rysunku 2 wskazują, że realne dochody do dyspozycji brutto gospodarstw rolniczych w okresie przedakcesyjnym podlegały głębokiej depresji, a także potwierdzają wykazany wcześniej (tab. 1) na przykładzie dochodów rozporządzalnych *per capita* proces pogłębiania dysparytetu dochodowego pomiędzy ludnością rolniczą a innymi grupami społeczno-zawodowymi. Depresja dochodów rolniczych w latach 1995-2003 wynikała głównie z realnego spadku produkcji rolnej. Wartość produkcji końcowej w cenach stałych w roku 2003 stanowiła zaledwie 75,7% wartości z roku 1995, a zatem realny spadek dochodów dyspozycyjnych brutto gospodarstw rolniczych w tym okresie (22,5%) był bardzo zbliżony do spadku wartości produkcji końcowej.

Rys. 2. Dynamika realnych dochodów do dyspozycji brutto wybranych grup gospodarstw domowych oraz dynamika wydatków budżetowych na rolnictwo i produkcji końcowej rolnictwa w cenach stałych (rok 1995=100%)

²¹⁷ Beckman J., Schimmelpfennig D., *Determinants of farm income*, „Agricultural Finance Review”, 2015, nr 75(3), s. 385-402; Soliwoda M., Kulawik J., Góral J., *Stabilizacja dochodów rolniczych. Perspektywa międzynarodowa, Unii Europejskiej i Polski*, „Wieś i Rolnictwo”, 2016, nr 3(172), s. 41-68.



Źródło: *Roczniki statystyczne rolnictwa* z lat 1995-2017 oraz danych Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi z wykonania ustaw budżetowych z lat 1995-2017.

Sytuacja w zakresie dochodów w sektorze gospodarstw rolniczych uległa zmianie od roku 2004 (rys. 2). W latach 2004-2017 realne dochody dyspozycyjne brutto gospodarstw rolniczych wykazywały średnioroczną stopę wzrostu 5,4%, która była wyższa niż stopa wzrostu dochodów gospodarstw pracowniczych (3,7%) i ogółem (3,2%). Proces konwergencji dochodowej rolników był bez wątpienia efektem skokowego wzrostu wydatków na rolnictwo (rys. 2), w tym wydatków redystrybucyjnych, czyli bezpośrednio wspierających dochody rolników. Po objęciu polskiego rolnictwa instrumentami WPR, w latach 2004-2017, wolumen tych wydatków wynosił przeciętnie 31 mld zł rocznie (kształtował się do 23,1 do 36,6 mld zł). Oznacza to, że w okresie poakcesyjnym wydatki te stanowiły nominalnie 2,5-krotność średniej z lat 1995-2003, zaś realnie były wyższe o 72%. Poprawa dochodów rolników, w okresie poakcesyjnym, była także wynikiem wzrostu produktywności rolnictwa²¹⁸. Wzrost ten nie byłby jednak możliwy bez znaczących transferów budżetowych kierowanych do tego sektora. Pozwoliły one rolnikom na wzrost akumulacji kapitału i realizację inwestycji modernizacyjnych oraz zwiększających potencjał produkcyjny gospodarstw, a w efekcie dochodowość produkcji rolnej. Transfery budżetowe przyspieszyły także przekształcenia strukturalne i pokoleniowe w rolnictwie²¹⁹.

Obok poziomu i dynamiki dochodów rozporządzalnych gospodarstw domowych rolników istotnym problemem jest także zróżnicowanie wewnątrzsektorowe tych dochodów. W literaturze toczy się dyskusja na temat znaczenia zróżnicowania dochodów gospodarstw rolniczych dla rozwoju sektora. Z jednej strony wskazuje się, że wysokie zróżnicowanie dochodów rolników, podobnie jak innych osób pracujących na własny rachunek poza rolnictwem, jest „naturalne” dla tego typu jednostek. Ponadto różnice dochodowe są postrzegane jako motywujące do wyższej efektywności ekonomicznej. Z drugiej strony wysoki poziom nierówności dochodowych jest niepożądany w aspekcie społecznego kontekstu zrównoważonego rozwoju rolnictwa²²⁰.

²¹⁸ Kata R., *Agricultural Productivity in Poland in the Context of Structural Changes in the Sector in 2002-2016*. Proceedings of the 2018 International Scientific Conference Economic Sciences for Agribusiness and Rural Economy, No 2, Warsaw, 7–8 June 2018, s. 109-115; Czyżewski A., Kata R., Matuszczak A., *Wpływ krajowych i unijnych wydatków budżetowych na alokację czynników produkcji w polskim rolnictwie*, „*Ekonomista*”, 2019, nr 1, s. 45-72.

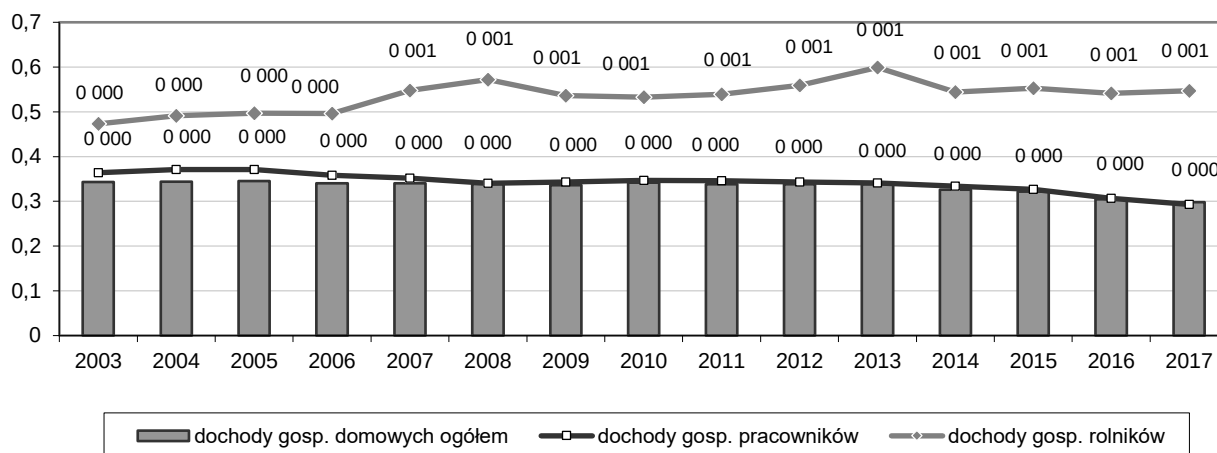
²¹⁹ Wigier M., *Polityka rolna i zmiany strukturalne w rolnictwie polskim po akcesji do UE*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu”, 2014, nr 360, s. 64-70.

²²⁰ Jędrzejczak A., Pekasiewicz D., *Zróżnicowanie rozkładów dochodów gospodarstw domowych rolników w Polsce według regionów*, „Zagadnienia Ekonomiki Rolnej”, 2018, nr 3(356), s. 150-167.

Nierówności rozkładu dochodów mogą być mierzone za pomocą współczynnika Giniego, który mieści się w przedziale [0; 1], przy czym im wartość bliższa 1, tym większy jest stopień koncentracji dochodów i większe ich zróżnicowanie.

W zbiorowości gospodarstw pracowniczych i gospodarstw ogółem, zróżnicowanie dochodów rozporządzalnych *per capita*, mierzone współczynnikiem Giniego, wykazywało w latach 2003-2017, stałą tendencję spadkową (rys. 3). W przypadku gospodarstw rolników obserwowano wzrost tego współczynnika w latach 2003-2008, zaś w kolejnych latach kształtował się on w granicach 0,533-0,556, z jednorazowym odchyleniem w górę w roku 2013 (do 0,559). Generalnie poziom ten należy uznać za bardzo wysoki. Rolnicy są najbardziej zróżnicowaną pod względem dochodów grupą społeczno-zawodową. W latach 2006-2014, w tej grupie gospodarstw około 26-28% jednostek zagrożonych było ubóstwem, z kolei około 7-10% gospodarstw osiągało dochody powyżej granicy bogactwa²²¹. Obydwa wskaźniki – ubóstwa i bogactwa – dla rolników były zdecydowanie wyższe w porównaniu z wartościami wyznaczonymi dla ogółu gospodarstw domowych w Polsce. Z badań Wołoszyna i Wysockiego²²² wynika, że w 2010 r. przeciętne dochody rozporządzalne *per capita* dużych gospodarstw rolnych (powyżej 30 ha UR) były wyższe od średniej dla sektora o 55%, natomiast dochody gospodarstw małych były niższe od tej średniej o 19%. Dowodzi to, że zasoby produkcyjne, w tym w szczególności wielkość gospodarstwa, jest główną determinantą dochodów rolników. W krajach UE największe gospodarstwa rolne mają jednak wyższy udział w areale użytków rolnych oraz produkcji rolnej, niż w dochodach netto²²³. Jest to spowodowane instrumentami WPR, które wpływają na pewne „spłaszczenie” różnic dochodowych. Juszczak, Gołasa i Wysokiński²²⁴ dowodzą, że w Polsce dochody rolników pomniejszone o dopłaty budżetowe wykazują większe zróżnicowanie, niż dochody w ujęciu ogółem (z dopłatami).

Rys. 3. Zróżnicowanie dochodów rozporządzalnych *per capita* mierzone współczynnikiem Giniego w Polsce w latach 2003-2017 dla wybranych grup gospodarstw domowych



²²¹ Jędrzejczak A., Pekasiewicz D., *Nierówności dochodowe gospodarstw domowych rolników na tle innych grup społeczno-ekonomicznych w Polsce w latach 2006-2014*, „Problemy Rolnictwa Światowego”, 2017, t. 17, nr 3, s. 166-176.

²²² Wołoszyn A., Wysocki F., *Nierówności w rozkładzie dochodów i wydatków gospodarstw domowych rolników w Polsce*, „Roczniki Naukowe SERiA”, 2014, t. XVI, z. 6, s. 534-540.

²²³ Moreddu C., *Distribution of Support and Income in Agriculture*, „OECD Food, Agriculture and Fisheries Papers”, 2011, no 46; Kryszak Ł., *Nierówności dochodowe w rolnictwie krajów Unii Europejskiej w kontekście koncepcji zrównoważonego rozwoju*, „Roczniki Naukowe SERiA”, 2016, nr 18(2), s. 166-171.

²²⁴ Juszczak S., Gołasa P., Wysokiński M., *Redystrybucyjna rola Wspólnej Polityki Rolnej Unii Europejskiej - przesłanki teoretyczne i rezultaty*, „Ekonomista”, 2016, nr 5, s. 704-726.

Źródło: *Budżety gospodarstw domowych w 2017 r.*, GUS, Warszawa 2018.

Dla ustalenia, jakie czynniki najmocniej stymulowały dochody rolników oraz czy pośród nich są wydatki na rolnictwo, zastosowano analizę statystyczną. W analizie ujęto wydatki redystrybucyjne, czyli wydatki ze środków krajowych i funduszy UE, które bezpośrednio wspierają dochody rolników. Jako zmienną zależną Y przyjęto realne dochody do dyspozycji brutto (w mld zł) w sektorze gospodarstw indywidualnych w rolnictwie. W tabeli 2 wykazano cechy, które zostały wybrane jako zmienne objaśniające (X_i) oraz zaprezentowano wskaźniki korelacji liniowej Pearsona pomiędzy badanymi cechami.

Tabela 2. Wskaźniki korelacji liniowej pomiędzy dochodem dyspozycyjnym brutto w rolnictwie (Y) a zmiennymi niezależnymi (dane dla lat 1995-2017)

Zmienne niezależne	Y
X_1 – Produkcja końcowa w rolnictwie w cenach stałych (mld zł)	0,9522*
X_2 – Wydatki redystrybucyjne na rolnictwo (łącznie z KRUS) w mld zł	0,8343*
X_3 – Indeks nożyc cen w rolnictwie	0,1058
X_4 – Udział dochodów spoza gospodarstwa w dochodach rozporządzalnych rolników (%)	0,7592*
X_5 – Stopa subsydiowania rolnictwa (udział dopłat do działalności operacyjnej w dochodzie dyspozycyjnym brutto gospodarstw rolniczych w %)	0,8232*

Istotność statystyczna: * $p < 0,05$

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych GUS i MRiRW (jak rys. 2)

Analiza korelacji (tab. 2) wskazuje, że wszystkie cechy niezależne, oprócz zmiennej X_3 – indeks nożyc cen, są istotnie statystycznie skorelowane ze zmienną objaśnianą Y . Wskaźniki korelacji mają znak dodatni i relatywnie wysokie wartości, co sugeruje, że są to czynniki, które powinny w istotnym zakresie determinować wysokość dochodów dyspozycyjnych gospodarstw rolniczych. Ponieważ zmienna X_2 – wydatki redystrybucyjne na rolnictwo i X_5 – stopa subsydiowania rolnictwa są bardzo silnie skorelowane ze sobą ($r=0,975$), wobec powyższego do estymacji modelu regresji wprowadzono tylko zmienną X_2 .

Estymację modelu regresji poprzedziła analiza stacjonarności zmiennych za pomocą testu ADF oraz analiza kointegracji szeregów czasowych. W wyniku tych analiz ustalono, że ze względu na niestacjonarność zmiennych X_1 i X_2 oraz zmiennej zależnej Y , najbardziej właściwy model regresji powinien przybrać postać następującej funkcji:

$$\Delta Y = \alpha_0 + \alpha_1 \Delta X_{1,t} + \alpha_2 \Delta X_{2,t} + \alpha_3 X_{3,t} + \alpha_4 X_{4,t} + \varepsilon$$

Taka postać funkcji oznacza, że ustalany jest wpływ zmiennych X_i nie na poziom lecz na przyrost dochodu dyspozycyjnego brutto w rolnictwie. Podobnie w odniesieniu do zmiennych X_1 (produkcja końcowa) i X_2 (wydatki redystrybucyjne) uwzględniana jest ich zmiana (przyrost) w stosunku do roku poprzedniego, nie zaś ich poziom.

Wyniki badań wskazują, że realne dochody dyspozycyjne rolników rosną wówczas, gdy rośnie (względem roku poprzedniego) realna wartość produkcji końcowej w rolnictwie oraz gdy rosną realnie wydatki budżetowe na rolnictwo o charakterze redystrybucyjnym. Dochody zwiększają się także wówczas, gdy w strukturze dochodów rozporządzalnych rodzin rolniczych wyższy jest udział dochodów uzyskiwanych ze źródeł pozarolniczych.

Parametry funkcji regresji wskazują, że dochody dyspozycyjne gospodarstw rolniczych w około 66% są determinowane przez wymienione trzy zmienne objaśniające.

Tabela 3. Parametry funkcji regresji określającej determinanty realnych dochodów dyspozycyjnych brutto w gospodarstwach rolniczych (Y) w latach 1995-2017

Parametry funkcji	współczynnik	błąd st. (HAC)	t-Studenta	wartość p	istotność
Const.	-18,9988	3,73550	-5,086	0,000001	**
ΔX_1 – produkcja końcowa	0,00022	0,0000659	3,305	0,0042	**
ΔX_2 – wydatki redystrybucyjne na rolnictwo	0,00029	0,00013	2,232	0,0393	*
X_3 – indeks nożyc cen	8,03134	4,68624	1,714	0,1047	
X_4 – dochody pozarolnicze/dochód rozporządzalny (%)	0,38836	0,10216	3,801	0,0014	**
Suma kwadratów reszt 55,564; Błąd stand. reszt 1,8079; Istotność statystyczna: R^2 0,6594; Skorygowany R^2 0,5792; F(4, 17) 29,5633; Wartość p dla testu F 1,86 AR 1 (p) -0,01978; Stat. Durbina-Watsona 1,9416				** p<0,001; * p<0,05.	

Źródło: obliczenia własne.

Zmienna X_2 reprezentuje dopłaty do działalności operacyjnej oraz korzyści dochodowe dla rolników wynikające ze wsparcia budżetowego do KRUS. Nie ujmuje ona dotacji do działalności inwestycyjnej oraz tych subwencji, które realizują głównie funkcję alokacyjną lub stabilizacyjną polityki fiskalnej w rolnictwie. Wiadomo natomiast, że wydatki te także oddziałują na dochody rolników, tyle że wpływ ten nie jest bezpośredni i jest często „odłożony” w czasie.

Podsumowanie

Od roku 2004 nastąpiło odwrócenie niebezpiecznego procesu deprywacji dochodowej rodzin rolniczych w Polsce. Ta zmiana jest wynikiem objęcia rodzimego rolnictwa instrumentami Wspólnej Polityki Rolnej, które wiążą się ze znacznym wzrostem wydatków publicznych na rolnictwo, zarówno z funduszy UE, jak i z budżetu krajowego. Badania wykazały, że wydatki budżetowe na rolnictwo, zwłaszcza bezpośrednio wspierające dochody rolników, obok wolumenu produkcji rolnej oraz dochodów pozarolniczych, są najważniejszą determinantą dochodów rozporządzalnych rolników. W okresie przedakcesyjnym (1995-2003), czyli w warunkach niskich wydatków budżetowych na rolnictwo, realne miesięczne dochody rozporządzalne rolników *per capita*, wykazywały tendencję spadkową, odmienną od tendencji dochodów gospodarstw domowych ogółem i gospodarstw pracowników. Oznaczało to poszerzenie się luki dochodowej pomiędzy rolnikami a innymi grupami społeczno-zawodowymi. Po przystąpieniu Polski do UE, w latach 2004-2017, dochody rolników rosły szybciej niż dochody gospodarstw domowych ogółem i dochody pracowników, co oznacza, że następował stopniowy proces konwergencji dochodowej rolników. Na koniec 2017 roku, proces ten wciąż nie został jednak zakończony.

Zarówno w okresie przedakcesyjnym, jak i po roku 2004 postępował proces polaryzacji dochodowej gospodarstw domowych rolników, co oznacza, że w tej kwestii skuteczność wydatków budżetowych jest ograniczona. Nie oznacza to jednak, że wsparcie budżetowe pogłębia dysproporcje dochodowe rolników.

Rosnąca polaryzacja dochodowa w rolnictwie jest efektem oddziaływanie mechanizmu rynkowego, a interwencjonizm dochodowy państwa w pewnym stopniu ją zmniejsza, ale nie odwraca tego procesu. W kontekście zrównoważonego rozwoju rolnictwa, łagodzenie nierówności dochodowych, bez naruszania proefektywnościowych mechanizmów rynku, należy oceniać pozytywnie.

Literatura

- Beckman J., Schimmelpfennig D., *Determinants of farm income*, „Agricultural Finance Review”, 2015, nr 75(3).
- Budżety gospodarstw domowych 1995 r. i następne do 2017 r.*, GUS, Warszawa 1996-2018.
- Chmielewska B., *Zmiany zróżnicowania dochodów rolniczych w państwach członkowskich Unii Europejskiej*, „Zagadnienia Ekonomiki Rolnej”, 2018, nr 2(355).
- Czyżewski A., Kata R., Matuszczak A., *Wpływ krajowych i unijnych wydatków budżetowych na alokację czynników produkcji w polskim rolnictwie*, „Ekonomista”, 2019, nr 1.
- Czyżewski B. (red.), *Political Rents of European Farmers in the Sustainable Development Paradigm. International, National and Regional Perspective*, PWN, Warszawa 2016.
- Felczak T., *Czynniki kształtujące wartość uzyskiwanego dochodu z rodzinnego gospodarstwa*, „Roczniki Naukowe SERiA”, 2014, t. XVI, nr 4.
- Góral J., *Oddziaływanie dopłat bezpośrednich na wyniki ekonomiczne gospodarstw rolnych*, [w:] J. Góral (red.), *Subsydia a ekonomika, finanse i dochody gospodarstw rolniczych*, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2015.
- Grzelak A., *Income situation of agricultural holdings covered by the agricultural accounting system (FADN) in European Union countries*, „Journal of Agribusiness and Rural Development”, 2018, No. 4(50).
- Hill B., Bradley D., *Comparison of farmers' incomes in the EU Member States*, Study for the European Parliaments Committee on Agriculture and Rural Development. European Parliament, Brussels 2015.
- Jędrzejczak A., Pekasiewicz D., *Zróżnicowanie rozkładów dochodów gospodarstw domowych rolników w Polsce według regionów*, „Zagadnienia Ekonomiki Rolnej”, 2018, nr 3(356).
- Jędrzejczak A., Pekasiewicz D., *Nierówności dochodowe gospodarstw domowych rolników na tle innych grup społeczno-ekonomicznych w Polsce w latach 2006-2014*, „Problemy Rolnictwa Światowego”, 2017, t. 17, nr 3.
- Juszczak S., Gołasa P., Wysokiński M., *Redystrybucyjna rola Wspólnej Polityki Rolnej Unii Europejskiej - przesłanki teoretyczne i rezultaty*, „Ekonomista”, 2016, nr 5.
- Kata R., *Agricultural Productivity in Poland in the Context of Structural Changes in the Sector in 2002-2016*. Proceedings of the 2018 International Scientific Conference Economic Sciences for Agribusiness and Rural Economy, No 2, Warsaw, 7–8 June 2018.
- Kryszak Ł., *Nierówności dochodowe w rolnictwie krajów Unii Europejskiej w kontekście koncepcji zrównoważonego rozwoju*, „Roczniki Naukowe SERiA”, 2016, nr 18(2).
- Matthews A., *The dependence of EU farm income on public support*. 20 April 2016; <http://capreform.eu/the-dependence-of-eu-farm-income-onpublic-support>.
- Moreddu C., *Distribution of Support and Income in Agriculture*, „OECD Food, Agriculture and Fisheries Papers”, 2011, no 46.
- Począta-Wajda A., *Polityka wsparcia rolnictwa a problem depriwacji dochodowej rolników w krajach o różnym poziomie rozwoju*, PWN, Warszawa 2017.
- Rocznik statystyczny rolnictwa 1995 r. i następne do 2018 r.*, GUS, Warszawa 1996-2019.

- Runowski H., *Poziom dopłat i subwencji oraz dochodów gospodarstw rolnych krajów Unii Europejskiej w latach 1995-2009*, „Roczniki Naukowe SERiA”, 2013, t. XV, nr 6.
- Severini S., Tantari A., *The Effect of the EU Farm Payments Policy and its Recent Reform on Farm Income Inequality*. „Journal of Policy Modeling”, 2013, No. 35(2).
- Soliwoda M., Kulawik J., Góral J., *Stabilizacja dochodów rolniczych. Perspektywa międzynarodowa, Unii Europejskiej i Polski*, „Wieś i Rolnictwo”, 2016, nr 3(172).
- Wigier M., *Polityka rolna i zmiany strukturalne w rolnictwie polskim po akcesji do UE*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu”, 2014, nr 360, s. 64-70.
- Wilkin J. (red.), *Wielofunkcyjność rolnictwa. Kierunki badań, podstawy metodologiczne i implikacje praktyczne*. Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa, Warszawa 2010.
- Wołoszyn A., Wysocki F., *Nierówności w rozkładzie dochodów i wydatków gospodarstw domowych rolników w Polsce*, „Roczniki Naukowe SERiA”, 2014, t. XVI, z. 6.
- Wyniki Standardowe 2017 uzyskane przez gospodarstwa rolne uczestniczące w Polskim FADN*, IERGŻ-PIB, Warszawa 2018.
- Zawadzka D., Strzelecka A., Szafraniec-Siluta E., *Znaczenie dopłat do działalności operacyjnej w tworzeniu dochodu z rodzinnego gospodarstwa rolnego w Polsce*, „Roczniki Naukowe SERiA”, 2013, t. XV(3).
- Zegar J.S., *Współczesne wyzwania rolnictwa*, PWN, Warszawa 2012.

Bazyli Czyżewski, Aleksander Grzelak, Marta Guth, Anna Matuszczak

Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu

KONCEPCJA EKOEFEKTYWNOŚCI W ROLNICTWIE I JEJ DETERMINANTY ZASOBOWE*

Streszczenie. Pytaniem otwartym pozostaje czy transformacja nakładów środowiskowych na efekty produkcyjne jest bardziej efektywna w gospodarstwach większych, czy mniejszych? Problem ten nie jest bez znaczenia dla kierunków ewolucji wsparcia rolnictwa w ramach wspólnej polityki rolnej (wpr) w przyszłej perspektywie budżetowej UE. Głównym celem opracowania jest rozpoznanie wpływu czynników wytwórczych (ziemi, pracy, kapitału) gospodarstw rolnych w krajach UE na kształtowanie się ekoefektywności, jak i przedstawienie samej koncepcji ekoefektywności. Termin „ekoefektywność” definiowany jest z perspektywy środowiskowej wartości zrównoważonej (environmental sustainable value-ESV). Zakres podmiotowy badań odnosi się do sytuacji tzw. przeciętnych gospodarstw rolnych z regionów UE(28), natomiast zakres czasowy dotyczy lat 2004-2015. W artykule wykorzystujemy analizę danych panelowych z wykorzystaniem modelowania within-between. Główne wnioski z badań są następujące: 1. koncepcja ekoefektywności z perspektywy ESV może być użytecznym instrumentem oceny funkcjonowania gospodarstw rolnych w zakresie integracji wymiaru ekonomicznego i środowiskowego; 2. wyższe wyposażenie kapitałowe, a niższe w czynnik pracy działa korzystnie na ekoefektywność. Oznacza to, że gospodarstwa kapitałochłonne efektywniej transformują dane nakłady środowiskowe na efekty produkcyjne; 3. najsilniejsze relatywne oddziaływanie na kształtowanie się ekoefektywności odnotowano dla kapitału. Z kolei wpływ czynnika pracy i ziemi na ESV był negatywny.

* Artykuł został sfinansowany ze środków NCN, grant nr 2017/25/B/HS4/00011

Summary. The open question remains whether the transformation of environmental input into production effects is more effective in larger or smaller farms? This problem is not without significance for the directions of evolution of agriculture support under the common agricultural policy (CAP) in the future EU budget perspective. The main goal of the study is to recognize how factor endowments such as (capital, land and labor) of farms in EU countries contribute to ESV (environmental sustainable value), as well as to present the concept of eco-efficiency. The term 'eco-efficiency' is defined from the perspective of environmental sustainable value (ESV). The subjective scope of research refers to the situation of average farms from EU regions (28). while time scope applies to 2004-2015. In the article we employ panel data analysis using within-between modeling. The main conclusions of the study are as follows: 1. the concept of eco-efficiency from the ESV perspective can be a useful instrument for assessing the functioning of farms in the field of integration of the economic and environmental dimensions; 2. higher capital endowment and lower labor-intensity is beneficial for environmental sustainable value environmental sustainable value. This means that capital-intensive farms more effectively transform given environmental input into production effects; 3. the strongest relative impact on the development of eco-efficiency was recorded for capital. In turn, the influence of the labor and land factors on ESV was negative.

Słowa kluczowe: ekoefektywność, zrównoważona wartość środowiskowa, gospodarstwo rolne, determinanty zasobowe, wpr

Key words: eco-efficiency, environmental sustainable value, farm, factor endowments determinants, cap

Wprowadzenie

W kontekście wielu dyskusji pojawia się niejednokrotnie pytanie czy małe gospodarstwa zanieczyszczają mniej, lub też czy efektywniej wykorzystują posiadane zasoby? Z drugiej strony nakłady kapitałowe stymulują rolnictwo przemysłowe, które jawi się jako szkodliwe dla środowiska. Jest to istotne w kontekście wspólnej polityki rolnej (wpr) UE, kierunków jej ewolucji, jak i zrównoważonego rozwoju rolnictwa. Jeśli przyjmemy, że małe gospodarstwa rolne to jednostka, która sprzedaje mniej niż 50% wyprodukowanej produkcji rolnej i zużywa resztę w gospodarstwie domowym, to w krajach UE-28 jest ponad 6 milionów takich podmiotów (Davidowa et al., 2013). Tak duży sektor, który zapewnia środki utrzymania milionom mieszkańców wsi. nie powinien być ignorowany w dyskusji na temat ekoefektywności.

Termin „ekoefektywność” pojawił się w latach 90. XX w. jako praktyczny instrument do pomiaru zrównoważonego rozwoju. Został on wprowadzony przez Światową Radę Biznesu ds. Zrównoważonego Rozwoju (Schaltegger i Sturm, 1990; Schaltegger, 1996) w celu określenia filozofii zarządzania mającej na celu zachęcenie przedsiębiorstw do poszukiwania ulepszeń środowiskowych, które przynoszą równoległe korzyści ekonomiczne. Głównym celem opracowania jest rozpoznanie koncepcji ekoefektywności w rolnictwie i jej determinant zasobowych (ziemia, praca, kapitał). Czyli jaki jest wkład tych czynników w kształtowanie się ekoefektywności z perspektywy środowiskowej wartości zrównoważonej (environmental sustainable value – ESV) na poziomie regionów UE FADN.

Ekoefektywność jako koncepcja badań wymiarów ekonomicznego i środowiskowego

OECD (Camarero, et al., 2011) odnosi się do ekoefektywności w kontekście tego jak zasoby naturalne wykorzystywane są do zaspokajania ludzkich potrzeb, które można mierzyć jako relacja produkcji do nakładów środowiskowych. W takim ujęciu nakłady są sumą nakładów środowiskowych generowanych przez przedsiębiorstwo (gospodarstwo), sektor lub gospodarkę. W związku z tym wzrost produkcji dla danego poziomu nakładów lub spadek nakładów dla danego poziomu produkcji prowadzi do poprawy efektywności ekologicznej. Ekoefektywność mierzona jest jako relacja wartości produkcji do „zanieczyszczających” nakładów. Przy czym nakłady rozumiane są jako suma środowiskowej presji generowanej przez jednostkę (gospodarstwo). Dlatego wzrost produkcji dla danego poziomu nakładów środowiskowych lub spadek nakładu dla danego poziomu wyników prowadzi do poprawy efektywności ekologicznej. Na poziomie samego gospodarstwa rolnego polega to na sprawdzeniu, czy środowiskowe oddziaływanie inwentarza, zużytych nawozów, pestycydów itd. zmniejsza, utrzymuje, czy zwiększa wartość produkcji (Picazo-Tadeo et al., 2011; Bleischwitz i Hennicke, 2004). Jednak nadal istnieje obawa czy taka zmiana w ekoefektywności odzwierciedla adekwatnie zmiany zrównoważonego rozwoju rozumiane jako odpowiedzialne wykorzystanie zasobów ekologicznych, które zaspokajają ludzkie potrzeby, ale także zachowują zasoby te dla przyszłych pokoleń (Czyżewski et al., 2019).

Podejście do ekoefektywności jest bardzo dobrze ugruntowane w literaturze odnoszącej się do wzrostu zrównoważonego w rolnictwie. W większości przypadków autorzy używają bardzo popularnej metody DEA do pomiaru poziomów ekoefektywności na poziomie gospodarstwa. Najnowsze badania dotyczące tych kwestii to opracowania: Picazo-Tadeo et al., 2011; Gadanakis et al., 2015; Bonfiglio et al., 2017. Metody te mają wady polegające na trudnościach w modelowaniu paneli (ze względu na skrócone dane), a także na przełożeniu ich wyników na zalecenia dla decydentów. Z tych powodów staramy się połączyć w naszym badaniu podejście zorientowane na wartość (tj. środowiskowa wartość dodana- environmental susatinable value- ESV) z granicznym benchmarkiem (związany z DEA), co jest rodzajem naszego wkładu metodycznego w zakresie badania ekoefektywności. Samą natomiast środowiskową wartość zrównoważoną (ESV) można określać jako wartość (produkcję), którą tworzy gospodarstwo z danych nakładów środowiskowych ponad tą tworzoną przez gospodarstwo odniesienia (benchmark). Tak więc dodatnia wartość wskazuje na to, że gospodarstwo wykorzystuje swoje zasoby, w tym środowiskowe, lepiej niż przyjęty wzorzec. Natomiast jego wartość związana jest z odległością od przyjętego wzorca. Z jeszcze innej perspektywy można z uproszczeniem stwierdzić, że jest to tzw. „czysta” produkcja (w sensie braku nakładów środowiskowych), czy też wartość zrównoważona.

Z perspektywy teoretycznej, jak i praktycznej konstrukcja kompleksowej miary zrównoważenia w wymiarze ekonomicznym, jak i środowiskowym w rolnictwie stanowi kwestię problematyczną. Przykładowo Zhen (et al., 2003) określił pomiar zrównoważenia gospodarstw w aspekcie środowiskowym, sprowadzając go do dwóch obszarów: gospodarki wodnej i struktury gospodarki rolnej. Cytowani autorzy zaproponowali następujące środki: ilość stosowanych nawozów / pestycydów na jednostkę gruntów rolnych, ilość wody do nawadniania na jednostkę gruntów rolnych, zawartość składników odżywczych w glebie, głębokość zwierciadła wody gruntowej, jakość wody gruntowej do nawadniania, efektywność wykorzystania wody, zawartość azotanów w wodach gruntowych i uprawach. Inne podejścia wskazują na kwestie stosowania pestycydów, herbicydów i fungicydów w produkcji rolnej, stosowania nawozów organicznych, stosowania nawozów sztucznych i środków ochrony roślin lub płodozmianu (Saltiel et al., 1994; Hayati et al., 1996; Czyżewski et al., 2019). Z kolei badania niderlandzkiego lub duńskiego rolnictwa ujawniają, że wysoka obsada zwierząt (szczególnie w przypadku drobiu, bydła i świń) w odniesieniu do użytków rolnych (ha) nie stwarza korzystnych warunków dla zrównoważenia środowiskowego z powodu względnie wysokich emisji azotu, związków fosforu związki, jak i tlenków węgla (Komisja Europejska 2000). Połączenie natomiast zarówno wymiaru ekonomicznego, jak i środowiskowego funkcjonowania gospodarstw rolnych może być zrealizowane dzięki wykorzystaniu koncepcji ekoefektywności z perspektywy ESV.

Jednym z problemów badawczych tego opracowania jest zdiagnozowanie znaczenia determinant zasobowych w kształtowaniu ekoefektywności z perspektywy ESV. Chodzi tu także o odpowiedź na pytanie czy małe gospodarstwa rolne mogą zapewnić korzyści środowiskowe swoistej renty zacofania. Istnieje powszechnie znana hipoteza, a może mit, że małe, pracochłonne gospodarstwa rolne gwarantują wyższą wartość ESV niż kapitałochłonne jednostki (Burja i Burja, 2016).

Metodyka badań

W naszych badaniach wykorzystujemy dane FADN EU²²⁵ na poziomie regionalnym dla 25 krajów członkowskich UE z wyłączeniem Cypru i Malty ze względu na ich małe znaczenie w produkcji rolnej UE. Wyłączono także Chorwację (uzyskała dostęp do UE w 2013 r.), tak więc dane przed jej przystąpieniem nie były dostępne. Zakres czasowy badań dotyczy lat 2004-2015.

Środowiskowa wartość zrównoważona (ESV) obliczana jest w pięciu etapach (Liesen et al., 2009), takich jak zdefiniowanie efektywności zasobów danego podmiotu; określanie benchmarkowej efektywności zasobów; porównanie efektywności danego podmiotu z efektywnością benchmarku; ocena wkładu różnych nakładów (środowiskowych) do tworzenia wartości zrównoważonej i wreszcie obliczanie ESV. W naszym badaniu wykorzystano następujące nakłady środowiskowe (baza danych EUFADN <http://ec.europa.eu> ... i <http://fadn.pl> ... 2017; kody FADN w nawiasach): obsada dużych zwierząt na ha (SE120); wartość zużytych nawozów

²²⁵ Sieć danych rachunkowych gospodarstw rolnych objętych systemem FADN jest instrumentem służącym do oceny dochodów gospodarstw rolnych i wpływu instrumentów wspólnej polityki rolnej. Służby odpowiedzialne w Unii Europejskiej za funkcjonowanie FADN zbierają coroczne dane rachunkowe z reprezentatywnej próby gospodarstw rolnych w krajach członkowskich. Zasady księgowości są takie same we wszystkich krajach członkowskich. Gospodarstwa są wybierane do udziału w badaniu na podstawie planów pobierania próbek ustanowionych na poziomie każdego regionu w Unii. Badanie nie obejmuje wszystkich gospodarstw rolnych w Unii, ale tylko te, które ze względu na swoją wielkość można uznać za komercyjne. Obecnie roczna próba obejmuje około 80 000 gospodarstw w krajach UE. Ich wyniki po tzw. ważeniu uwzględniającym liczebności gospodarstw w danych wielkościach ekonomicznych, typach produkcyjnych, regionach są reprezentatywne dla gospodarstw rolnych w danych krajach

mineralnych (SE295) i środków ochrony roślin (SE300); całkowite zużycie energii (SE345); użytki rolne minus areał obszarów leśnych (SE075).

Obliczona w tym badaniu ESV poszerza analizy DEA, które są przede wszystkim wykorzystywane do identyfikacji tak zwanych jednostek odniesienia (benchmark) y_{bij} i rb_{ij} . Wzór do określania ESV gospodarstw w regionach jest następujący (1):

$$ESV_i = \frac{1}{m} \sum_{j=1}^m r_{ij} \left(\frac{y_{ij}}{r_{ij}} - \frac{y_{bij}}{rb_{ij}} \right) \quad (1)$$

gdzie ESV_i to środowiskowa wartość zrównoważona

r_{ij} i rb_{ij} reprezentują zużyte nakłady środowiskowe typu j w przeciętnym gospodarstwie w regionie uważanym za punkt odniesienia (benchmark) zidentyfikowane w analizie DEA (z wynikiem 1) r_{ij} oraz w badanym regionie rb_{ij} ; y_{ij} i y_{bij} to wartość produkcji w przeciętnym gospodarstwie w regionie uważanym za punkt odniesienia (benchmark) zidentyfikowane w analizie DEA (z wynikiem 1) y_{ij} oraz w badanym regionie y_{bij}

$i = 1..n$ to region. $j = 1 \dots m$ to typ analizowanych nakładów środowiskowych

m – liczba analizowanych nakładów środowiskowych

W kolejnym etapie oszacowaliśmy model regresji, w którym ESV jest zmienną zależną, a czynniki wytwórcze tj. kapitał, praca, ziemia przyjęliśmy za zmienne objaśniające. W naszym badaniu kapitał definiujemy jako: sumę środków trwałych (SE441) minus wartość gruntów i upraw trwałych upraw i kwoty (SE446), wyrażonych w EURO. Praca rozumiana jest jako: nakład pracy (SE011) w godzinach, natomiast ziemia zdefiniowana jest jako: całkowita powierzchnia użytków rolnych (SE025), w hektarach. Specyfikacja modelu odnosi się do podstawowej funkcji produkcji w rolnictwie i zastosowania jednej z metod panelowych (within-between). Istotną zaletą korzystania z danych panelowych jest to, że zawierają informacje o heterogeniczności zjawiska którym jesteśmy zainteresowani, zarówno w czasie, jak i przestrzeni. Jednak większość metod modelowania danych panelowych nie pozwala nam oddzielnie szacować skutków zmian tych zjawisk ze względu na czas lub skutki jego niejednorodności w przestrzeni. Istnieje jednak całkiem nowe podejście metodyczne zalecane ostatnio przez Bell and Jones (2015), które rozwiązuje ten problem. Użyliśmy tej specyfikacji napisanej w następującej ogólnej formie (2):

$$y_{c,t} = \alpha + \beta(x_{c,t} - \bar{x}_c) + \gamma\bar{x}_c + (\varepsilon_c + e_{c,t}) \quad (2)$$

gdzie $x_{c,t}$ jest zmienną objaśniającą, która nie jest stała w czasie, $\bar{x}_c$ średnią obliczoną dla każdego regionu j (które z definicji są niezmiennie w czasie) dla zmiennej $x_{c,t}$. Błąd losowy podany w nawiasach składa się z dwóch części: element niezmienny w czasie ε_c który odzwierciedla nieobserwowaną heterogeniczność regionów i element zmienny w czasie $e_{c,t}$ dla każdej obserwacji. Parametr β odzwierciedla efekt within tj. średni wpływ zmian w czasie zmiennej objaśniającej na objaśnianą, podczas kiedy γ obrazuje efekt between co może być interpretowane jako wpływ zróżnicowania zmiennej objaśniającej między analizowanymi regionami pomiędzy regionami FADNEU na zmienną zależną

Specyfikacja modelu z wykorzystaniem metody within-between może być traktowana jako wariant modelu z efektami losowymi, ale gdzie zmienne objaśniające są podzielone ze względu na czas i przestrzeń (regiony). Model ten umożliwia rozwiązywanie problemów endogeniczności występujących w modelowaniu RE. Zostało to wykorzystane w wielu badaniach empirycznych w dziedzinie ekonomii: Asane-Otoo (2016).

Wyniki badań i dyskusja

W badanym okresie (2004-2015) poziom ESV charakteryzował się znaczną zmiennością (tab.1), ze względu na zróżnicowane warunki pogodowe, jak i opłacalności produkcji rolnej. Warto tu podkreślić, że wartość tej zmiennej wyrażona jest w EURO, a nie w relatywnych jednostkach odległości, co sprawia iż istnieją większe możliwości interpretacyjne. Jednocześnie można było odnotować umiarkowaną tendencję rosnącą tego wskaźnika. Oznacza to, że następowała poprawa w zakresie eko-efektywności funkcjonowania gospodarstw rolnych na analizowanym poziomie regionalnym. Tak więc gospodarstwa rolne coraz efektywniej z danych nakładów środowiskowych kreowały efekty produkcyjne zbliżając się do benchmarkowych regionów wyznaczonych przez DEA. Jednocześnie zaprezentowane dane (tab.1) wskazują na to, że istnieją jeszcze znaczne rezerwy poprawy ESV w gospodarstwach rolnych w regionach UE.

Z danych zawartych w tab.1 wynika, że zwiększało się odchylenie standardowe ESV, co wskazuje na wzrost zróżnicowań ekoefektywności w ujęciu regionalnym. Procesy transformacji nakładów środowiskowych na efekty produkcyjne mają więc charakter heterogeniczny w konsekwencji nie tylko znacznych różnic w skali wykorzystania zasobów produkcyjnych pomiędzy regionami, ale także ich efektywności, w rezultacie rozwoju infrastruktury gospodarczej, zakresu procesów integracji poziomej i pionowej, czy zasięgu wdrażanych innowacji. W przypadku zmiennych ziemia oraz kapitał odnotowano rosnącą tendencję w ich wartościach. Z kolei w przypadku zasobu: praca miała miejsce spadek. Wynika to z uniwersalnych tendencji w rolnictwie w zakresie kształtowania się tych zasobów, a zwłaszcza relacji między nimi i w efekcie do zmniejszenia pracochłonności procesów produkcyjnych w rolnictwie przy jednoczesnym wzroście kapitałochłonności oraz ziemiochłonności. Jednocześnie istnieją znaczne zróżnicowania w zakresie wyposażenia w zasoby czynników produkcji w gospodarstwach rolnych z badanych regionów. Szczególnie dotyczy to czynnika ziemi oraz kapitału. Stanowi to podstawę do odmiennych trajektorii rozwojowych rolnictwa w regionach UE.

W dalszym etapie badań skonstruowano modele (1-7) (tab.2) w celu określenia znaczenia czynników zasobowych, jak i testowania odporności modelu. Model (7) okazał się odporny na kolejno wprowadzane zmienne, co świadczy pozytywnie o doborze zmiennych, jak i przyjętej postaci funkcyjnej. Dopasowanie modelu do danych empirycznych wynosiło $R^2=0.29$ (tab. 2). Wszystkie zmienne objaśniające za wyjątkiem (with_land) okazały się istotne statystycznie. Jednocześnie VIF (Variance Inflation Factors) dla badanych zmiennych kształtował się na poziomie poniżej 4, a jedynie w przypadku ziemi (betw_land) 5.5. Świadczy to o braku znaczącej współliniowości zmiennych objaśniających. Zdecydowanie większe znaczenie w dopasowaniu modelu miały zmienne związane ze zmiennością zasobów produkcyjnych w przestrzeni (w układzie regionalnym) (R^2 between = 0.4). Wynika to z inercji w zmianach struktur wytwórczych z perspektywy czasowej. Istnienie zmienności niewyjaśnionej na poziomie 0.71 jest zgodne z oczekiwaniami, ponieważ istnieją inne czynniki poza zasobowymi kształtujące ESV np. zdolności kierownicze, edukacja, wiek. Potwierdzają to wyniki innych badań (Van Passel et al., 2006; Gadanakis et al., 2015). Ze względu na to, że omawiany model służy testowaniu związków pomiędzy badanymi zmiennymi, a nie celom prognostycznym R^2 na poziomie 0.3 jest zadowalające.

Czynniki objaśniające zmienność w czasie (within) relatywnie słabiej oddziaływały na zmienną zależną, aniżeli zmienne odpowiedzialne na zmienność w przestrzeni (between), co odzwierciedlone zostało w niższych wielkościach standaryzowanych współczynników regresji (b^*). Wskazywać to może na istotne znaczenie czynników endogenicznych związanych ze strukturami wytwórczymi gospodarstw rolnych w danych regionach dla kształtowania się ekoefektywności.

W analizowanym modelu pojawia się znak „+” przy kapitale i „-”, przy pracy (tab. 2). Każą one odrzucić postawioną we wstępie hipotezę, że pracochłonne gospodarstwa pozytywnie oddziałują na ESV na rzecz twierdzenia, że to jednak nakłady kapitału podnoszą ekoefektywność. Uwagę zwraca pozytywne, jak i relatywnie najsilniejsze oddziaływanie (z perspektywy standaryzowanych współczynników regresji) wartości kapitału na ESV. Wzrost średniej z okresu 2004-2015 wartości kapitału w przeciętnym gospodarstwie rolnym o 1 EURO prowadził do zwiększenia wartości SV o 0.23 EURO i o 0.07 EURO w przypadku wzrostu w odniesieniu do średniej przy ceteris paribus. Wynika to z tego, że nakłady kapitałowe w majątek w rolnictwie krajów UE w coraz większym zakresie mają charakter prośrodowiskowy. Może o być związane z tym, że inwestycje służą niejednokrotnie działaniom sprzyjającym ochronie środowiska ze względu np. na spełnienie wymogów cross-compliance. Nowej generacji maszyny i inne środki produkcji są coraz mniej energochłonne. Natomiast, ku naszemu zaskoczeniu, negatywnie na zmienną ESV oddziaływał wzrost nakładów pracy (wyrażony ilością przepracowanych godzin) w relacji do wartości średniej z badanego okresu, w przeciętnym gospodarstwie rolnym w danym regionie (with_labor). Podobne zjawisko odnotowano dla przeciętnych nakładów pracy (betw_lab) w badanym okresie oraz średniej wielkości arealów użytkowanych gruntów rolnych (betw_land). Zwiększenie średnich (z okresu 2004-2015) nakładów czasu pracy o 1 godzinę na poziomie przeciętnego gospodarstwa rolnego prowadziło do zmniejszenia ESV o 5.7 EURO przy założeniu ceteris paribus. W przypadku natomiast wzrostu nakładów pracy o 1 godzinę w porównaniu do średniej z lat 2004-2015 obniżenie ESV, jak wynika z modelu, wynosiłoby 3.7 EURO. Oznacza to, że zmniejszenie nakładów pracy sprzyja efektywniejszej transformacji nakładów środowiskowych na efekty produkcyjne. Hipoteza o występowaniu potencjalnych korzyści środowiskowych z zacofania gospodarstw rolnych, w szczególności w krajach Europy Środkowo-Wschodniej do pewnego stopnia jest mitem. Nasze wyniki są zgodne z badaniami Van Passel (et al., 2009) przeprowadzonych we flamandzkich gospodarstwach o specjalizacji mlecznej kontekście szacowania wartości zrównoważonej (SV). Wynika z nich, że gospodarstwa wykorzystywały zasoby pracy mniej efektywnie niż kapitał. Tak więc zmniejszenie zasobu pracy może poprawiać ekoefektywność. Z drugiej strony większe gospodarstwa rolne w

Tabela 1. Statystyki opisowe (okres 2004-2015) dla zmiennych wykorzystanych w modelach (por. tab.2) w gospodarstwach rolnych (objętych systemem FADN) w regionach UE

Zmienne	rok	n	średnia	Min.	Max.	SD

ESV (EURO)	2004	114	-9569.5	-233593	83787.7	36721.1
	2005	114	-13084	-266580	74896	40385
	2006	114	-10920	-238650	79329.5	40413.2
	2007	127	-3246.1	-152258	91188.6	32921.8
	2008	128	-8776.4	-206047	103269	37067.4
	2009	128	-17770	-344827	89188.8	50434.7
	2010	128	-8880.3	-425523	120428	51469.4
	2011	128	-8051.5	-574292	133978	62187.9
	2012	128	-2002.9	-484280	150745	55585.5
	2013	128	-3393.5	-218230	149568	41098.5
	2014	128	-6100.8	-531579	178875	60062.7
Nakłady pracy (SE011) (godziny)	2004	114	4521.7	1883.7	42868	4755.5
	2005	114	4484.8	1894.4	39707	4585.7
	2006	114	4461.6	1989.1	37659.1	4435.6
	2007	127	4466.9	2109.9	33527.1	4193.0
	2008	128	4389.0	1973.2	33394.9	4081.2
	2009	128	4300.1	1954.8	26696.5	3704.7
	2010	128	4182.3	1941.6	24663.0	3528.2
	2011	128	4197.1	1946.4	27040.0	3713.3
	2012	128	4160.9	1957.8	22247.0	3466.5
	2013	128	4187.0	2077.5	24864.5	3685.5
	2014	128	4129.5	2205.2	23738.4	3204.6
Areal użytków rolnych (SE025) (hectar)	2004	114	74.6	2.45	607.7	102.5
	2005	114	75.7	2.53	615.3	105.4
	2006	114	76.5	2.7	607.8	105.0
	2007	127	78.0	2.5	584.0	104.1
	2008	128	77.8	2.7	585.3	101.9
	2009	128	79.3	2.8	525.7	100.8
	2010	128	78.9	2.7	508.8	99.2
	2011	128	79.8	2.7	552.9	102.1
	2012	128	81.0	2.5	529.6	101.0
	2013	128	81.8	2.9	550.9	103.8
	2014	128	82.0	2.6	532.0	102.4
Wartość kapitału (aktywa trwałe – wartość ziemi) (SE441- SE446) (Euro)	2004	114	146023.2	6929.4	1573392.7	190298.7
	2005	114	150590.6	7233	1688103	199439.9
	2006	114	150847.4	8250.1	1077908.0	172805.7
	2007	127	149318.3	15662.7	958687.4	153554.4
	2008	128	163985.5	18545.1	853203.5	151407.6
	2009	128	176146.2	17256.9	945495.6	162709.3
	2010	128	166147.8	17222.7	863806.3	150014.4
	2011	128	171641.7	17851.0	856729.6	153292.2
	2012	128	182426.2	17577.3	1121128.0	175811.9
	2013	128	188288.2	18676.8	1137411.0	182641.7
	2014	128	190210.2	16624.3	1149307.0	196477.5
	2015	128	195381.5	18659.4	1160933.0	202713.7

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych FADN <http://europa.eu.int/comm/agriculture/rca/dwh>

sensie areалу UR, jak wynika z naszych badań. mniej efektywnie przekształcają nakłady środowiskowe na produkcję rolną. Powiększenie areалу UR o 1 ha w porównaniu do średniej z okresu 2004-2015 w badanej grupie obniżało wartość ESV o 297 EURO. Często zakładana się, że wzrost areалу użytków rolnych umożliwia ekstensyfikację produkcji rolnej, która teoretycznie może pozytywnie wpływać na ekoelektywność. Przeprowadzone badania pokazują jednak przeciwną zależność. Niewykluczone jest, że dopiero po przekroczeniu określonego progu wielkości areal negatywnie wpływa na ekoelektywność, np. w przypadku monokultur zbożowych. Wskazywać na to mogą wyniki niektórych badań (Grzelak 2016). Podkreśla się w nich, na podstawie analiz gospodarstw rolnych w Polsce, że wielkość areалу UR gospodarstw zrównoważonych pod względem środowiskowym (z perspektywy wskaźnikowej) kształtowała przeciętnie się na

Tabela 2. Wyniki regresji panelowej (specyfikacja within-between) dla zmiennej zależnej *ESV* i zmiennych zasobowych (praca, ziemia, kapitał) w regionach UE w okresie 2004-2015 dla modeli (1)-(7)

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7) Robust SE
const	-8297*** (3546)	-8297*** (3545)	-8296*** (3477)	-5876 (4900)	9729** (4600)	1562 (4661)	1562 (4505)
WithCap	0.05066*** (0.01290)	0.07279*** (0.01469)	0.06765*** (0.01552)	0.06765*** (0.01549)	0.06765*** (0.01549)	0.06765*** (0.01549)	0.06765* (0.04072) 0.0783
WithLab		-3.353*** (1.074)	-3.754*** (1.143)	-3.754*** (1.141)	-3.754*** (1.141)	-3.754*** (1.141)	-3.754** (1.653) -0.0594
WithLand			114.1 (109.6)	114.1 (109.4)	114.1 (109.4)	114.1 (109.4)	114.1 (173.0) 0.0188
BetwCap				-0.01571 (0.02191)	0.1505*** (0.02888)	0.2335*** (0.03270)	0.2335*** (0.03286) 0.7846
BetwLab					-9.637*** (1.294)	-5.665*** (1.499)	-5.665** (2.234) -0.4284
BetwLand						-296.5*** (66.41)	-296.5*** (84.52) -0.6019
n	1492	1492	1492	1492	1492	1492	1492
lnL	-1.822e+004	- 1.821e+004	-1.821e+004	-1.821e+004	-1.803e+004	-1.797e+004	- 1.797e+004
Wybrane statystyki dla modelu (7)							
		R-sq:		VIF values			
Sigma_u	30193.924	Within	=0.0190	Betwlabor	3.872	Withlabor	1.602
Sigma_e	27942.621	Between	=0.4053	Betwland	5.504	Withland	1.584
Rho	0.53866642	overall	=0.2860	Betwcapital	3.702	Withcapital	1.310

W nawiasach podano błędy standardowe

Dla modelu (7) kursywą podano standaryzowane współczynniki regresji

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych FADN <http://europa.eu.int/comm/agriculture/rca/dwh>

poziomie 31-41 ha UR, a powyżej tego progu ekoefektywności malała.

W świetle przedstawionych wyników badań wynika, że zasoby czynników wytwórczych, w tym szczególnie kapitał i praca mają istotne znaczenie dla kształtowania ESV. Potwierdzają to przykładowo inne wyniki badań (Van Passel et al., 2006; Ehrmann, 2008). Różnice sprowadzają się do siły oddziaływania poszczególnych zmiennych, a czasami także kierunku, jak również określonych typów produkcyjnych gospodarstw rolnych. Przykładowo badania przeprowadzone na gospodarstwach rolnych o specjalizacji mlecznej w Niemczech (Ehrmann, 2008) wskazują na to, że największe gospodarstwa (większe niż 200 krów mlecznych, czy powyżej 100 ha UR) tworzyły wyższą wartość zrównoważoną. Do podobnych wniosków dochodzą także (Van Passel et al., 2006) na grupie gospodarstw flamandzkich specjalizujących się w produkcji mleka. Wynika z nich z kolei, że wielkość gospodarstw rolnych wyrażona standardową nadwyżką bezpośrednią wpływa pozytywnie na względny wskaźnik zwrotu nakładów (return to cost ratio - RTCi)²²⁶.

Interesujące wyniki zawarto w pracy (Gadanakis et al., 2015). Podkreślono w niej, na podstawie wyników gospodarstw rolnych z regionu wschodniej (the East Anglian River Basin Catchment - UK), że średnie i małe gospodarstwa są bardziej ekoefektywne niż duże gospodarstwa. W tym przypadku zastosowano co prawda metodę DEA do badania ekoefektywności, a kryterium wielkości gospodarstwa stanowiła ekwiwalentna liczba pełnozatrudnionych w gospodarstwie rolnym. Jednak jedynie zmienna „średnia wielkość” była istotna statystycznie na poziomie 1 %. Nasze badania z kolei wskazują na to, że wyższe wyposażenie gospodarstw w kapitał a niższe w zasoby pracy (przez pryzmat ilości przepracowanych godzin) działa na korzyść ESV. Warto

²²⁶ $RTC_i = \frac{y_i}{y_i - ESV_i}$ gdzie y wartość produkcji

zwrócić uwagę na to, że inne badania miały charakter lokalny, my natomiast obejmujemy wszystkie regiony UE jednocześnie uwzględniamy heterogeniczności przestrzeni i efektów czasowych. Ponadto, posługujemy się wskaźnikiem ESV, w którym jako benchmark wykorzystaliśmy metodę DEA. podczas gdy w innych opracowaniach posłużono się średnimi wielkościami (Ehrmann, 2008; Van Passel et al., 2006).

W obecnych warunkach zwiększenie nasycenia kapitałem gospodarstw rolnych związane jest często z zastosowaniem technologii bardziej energooszczędnych, precyzyjnych w odniesieniu do zużywanych nakładów i w konsekwencji wywierających mniejszą presję na środowisko, lub też ułatwiających osiąganie wyższych wyników produkcyjnych przy tym samym zużyciu dóbr środowiskowych. Nie bez znaczenia dla tych procesów jest spełnienie wymogów cross-compliance w ramach WPR UE, jak i dostosowania producentów środków produkcji w zakresie zmniejszenia negatywnego oddziaływania na środowisko. Prowadzi to do poprawy środowiskowego funkcjonowania gospodarstw rolnych (Picazo-Tadeo i Reig-Martínez, 2007; Picazo-Tadeo et al., 2011). Przykładowo w kontekście zmian klimatycznych mogą to być systemy nawadniające (zautomatyzowane zraszacze, linie kroplujące). Szczególnie predysponowane do realizacji tych działań jest rolnictwo precyzyjne, ekologiczne oraz zintegrowane. Chodzi tu o wzrost wartości produkcji przy danej presji środowiskowej (jeśli funkcjonowanie nie jest związane z degradacją środowiska), lub obniżenie nakładów środowiskowych przy tym samym poziomie wartości produkcji w sytuacji kiedy ma miejsce degradacja środowiska. Warunkiem podnoszenia efektywności i tym samym tworzenia nadwyżkowej ESV jest uwzględnienie tego również przez producentów rolnych w ich indywidualnej funkcji użyteczności. Realizowane jest to poprzez internalizację efektów zewnętrznych z wykorzystaniem rekompensat w ramach instrumentów polityki rolnej np. cross-compliance, programy rolno-środowiskowe (Picazo-Tadeo et al., 2011), lub też przez implementację środowiskowych regulacji w celu przymusowego zmniejszenia presji środowiskowej (Hodge, 2000).

W kontekście wyników naszych badań w przyszłej perspektywie WPR powinny być wspierane inwestycje, które są przyjazne środowiskowo. W ten sposób rozwój zrównoważony rolnictwa byłby w jeszcze większym stopniu zoperacjonalizowany na poziomie WPR. Uwagę należy także zwrócić na duże różnice pomiędzy gospodarstwami z różnych regionów UE w zakresie tworzenia ESV, co powinno być przesłanką do większego zróżnicowania instrumentów WPR pomiędzy regionami. Chodzi tu zarówno o większą dywersyfikację płatności pomiędzy gospodarstwami rolnymi, jak również wsparcie inwestycyjne ze względu na ich wielkość. W dalszym ciągu powinny być rozwijane instrumenty wspierające internalizację kosztów i korzyści związanych z efektami zewnętrznymi w rolnictwie, a więc ograniczenie erozji gleb, wód, zanieczyszczenia powietrza. przy jednoczesnym wsparciu bioróżnorodności i technik lepszego zarządzania zasobami wody.

Konkluzje końcowe

Z perspektywy przeprowadzonych rozważań i badań można stwierdzić, że koncepcja efektywności z perspektywy ESV może być użytecznym instrumentem oceny funkcjonowania gospodarstw rolnych. Chodzi tu przede wszystkim o integrację wymiaru ekonomicznego i środowiskowego, czyli jak efektywnie nakłady środowiskowe są transformowane na efekty produkcyjne. Wykorzystanie przy tym wzorca pozwala na porównanie jednostek (grup gospodarstw) i określenie środowiskowej wartości zrównoważonej.

Przeprowadzone badania pozwoliły sformułować konkluzję odnośnie tego, że wyższe wyposażenie kapitałowe, a niższe w czynnik pracy działa korzystnie na ESV, co przeczy obiegowym opiniom na ten temat. Tak więc w świetle wyników badań gospodarstwa kapitałochłonne efektywniej transformują dane nakłady środowiskowe na efekty produkcyjne. Realizują to jednak w warunkach na ogół wyższej presji środowiskowej.

Najsilniejsze relatywne oddziaływanie na kształtowanie się ESV odnotowano dla kapitału (betw_cap). Z kolei wpływ czynnika pracy i ziemi był negatywny na ESV. Oznacza to, że gospodarstwa o większych zasobach pracy i ziemi są mniej efektywne, co nie oznacza automatycznie iż wywierają większą negatywną presję na środowisko.

W świetle powyższych wskazane byłoby, aby w kolejnej perspektywie budżetowej WPR nadal wspierać inwestycje, szczególnie te bardziej przyjazne dla środowiska o niższej energochłonności. Tak więc proinwestycyjny kierunek WPR jest z punktu widzenia ESV prawidłowy, mimo kwestionowania go przez decydentów politycznych w krajach Europy Zachodniej. Ponadto ze względu na znaczne różnice pomiędzy regionami UE w zakresie wyposażenia gospodarstw rolnych w zasoby produkcyjne, jak również presji środowiskowej wsparcie inwestycyjne powinno być jeszcze bardziej zróżnicowane na poziomie krajowym i regionalnym z uwzględnieniem większego znaczenia warunkowości. Jest to szczególnie istotne zagadnienia z uwagi na zagrożenia wynikające ze zmian klimatycznych, jak i rosnącego popytu na żywność na rynku globalnym.

Literatura:

Asane-Otoo, E., *Competition policies and environmental quality: an empirical analysis of the electricity sector in OECD countries*, Energy Policy, 2016, 951, 21–223

- Bell, A., Jones, K., *Explaining fixed effects: Random effects modeling of time-series cross-sectional and panel data*, Political Science Research and Methods, 2015, 3(1).
- Bleichwitz, R., Hennicke, P., *Eco-efficiency, regulation and sustainable business: towards a governance structure for sustainable development*, Edward Elgar, Cheltenham, Northampton, 2004.
- Burja, C., Burja V., *The economic farm size and sustainable value disparities between Romania and the EU states*, Annals of the „Constantin Brâncuși” University of Târgu Jiu. Economy Series, 2016, 1.
- Camarero, M., Castillo, J., A., Picazo-Tadeo, A., J., Tamarit, C., *Eco-efficiency and convergence in OECD countries*, Working Papers in Applied Economics, 2011.
- Czyżewski, B., Matuszczak, A., Muntean, A., *Approaching environmental sustainability of agriculture: environmental burden, eco-efficiency or ecoeffectiveness*, Agricultural Economics- Czech, 2019, 65 299-306. <https://doi.org/10.17221/290/>
- Davidova, S., Bailey, A., Dwyer, J., Erjavec, E., Gorton, M., Thomson, K., *Subsistence farming value and directions of development. A study prepared for the European parliament committee on agriculture and rural development*, Brussels, 2019, Semi-Retrieved from. [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2014/529051/IPOL-AGRI_NT\(2014\)529051_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2014/529051/IPOL-AGRI_NT(2014)529051_EN.pdf).
- Ehrmann, M., *Comparing Sustainable Value Approach. Data Envelopment Analysis and indicator approaches - An application on German dairy farms*, 12th Congress of the European Association of Agricultural Economists – EAAE, Ghent, Belgium, 2008, <http://purl.umn.edu/44140>
- European Commission, *The environmental impact of dairy production in the EU: practical options for the improvement of the environment impact*, Final report, 2000, Retrieved form: <http://ec.europa.eu/environment/agriculture/pdf/dairy.pdf>
- Gadanakis, Y., Bennett, R., Park, J., Areal F., *Evaluating the Sustainable Intensification of arable farms*, Journal of Environmental Management, 2015, 150, http://centaur.reading.ac.uk/37916/1/Final_SI_Yiorgos_Gadanakis.pdf
- Grzelak, A., *Evaluation of the reproduction processes in farms in Poland in context of the environmental and economic sustainability*, International Journal of Economic Policy in Emerging Economies, 2016, Vol. 9, No 2, pp. 169-181. <https://doi.org/10.1504/IJEPEE.2016.077278>
- Hayati, D., Karami, E., *A proposed scale to measure sustainability at farm level in socio-economic studies*, Paper presented at first agricultural economic conference of Iran, Zabol, Iran 05–07.05.1996.
- Hodge, I., *Agri-environmental relationships and the choice of policy mechanism*. The World Economy, 2000, 23(2), 257-273, <https://student.cc.uoc.gr/uploadFiles/181-%CE%91%CE%93%CE%A1%CE%9A390/agri-environmental%20relations.pdf>.
- Liesen, A., Müller, F., Figge, F., Hahn T., *Sustainable Value Creation by Chemical Companies*, Sustainable Value Research, Belfast, 2009.
- Picazo-Tadeo, A., Reig-Martínez, E., *Agricultural externalities and environmental regulation: evaluating good practice in citrus production*, Applied Economics, 2006, 38 (11), <http://dx.doi.org/10.1080/00036840500399966>.
- Picazo-Tadeo, A., Gomez-Limon, J., A., Reig-Martínez, E., *Assessing farming eco-efficiency: a data envelopment analysis approach*, Journal of Environmental Management, 2011, 92 (4), <http://dx.doi.org/10.1016/j.jenvman.2010.11.025>.
- Saltiel, J., Baunder, J. W., Palakovich, S., *Adoption of sustainable agricultural practices: diffusion. farm structure and profitability*, Rural Social, 1994. 59 (2), pp. 333–347
- Schaltegger, S., *Corporate environmental accounting*, Wiley, 1996
- Schaltegger, S., Sturm, A., *Ökologische Rationalität. Ansatzpunkte zur Ausgestaltung von ökologieorientierten Managementinstrumenten* [Ecological Rationality. Starting points for the design of ecology-oriented management tools], Die Unternehmung, 1990, 44(4), 29–42
- Van Passel, S., Nevens, F., Mathijs, E., Van Huylenbroeck, G., *Explaining differences in farm sustainability: evidence from flemish dairy farms*, International Association of Agricultural Economists Conference, Gold Coast, Australia, August 12-18. 2006. <https://ageconsearch.umn.edu/bitstream/25262/1/cp060302.pdf>.
- Van Passel, S., Huylenbroeck, G., Lauwers, L., Mathijs, E., *Sustainable value assessment of farms using frontier efficiency benchmarks*, Journal of Environmental Management, 2009, 90 (10), pp. 3057-3069, <http://dx.doi.org/10.1016/j.jenvman.2009.04.009>.
- Zhen, L., Routray, J., K., *Operational indicators for measuring agricultural sustainability in developing countries*, Environmental Management, 2003, 32(1), 34–46. <https://doi.org/10.1007/s00267-003-2881-1>.

O SKRÓCENIE DYSTANSU STRATEGICZNEGO - POLSKA KRAJEM SŁUŻĄCYCH

Streszczenie

Po transformacji w roku 1989 z gospodarki planowej do gospodarki rynkowej, po likwidacji 1500 zakładów przemysłowych, w tym większości wielkich kompleksów przemysłowych i branżowych instytutów naukowo-badawczych, po utracie pracy przez 2 milionów pracowników, którzy musieli wyemigrować w poszukiwaniu pracy, po prywatyzacji i po sprzedaniu większości przedsiębiorstw państwowych inwestorom zagranicznym, z kraju producentów Polska stała się krajem służących tym inwestorom. Wykorzystując niższe płace inwestorzy zagraniczni w ciągu minionych trzech dziesięcioleci zainwestowali w Polsce w wiele zakładów, kooperujących z zagranicznymi firmami – matkami, uruchamiając w Polsce montaż wyrobów finalnych na zagranicznych projektach i technologii. W wyniku tej współpracy, w ciągu tych trzech dziesięcioleci polska gospodarka wyrosła na liczącą się w Europie gospodarkę, który to proces uległ przyspieszeniu po wstąpieniu Polski do Unii Europejskiej.

W ostatnich latach sytuacja Polski uległa znacznemu pogorszeniu w wyniku postępującego światowego procesu globalizacji, ponieważ została ona skonfrontowana z trapiącymi świat kryzysami, zwłaszcza z kryzysem klimatycznym, z kryzysem zadłużenia i z kryzysem gospodarki kapitalistycznej, wyrażającym się w rozwarciu się nożyc między bogacącymi się elitami rządzącymi światem a biedniejącymi miliardami osób pracujących, zwłaszcza z klasy średniej i klasy biedaków. W czasie minionego trzydziestolecia kolejne rządy w Polsce cechowała ignorancja i brak profesjonalizmu w kierowaniu gospodarką, czego skutkiem jest znaczne opóźnienie technologiczne wobec czołowych krajów zachodnich. Głównym problemem stał się kryzys polskiej energetyki, opartej na węglu, którego skutkiem stało się przodowanie Polski w truci Polak i Polek smogiem, bez perspektywy poprawy sytuacji w krótkim czasie. Efektem błędnej polityki energetycznej rządzących jest ogromny dystans strategiczny zwłaszcza wobec najbliższego sąsiada – Niemiec w strukturze miksu energetycznego: Niemcy mają już potencjał energetyki fotowoltaicznej 40 Gigawatów – równy potencjałowi całej polskiej energetyki, z planem osiągnięcia do 2050 r. udziału energetyki z OZE poziomu 50%.

Dla skrócenia dystansu strategicznego trzeba zrezygnować z budowy elektrowni jądrowych i wybudować w ich miejsce kilka wielkich elektrowni słonecznych, oraz z pomocą państwa – milion mikro-elektrowni fotowoltaicznych przez milion prosumentów. Trzeba też wykupić od włoskiego koncernu FIAT fabrykę samochodów osobowych w Tychach i uruchomić tam na polskich projektach i polskiej technologii produkcję polskich osobowych samochodów elektrycznych w skali setek tysięcy sztuk rocznie.

Od polskich ekonomistów rządzący powinni móc oczekiwać konkretnych odpowiedzi, w jaki sposób zmniejszyć dystans strategiczny do sąsiadów w poszczególnych dziedzinach gospodarki, infrastruktury, edukacji i życia społecznego.

Executive summary..

Poland after transformation in 1989 from planned economy to market economy, after liquidation of 1500 industrial state enterprises, most of big industrial complexes and industrial research institutes included, after losing jobs by 2 million employees, who have been forced to leave Poland for finding job abroad, after privatisation of state enterprises and selling them to foreign investors, Poland from a country of producers became a country of servers. Using lower salaries, foreign investors during the thirty years passed, invested in Poland in many industrial plants, collaborating with their mother companies abroad, starting assembly of final products based on foreign design and technology. As result of these collaboration, during the period of thirty years Polish economy grew to an economy counting in Europe, which process of growth speeded up after Poland admitted European Union.

In last years the situation of Poland became worst as result of advance of the world's process of globalization, within which it has been confronted with world crises, in particular with climate crisis, with the debt crisis and with crisis of the capitalist economy, which is expressing itself in enwrapping scissor between enreaching themselves by the reach elites governing the world, and making poorer billions of employees, in particular of middle and poor class.

During the thirty years passed, the rulers presented ignorance and lack of professional skill in directing the

government, what resulted in significant technological backward compared to leading western countries. Main problem became the crisis of the Polish power industry, based on coal, what resulted in Poland leading in poisoning Poles by smog, without perspective that the situation will be improved in a short time. The mistaken policy of the rulers brought as result a very big distance in particular to the close neighbour – Germany in structure of the energy mix. Germany has already potential of the photovoltaic industry of 40 Gigawatts – similar to the Polish power industry in total, aimed to achieve in 2050 share of the renewable power industry of 50%. In order to shorten the strategic distance to Germany it is necessary to resign from construction of atomic power plants, and to build in that place big photovoltaic power plants, and with help of the state – one million of micro-power photovoltaic plants by one million prosumers.

It is as well necessary the purchase from the Italian the plant producing personal cars in Tychy/Silesia, and start there with manufacturing of Polish electric personal cars, based on Polish design and Polish technology in scale of hundreds of thousands of cars per year.

From the Polish economists the Government should expect presentation of precise recommendations on how the big strategic distance to Germany could be diminished as quick as possible, in particular parts of the economy, infrastructure, education and social life.

Słowa kluczowe

Transformacja	Rok 1989	Likwidacja 1500 zakładów	Kompleksy przemysłowe	Prywatyzacja
Emigracja	Kraj producentów	Kraj służących	Kooperacja	Zagraniczne technologie
Montaż wyrobów finalnych	Przystąpienie do Unii Europejskiej	Globalizacja	Kryzys klimatyczny	Kryzys zadłużenia
Kryzys kapitalizmu	Rozwarcie się nożyc	Ignorancja rządzących	Opóźnienie technologiczne	Kryzys polskiej energetyki
Dystans strategiczny	Miks energetyczny	Dystans do Niemiec	Rezygnacja z elektrowni jądrowych	Elektrownie fotowoltaiczne
Mikro-elektrownie	Prosumenci	Wykupienie fabryki samochodów w Tychach	Polski samochód elektryczny	Rola ekonomistów polskich

1. Punkt główny - Wstęp

„Nasza rozpaczliwa zachłanność, ciągle rosnąca spirala potrzeb, nasze oczekiwania, iż wszyscy, łącznie z najbogatszymi, nie tylko mamy prawo, by mieć coraz więcej wszystkiego, ale rzeczywiście mamy coraz więcej wszystkiego – to wszystko doprowadziło nas do punktu, w którym skumulowanie napięć spowoduje przerażającą katastrofę” - Leszek Kołakowski (1)

Leszek Kołakowski trafnie zdiagnozował przyczynę dramatu, w jakim znalazł się Naród Polski po 30 latach transformacji od socjalistycznej gospodarki planowej do kapitalistycznej gospodarki rynkowej: obecnie 40 % wyborców, mimo zniszczenia podstaw praworządności i wielokrotnego złamania Konstytucji przez rządzących Polską w niedługim czasie ostatnich czterech lat, jakie minęły od ostatnich wyborów, nadal ich popiera i zamierza powierzyć im nadal rządzenie krajem. Setki lat pańszczyzny, podległości, niewoli i zniewolenia przez komunistów oraz luki w systemach edukacji pozostawiły w świadomości pokoleń Polek i Polaków tak ogromny negatywny ślad, że wystarczyło wpuścić im w ostatnich latach do kieszeni trochę żywej gotówki, by najistotniejsze kwestie istnienia Polski jako praworządnego państwa przestały mieć dla nich jakiegokolwiek znaczenie. Mimo odbudowania w ciągu minionego trzystulecia gospodarki po pełnym patologii procesie transformacji i prywatyzacji przemysłu (patrz Witold Kieżun (2) i Andrzej Karpiński (3), wejścia do Unii Europejskiej i do NATO, oraz wielokrotnego zwiększenia dochodów Rodaków w tym czasie, oczekują oni jak najrychlejszego zrównania ich dochodów z dochodami osiąganymi przez obywateli Niemiec, „by sprawiedliwości za cierpienia narodu polskiego w minionych wiekach i latach stało się zadość”. Fakt iż wydajność pracy Niemców jest trzykrotnie wyższa od wydajności Rodaków nie ma dla nich najmniejszego znaczenia. Wspomniane patologie w procesie transformacji, opisane przez Witolda Kieżuna w jego książce p.t. „Patologia Transformacji”(2), źródłem których była ignorancja ówczesnego wicepremiera i ministra finansów Leszka Balcerowicza (eksperta od kontrolowania inflacji) w zakresie zarządzania gospodarką, zwłaszcza przemysłem (strona 218), powodujące bezrobocie i emigrację milionów pracowników prywatyzowanych i likwidowanych zakładów przemysłowych w poszukiwaniu pracy, pogorszyły jeszcze ich negatywne odczucia o zlekceważeniu ich losów. Opisała ten dramat Katarzyna Duda w swojej ostatnio wydanej książce zatytułowanej „Kiedyś tu było życie, teraz jest tylko bieda” (4). Andrzej Szahaj rozdział w którym opisał ten dramat w swojej książce p.t. „Kapitalizm wyczerpania” (5) zatytułował „Pamięć upokorzenia”. Jak podkreśla autor, zabrakło wtedy szacunku i uznania dla ludzi pracy – w wielu zakładach przemysłowych pracowały wspaniałe zespoły

pracowników, inżynierów i ekonomistów, dzięki którym ich zakłady były w czołówce kadry przemysłowej Europy. Wystarczy wymienić wielkie Zakłady Cegielskiego w Poznaniu i Pafawag we Wrocławiu, Stocznnię Gdańską i Szczecińską, wielkie Zakłady Chemiczne ZACHEM w Bydgoszczy i BORUTA w Zgierzu, Nową Hutę w Krakowie i Hutę Katowice czy Fabrykę Samochodów Osobowych na Żeraniu w Warszawie, które tworzyły kręgosłup polskiej gospodarki, o których zachowanie Leszek Balcerowicz i jego ekipa niestety nie potrafiły zadbać. Tych wielkich kompleksów przemysłowych i ich załóg po prostu już nie ma, i z ich braku Polska jest skazana na import produktów, których nie potrafimy wyprodukować.

Płacimy zagranicznym inwestorom nie tylko za kapitał włożony w uruchomienie w Polsce montowni wyrobów na zagranicznych technologiach, ale i zagranicznym producentom za produkty, które musimy importować.

2. Polska transformacja - przekształcenie Polski z kraju producentów w kraj służących

Uprzemysłowienie Polski w wyniku wspomnianej wyżej prywatyzacji i likwidacji 1500 zakładów przemysłowych zmniejszyło się prawie o połowę, a dokładnie zatrudnienie spadło z 4,9 miliona osób w roku 1989 do 2,9 miliona osób w 2003 roku. Uległy likwidacji prawie wszystkie kompleksy przemysłowe, z wyjątkiem rafinerii i zakładów nawozowych. Andrzej Karpiński ze swoim zespołem w wydanej w roku 2013 książce p.t. „Jak powstawały i jak upadały zakłady przemysłowe w Polsce” (6) jako główne przyczyny tego spadku określili:

- brak strategii przemysłowej,
- pośpiech w przeprowadzeniu reformy ustrojowej,
- błędy w doktrynie i wyjątkowo nieprzyjazny stosunek państwa do własnego przemysłu państwowego,
- błędy w prywatyzacji przemysłu państwowego,
- brak ochrony gruntów poprzemysłowych przed nieuzasadnionym przekształcaniem ich w działki budowlane,
- wyjątkowe nasilenie tendencji do indywidualnego bogacenia się kosztem majątku publicznego.

Polacy w wyniku tak przeprowadzonej, szokowej transformacji z producentów stali się służącymi dla zagranicznych inwestorów. Tę przeprowadzoną szokową transformację Witold Kieżun trafnie nazwał ekonomiczną neokolonizacją (2) str.119).

Cytowany już Andrzej Szahaj sprecyzował 10 grzechów głównych ostatniego trzydziestolecia w swoim artykule w Dzienniku Gazecie Prawnej Nr 134 z 10-12 lipca 2019 r. (6) następująco:

- 1) Dyktat neoliberalizmu (upodobnienie do kapitalizmu amerykańskiego)
- 2) Absolutyzacja wolności (wolność bez żadnych ograniczeń)
- 3) Technokratyzm (bez uwzględnienia aspektów społecznych, kulturowych i psychologicznych),
- 4) Osłabienie państwa („interwencja państwa psuje mechanizm samo-regulacyjny”, co poskutkowało m.in. wykluczeniem komunikacyjnym milionów obywateli)
- 5) Uznanie państwa socjalnego jako przeżytek („bogactwo skapuje z góry, przyływ który podnosi wszystkie łódki”)
- 6) Arogancki paternalizm elit (traktowanie dorosłych jak dzieci – rządzące elity zawsze wiedzą lepiej)
- 7) Patologiczny indywidualizm („każdy jest kowalem swojego losu”, „konkurencja jest panaceum na każde zło”, poniżanie tych, którym się nie udało), umowy śmieciowe, praca towarem jak każdy inny, coraz mniejszy kawałek wypracowywanego bogactwa trafia do pracowników)
- 8) Nierówności (zarabiający mniej płacą relatywnie wyższe podatki niż zarabiający dobrze. nierówności majątkowe, płacowe, terytorialne)
- 9) Złe ustawienie stosunków państwo-Kościół (państwo straciło niezależność, Kościół siłę moralną związaną z dokonywaniem ocen etycznych).

Andrzej Koźmiński w rozdziale zatytułowanym „Nowy pragmatyzm kontra nowy nacjonalizm” w książce Elżbiety Mączyńskiej p.t. „Ekonomia i Polityka”(7) tę patologiczną transformację określił jako przejście do gospodarki zależnej, która jest potrójnie uzależniona od otoczenia zewnętrznego:

- 1) od eksportu, podwykonawstwa, kooperacji itp., czyli od dostępu do zagranicznych rynków,
- 2) od importu zagranicznych oszczędności, czyli od zagranicznych inwestycji zarówno bezpośrednich, jak i portfelowych, od różnych rodzajów transferów finansowych (fundusze europejskie, przekazy emigrantów itp.),
- 3) od importu siły roboczej, zwłaszcza kwalifikowanej.

Elżbieta Mączyńska w swojej cytowanej wyżej książce zamieściła jako kontrpunkt rozdział 22 napisany przez Marcina Piątkowskiego, zatytułowany „W kierunku nowej instytucjonalnej teorii rozwoju gospodarczego: przykład sukcesu Polski”, w którym autor przedstawił okres transformacji jako bezprecedensowy jej sukces, którego głównym źródłem był silny konsensus społeczny nazwany przez autora konsensusem warszawskim, i wysoka jakość elit, „które wiedziały, dokąd zmierzają i co chcą osiągnąć: pełną integrację Polski z Zachodem”.

Marcin Piątkowski swoją diagnozę transformacji oparł głównie na liczbach mówiących o średnich dochodach mieszkańców Polski. Aby nieco złagodzić przedstawioną wyżej negatywną ocenę diagnozy Marcina Piątkowskiego, Elżbieta Mączyńska zamieściła w swojej książce rozdział 14, zatytułowany „Emocje, racjonalność i rzeczywistość. Złożony indeks zrównoważonego rozwoju społeczno-ekonomicznego”, autorstwa Andrzeja K.Koźmińskiego, Adama Nogi, Katarzyny Piotrowskiej i Krzysztofa Zagorskiego”. Indeks ALK (Akademii im. Leona Koźmińskiego) został przez Zespół Akademii opracowany, by wypełnić słabości wskaźnika produktu krajowego brutto, „który zbyt upraszcza obraz stanu gospodarki i nie uwzględnia społecznych aspektów rozwoju”. Marcin Piątkowski w swojej pochwalnej diagnozie procesu transformacji w Polsce zupełnie nie uwzględnił właśnie całej społecznej strony tego procesu. Osobom które przeżyły okres transformacji, pogląd Marcina Piątkowskiego, iż źródłem sukcesu transformacji było porozumienie społeczne nazwane przez niego Konsensusem Warszawskim, a także wysokie kwalifikacje rządzących elit, nie może zostać przyjęty, ponieważ o konsensusie można tylko mówić w odniesieniu do Okrągłego Stołu i rozmów w Magdalence – wkrótce po nich konsensus się rozpadł i rozpoczęła się „Wojna na Górze”, która trwa do dzisiaj. Na temat kwalifikacji rządzących elit wypowiedział się w sposób kompetentny cytowany już wyżej Witold Kieżun.

Rezultatem przedstawionej wyżej patologii transformacji stało się opóźnienie rozwoju technologii i techniki w stopniu, który postawił Polskę daleko za czołowymi krajami zachodnimi – i wymaga podjęcia przez rządzących konkretnych działań, zmierzających do znacznego przyspieszenia rozwoju polskiej gospodarki, zwłaszcza odbudowy wielkich kompleksów przemysłowych, by zmniejszyć dystans strategiczny jaki Polskę dzieli zwłaszcza od Niemiec.

3. Polska w Globalnym Kryzysie

Na opisaną wyżej dramatyczną wewnętrzną sytuację Polski nakłada się toczący świat i Europę Globalny Kryzys, opisany przez Witolda Orłowskiego w jego książce p.t. „Świat do Przeróbki”(8), z podtytułem „Spekulanci, Bankierzy, Giganci i ich Rywale”), na który to Globalny Kryzys składają się światowy kryzys klimatyczny, światowy kryzys zadłużenia i światowy kryzys systemu kapitalistycznego.

Światowy kryzys klimatyczny, grożący istnieniu cywilizacji w horyzoncie niewielu dziesięcioleci, został najlepiej opisany przez Naomi Klein w jej książce „To zmienia wszystko”, z podtytułem „Kapitalizm kontra Klimat”(9). Zwróciła ona uwagę na starcie między ludźmi i środowiskami, które przyjęły sygnały naukowców przestrzegających przed lekceważeniem dziejących się rzeczywiście zmian klimatu i wynikającymi z nich zagrożeniami, a grupami interesu i elitami rządzącymi w niektórych, zwłaszcza wielkich krajach, które nie chcą zrezygnować z zysków jakie ciągną z bezwzględnej eksploatacji dóbr natury. Wysiłki społeczności międzynarodowej by zapanować nad procesem ocieplania się klimatu trwają od dziesiętków lat i koncentrują się na płaszczyźnie Organizacji Narodów Zjednoczonych. Jej początek zaznaczyły Konferencja Stron ramowej konwencji NZ w sprawie zmian klimatu (1992) oraz 11 sesją Spotkania Stron Protokołu z Kioto (1997), których celem było zawarcie umowy oraz powszechnego porozumienia w kwestii zmian klimatu między wszystkimi państwami świata. Proces ratyfikacji wypracowanego w Kioto Protokołu wprawdzie ruszył, ale w niezbyt szybkim tempie, na tle wspomnianego wyżej konfliktu interesów między stronami przekonanymi co do przyczyn ocieplania się klimatu w skali globalnej, a przeciwnikami tego poglądu. By proces ten przyspieszyć, została w Paryżu w 2015 roku zwołana Konferencja Narodów Zjednoczonych w sprawie klimatu, która przyjęła Porozumienie Paryskie precyzujące ustalenia Protokołu z Kioto, w której to konferencji wzięło udział 146 państw. Ze względu na istniejący konflikt interesów ludzi i biznesu, Porozumienie Paryskie zakończyło się kolejnym kompromisem, w którym strony zapisały, że przy celu nie przekraczającym 2 stopni Celsjusza „dążą do uzyskania limitu wzrostu temperatury na poziomie 1,5 stopni Celsjusza”. Ruszył kolejny proces ratyfikacji Porozumienia, ale okazało się, że nawet tak kompromisowe sformułowanie nie mogło zostać zaakceptowane przez prezydenta Stanów Zjednoczonych AP Donalda Trumpa, który formalnie Stany Zjednoczone AP z Porozumienia Paryskiego wycofał. Jest oczywiste, że wobec ostrości konfliktu, państwa blokujące realizację Porozumienia Paryskiego zmieniają swoje stanowisko tylko pod masowym naciskiem obywateli tych państw. Jak pisze Naomi Klein w swojej książce (9) str. 198, „Zasadniczo chodzi o to, by przedstawić nie tylko alternatywny zestaw propozycji politycznych, lecz światopogląd konkurencyjny wobec tego, który tkwi w samym centrum kryzysu ekologicznego – światopogląd zakorzeniony we współzależności, a nie na hiper-indywidualizmie, oparty na wzajemności i współpracy, a nie na dominacji i hierarchii. Potrzebujemy go nie tylko po to, by stworzyć warunki polityczne sprzyjające zmniejszeniu emisji gazów cieplarnianych, lecz także by poradzić sobie z nadciągającymi kataklizmami”.

Światowy kryzys zadłużenia

Początki światowego kryzysu zadłużenia sięgają roku 1971, kiedy to rząd Stanów Zjednoczonych AP kierowany przez prezydenta Nixona, zdecydował o zerwaniu związku między dolarem amerykańskim a złotem. Do tego czasu, od końca Wojen Napoleońskich, każdy kto chciał mieć więcej pieniędzy, musiał je albo zarobić, albo – ukraść. W roku 1971 rząd Stanów Zjednoczonych AP zdecydował iż rozpocznie wydawać dolara amerykańskiego nie powiązanego ze złotem, co oznaczało, że od tego momentu dolar amerykański nie jest powiązany ze światem rzeczywistym, określonym ograniczonym czasem i ograniczonymi środkami (Bill Bonner(10)). Do tego czasu

dochody były osiągane przez te ograniczone środki, ograniczony czas i ograniczoną wiedzę, co oznaczało, że ograniczone były także oszczędności i możliwość zadłużenia się. Realny pieniądź określał związki między przeszłością i przyszłością, dłużnikiem i wierzycielem, kupującym i dostawcą. Wskazywał też ludziom niewidzialną ręką, jak zmniejszać straty i zwiększać sprzedaż. Tymczasem drukowane przez rząd dolary, nie związane ze złotem, pozwoliły na zrealizowanie pomysłu, by stymulować gospodarkę wydając bankom i ich klientom nie związane ze złotem pieniądze. Jak pisze Bill Bonner, drukowanie nielimitowanych, nie opartych o złoto dolarów, otworzyło drogę do oszustw, i do objęcia kierownictwa centralnymi bankami przez lunatyków., którzy będą wiedzieli w gospodarce obsługującej 330 milionów obywateli, jakie oprocentowanie kredytów będzie właściwe, i którzy uznają, że wprowadzenie ujemnych stóp procentowych to jest dobry pomysł. Drukowanie tego rodzaju dolarów pozwala w krótkim terminie osiągnąć boom, jako że klienci, biznesmeni, inwestorzy i salony samochodowe traktują te dolary jako realne pieniądze, zaś politycy są ponownie wybierani. Ten boom przenosi się oczywiście także na giełdę, gdzie pojawia się boom akcji i innych papierów wartościowych. Każdy boom zbudowany na inflacji musi się skończyć krachem finansowym, jako że zadłużenie musi zostać spłacone. Rosnące ceny minimalizują zyski z osiągniętych większych dochodów.

Ten sposób funkcjonowania systemu pieniężnego został przejęty także przez rządy innych krajów, i przez dziesiątki lat narastające bańki finansowe powodowały kolejne kryzysy gospodarcze, z najpoważniejszymi w roku 1929 i 2008. Manipulowanie przez Rezerwę Federalną St.Zj.AP dolarem amerykańskim - walutą pełniącą również funkcje międzynarodowego środka rozliczeń - przez kolejne emisje i manipulowanie stopą procentową pozwoliły na utrzymanie gospodarki Stanów Zjednoczonych AP, ale także gospodarek innych krajów zachodnich, w tym Unii Europejskiej bez recesji mimo upływu 11 lat od ostatniego kryzysu. Kryzys zadłużenia na przykładzie Stanów Zjednoczonych AP przedstawili William Bonner i Addison Wiggin w książce p.t., „The New Empire of Debt”(11), z podtytułem „The Rise and Fall of an Epic Financial Bubble”, radząc uczestnikom rynków finansowych, by byli przygotowani na krach giełdy każdego dnia, ponieważ każdy z nich przybliża świat do dnia wybuchu kryzysu.

Skala wszystkich zadłużeń budżetu amerykańskiego, sięgających obecnie 60 bilionów dolarów, zaś samego budżetu – 22 bilionów dolarów, przekroczyła możliwości ich spłat w przewidywalnym czasie. Dotyczy to też zadłużenia ludności w kredytach hipotecznych, studenckich i kartach kredytowych (14 bilionów \$). Z tego powodu kandydaci na prezydenta USA z ramienia Partii Demokratycznej zapowiadają po wygraniu wyborów prezydenckich w 2020 roku darowanie ludności tych długów nie do spłacenia, w ramach t.zw. „American Jubilee” (Stansberry Porter (12)).

Powszechne darowanie długów nie mieści się w kategoriach systemu kapitalistycznego. W Stanach Zjednoczonych AP istnieje jednak wspomniana wyżej specyficzna instytucja nazywana „American Jubilee”, pochodząca z tradycji żydowskiej, a konkretnie z zapisów Biblii z księgi Leviticusa rozdziału 25..które przewidują powszechne podarowanie długów i uwolnienie niewolników. Na przestrzeni dziesiątków lat zapisy o Jubilee ratowały amerykańskich dłużników, nie będących w stanie spłacić swoich długów – hipotecznych, studenckich i kredytów z kart kredytowych. Z tych zapisów o Jubilee skorzystał rząd amerykański w roku 1844, a później prezydent Wilson w roku 1933 i prezydent Nixon w roku 1971 Proces rozwierania się nożyc między majątkiem osób biednych a właścicielami przedsiębiorstw i ziemi, gromadzącymi bogactwo stale trwa. Efektem rozwierania się tych nożyc jest zwiększenie się zadłużenia amerykańskich rodzin z 370.000\$ w roku 2000 do 808.000\$ w roku 2016. Obecnie grupa biednych Amerykanów ma zadłużenie sięgające 250% ich dochodów, podczas kiedy w grupie 20% bogatych Amerykanów to zadłużenie stanowi tylko 50%. Efektem powszechnego darowania długów jest oczywiście utrata dużej części majątku przez Amerykanów. „American Jubilee” przeprowadzone przez prezydenta Wilsona w roku 1933 na drodze skonfiskowania złota posiadanego przez Amerykanów spowodowało utratę 69% oszczędności przez niezadłużonych Amerykanów. Fakt, iż kandydaci na prezydenta USA w roku 2020 myślą o przeprowadzeniu operacji „American Jubilee” pokazuje, jak głęboko negatywnie jest oceniane to rozwieranie się nożyc między bogatymi a biednymi w społeczeństwie amerykańskim.

Światowy kryzys systemu kapitalistycznego

Rozwinięty setki lat temu pod wpływem filozofii liberalizmu i neoliberalizmu system kapitalistyczny spowodował duży rozwój gospodarczy krajów zachodnich. Szczególne sukcesy osiągnęła pod tym względem najpierw Wielka Brytania, która stała się światowym mocarstwem, a po I Wojnie Światowej - Stany Zjednoczone Ameryki Północnej. które wyrosły na imperium. W poszczególnych częściach świata wykształciły się – pod wpływem różnych czynników - różne odmiany systemu kapitalistycznego. Andrzej Szahaj w cytowanej już książce „Kapitalizm Wyczerpany” (5) w rozdziale zatytułowanym :”Kapitalizm czy kapitalizmy” scharakteryzował te odmiany w sposób następujący:

- wersję anglosaską (Wielka Brytania, USA, Irlandia) cechuje m.in. minimalna rola państwa, skrajny indywidualizm, społeczna nieodpowiedzialność biznesu (zysk jest jedynym celem), powszechne urynkowanie, niskie podatki, giełda źródłem finansowania przedsięwzięć, dominacja pracodawców, duże rozwarstwienie majątkowe;
- wersję reńską (Niemcy, Austria, Szwajcaria) cechuje m.in. umiarkowana rola państwa, walka z monopolami, umiarkowany indywidualizm, ograniczona rola rynku, społeczna odpowiedzialność

biznesu, dążenie do pełnego zatrudnienia, umiarkowanie wysokie podatki, banki jako źródło finansowania przedsięwzięć, ważna rola przemysłu, wysoki poziom ochrony socjalnej, dążenie do konsensusu pomiędzy pracodawcami i pracownikami., udział pracowników w zarządzaniu przedsiębiorstwami, umiarkowane rozwarstwienie społeczne, wysokie uzwiązkowienie;

- wersję skandynawską (Szwecja, Finlandia, Norwegia, Dania) cechuje m.in.: umiarkowana rola państwa, , niewielki ale silny sektor państwowy, indywidualizm harmonizowany z zobowiązaniami wspólnotowymi, ograniczona rola rynku kapitalistycznego, społeczna odpowiedzialność biznesu, wysokie podatki, banki głównym źródłem finansowania przedsięwzięć, ważna rola przemysłu, bardzo wysoki poziom ochrony socjalnej i wysokie świadczenia socjalne, pomoc w utrzymaniu mieszkania,, dominacja zbiorowych układów pracy, niskie rozwarstwienie społeczne, wysokie uzwiązkowienie;
- wersję azjatycką cechuje m.in.: duża rola państwa, duży i silny sektor państwowy, planowanie, długoterminowa polityka przemysłowa, kolektywizm (dominacja wspólnoty nad jednostką), ograniczona rola rynku, niskie podatki, ścisła współpraca przedsiębiorstw z bankami, niski poziom ochrony socjalnej, niewielkie rozwarstwienie społeczne, niskie uzwiązkowienie.

Jak widać z tego przeglądu, pomiędzy poszczególnymi odmianami są istotne różnice, które tłumaczą odmiennosć napięć społecznych w poszczególnych krajach i głębokość kryzysu systemu. Istota kryzysu systemu kapitalistycznego polega na tym, że od kilkudziesięciu lat rośnie rozwarstwienie społeczne między pracodawcami i pracownikami, powodowane brakiem wzrostu wynagrodzeń, które n.p.w Stanach Zjednoczonych AP uległy zamrożeniu od czterech dekad. Michael Snyder (13) jeden z czołowych analityków amerykańskich, określił obecną sytuację klasy średniej w Stanach Zjednoczonych AP jako Spiralę Śmierci :”Konsumenci nigdy nie byli głębiej w długach, i bankructwa gwałtownie rosną”... W ramach tematu rozwarstwienia między Amerykanami, Michael Snyder przytoczył za Amerykańską Rezerwę Federalną informację , że w roku 2018 10% Amerykanów kontrolowało 70% bogactwa kraju – wzrost z 60% w 1989, zaś 1% kontrolowało 32% bogactwa kraju - wzrost z 23% w tym samym czasie. W związku z kryzysem systemu kapitalistycznego przez kraje zachodnie przewalają się fale protestów pracowników walczących o różne aspekty ich wynagradzania. W ostatnich miesiącach najbardziej uporczywe są protesty „żółtych kamizelek” w Paryżu i innych miastach Francji.

4. Opóźnienie Polski techniczne, technologiczne i w zakresie zarządzania

Scharakteryzowany wyżej pokrótce sposób przeprowadzenia transformacji w Polsce - z socjalistycznej gospodarki planowej do kapitalistycznej gospodarki rynkowej – określony mianem terapii szokowej, i w trybie szokowym przeprowadzona prywatyzacja przemysłu państwowego , z likwidacją 1500 zakładów państwowych i ze zwolnieniem z pracy 2 milionów pracowników spowodowała ogromne straty w potencjale przemysłu i luki w sieci powiązań i kooperacji przemysłowej. Zniknęły z polskiego horyzontu całe branże, zniknęły też jednostki zaplecza naukowo-technicznego i wdrożeniowego. Zgodnie z polityką „jak najmniej państwa” polikwidowano zarówno zespoły pracujących w resortach i zjednoczeniach specjalistów, znających specyfikę poszczególnych branż, jak i specjalistów znających się na zarządzaniu branżami przemysłu. Tymczasem, jak wiadomo z nauki o organizacji i zarządzaniu, współczesna gospodarka wymaga profesjonalnego kierowania rozwojem przemysłu ze szczebla rządowego: inwestorzy zwłaszcza zagraniczni muszą być ze szczebla resortów ukierunkowywani pod kątem realizacji interesu narodowego, w oparciu o prowadzone badania nad długofalowymi kierunkami rozwoju gospodarki.

Konieczne działania państwa zaliczane do polityki przemysłowej opisał Andrzej Koźmiński w swojej książce „Wyobraźnia Ekonomiczna”(14), powołując się na książkę Adama Nogi p.t.”Teoria Przedsiębiorstw”, wymieniając m.in.:

- kształtowanie kierunków rozwoju gospodarki, zwłaszcza długofalowych wizji rozwoju gospodarki,
- specjalne ustawodawstwo dla priorytetowych gałęzi i formułowanie dla nich konkretnych zadań,
- organizacyjne środki wspierania gałęzi, zwłaszcza inicjowanie procesów konsolidacji, fuzji i przejęć.
- minimalizacja ryzyka w gałęziach,
- zamówienia rządowe i dotacje celowe,
- wspieranie rozwoju technologicznego, zwłaszcza polityka naukowa i finansowanie wyselekcjonowanych programów badawczych,
- prowadzenie badań podstawowych w laboratoriach finansowanych bezpośrednio z budżetu,
- włączanie się państwa *ad hoc* w rozwiązywanie problemów technologicznych,
- polityka przemysłowa wobec zagranicy, zwłaszcza ochrona krajowych gałęzi poprzez cła, kontyngenty i bariery pozaćlowe, kontrola zagranicznych inwestycji bezpośrednich,
- regulacja cen strategicznych (n.p. surowców i energii).

Jak wspomniano wyżej, w ciągu minionego 30-lecia zmienność rządów i resortów zajmujących się gospodarką i ignorancja osób powoływanych do kierowania tymi resortami nie stworzyła warunków do podjęcia realizacji wymienionych wyżej funkcji i stworzenia potrzebnych do tego odpowiednich zespołów specjalistów. Istniejące przez lata 1990 – 2000 Rządowe Centrum Badań strategicznych zostało w roku 2006 przez rząd Kazimierza Marcinkiewicza (PiS) zlikwidowane.

Jako najbardziej drastyczne zapóźnienia trzeba wymienić:

- w energetyce – utrzymywanie monopolu energetyki węglowej i tworzenie przeszkód dla rozwoju energetyki opartej o źródła odnawialne;
- w chemii – brak projektów odbudowania w potrzebnej wielkiej skali produkcji barwników i półproduktów do barwników, produkcji środków pomocniczych, produkcji poliuretanów oraz chemicznej przeróbki węgla na importowane dotąd półprodukty chemiczne,
- w motoryzacji – brak projektu utworzenia Ośrodka Badań i Rozwoju Przemysłu Motoryzacyjnego dla przygotowania w sposób profesjonalny uruchomienia w skali przemysłowej produkcji polskiego osobowego samochodu elektrycznego i polskiego nowoczesnego elektrycznego autobusu;
- w przemyśle taboru kolejowego – brak centrum badawczo-rozwojowego i wdrożeniowego dla przygotowania uruchomienia produkcji taboru kolejowego średnich i wielkich szybkości;
- w przemyśle stoczniowym – brak Stocznioowego Centrum Badawczo-Projektowego dla przygotowania uruchomienia w skali przemysłowej budowy nowoczesnych wielkich jednostek do morskiego transportu gazu skroplonego i ropy, wielkich kontenerowców, wielkich promów i hotelowców;
- w zarządzaniu przemysłem i energetyką – brak Centrum Badawczo-Projektowego zdolnego do opracowania Programów dla dziedzin gospodarki narodowej, w rodzaju Program Chemizacji Gospodarki Narodowej i Programu Rozwoju Energetyki Odnawialnej („Ozeizacji Gspodarki Narodowej”), przy wykorzystaniu nowoczesnych systemów symulacji komputerowej („Dynamiki Systemów”) oraz odtworzenia Rządowego Centrum Badań Strategicznych.

5. Kryzys i zapóźnienie polskiej energetyki – główny problem strategiczny Polski.

Po trzech dekadach transformacji głównym problemem strategicznym Polski jest kryzys polskiej energetyki. Idzie ona obecnie na skutek starzenia się bloków węglowych w elektrowniach i na skutek opóźnienia w budowie kolejnego bloku węglowego w Elektrociepłowni w Ostrołęce na wskaźniku bezpieczeństwa 70%, co oznacza, że w każdej chwili grożą Polkom i Polakom oraz polskiej gospodarce masowe wyłączenia prądu elektrycznego. Jest to skutek działania mafii węglowej, która nie tylko broni utrzymania działalności przynoszących straty kopalni węgla, ale w ostatnich latach zablokowała dalszy rozwój energetyki opartej na odnawialnych źródłach energii. Skutkiem tego działania jest powstanie realnego zagrożenia dla ciągłości zabezpieczenia energetycznego polskiej gospodarki oraz Polek i Polaków w horyzoncie najbliższych lat i zwiększenie dystansu strategicznego dzielącego Polskę od sąsiednich Niemiec w strukturze miksu energetycznego, to jest w udziale energetyki opartej na źródłach odnawialnych w potencjale energetycznym kraju, szczególnie z intencją zmniejszenia produkcji smogu trującego obywateli w miastach i miasteczkach.

W Niemczech wielomilionowy antyatomowy ruch obywatelski powstał 40 lat temu. Ruch ten wywarł tak silny nacisk na rząd Niemiec by zamknąć wszystkie pracujące elektrownie atomowe, że rząd musiał ulec i decyzja w tej sprawie została podjęta, z terminem końcowym tego procesu wyznaczonym na 2022 rok. Wielomilionowy ruch antyatomowy działa nadal pilnując także realizacji programu rozbudowy energetyki opartej na odnawialnych źródłach energii, i organizuje kolejne demonstracje w przypadkach stwierdzonych opóźnień w zamykaniu elektrowni atomowych, transportu i magazynowania odpadów z tych elektrowni oraz realizacji programu budowy obiektów energetyki wiatrowej i słonecznej. W wyniku tej działalności Niemcy osiągnęły już potencjał energetyki wiatrowej i energetyki fotowoltaicznej na poziomie po 40 Gigawatów, konkurując skutecznie ze Stanami Zjednoczonymi AP, i lokując się za Chinami, które przodują w tej dziedzinie w skali globalnej, dysponując już potencjałem ok. 100 Gigawatów w samej energetyce fotowoltaicznej.

By stan ten zmienić rząd musi natychmiast zdecydować o zatrzymaniu prac nad przygotowaniem budowy dwóch elektrowni atomowych, i o przeznaczeniu środków rezerwowanych na ten cel na rozbudowę energetyki opartej na odnawialnych źródłach energii. Trzeba natychmiast:

- znieść przepisy która zablokowały rozwój energetyki wiatrowej, wprowadzające nonsensowne przepisy w jakich odległościach do zabudowań mieszkalnych wolno budować farmy wiatrowe,
 - uruchomić prace nad budową kilku elektrowni fotowoltaicznych, także o wielkiej o mocy 1 Gigawata, na wzór budowanej takiej elektrowni na terenie Czernobyla na Ukrainie przez firmy chińskie,
 - wydanie na wzór Niemiec przepisów promujących budowę i eksploatację milionów mikroinstalacji OZE z celem wykorzystania istniejącego potencjału 3,6 miliona tych instalacji z potencjałem 42 Gigawatów, w tym 16 Gigawatów w mikroinstalacjach fotowoltaicznych,
 - uruchomienie działalności masowej, wielomilionowej organizacji prosumentów, promującej budowę mikroinstalacji OZE i pomagającej osobom fizycznym i firmom w tych budowach,
- Istniejący potencjał budowy mikroinstalacji odnawialnych źródeł energii do roku 2030 został przedstawiony w opracowaniu przygotowanym przez zespół Instytutu Energii Odnawialnej kierowany przez jego prezesa pana

Grzegorza Wiśniewskiego zatytułowanym „Krajowy Plan Rozwoju Mikroinstalacji Odnawialnych Źródeł Energii do roku 2030” na zlecenie Fundacji WWF Polska (15).

6. Kryzys polskiego przemysłu motoryzacyjnego

W ramach procesu transformacji zostały sprzedane zagranicznym inwestorom główne polskie fabryki samochodów:

- Fabryka Samochodów Osobowych na Żeraniu w Warszawie koreańskiemu inwestorowi,
- Fabryka Samochodów Osobowych w Tychach włoskiemu Koncernowi FIAT.

Zostały także zlikwidowane istniejące przy tych fabrykach ich Ośrodki Badawczo-Rozwojowe.

Fabryka Samochodów Osobowych na Żeraniu w Warszawie została po kilku latach zlikwidowana. Dla Fabryki w Tychach po latach produkcji małych modeli FIATa właściciel nie miał dalszego pomysłu – ułokował produkcję nowych modeli w fabryce we Włoszech i nie zapowiedział wprowadzenia do produkcji w Fabryce w Polsce jakichś nowszych modeli.

W Strategii Odpowiedzialnego Rozwoju 2017 premier Mateusz Morawiecki zapowiedział uruchomienie w Polsce do roku 2020 wielkoseryjnej produkcji polskiego elektrycznego samochodu osobowego. Niestety premier nie przedstawił pomysłu, jak to chce zrobić. Państwowa Spółka której zlecił to zadanie rozpoczęła od ogłoszenia konkursu na projekt nadwozia. Nic dziwnego – pan premier nie zna się na zarządzaniu przemysłem, w tym motoryzacyjnym, nie zna się na tym również Minister Przedsiębiorczości i Technologii Jadwiga Emilewicz, ani minister Inwestycji i Rozwoju Jerzy Kwieciński - są po prostu ignorantami w tej dziedzinie.

Jest prawdziwym wstydem dla polskich inżynierów, zarówno tych pracujących w przemyśle motoryzacyjnym, jak i tych uczących studentów wiedzy o motoryzacji na wyższych uczelniach, a także dla rządzących motoryzacją ze szczebla rządu, że przez trzy dekady nie potrafili stworzyć warunków, w których polski samochód – zaprojektowany przez polskich inżynierów, zbudowany na polskiej technologii, w polskiej fabryce, by powstał. Jak wiadomo, potęgą gospodarczą Niemiec bazuje w znacznym stopniu na działalności czterech wielkich koncernów samochodowych, które nie tylko produkują samochody, ale mają swoje biura projektów oraz swoje wielkie ośrodki badawcze i wdrożeniowe, w których te projekty powstają i w których opracowuje się technologie ich produkcji.

Trzeba się uczyć od mądrzejszych. Trzeba pilnie:

- utworzyć wielkie centrum projektowania i opracowywania technologii produkcji samochodów i autobusów, z zadaniem pilnego przygotowania projektu samochodu i technologii produkcji polskiego elektrycznego samochodu osobowego, a także autobusu hybrydowego,
- wykupić od Koncernu FIAT fabrykę Samochodów Osobowych w Tychach i uruchomić prace nad jej przygotowaniem do produkcji polskiego elektrycznego samochodu osobowego, i samochodu hybrydowego
- przeprowadzić szkolenie załogi fabryki do wykonania zadania uruchomienia produkcji polskiego elektrycznego samochodu osobowego i samochodu hybrydowego..

Piszę także o zaprojektowaniu i wyprodukowaniu polskiego osobowego samochodu hybrydowego, ponieważ jest to już standard światowy.

7. Kryzys systemu zarządzania gospodarką

W ramach procesu transformacji zlikwidowano ministerstwa gałęziowe i zjednoczenia branżowe, zostały natomiast – po ostatniej zmianie władzy - utworzone dwa ministerstwa – Przedsiębiorczości i Technologii oraz Inwestycji i Rozwoju. Nie wykreowały one zespołów fachowców, które byłyby w stanie sprostać wymogom opisanym wyżej, określonym w cytowanej książce Andrzeja Koźmińskiego za Adamem Nogą p.t. ”Wyobrażenia Ekonomiczna” (14), szczególnie zadaniu „Kształtowanie kierunków rozwoju gospodarki, zwłaszcza długofalowych wizji rozwoju gospodarki”. Wymagają one opracowywania wielkich dokumentów w rodzaju Programów Rozwoju Gałęzi, n.p. Programu Chemizacji Gospodarki Narodowej, Programu OZE-izacji Gospodarki Narodowej czy też Programu Motoryzacji Gospodarki Narodowej. By programy tej klasy opracować trzeba wykorzystać nowoczesne techniki symulacji komputerowej, w rodzaju powszechnie na zachodzie używanej przez fachowców metodyki „System Dynamics”. W latach 1970-tych przy zastosowaniu takiej klasy narzędzia w Instytucie Ekonomiki Przemysłu Chemicznego zespół pod kierownictwem prof. Mieczysława Lesza opracował przy współpracy z ekspertami Ministerstwa Przemysłu Chemicznego Program Chemizacji Gospodarki Narodowej (16), który został uznany przez przez Komitet Chemiczny Europejskiej Komisji Gospodarczej ONZ w Genewie za wzorcowy dla opracowywania Programów Rozwoju Gałęzi Przemysłu, i przedstawiony na Międzynarodowej Konferencji EKG ONZ p.t. „Programowanie Rozwoju Przemysłu”, zorganizowanej z udziałem Rządu Polskiego w Hotelu Victoria w Warszawie w 1979 roku. Niestety ze względu na słabość profesjonalną kadry zatrudnianej obecnie w ministerstwach zajmujących się gospodarką, od lat nie ma zapotrzebowania na tej klasy opracowania, w związku z czym na uczelniach zajmujących się uczeniem studentów wykorzystania komputerów dla rozwiązywania problemów zarządzania nie uczy się zastosowań praktycznych narzędzi klasy „System Dynamics”.

Autor niniejszego. referatu próbował uzyskać od Akademii im. Leona Koźmińskiego i od Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego pomoc w wykorzystaniu metodyki „System Dynamics” do rozwiązania głównego obecnie problemu Unii Europejskiej – rozlokowania uchodźców przebywających w obozach dla uchodźców we Włoszech i w Grecji w innych krajach członkowskich Unii Europejskiej. Kraje członkowskie UE zdecydowanie protestują twierdząc, że nie mają gdzie przyjąć uchodźców. Tymczasem w tych krajach pustoszeją tereny na skutek czynników demograficznych. Przy pomocy metodyki „System Dynamics” można komputerowo „przeczesać” bazy danych UE terenów rolniczych krajów członkowskich – bazy wykorzystywane do obliczaniu dopłat do gruntów rolniczych wypłacanych rolnikom krajów członkowskich - by ustalić wolne tereny czekające na zagospodarowanie dla osiedlenia uchodźców. Niestety moja prośba o pomoc w tej sprawie spotkała się z odmową rektora Akademii im. Leona Koźmińskiego, oraz z brakiem pozytywnej reakcji Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego, mimo iż sylabus na tym Wydziale przewiduje uczenie studentów wykorzystania metodyki „System Dynamics” do zarządzania procesami gospodarczymi.

Warto w tym miejscu dodać, że w latach 1978-2010 istniała Szkoła Symulacji Systemów Gospodarczych, powstała w 1978 roku z inicjatywy prof. Jacka Jettmara, ówczesnego prezesa Gdańskiego Oddziału Towarzystwa Organizacji i Kierownictwa, która odbyła pierwszą sesję tej Szkoły w Stegnie w 1978 roku, a po tym – odbywała co roku kolejne sesje w różnych lokalizacjach, stając się prężnym stowarzyszeniem naukowym, pod którego szyldem dochodziło do spotkań, gorących dyskusji i wzajemnych inspiracji pomiędzy ekonomistami, praktykami i teoretykami zarządzania, filozofami, psychologami i matematykami - od profesorów do studentów i praktyków, na temat wykorzystania metod matematycznych /symulacyjnych w praktyce zarządzania gospodarką i w edukacji elektronicznej na Uczelniach. Pałeczkę kontynuatorów przejmowali kolejno profesorowie i adiunkci Instytutu Planowania, Instytutu Organizacji i Zarządzania Politechniki Wrocławskiej, Instytutu Ekonomiki Przemysłu Chemicznego Oddziału w Gliwicach, Polskiego Towarzystwa Ekonomicznego Oddziału w Katowicach, Instytutu Statystyki i Ekonometrii Uniwersytetu w Łodzi, Katedry Ekonometrii i Badań Operacyjnych Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Akademii im. Leona Koźmińskiego w Warszawie, Wydziałów Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego i Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego. Członkiem Rady Szkoły i Sekretarzem Wykonawczym był przez cały okres istnienia Szkoły dr Krzysztof Nowak. Na kolejne sesje Szkoły przygotowano i wygłoszono ponad 600 referatów, komunikatów i opisów gier, które zostały opublikowane w 33 tomach – od 2003 roku druk wykonywało Wydawnictwo Oficyny Wydawniczej Politechniki Wrocławskiej. Przez ponad 30 lat istnienia przez Szkołę przewinęło się ponad 1500 osób, przy czym status Bywalców (przynajmniej trzykrotne uczestnictwo w sesjach Szkoły) uzyskało 91 osób. Szkoła Symulacji Systemów Gospodarczych uległa rozwiązaniu w 2010 roku na skutek braku zainteresowania i finansowania jej działalności ze strony właściwych ośrodków rządowych. De facto, w okresie swojego istnienia Szkoła spełniała funkcje polskiej Doliny Krzemowej w części dotyczącej prac nad metodami zarządzania gospodarką. Autor wziął udział w kilku sesjach, na jednej z nich – VIII w Węgierskiej Górze przedstawił referat na temat :”Zastosowanie modelu komputerowego COMFAR dla analizy możliwości realizacji przedsięwzięcia komputerowego”, WG'86.(17) Po aktywności uczestników sesji było widać, jak bardzo takie spotkania specjalistów były potrzebne. Jednym z głównych „Bywalców” na sesjach Szkoły Symulacji Systemów Gospodarczych był prof. Witold Kwaśnicki, który w 2005 w Studiach i Materiałach Instytutu Organizacji i Zarządzania Politechniki Wrocławskiej – Zeszyt „Symulacja systemów społeczno-gospodarczych” opublikował z panią dr Alicją Balcerak artykuł p.t. „Modelowanie symulacyjne systemów społeczno-gospodarczych – różnorodność podejść i problemów”(18), w którym została zawarta próba syntezy problematyki jaką zajmowała się Szkoła w latach swojej działalności, zaś w artykule p.t. „Dynamika systemów jako metoda nauczania” opublikowanym w roku 1998, w pracy zbiorowej pod redakcją prof. Edwarda Radosińskiego p.t. „Symulacja komputerowa w nauczaniu ekonomii”(19) stworzył podstawy uczenia metodyki „System Dynamics” w polskich uczelniach.

Jest oczywiste, że jak najrychlejsze zainicjowanie uruchomienia Polskiej Doliny Krzemowej jest Polsce i polskiej gospodarce potrzebne jak powietrze. Zdaniem autora referatu, zaproponowana jej lokalizacja w Alwerni/Krzeszowicach-Miękini jest optymalna: są dwa wielkie ośrodki akademickie w Krakowie i na Śląsku, są dwa wielkie centra przemysłu i gospodarki, są istniejące obiekty początkowe, umożliwiające podjęcie działalności „od zaraz” : obiekty Studia Filmowego „Spodki Marsjańskie” w Alwerni i obiekty Centrum Energetyki Odnawialnej Akademii Górniczo-Hutniczej w Krzeszowicach-Miękini. Nie ma tylko na razie chętnego z środowiska biznesu, wyższych uczelni czy też samorządów wojewódzkich, kto wzięłby na siebie inicjatywę uruchomienia tego projektu. Inicjatywa powinna paść ze strony kierownictw/właścicieli polskich firm, które są w czołówce światowej konkretnych produktów lub ich grup, to jest;

- kompleksu polskiego przemysłu komputerowego nowej generacji:
 - Firma Comarch S.A., Kraków – wielki dom software'owy
 - Firma Digital Core Design (CDC) Bytom - procesory
 - Firma Wilk Elektronik S.A., Łaziska Górne – pamięci komputerowe
- kompleks polskiego przemysłu dronów i robotów
 - Firma „Fly Tronik”, Gliwice - drony
 - Firma „Fly Tech Solutions”, Kraków – drony cywilne i wojskowe,

- Firma „Drony”, Bielsko-Biała – drony.

8. Świat na rozdrożu

W bliższej i dalszej przyszłości walka o skrócenie dystansu strategicznego przez Polskę zwłaszcza do Niemiec nie będzie się odbywać w pustym otoczeniu. Jak to podkreślono wyżej, polska gospodarka działa tak dobrze dzięki temu, że jest gospodarką zależną (patrz wyżej Andrzej Koźmiński w „Nowy pragmatyzm kontra nowy nacjonalizm” w (7)). co powoduje, że los Polek i Polaków bardzo zależy od rozwoju wydarzeń w Europie, zwłaszcza w Niemczech, i na świecie. Obecną sytuację w Europie i w Świecie mądrze opisał w swojej wydanej w 2016 roku książce Marcin Popkiewicz, którą zatytułował „Świat na rozdrożu” (20). Autor zacytował angielskie powiedzenie o „ignorowaniu słonia w pokoju”, co oznacza „ignorowanie spraw i tematów trudnych”, i dodał, że obecnie mamy do czynienia z całym stadem słoni, a nie z jednym.

Rozdział „Co dalej”, to jest odpowiedź na pytanie, czemu nie wdrażamy działań zapobiegawczych, mogących złagodzić problemy Marcin Popkiewicz zatytułował „Kurs na zderzenie”. Cele milenialne określone w ramach prac International Energy Association, uwzględniające powszechny dostęp do odnawialnych źródeł energii, zakładają:

- zlikwidowanie skrajnego ubóstwa i głodu,
- zapewnienie powszechnego nauczania na poziomie podstawowym,
- wspieranie równych praw mężczyzn i kobiet oraz wzmocnienie pozycji kobiet,
- zmniejszenie wskaźnika umieralności dzieci,
- poprawa stanu zdrowia kobiet ciężarnych,
- zwalczanie AIDS, malarii i innych chorób,
- zapewnienie stanu równowagi ekologicznej środowiska,
- rozwijanie i wzmacnianie światowego partnerstwa w sprawach rozwoju.

Problemem jest zmiana w powszechnej mentalności, stawiającej jako główny cel ogólny wzrost, a nie rozwój. Marcin Popkiewicz zwraca uwagę w swojej książce na fakt, że kontynuowanie powszechnego dążenia do ciągłego wzrostu bez zmiany podejścia do wykorzystania środowiska musi się skończyć katastrofą. Jeśli ktokolwiek przyjmie, że Polek i Polaków te problemy światowe nie dotyczą, niech sobie pomyśli o miliardach mieszkańców Afryki, żyjących kosztem jednego lub kilku dolarów na dzień, z których wiele nie widzi innego sposobu na przeżycie, niż udanie się w wędrówkę ludów na północ i dostanie się jakimkolwiek sposobem do bogatej Europy, a od niedawna – także do bogatej Ameryki Północnej. Trwający obecnie konflikt między Unią Europejską a rządem włoskim, który zamknął wszystkie włoskie porty dla statków organizacji międzynarodowych, ratujących na morzu życie uchodźcom z Afryki, wskazuje jak wielki jest konflikt interesów między krajami środkowej i północnej Europy broniącymi dostępu do swoich terytoriów i bogactw, a setkami tysięcy, a w przyszłości milionami uchodźców z krajów afrykańskich i blisko-wschodnich. Jest zadziwiające, że żaden z przywódców czołowych bogatych krajów zachodnich nie dołączył do b. prezesa Microsoftu Billa Gatesa, który finansuje walkę z chorobą AIDS w Afryce, by podnieść poziom życia ludności tych krajów i zmniejszyć na tej drodze emigrację do Europy.. Bill Gates zwrócił ostatnio uwagę, że ludność Afryki wzrośnie o 3 miliardy do końca tego stulecia, jeśli nie będzie działań na rzecz afrykańskich kobiet i stworzenia dla nich możliwości dokonania aborcji i antykoncepcji.

Na dramat ludów Afryki, ale też ludów innych kontynentów, powodowany czynnikami ekonomicznymi, nakłada się nasilający się wpływ zmian klimatu na warunki życia narodów na tych kontynentach. Rozwiązanie tego problemu wymaga przeprowadzenia zielonej rewolucji, to jest całkowitej rezygnacji z paliw kopalnych i pełnego wykorzystania potencjału energetycznego odnawialnych źródeł energii. Jak pisze Mariana Mazzucato w swojej książce „Przedsiębiorcze państwo”(21), „Aby jednak rozpocząć zieloną rewolucję przemysłową i zmierzyć się ze zmianą klimatu, potrzebujemy, znowu, aktywnego państwa, zdolnego poradzić sobie z wysokim poziomem niepewności obecnym we wczesnych stadiach przemiany, niepewności, której boi się sektor prywatny.”

9. Podsumowanie

W sytuacji konfrontacji Polski z tyloma, przedstawionymi wyżej, wyzwaniem, najważniejsze jest podjęcie pilnych działań, które rządzący muszą podjąć, by konfrontacjom tym sprostać.

- 1) Punktem wyjścia w decyzjach gospodarczych rządu musi być podjęcie strategicznej decyzji o zamknięciu projektów budowy elektrowni atomowych i skierowanie rezerwowanych dotąd na te projekty środków na budowę wielkiej energetyki odnawialnej, opisane wyżej.
- 2) Trzeba odtworzyć gałęziowe i branżowe instytuty naukowo-badawcze, zdolne do zastosowania nowoczesnych metod badania rynków, technologii i budowy infrastruktury oraz do opracowania programów rozwoju dziedzin gospodarki oraz projektów nowoczesnych obiektów i produktów, przy wykorzystaniu odpowiednich nowoczesnych programów komputerowych klasy „Dynamiki Systemów” („System Dynamics”).
- 3) Po opracowaniu programów rozwoju dziedzin gospodarki, przygotowanych przez instytuty o których mowa wyżej należy – jak zaleca Marcin Piątkowski w (22) - „przeprojektować Polskę, żeby dogonić Niemcy”(19). Podstawą tego wielkiego projektu musi być oczywiście odtworzenie kręgosłupa gospodarki – sieci wielkich kompleksów przemysłowych o profilu wynikającym z opracowanych programów rozwoju gałęzi przemysłu.
- 4) O długofalowym sukcesie zadecydują kadry, trzeba więc zacząć od szkół podstawowych i średnich, i

wprowadzić tam programy uczenia dzieci nowoczesnych technologii i nawyków do nich oraz ekonomicznego ich wykorzystania już od dziecka. Doświadczenie w tym zakresie zdobyło już kierownictwo Lotniczego Kompleksu Przemysłowego w Rzeszowie, które od lat współpracuje ze szkołami podstawowymi i średnimi.

Należy też uruchomić – za doświadczeniami Unii Europejskiej – specjalistyczne studia podyplomowe w ramach „Open University”, skoncentrowane na uczeniu zastosowań specjalistycznych systemów komputerowych, wyrównujących luki w wykształceniu absolwentów szkół wyższych, umożliwiające natychmiastowe podjęcie przez nich wykonywania deficytowych zawodów.

Polskie Towarzystwo Ekonomiczne powinno pomóc w realizacji powyższych wniosków. W związku z tym jest konieczne:

- wystąpienie Zarządu Polskiego Towarzystwa Ekonomicznego do Rządu RP, wzywające do natychmiastowego podjęcia strategicznej decyzji o rezygnacji z budowy elektrowni atomowych, i skierowaniu rezerwowanych na ten cel środków na zbudowanie wielkiej energetyki opartej na źródłach odnawialnych., zgodnie z przedstawionymi wyżej wnioskami:
- wystąpienie Zarządu Polskiego Towarzystwa Ekonomicznego do Polek i Polaków z apelem o masowe wzięcie udziału w ruchu prosumentów, którego uczestnicy w liczbach sięgających miliona osób i firm powinni podjąć realizację budowy miliona mikroinstalacji słonecznych i wiatrowych – w ramach powszechnej walki ze smogiem, a także w ramach walki w obronie klimatu.
- wystąpienie Zarządu Polskiego Towarzystwa Ekonomicznego z apelem do Polek i Polaków, do rządzących i do organizacji pozarządowych - o rozważniejsze zaciąganie pożyczek i kredytów oferowanych przez banki i inne firmy – ze względu na zagrożenie bankructwami osób fizycznych i firm w sytuacji, kiedy spodziewana recesja gospodarcza zmienia całkowicie warunki pracy i płacy ludzi, możliwości uzyskiwania dochodów przez firmy i przedsiębiorców, i możliwość terminowego spłacenia zadłużenia..

Nie ulega wątpliwości, że i w Polsce, i w Europie, i na świecie, ogromna katastrofa, o której mówił Leszek Kołakowski w zacytowanej przeze mnie na wstępie mojego referatu inwokacji z jego książki „Jezus ośmieszony” - od kilku lat w rzeczywistości już trwa – i w Polsce, i w Europie, i na świecie. Skrócenie przez Polskę dystansu strategicznego do czołowych krajów zachodnich, zwłaszcza do Niemiec, wymaga wybrania w wyborach do polskiego parlamentu przez Polki i Polaków - do rządu krajem na następną, decydującą o losach Polski, kadencję - kompetentnych, starannie przygotowanych zawodowo, przyzwoitych zgodnie z definicją tego słowa sformułowaną przez profesora Władysława Bartoszewskiego, Rodaków, którzy zapewnią realizację przedsięwzięć uzdrawiających Polskę, a szczególnie jej gospodarkę, sądownictwo i administrację.

10. Literaturac

- (1) Kołakowski, L., *JEZUS ośmieszony*, WYDAWNCTWO ZNAK, Kraków 2014,
- (2) Kieżun W., *Patologia transformacji*, Wydawnictwo Poltext, Warszawa 2013,
- (3) Karpiński A., Paradyś S., Soroka P., Żółtkowski W., *Jak powstawały i jak upadały zakłady przemysłowe w Polsce*, Wydawnictwo Muza 2013,
- (4) Duda K., *Kiedyś tu było życie teraz jest tylko bieda*, Instytut Wydawniczy Książka i Praca, Warszawa 2019
- (5) Szahaj A., *Kapitalizm wyczerpania?*, Instytut Wydawniczy Książka i Prasa, Warszawa 2019,
- (6) Szahaj A., *10 grzechów głównych ostatniego trzydziestolecia*, Dziennik Gazeta Prawna 12-14 lipca 2019 Nr 134 (5036)
- (7) Mączyńska E., *Ekonomia i Polityka*, PWN Warszawa 2019
- (8) Orłowski W., M., *Świat do przeróbki..*, Wydawca Agora S.A., Warszawa 2011,
- (9) Klein N., *To zmienia wszystko*, Warszawskie Wydawnictwo Literackie, Warszawa 2013,
- (10) Bonner B., *The Woman Who Wants to Pay the World to Drown in Debt*, Bill Bonner's Diary, Youghal, Ireland 04.07.2019
- (11) Bonner W., Wiggin A., *The New Empire Of Debt*, John Wiley & Sons, Hoboken, New Jersey 2006.
- (12) Stansberry, P., *The American Jubilee*, Stansberry Research, 2017,
- (13) Snyder, M., *Middle Class Death Spiral: Consumers Have Never Been in More Debt, And Bankruptcies Are Surging*, The Economic Collapse, Google 12 Aug..2019
- (14) Koźmiński A., *Wyobrażenia Ekonomiczna*, Wydawnictwo Poltext, Warszawa 2016,
- (15) Wiśniewski G., Onoszek-Popławska A., Więcka A., *Krajowy Plan Rozwoju Mikroinstalacji Odnawialnych Źródeł Energii do roku 2030*, Fundacja WWF Polska / Instytut Energetyki Odnawialnej, Warszawa 2015
- (16) Ministerstwo Przemysłu Chemicznego/ Instytut Ekonomiki Przemysłu Chemicznego, *Program Chemizacji Gospodarki Narodowej Tom I i Tom II*, Warszawa 1974 (dostęp Google dr-roman-dolczewski.pl simple site dokumenty)
- (17) Dolczewski R., *„Zastosowanie modelu komputerowego COMFAR dla analizy możliwości realizacji przedsięwzięcia*

- komputerowego*”, WSPiZ im.L.Koźmińskiego i Politechnika Wrocławska – Szkoła Symulacji Systemów Gospodarczych Antałówka/Warszawa 1986
- (18) Kwaśnicki W., Balcerak A., „*Modelowanie Symulacyjne Systemów Gospodarczych – Różnorodność Podejść i Problemów*” w „*Symulacja Systemów Społeczno-Gospodarczych*”, Instytut Organizacji i Zarządzania Politechniki Wrocławskiej, 2005
- (19) Kwaśnicki W., „*Dynamika Systemów Jako Metoda Nauczania*” w Radosiński E., *Symulacja Komputerowa w Nauczaniu Ekonomii*”, Polskie Towarzystwo Symulologiczne, 1988
- (20) Popkiewicz M., „*Świat na rozdrożu*”, Wydawnictwo Sonia Draga, Katowice 2016
- (21) Mazzucato M., „*Przedsiębiorcze państwo*”, Wydawnictwo Ekonomiczne Heterodox, Poznań 2016
- (22) Piątkowski M., „*Dr hab. Marcin Piątkowski: żeby dogonić Niemcy, musimy przeprojektować Polskę*”, Onet Wiadomości, 16.08.2019

dr Łukasz Gębski

Instytut Bankowości

Szkoła Główna Handlowa w Warszawie (Kolegium Ekonomiczno-Społeczne)

RYNEK FINTECH – WYZWANIA REGULACYJNE I EDUKACYJNE

Abstrakt

Skuteczna i adekwatna do tempa zmian regulacja rynku finansowego jest zadaniem kompleksowym i niezwykle trudnym. Wymaga jednoczesnego zapewnienia realizacji szeregu postulatów, wśród których centralne miejsce zajmują zagwarantowanie stabilności systemu finansowego oraz zapewnienie adekwatnego poziomu ochrony konsumentów. W obliczu coraz szybciej wprowadzanych innowacji – często o rewolucyjnym charakterze – w sektorze FinTech działania te nabierają nowego wymiaru, gdyż zachodzące zmiany są niezwykle szybkie i obejmują coraz to nowe obszary, które wymykają się standardowym definicjom i kategoriom regulacji.

Powszechny dostęp do internetu, zmiany zachowań społecznych oraz przede wszystkim wynalezienie smartfonów stworzyły na początku XXI wieku niezwykle korzystne warunki do rozwoju technologii, które zdominowały sektor finansowy wpływając na powstanie wielu nowych podmiotów oraz zmianę modeli biznesowych jego tradycyjnych uczestników - takich jak banki, firmy ubezpieczeniowe, pośrednicy i doradcy finansowi. Wzrost skali wykluczenia finansowego, będący konsekwencją zaostrzonej polityki kredytowej w okresie kryzysu lat 2008-2012 umożliwił dynamiczny rozwój sektora pożyczkowego, który wymagał przemyślanej regulacji. Choć problemy oraz cele wydawały się podobne i jasno określone, szczegółowe rozwiązania wybierane w tym zakresie przez rządy państw europejskich oraz regulatora w USA nie były identyczne.

Analiza dotychczasowych doświadczeń płynących z rynków Unii Europejskiej pokazuje, że polityka bazująca jedynie na coraz ściślejszej regulacji rynku finansowego nie przynosi oczekiwanych skutków. Liczba suboptymalnych decyzji finansowych oraz konsumentów popadających w pułapkę zadłużenia nie spada w tempie oczekiwanym przez regulatorów. Ścierające się koncepcje amerykańskiej „totalnej regulacji” i europejskiego „empowder consumer” nie zapewniają oczekiwanego poziomu ochrony konsumentów nie dlatego, że są w swojej istocie błędne, lecz dlatego, że nie współgrają z edukacją uczestników rynku - zwłaszcza konsumentów w świecie finansów i bankowości.

Abstract

Effective and adequate financial market regulation is a complex task. It requires the simultaneous implementation of many different factors. It must guarantee simultaneously stability of the financial system and ensure an adequate level of consumer protection. In response to rapidly introduced innovations - often having revolutionary nature - in the FinTech sector, regulation takes on a new dimension. Regulators must decide about completely new market practices - often unknown until now.

Easy access to the Internet changes in social behavior and the introduction of smartphones created at the beginning of the 21st century extremely favorable conditions for the development of new technologies. They quickly dominated the financial sector. New companies have changed the business models of traditional financial market participants - such as banks, insurance companies, and financial intermediaries. The simultaneous increase of financial exclusion has facilitated very dynamic growth of nonbanking financial institutions. This substitution required new regulations. Although the objectives were common, the regulations implemented by various governments were not identical.

An analysis of the experience of many countries shows that a policy based solely on the ever-stricter regulation of the financial market is not bringing the expected results. The number of suboptimal financial decisions is not falling at the level expected by regulators. The clashing concepts of American "total regulation" and European "empowered consumer" do not provide the expected level of consumer protection not because they are erroneous, but because they are harmonized with the education of all market participants - especially consumers.

Słowa kluczowe: regulacja rynku finansowego, ochrona konsumentów, rynek finansowy, FinTech, *millennials*, finanse konsumenckie

Kody JEL: G21, G23, G28, D12

1. Źródła dynamicznego rozwoju rynku FinTech

Gdy w 1994 roku Bill Gates zaprezentował swoją ocenę i wizję współczesnej bankowości, mówiąc *...banking is necessary, banks are not...* jego wypowiedź traktowano co najwyżej jako ideę lub marzenie prezesa wielkiej komputerowej korporacji. Wbrew opiniom krytyków wizja rewolucji technologicznej na rynku finansowym ziszcza się znacznie szybciej niż to przewidywał Gates. Radykalnie zmienia się struktura rynku finansowego oraz zachowania i preferencje konsumentów²²⁷. Jako źródło tego fenomenu coraz częściej wskazuje się *FinTech*, a więc pojęcie opisujące połączenie finansów i nowoczesnych technologii w zintegrowane podsystemy funkcjonalne współczesnego rynku, gospodarki i państwa.

W wielu krajach – w tym w Polsce – symbolem tej rewolucji stały się firmy pożyczkowe, które wyewoluowały w czasie ostatniego kryzysu finansowego, łącząc dynamizm, nowoczesną technologię i kreatywność w zagospodarowywaniu pozostawionej przez przeżywające poważne problemy banki komercyjne niszy rynkowej²²⁸.

Pojęcie *FinTech* doczekało się już wielu definicji, których wspólną cechą jest szczególny nacisk kładziony na innowacyjność proponowanych rozwiązań oraz wykorzystanie technologii w oferowaniu usług i produktów finansowych:

- kategorie „technologia finansowa” lub „*FinTech*” odnoszą się do rozwiązań z zakresu finansów opartych na technologii. Termin *FinTech* nie odnosi się jednak tylko do działalności kredytowej ani do wybranego

²²⁷ Shiller, R. J. *Finanse a dobrobyt społeczny*, PTE, Warszawa 2016

²²⁸ Zaleska, M. (redakcja naukowa) *Świat bankowości* – DIFIN, Warszawa 2018

modelu biznesowego (np. peer-to-peer lending), ale pokrywa cały obszar usług i produktów oferowanych przez sektor finansowy²²⁹;

- „FinTech” to sposób i filozofia łączenia innowacyjnych modeli biznesowych w sektorze finansowym i technologii w celu podniesienia efektywności i ograniczeniu ryzyk²³⁰.
- „FinTech” to sektor usług wykorzystujący mobilne technologie informatyczne do podnoszenia efektywności systemu finansowego²³¹;
- „FinTech” to sektor gospodarki, w skład której wchodzi firmy i instytucje wykorzystujące nowoczesne technologie w celu podnoszenia efektywności operacji finansowych²³²;

Powszechna dostępność internetu oraz rozwój technologii informatycznych stanowiły podstawę dla dynamicznego rozwoju sektora *FinTech*. Jednak czynnikiem mającym największy wpływ na szybką ekspansję tego sektora był postęp technologiczny w dziedzinie telefonii mobilnej. To wynalezienie smartfona stało się faktycznym impulsem do rozwoju sektora *FinTech* i ono przesądza o jego aktualnej dominacji w obszarze oferowania produktów finansowych.

Analizując czynniki determinujące rewolucję technologiczną w finansach osobistych nie sposób pominąć szczególnie korzystnego dla niebankowych instytucji finansowych splotu okoliczności makroekonomicznych na początku XXI wieku. Kryzys finansowy, który dotknął w roku 2008 szczególnie boleśnie USA i Europę nie tylko nadwyrężył zaufanie do sektora bankowego, ale spowodował ograniczenie dostępu do kredytu.. Pozbawione dostępu do refinansowania lub realizujące programy naprawcze banki drastycznie ograniczyły akcję kredytową, zwiększając skalę wykluczenia finansowego do niespotykanych wcześniej rozmiarów. Na Łotwie w roku 2009 ponad 50% społeczeństwa pozbawiona została dostępu do kredytu. Takie okoliczności zostały wykorzystane przez firmy pożyczkowe, które uzupełniły lukę w podaży kredytów konsumenckich. Brak konkurencji ze strony tradycyjnego sektora bankowego oraz środowisko wysokich stóp procentowych pozwoliły na realizację nadzwyczajnych zysków i zgromadzenie kapitału, który później został wykorzystany na inwestycje w sferze technologii i informatyzacji.

Aktualnie niebankowe instytucje finansowe oferują praktycznie pełen zakres usług w zakresie finansowania konsumentów – gotówkowe i ratalne kredyty konsumenckie, karty kredytowe, obsługę płatności – stając się poważną konkurencją dla banków komercyjnych. Niższe koszty działania związane z wirtualizacją obsługi – przeniesienie operacji finansowych z tradycyjnych sieci dystrybucji do internetu – oraz szybkość wdrażania innowacyjnych rozwiązań trafiają na podatny grunt wśród wkraczającego właśnie na rynek pracy pokolenia „millenials’ów” spontanicznie odrzucającego tradycyjne rozwiązania w sferze społecznej, zakupowej i finansowej.

2. Nowe pokolenie i technologia zmieniają rynek finansowy

Dynamicznemu rozwojowi technologii informatycznych towarzyszy fenomen ich powszechności. Digitalizacja, informatyzacja, a także automatyzacja procesów to zjawiska obecne w niemal wszystkich obszarach codziennego życia. Coraz częściej determinują one możliwości korzystania przez konsumentów z usług i produktów²³³ oraz oddziałują bezpośrednio na zmiany modeli biznesowych instytucji finansowych.

Przedstawiciele środowisk naukowych oraz zarządzający kojarzą dokonujące się zmiany technologiczne na rynku finansowym z dwoma współistniejącymi, współzależnymi funkcjonalnie, ale nie współnapędzającymi się fenomenami:

- technicznym – rozwojem smartfonów i mobilnych urządzeń komputerowych,

²²⁹ Arner, D.W., Barberis, A., Buckley, R.P. (2015) *The Evolution of Fintech: A New Post-Crisis Paradigm?* SSRN 2676553

²³⁰ Ernst&Young (2016) *German Fintech landscape: opportunity for Rhein-Main-Neckar*, Raport

²³¹ Kim, Y., Park, Y.J., Choi, J. (2016) *The Adoption of Mobile Payment Services for „Fintech”* International Journal of Applied Engineering Research, 11(2), p. 1058-1061

²³² McAuley, D. (2015) *What is Fintech?* Wharton Fin-Tech Conf. 22.10.2015

²³³ Forest H., Rose D., (2015) *Delighting Customers and Democratizing Finance: Digitalization and the Future of Commercial Banking* - [http://cib.db.com/docs_new/GTB_Digitalisation_Whitepaper_\(DB0388\).pdf](http://cib.db.com/docs_new/GTB_Digitalisation_Whitepaper_(DB0388).pdf) (dostęp: 9/10/2019)

- społecznym – rosnącym udziale tzw. *millennials* 'ów w przekroju demograficznym społeczeństw²³⁴ - w tym zwłaszcza jako klientów instytucji finansowych.

W statystykach rynkowych publikowanych według stanu na grudzień 2016 roku pokolenie tak zwanych *millennials* 'ów (wiek: 22-37 lat) było reprezentowane w Polsce przez ponad 9 mln osób²³⁵. Wyznacznikiem ich zachowań społecznych były i pozostają: oportunizm i dążenie do minimalizacji wysiłku wkładanego w działanie w celu osiągnięcia zamierzonego efektu. Odpowiedzią na problemy ma być przyspieszony rozwój technologii towarzyszącej niemal wszystkim, nawet najprostszym funkcjom i zadaniom społecznym.

To i następne pokolenia w sposób niemal graniczący z uzależnieniem organizują swój świat i potrzeby wokół internetu oraz mediów społecznościowych, wymuszając na pozostałych członkach społeczeństwa dostosowanie się do ich standardów. Szczególnie trafnie cechy tego pokolenia i jego wpływ na zmianę reguł rządzących rynkiem finansowym opisali między innymi Kawiński i Sieradz²³⁶ wskazując na:

- łatwość adaptowania się do nowych technologii i praktycznie nieograniczoną interakcję z produktem lub dostawcą usługi jedynie za pośrednictwem smartfona i jedynie albo pod warunkiem możliwości korzystania z niego w środowisku internetowym,
- zainteresowanie działań na łatwość życia i komfort – rozumiane jako szybkość i intuicyjność nowych technologii,
- identyfikowanie, porównywanie oraz ocenianie nowych rozwiązań głównie w środowisku internetowym,
- przedkładanie opinii własnego środowiska (przyjaciół, blogerów, influencerów) ponad opinie profesjonalnych doradców i uznanych ekspertów,
- znaczny dystans i ponadprzeciętna nieufność w relacjach z tradycyjnymi instytucjami – w tym bankami, firmami ubezpieczeniowymi, pośrednikami,
- znikomą lojalność wobec marki, dostawcy produktu lub usługi, z której korzystają,
- specyficzne i często wewnętrznie sprzeczne rozumienie pojęć bezpieczeństwa i prywatności.

Rosnąca liczba przedstawicieli pokolenia *millennials* 'ów w gronie klientów wymusza na bankach dostosowywanie modeli operacyjnych oraz sposobów interakcji z klientami do oczekiwań właśnie tej grupy społecznej. Zwiększa to jednak dystans, a czasami wręcz prowadzi do alienacji starszych klientów – nienadążających za zmianami, mających obawy co ich bezpieczeństwa albo je po prostu negujących²³⁷. W konsekwencji bariera technologiczna oraz indywidualne umiejętności posługiwania się nowoczesnymi narzędziami komunikacji z instytucjami finansowymi definiują liczbę podejmowanych nieświadomych, suboptimalnych – często po prostu błędnych - decyzji finansowych.

Lekceważenie, a czasami po prostu odrzucanie rekomendacji autorytetów na rzecz opinii wygłaszanych innych użytkowników mediów społecznościowych nie zwiększa poziomu bezpieczeństwa konsumentów pokoleń X i Z na rynku finansowym. W konsekwencji liczba nieprzemyślanych lub niekorzystnych decyzji finansowych wśród młodych konsumentów również jest coraz większa.

„Kilka kliknięć w aplikacji na smartfonie, nie więcej niż 15 minut i... środki są na koncie lub karcie płatniczej. Nie trzeba iść do banku. Nie trzeba wychodzić ze sklepu lub domu, a pieniądze praktycznie natychmiast wpływają na rachunek i umożliwiają finalizację wymarzonego zakupu..” – to jest obraz naszych czasów i nowe wyzwanie dla regulatorów odpowiedzialnych za ochronę konsumentów. Paradoksalnie coraz częściej musi ona przybierać formę ochrony konsumentów przed skutkami ich własnych decyzji – przed nimi samymi.

Rewolucja internetowa, która dokonała się już w finansach osobistych definiuje także sposoby i kanały interakcji konsumenta i instytucji finansowych. Tylko na przestrzeni ostatnich trzech lat banki komercyjne w

²³⁴ Raporty: Fair Isaac Corporation (2014), Ipsos Mori (2017)

²³⁵ Raport GUS (2017) s.67-68

²³⁶ Dzięguć M., Guzek M., Olczak M., *Fintech – wróg czy przyjaciel* Kawiński A., Sieradz A. (eds) (2016), Wyzwania informatyki bankowej, IBnGR – GAB, Gdańsk, s.71-82

²³⁷ Singer P. *Petera Singera kilka uwag o etyce, technologii i przyszłości ludzkości*, Kwartalnik Urzędu Patentowego RP nr 2018/4. Warszawa 2018

Polsce zmniejszyły swoje sieci oddziałów o blisko 900 placówek, inwestując poważne kwoty w rozwój i promocję bankowości internetowej oraz transakcji realizowanych za pośrednictwem aplikacji mobilnych²³⁸.

Tabela 1

Liczba placówek bankowych w Polsce

	2016	2017	2018
Liczba placówek bankowych	6599	6083	5710
Zmiana r/r		-526	-373

Źródło: opracowano na podstawie raportów „PR News - o bankowości”

Znacznemu skróceniu uległ też czas oczekiwania na decyzję kredytową. W latach 2006-2010 standardem było oczekiwanie nawet na decyzje dotyczące gotówkowych kredytów konsumenckich do 24 godzin. W zakresie niskokwotowych kredytów konsumenckich (ratalnych) dostępnych w sieciach handlowych decyzje kredytowe podejmowane były w szybciej, bo w 30-60 minut. O tyle obecnie, zarówno banki jak i niebankowe instytucje finansowe „gwarantują” klientom korzystającym z kanału internetowego nie tylko potwierdzenie decyzji o przyznaniu kredytu, ale nawet transfer środków w czasie rzeczywistym lub maksymalnie w ciągu kilku minut²³⁹.

Niekwestionowanymi liderami „internetyzacji” dystrybucji produktów kredytowych są firmy pożyczkowe i *FinTech*’y. Według danych Biura Informacji Kredytowej, skala aktywności firm pożyczkowych stale zwiększa się – w roku 2018 udzieliły one pożyczek w kwocie 7,2 mld zł w 2018r. Na koniec grudnia 2018 w bazie BIK 571 tys. osób oznaczonych było jako spłacający pożyczki udzielone przez niebankowe instytucje finansowe – dotyczyło to zadłużenia na kwotę 5,2 mld zł.

Do firm pożyczkowych należy obecnie blisko 2/3 rynku finansowania na tzw. niskich kwot, czyli do 2 tys. PLN, a w całym rynku finansowania udział ten wynosi ok. 10%²⁴⁰. Z analiz BIK wynika również, że ponad 75% pożyczkobiorców niebankowych instytucji finansowych miało na koniec roku 2018 równoczesne zadłużenie z tytułu kredytu bankowego.

3. Regulacja rynku finansowego – doświadczenia, kierunki, wyzwania

Kryzys, który rozpoczął się pod koniec 2008 roku zmienił w istotny sposób sytuację na rynku finansowym. Dopiero po ustabilizowaniu sytuacji w sektorze bankowym priorytetem regulatorów rynku finansowego oraz instytucji odpowiedzialnych za ochronę konsumentów stało się wypracowanie zasad, na których mają funkcjonować masowo powstające *FinTech*’y. Trudność w zakresie regulacji operacji realizowanych na rynku finansowym przez niebankowe instytucje finansowe wynika w głównej mierze z tego, że zasadniczą część prowadzonej przez nie działalności (udzielanie kredytów konsumenckich i pożyczek) wymyka się z wąsko pojmowanych ram prawnych działania i kompetencji instytucji nadzoru finansowego.

Komisja Nadzoru Finansowego – podobnie jak inne instytucje nadzorcze w Unii Europejskiej – ma dość ograniczone możliwości działania w zakresie regulowania skali akcji kredytowej niebankowych instytucji finansowych. *FinTech*’y nie gromadzą oszczędności, a więc nie mogą mieć do nich zastosowania normy ostrożnościowe i wytyczne dotyczące polityki kredytowej zawierane w tzw. Rekomendacjach. Jednocześnie powszechność i skala finansowa realizowanej akcji kredytowej nie są już obojętne dla instytucji podlegających nadzorowi KNF. Jest to szczególnie ważne w kontekście liczby kredytobiorców, którzy są zadłużeni jednocześnie w bankach i firmach pożyczkowych.

FinTech’y wkraczają w coraz więcej obszarów operacyjnych i transakcyjnych zarezerwowanych dotychczas jedynie dla banków. Konieczność uregulowania takiej działalności i zapewnienia tym samym pożądanego

²³⁸ W większości banków transakcje realizowane za pośrednictwem bankowości internetowej są zwolnione z opłat lub opłata jest znacznie niższa od tej, którą pobiera się w przypadku zlecenia składanego w oddziale banku.

²³⁹ Dla klientów posiadających ważne umowy ramowe dostęp do środków możliwy jest praktycznie „natychmiast” – m.in. w Vivus, PKO BP, Eurobank...

²⁴⁰ W roku 2018 według BIK średnia kwota kredytu konsumenckiego (z uwzględnieniem banków komercyjnych, banków spółdzielczych, SKOK oraz firm pożyczkowych) wynosiła 11’543 PLN.

poziomu bezpieczeństwa rynku została dostrzeżona już dawno – zarówno na poziomie ustawodawstwa krajowego jak i regulacji unijnych, w których bezpieczeństwo konsumentów jest jednym z absolutnych priorytetów.

Dynamiczny rozwój firm *FichTech* stał się nowym wyzwaniem dla instytucji czuwających nad stabilnością sektora bankowego oraz tych skoncentrowanych na ochronie praw konsumenckich. W tym obszarze najważniejszą inicjatywą było uchwalenie dyrektywy 2015/2366/UE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 25 listopada 2015 dotyczącej usług płatniczych na rynku wewnętrznym²⁴¹ (w skrócie PSD2). 12 stycznia 2016 PSD2 weszła ona w życie, a jej zasady obowiązują również w Polsce od 13 stycznia 2018 - do tej daty państwa członkowskie Unii Europejskiej zobowiązane były do jej wdrożenia na poziomie regulacji lokalnych. Umożliwiła ona między innymi tworzenie i legalne funkcjonowanie nowych typów instytucji finansowych, tzw. Third Party Providers (TPP) - dostarczających innowacyjne usługi na rynku finansowym.

TPP podzielono się na dwa główne typy:

- PISP (Payment Initiation Service Providers) – firmy mogące inicjować transakcje w imieniu konsumentów (za ich zgodą) i działają w charakterze pośredników w realizacji płatności...;
- AISP (Account Information Service Providers) – instytucje operujące w sytuacji gdy klient ma kilka kont, a ich zadaniem jest udostępnianie danych...

Zobligowano jednak banki do korzystania z ujednoliconego standardu oprogramowania API (Application Programming Interface) służącego do komunikacji pomiędzy bazami danych, programami i serwisami różnych instytucji. Tym samym zapewniając możliwości łatwiejszej integracji nowych operatorów – w tym FinTech'ów - do systemu finansowego.

W obszarze bezpieczeństwa konsumentów korzystających z usług TPP zdefiniowano między innymi podstawy tzw. *procesu podwójnego uwierzytelniania* – wprowadzonego przez banki w Polsce we wrześniu tego roku - bazującego na poniższych elementach:

- wiedzy, czyli wykorzystaniu do identyfikacji tylko tego, co wiedzieć może jedynie właściciel konta,
- posiadaniu, czyli operowaniu tylko tym co posiada właściciel konta,
- nieodłącznych cechach właściciela konta (wprowadzenie nowoczesnych metod weryfikacji wykorzystujących metody behawioralne albo biometryczne).

Objęte regulacją kwestie nie wyczerpały oczywiście pełnego katalogu zagadnień związanych z funkcjonowaniem sektora *FinTech*, ale stanowią bardzo istotny krok w kierunku wprowadzania do systemu prawnego ram dla jego działania i dalszej ekspansji w sferze pośrednictwa finansowego.

Z perspektywy ochrony konsumentów na rynku finansowym najpilniejszym obszarem, wymagającym regulacji była sfera finansowania potrzeb konsumpcyjnych przez firmy pożyczkowe. W tym obszarze regulatorzy z różnych państw decydowali się na różne rozwiązania. Wśród najważniejszych sfer regulacyjnych w tym obszarze wymienić należy:

- wprowadzanie regulacji mających na celu ograniczenie maksymalnego kosztu kredytu – celem zapobieżenia stosowaniu praktyk polegających na nadużywaniu pozycji dominującej tj zapobieganiu lichwie;
- eliminowanie nieuczciwych praktyk handlowych i wykluczenie stosowania klauzul abuzywnych w umowach kredytowych;
- ustanowienie zasad udziału firm pożyczkowych w systemie wymiany informacji o kredytobiorcach;
- ograniczenie dostępu do rynku dla podmiotów niegwarantujących stosowania wymaganych norm i standardów.

Wiele państw europejskich wprowadzało regulacje cenowe na rynku finansowym, jako główne narzędzie ochrony konsumentów. Wybór był oczywisty jako, że jest to rozwiązanie zdecydowanie najprostsze oraz posiada trudne do przecenienia walory z punktu widzenia komunikacji prospołecznej - chociaż jego skuteczność nie zawsze pozostaje bezdyskusyjna.

Po wydarzeniach kryzysowych na rynku finansowym w roku 2008 regulacje cenowe rynku kredytowego wprowadzono m.in. Australii, Wlk. Brytanii, Słowacji, Węgrzech, USA. Przy okazji wprowadzanych zmian podkreślano, że ich celem jest przede wszystkim wsparcie obywateli będących w trudnej sytuacji materialnej i wyeliminowanie lichwy. Wyrażano nadzieję, że będące następstwem wprowadzenia limitu kosztów kredytu – niższych od cen rynkowych - ograniczenie akcji kredytowej nie zwiększy skali wykluczenia finansowego, gdyż

²⁴¹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A32015L2366> – dostęp 09/10/2019

takowe rodzić może poważne skutki społeczne – takie jak poczucie marginalizacji, frustrację, niezadowolenie społeczne, wzrost drobnej przestępczości.

Regulatorom nie zawsze towarzyszyła świadomość, że podmioty z sektora regulowanego nie będą zainteresowane przejęciem obsługi klientów firm pożyczkowych. Banki nie mogły i/lub nie chciały zaakceptować wysokiego ryzyka kredytowego nawet w zamian za znacznie wyższe przychody odsetkowe. W części państw UE szybko zdano sobie sprawę z tego, że nadmierna regulacja cenowa rodzi realne ryzyko „paszportyzacji” działalności kredytowej przez wykorzystujące arbitraż regulacyjny w ramach UE przez szybko powstające FinTech’y (np. karty płatnicze brytyjskiego Revolut).

W Wielkiej Brytanii, przy okazji nowelizacji przepisów dotyczących funkcjonowania niebankowych instytucji finansowych (tzw. „Wonga law” w roku 2014) Financial Conduct Authority kilkakrotnie podnosiła argument, że w przypadku zaobserwowania nadmiernego wzrostu zjawiska wykluczenia finansowego, dopuszcza ponowną liberalizację limitów kosztowych (takowa z tych właśnie powodów miała miejsce np. Australii – po roku 2015), gdyż banki na pewno nie zdołają zagospodarować całości przestrzeni rynkowej pozostawionej przez firmy pożyczkowe - dla których nowe, ograniczone limitem warunki cenowe okazałyby się nieakceptowalne.

We Francji parabanki (np. Cofidis, Cetelem) działają, jako wyspecjalizowane instytucje kredytowe w ramach grup bankowych. Prowadzą one swoisty wewnętrzny arbitraż regulacyjny, pozwalający na finansowanie nawet dużo bardziej ryzykownych klientów.

Słowacja jest przykładem wyboru opcji radykalnej regulacji, bardzo silnie ingerującej w mechanizmy rynkowe. Zakończyła się ona jednak tylko połowicznym sukcesem. W słowackim kodeksie cywilnym (Akt No. 106/2014 obowiązujący od 1 czerwca 2014 roku) wskazano „lichwę”, jako przesłankę, która pozwala na podważenie legalności umowy kredytowej. Zdefiniowano w przepisach pojęcie „lichwy cywilnej” [civil usury]. Po wprowadzeniu nowych przepisów pożyczka mogła podlegać sankcji kredytu darmowego, jeśli klient dowiódłby, że miał miejsce przejaw nieuzasadnionej asymetrii lub wymuszenie na nim zaakceptowania warunków dla niego szczególnie niekorzystnych.

Po kilku miesiącach obowiązywania nowych przepisów większość firm pożyczkowych dokonała jednak takiej korekt treści umów i oświadczeń składanych przez klientów, że sytuacja wróciła praktycznie do punktu wyjścia. Kluczową rolę odegrała tu polityka banków komercyjnych, które wykazały się zerową elastycznością wobec dotychczasowych klientów firm pożyczkowych, a ci zdesperowani zmuszeni byli do poszukiwania finansowania w szarej strefie.

W Grecji również uwypukliły się negatywne efekty przeregulowania. Parlament w porozumieniu z bankiem centralnym ograniczył możliwość tworzenia firm pożyczkowych, po przez wprowadzenie niezwykle wysokich wymogów z zakresie kapitałów własnych. W konsekwencji już po dwóch latach od nowelizacji przepisów funkcjonowała tam największa w Unii Europejskiej liczba lombardów w przeliczeniu na obywatela.

Paradoksalnie sytuacja prawno-finansowa konsumentów na rynkach, na których nie obowiązują regulacje cenowe wcale nie musi być znacząco gorsza. Przykładem wysokorozwiniętego kraju skutecznie realizującego politykę ochrony konsumentów bez uciekania się do regulacji cenowych jest Nowa Zelandia. Tam jednak duży nacisk kładziony jest jednak na powszechną edukację finansową i zwiększanie transparentności rynku finansowego.

Niskokwotowe, krótkoterminowe kredyty konsumenckie, nazywane potocznie chwilówkami są produktami finansowymi, które nie są substytuowane przez sektor bankowy. W USA Consumer Financial Protection Bureau badało zmiany wielkości i struktury rynku pożyczkowego po wprowadzeniu regulacji cenowych i administracyjnych zakazów tego typu działalności w wybranych Stanach (np.. State of Nowy York). W rezultacie stwierdzono, że w żadnym ze stanów banki, ani kasy oszczędnościowo-kredytowe nie zdecydowały się na zaoferowanie produktów substytuujących zakazane lub trudniej dostępne mikropożyczki (payday loans). Nową przestrzeń biznesową wypełniły natomiast lombardy - ponieważ ze względu na swój model biznesowy koszt samej pożyczki jest dla nich obojętny.

W Unii Europejskiej oraz w Polsce implementowano szereg przepisów zwiększających realny poziom ochrony konsumentów na rynku finansowym. Skutecznie wyeliminowano ryzyko wykorzystywania pozycji dominującej przez instytucje finansowe oraz ograniczono możliwości stosowania nadmiernych kosztów kredytu.

Jedną z ważniejszych inicjatyw legislacyjnych o tym charakterze w Europie stała się Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/48/WE z dnia 23 kwietnia 2008 r. w sprawie umów o kredyt konsumencki oraz uchylająca dyrektywę Rady 87/102/EWG określającą szczegółowo zasady na jakich powinny być oferowane kredyty konsumenckie w państwach członkowskich. W Polsce jej wdrożenie do porządku prawnego nastąpiło 12 maja 2011 r. gdy uchwalona została ustawa o kredycie konsumenckim implementująca do polskiego porządku prawnego dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/48/WE z dnia 23 kwietnia 2008.

Jeszcze przed wybuchem kryzysu finansowego w Polsce z inicjatywy UOKiK zdefiniowano najważniejszy element wpływający na poziom ochrony konsumentów. Rozwiązania poszukiwano bezpośrednio w ograniczeniu maksymalnej ceny produktów finansowych. Realizując tę doktrynę dnia 7 lipca 2005 r. uchwalono ustawę o zmianie ustawy - Kodeks cywilny oraz o zmianie niektórych innych ustaw. Weszła ona w życie 20 lutego 2006 r. a nazywana została tzw. ustawą antylichwiarską. Wśród najważniejszych zmian, jakie wprowadzała, były właśnie limity cenowe, mające chronić kredytobiorców przed wygórowanymi opłatami bankowymi oraz lichwiarskim oprocentowaniem. W nowych przepisach maksymalna wysokość odsetek wynikających z czynności prawnej nie mogła w stosunku rocznym przekraczać czterokrotności wysokości stopy kredytu lombardowego Narodowego Banku Polskiego (odsetki maksymalne).

Przepis dotyczący maksymalnych kosztów kredytu konsumenckiego został znówelizowany ponownie dnia 1 stycznia 2016 roku na mocy ustawy z dnia 9 października 2015 roku o zmianie ustawy o terminach zapłaty w transakcjach handlowych, ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw. Nowe przepisy nie tylko doprowadziły do obniżenia maksymalnego kosztu kredytu ale oparły mechanizm ustalania odsetek maksymalnych na stopie referencyjnej – w miejsce stopy lombardowej. Zgodnie z obecnym brzmieniem przepisów maksymalna wysokość odsetek wynikających z każdej czynności prawnej nie może być wyższa niż dwukrotność odsetek ustawowych – tj 10% w stosunku rocznym²⁴². W zgodnej opinii przedstawicieli ustawodawcy oraz organizacji samorządowych zrzeszających niebankowe instytucje finansowe (Konferencji Przedsiębiorstw Finansowych w Polsce oraz Polskiego Związku Instytucji Pożyczkowych) osiągnięto stan równowagi, zapewniający powszechne przestrzeganie prawa, wystarczający poziom ochrony konsumentów oraz zdefiniowano zasady wymiany informacji o kredytobiorcach pomiędzy bankami i sektorem pożyczkowym.

W lutym 2019 roku Ministerstwo Sprawiedliwości wystąpiło z inicjatywą rygorystycznego zaostrzenia przepisów w zakresie limitu kosztów kredytu. Według autorów projektu regulacja miała na celu zwiększenie odpowiedzialności za naruszenia przepisów, co w konsekwencji powinno skutkować do faktycznym zlikwidowaniem pożyczek o charakterze lichwiarskim²⁴³. O skuteczności poprzednich regulacji dobitnie świadczy to, że w załączonej do projektu nowych przepisów Ocenie Skutków Regulacji²⁴⁴ nie wykazano nieskuteczności przepisów wprowadzonych kolejno w latach 2016 i 2017. OSR potwierdziła natomiast marginalną liczbę naruszeń aktualnie obowiązującego stanu prawnego:

- w roku 2016 niebankowe instytucje finansowe udzieliły konsumentom 1'592'594 pożyczek, podczas gdy łączna liczba przestępstw potwierdzonych przez organy ścigania, uwzględniająca również pożyczki prywatne wyniosła 40 (skazano jedynie 4 osoby). Wszystkie przypadki naruszeń dotyczyły umów zawieranych bezpośrednio pomiędzy osobami fizycznymi.

Z danych rynkowych wynika, że już wcześniej wprowadzone regulacje miały bezpośredni wpływ na dostępność kredytów konsumenckich, która została istotnie ograniczona – spadek dynamiki wzrostu rynku z ponad 20% (w latach 2011-2016) do około 5% (w okresie 2017-2018).

Zjawiskiem budzącym niepokój, jest natomiast niewątpliwie zwiększenie liczby nadmiernie zadłużonych emerytów, którzy mają problemy z terminową spłatą zaciągniętych kredytów i pożyczek. W rejestrze prowadzonym przez Krajowy Rejestr Długów według stanu na koniec roku 2018 liczba seniorów, którzy mieli opóźnienia w spłacie kredytów i pożyczek wynosiła 328 tys., i był to blisko 50% wzrost w stosunku do roku 2013, kiedy liczba ta wynosiła 221 tys..

²⁴² Wysokość odsetek ustawowych regulowana jest w Obwieszczeniu Ministra Sprawiedliwości z dnia 7 stycznia 2016 r. w sprawie odsetek ustawowych (M.P. poz. 46)

²⁴³ Poprzez zwiększenie liczby przesłanek skutkujących sankcją kredytu darmowego lub nieważnością umowy

²⁴⁴ Ocena Skutków regulacji do projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu przeciwdziałania lichwie – projekt z dnia 18 lutego 2019 – Nr. w wykazie prac legislacyjnych Rady Ministrów: UD 145

Kolejnym, nowym zjawiskiem wymagającym ciągłego monitorowania oraz weryfikacji adekwatności regulacji jest wzrost zjawiska cyberprzestępczości?²⁴⁵. Z raportu „Krajobraz bezpieczeństwa polskiego internetu 2016 r.”, że tylko w roku 2016 CERT Polska otrzymał łącznie 722 tys. 584 zgłoszeń dotyczących phishingu²⁴⁶ i notuje stały kilkunastoprocentowy wzrost ich liczby w relacji rok do roku.

4. Regulacja czy edukacja

Kompleksowość i efektywność regulacji polskiego rynku finansowego są wysokie, a sektor bankowy jest bardzo stabilny. Polscy konsumenci są w wielu obszarach rynku finansowego chronieni nawet w większym stopniu niż ma to miejsce w innych krajach UE. Skąd zatem utrzymująca się stale wysoka liczba osób nadmiernie zadłużonych oraz tych, które zgłaszają bieżące problemy z obsługą zobowiązań z tytułu zaciągniętych kredytów i pożyczek?

Tabela 2

Konsumenci mający problemy z terminowym regulowaniem rat kredytów i pożyczek

	2014	2015	2016	2017
TAK – w ostatnim roku raz zdarzyła się taka sytuacja	111 327	147 168	153 122	215 326
TAK – taka sytuacja miała miejsce więcej niż jeden raz w ostatnim roku	211 221	213 514	228 666	199 485
SUMA	324 562	362 697	383 804	416 828

Źródło: OSR Projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu przeciwdziałania lichwie z dnia 18 lutego 2019 s.

1

Zjawiskiem uciekającym statystykom jest wpływ nieprzemyślanych lub z gruntu błędnych i nieracjonalnych decyzji konsumentów. Z badań prowadzonych w bankach komercyjnych oraz na danych BIK dotyczących zapytań o kredyt wynika, że:

- konsumenci nie są skłonni rezygnować z konsumpcji nawet w sytuacji gdy spotykają się z odmową finansowania ze względu na brak zdolności kredytowej – poszukują innej instytucji, która finansowania udzieli;
- osoby starsze – emeryci i renciści – często zaciągają kredyty na rzecz swoich pełnoletnich dzieci, które nie mogą uzyskać kredytu ze względu na niską zdolność kredytową lub są w opinii banków nadmiernie zadłużone;
- konsumenci nie czytają umów kredytowych i nie rozumieją znaczenia pojęć, których „zrozumienie” potwierdzają w oświadczeniach (to nie tylko problem tzw. „frankowiczów”);
- zakupy i zobowiązania kredytowe zaciągane na ich sfinansowanie mają charakter spontaniczny i często nie są poprzedzone refleksją na temat ich użyteczności;
- konsumenci przeceniają swoją sytuację finansową i perspektywy finansowe na okresy przyszłe;
- konsumenci nie umieją zarządzać budżetem domowym i racjonalnie priorytyzować wydatków;
- konsumenci nie nadążają za rozwojem technologii i mylnie interpretują procedury, z którymi mają do czynienia...

Współczesne rozumienie wiedzy finansowej (ang. *financial literacy*) w zetknięciu z realiami coraz szybciej zmieniającego się rynku finansowego przenosi ciężar definicji z cech wewnętrznych konsumenta, na jego umiejętności praktyczne. Obok samego rozumienia istoty produktu finansowego kluczowe staje się świadome

²⁴⁵ Rosnąca liczba wyłudzeń kredytów w efekcie kradzieży dokumentów lub przejęcia tożsamości w sieci

²⁴⁶ <https://wpolityce.pl/spoleczenstwo/336402-niepokojujace-dane-z-raportu-cert-uwaga-na-wyludzanie-danych-w-internecie> - dostęp 24 kwietnia 2019

posługiwanie się nowoczesnymi narzędziami teleinformatycznymi – bankowość internetowa, bankowość mobilna – oraz nieuleganie zbytniemu konsumpcjonizmowi.

W większości źródeł definicja *financial literacy* opisywana jest znacznie szerzej, niż wynikałoby to z samej semantyki tego pojęcia. Znajomość pojęć i kategorii ekonomiczno-finansowych jest tylko tłem dla umiejętności praktycznych, ułatwiających podejmowanie trafnych wyborów rynkowych. Takie podejście stwarza bardzo poważne wyzwanie przed podmiotami odpowiedzialnymi za realizację polityki edukacyjnej. Już nie sama wiedza, ale umiejętność jej praktycznego wykorzystywania stają celem, a więc programy edukacyjne muszą stać się zdecydowanie bardziej osadzonymi w praktyce gospodarczej, niż w kanonie wiedzy teoretycznej.

Już w 2006 roku John Campbell zainteresował się w swoich badaniach empirycznych skutkami decyzji finansowych niedostatecznie wykształconych i mniej świadomych konsumentów²⁴⁷. Przedstawiciele niższych grup społecznych płacili wyższe od rynkowo uzasadnionych koszty kredytów hipotecznych. Dla tej grupy społecznej różnica w koszcie kredytu na poziomie 0,5-1 punkt procentowy była nieuzasadnionym ryzykiem dodatkowym przychodem banków, którego wartość przekraczała na przełomie XX/XXI wieku 100 mld dolarów rocznie.

Zbadanie poziomu wiedzy finansowej w skali międzynarodowej zostało podjęte w roku 2012 przez OECD w ramach Program for International Student Assessment (PISA). W ramach programu w module wiedzy finansowej studenci różnych kierunków oraz pochodzący z różnych krajów mieli okazję pozyskać określony poziom kompetencji finansowych, który uznano za niezbędny we współczesnym świecie.

W 2012 roku Atkinson i Messy²⁴⁸ przeprowadzili pogłębione badania w 14 krajach znajdujących się na różnym poziomie rozwoju ekonomicznego. Wzrost poznawczy badania polegał na wykonaniu go w oparciu o zharmonizowany zestaw pytań umożliwiających porównanie wyników dla równych państw i kontynentów. Badanie realizowane w ramach Program for International Student Assessment (PISA) objęło grupy studentów – w tym polskich.

W module dedykowanym wiedzy finansowej badano na ile studenci różnych kierunków oraz pochodzący z różnych krajów i kontynentów reprezentują określony poziom wiedzy finansowej, który uznawany jest za niezbędny we współczesnym świecie.

Uzyskane wyniki potwierdziły intuicyjną tezę, że poziom wiedzy konsumentów w krajach europejskich nie jest ogólnie niski, zwłaszcza w tych znajdujących się na przyspieszonej ścieżce wzrostu gospodarczego. Dużo ciekawszych i nieco zaskakujących obserwacji dostarczyła behawioralna część badania, która miała na celu określenie wpływu czynnika praktycznego na proces decyzyjny konsumentów. W tym przypadku na rynkach wschodzących pomimo przeciętnie lepszego poziomu wiedzy teoretycznej znacznie silniej uwypukliła się skłonność konsumentów do przejawiania suboptymalnych i nieracjonalnych zachowań zakupowych oraz przesadnego konsumpcjonizmu wyrażającego się zdecydowanie częściej bezrefleksyjnymi zakupami i błędnymi decyzjami finansowymi.

Studia badań behawioralnych prowadzą jednoznacznie do wniosku, że ze względu na obiektywnie wysoki poziom adekwatności regulacji na rynku finansowym coraz większego znaczenia nabierają kwestie edukacji i bez ich identyfikacji ochrona konsumentów nie będzie efektywna.

5. Wyzwania przyszłości i konkluzje końcowe

Z perspektywy liderów rynku finansowego transformacja cyfrowa wykorzystywanych modeli biznesowych nie jest już postrzegana jako opcjonalna. Większości banków doświadczyła mniej lub bardziej istotnych zakłóceń z powodu ekspansji rynkowej firm FinTech oferujących innowacyjne rozwiązania marketingowe i technologiczne. Presja konkurencyjna wywierana z coraz większą siłą zarówno przez istniejące spółki jak i dopiero tworzące się start-up'y.

Wśród wyzwań regulacyjnych i edukacyjnych na rynku finansowym, z którymi będziemy musieli się zmierzyć w najbliższych latach na czoło wysuwa się kwestia rozwoju technologii Blockchain, której przejawem jest stale

²⁴⁷ Campbell J., *Household Finances*, Journal of Finance 2006, 61(4): s.1553-1604

²⁴⁸ Atkinson, A., Messy, F-A., *Measuring Financial Literacy*, OECD Working Papers on Finance, Insurance and Private Pension 2012, No.15, 8

rosnący rynek kryptowalut. Z pewnością w najbliższych latach poznamy wiele nowych – często jeszcze nie zidentyfikowanych – zastosowań blockchain.

Aktualnie użytkownicy w sektorze bankowym jeszcze nadal postrzegają Blockchain w kategoriach eksperymentu, ale wielu liderów sektora FinTech jest przekonanych, że to jest technologia przyszłości²⁴⁹ i nie można jedynie pasywnie obserwować, jak się ona rozwija. Kilka instytucji ma w swoim portfelu projekty powiązane z blockchain - JP Morgan Chase i Northern Trust, a w Polsce to m.in. PKO BP.

To, że nowe technologie zwiększają dostępność produktów rynku finansowego jest rzeczą oczywistą. Pytaniem pozostaje na ile szybki proces ich wdrażania pozwoli użytkownikom na bezpieczne korzystanie z nowymi możliwościami, gdyż wymagają one od konsumentów coraz sprawniejszego nabywania nowych kompetencji i umiejętności.

Wchodzenie na rynek pracy młodych, zorientowanych na technologię pokoleń zwiększa presję innowacyjności na graczy sektora finansowego i regulatorów. To pokolenia X oraz Z stają się najbardziej pożądanymi grupami klientów, od których zależą dochody banków i firm pożyczkowych. Nowoczesne, często mocno uproszczone aplikacje stanowią wyzwanie nie tylko dla starszych – w domyśle mniej otwartych na innowacje - konsumentów, lecz również dla młodych, ale często mniej doświadczonych kredytobiorców...

Bibliografia:

Alt, R., Puschmann, T. (2016) *Digitalisierung der Finanzindustrie-Grundlagen der Fintech-Evolution*. Berlin/Heidelberg: Springer

Arner, D.W., Barberis, A., Buckley, R.P. (2015) *The Evolution of Fintech: A New Post-Crisis Paradigm?* SSRN 2676553

Atkinson, A., Messy, F-A., *Measuring Financial Literacy*, OECD Working Papers on Finance, Insurance and Private Pension 2012, No.15, 8

Bouwman, H., den Hoof, V., van de Wijngaert, L., van Dijk, J. (2005) *Information and communication technology in organizations: Adoption, implementation, use and effects* Sage Publications: <https://doi.org/10.4135/9781446211519>

Campbell J., *Household Finances*, Journal of Finance 2006, 61(4): s.1553-1604

Ernst&Young (2016) German Fintech landscape: opportunity for Rhein-Main-Neckar, Raport

Eur-Lex <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A32015L2366> Dyrektywa 2015/2366/UE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 25 listopada 2015 dotycząca usług płatniczych na rynku wewnętrznym

Eur-Lex <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A32014L0092> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/92/UE z dnia 23 lipca 2014 r. w sprawie porównywalności opłat związanych z rachunkami płatniczymi, przenoszenia rachunku płatniczego oraz dostępu do podstawowego rachunku płatniczego

Fair Isaac Corporation (2014) *Millennial Banking Insight and Opportunities* <https://www.fico.com/millennial-quiz/pdf/fico-millennial-insight-report.pdf> - dostęp 26/04/2019

Forest H., Rose D., (2015) *Delighting Customers and Democratizing Finance: Digitalization and the Future of Commercial Banking* [http://cib.db.com/docs_new/GTB_Digitalisation_Whitepaper_\(DB0388\).pdf](http://cib.db.com/docs_new/GTB_Digitalisation_Whitepaper_(DB0388).pdf)

Goldman Sachs (2014) *Millennials: coming of age*

²⁴⁹ E. Ślęzak: *Innowacyjność Blockchain jako rozproszonego rejestru danych (DLT)*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu nr 527/2018, s. 255-263

<https://www.goldmansachs.com/insights/archive/millennials/> - dostęp 26/04/2019

Główny Urząd Statystyczny (2017) *Ludność. Stan i struktura oraz ruch naturalny w przekroju terytorialnym*, Warszawa s.67-68

Jeong H. Y., Patti J., F., (2017) *Mobile Financial Technology AND Consumers' Financial capability in the United States* Journal of Education & Social Policy, Vol. 7, No. 1, March 2017, s. 80-93

Kim, Y., Park, Y.J., Choi, J. (2016) *The Adoption of Mobile Payment Services for „Fintech”* International Journal of Applied Engineering Research, 11(2), p. 1058-1061

Markowski, K., Tymoczko, D. (2018) *Rozwój system finansowego w Polsce w 2017 roku* Narodowy Bank Polski - <https://www.nbp.pl/systemfinansowy/rozwoj2017.pdf>

McAuley, D. (2015) *What is Fintech?* Wharton Fin-Tech Conf. 22.10.2015

PR News <https://prnews.pl/raport-prnews-pl-liczba-placowek-bankowych-iii-kw-2018-439007>

PR News <https://prnews.pl/raport-prnews-pl-liczba-placowek-bankowych-iii-kw-2017-431565>

Shiller, R. J. *Finanse a dobrobyt społeczny*, PTE. Warszawa 2016

Singer P. *Petera Singera kilka uwag o etyce, technologii i przyszłości ludzkości*, Kwartalnik Urzędu Patentowego RP nr 2018/4. Warszawa 2018.

Ślęzak, E.: *Innowacyjność Blockchain jako rozproszonego rejestru danych (DLT)*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu nr 527/2018, s. 255-263

Zaleska, M. (redakcja naukowa) *Świat bankowości – DIFIN*, Warszawa 2018

dr Magdalena Hryniewicka

Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego

Wydział Społeczno-Ekonomiczny

Instytut Ekonomii i Finansów

PROGRAM OPERACYJNY INTELIGENTNY ROZWÓJ - ZAŁOŻENIA I EFEKTY

Streszczenie

Fundusze unijne od okresu przedakcesyjnego są interesującym tematem do podejmowania rozważań na łamach wielu publikacji książkowych²⁵⁰, artykułów naukowych²⁵¹, tak naprawdę stanowią przedmiot badań od piętnastu lat. Celem artykułu jest zaprezentowanie Programu Operacyjnego Inteligentny Rozwój, którego beneficjentami są przede wszystkim przedsiębiorstwa, oraz omówienie jego wykorzystania zarówno w poszczególnych osiach programu jak i województwach Polski. W tym celu przeprowadzono analizę danych zastanych wykorzystując przede wszystkim dokumenty programowe oraz sprawozdania.

Summary

EU funds, which have been an interesting subject since the pre-accession period to consider in many books and scientific papers, have actually been the subject of research for fifteen years. The aim of the article is to present the Smart Development Operational Programme, the beneficiaries of which are primarily companies, and to discuss its use in both the individual axes of the programme and the provinces of Poland. Therefore, an analysis of the secondary data exchanged was carried out using mainly the programme documents and reports.

Słowa kluczowe: Program Operacyjny Inteligentny Rozwój, fundusze unijne

Program Operacyjny Inteligentny Rozwój

Okres programowania 2014-2020r. przyniósł Polsce najwyższą spośród innych krajów unijnych pomoc finansową przekazaną na realizację poszczególnych Programów Operacyjnych w wysokości 82,5 mld euro. Perspektywa na lata 2014-2020 jest wdrażana w Polsce poprzez 6 krajowych programów operacyjnych zarządzanych przez Ministerstwo Rozwoju oraz 16 programów regionalnych zarządzanych przez Urzędy Marszałkowskie. Projekty skierowane do sektora przedsiębiorstw można znaleźć w każdym z programów operacyjnych, jednak te nakierowane przede wszystkim na przedsiębiorstwa znajdują się w Programie Operacyjnym Inteligentny Rozwój (PO IR). Jest to drugi co do wielkości środków program, na który przeznaczono 8,6 mld euro z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i nieco ponad 1,5 mld euro prywatnych i państwowych środków krajowych. Jego celem jest finansowanie badań, rozwoju i innowacji. Jego zasadniczą zaletą jest to, że duży nacisk został położony na wspólne prowadzenie przedsięwzięć badawczo-rozwojowych, które znajdują praktyczne zastosowanie w konkretnym przedsiębiorstwie („Od pomysłu do rynku” - to główne założenie tego programu).

²⁵⁰ Szerzej np: Churski P., *Czynniki rozwoju regionalnego i polityka regionalna w Polsce w okresie integracji europejskiej*, Wyd. Naukowe Uniwersytetu im. A. Mickiewicza w Poznaniu, Poznań 2008; (2) Czernasty W. (red) *Gospodarka Polski po akcesji do Unii Europejskiej. Wymiar ekonomiczno-społeczny*, Wyd. Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, Poznań 2011; (3) Kotowicz-Jawor J., *Wpływ funduszy strukturalnych UE na transfer wiedzy do przedsiębiorstw*, INE PAN, Warszawa 2012; (4) Szlachta J., Woźniak J.(red.) *Rozwój regionalny Polski w warunkach reformy europejskiej polityki spójności w latach 2007-2013*, KPZK PAN, Warszawa 2007, A .Filipek, Europejskie Fundusze 2014-2020, Placet 2015 Warszawa.

²⁵¹ Szerzej np: Gorynia M., *Luka konkurencyjna w przedsiębiorstwach a przystąpienie Polski do Unii Europejskiej*, Gospodarka Narodowa, 2000, nr 10 Pietrzyk I., *Regionalne implikacje europejskiej integracji gospodarczej dla Polski*, Zeszyty Naukowe nr 721, AE, Kraków 2006

Tabela 1. Osie priorytetowe, działania i poddziały Programu Operacyjnego Inteligentny Rozwój

OŚ PRIORYTETOWA 1 WSPARCIE PROWADZENIA PRAC B+R PRZEZ PRZEDSIĘBIORSTWA	
Działanie 1.1 Projekty B+R przedsiębiorstw	• <i>Badania przemysłowe i prace rozwojowe realizowane przez przedsiębiorstwa</i> • <i>Prace B+R związane z wytworzeniem instalacji pilotażowej/demonstracyjnej</i>
Działanie 1.2 Sektorowe programy B+R	
Działanie 1.3 Prace B+R finansowane z udziałem funduszy kapitałowych	• <i>Wsparcie projektów badawczo- rozwojowych w fazie preseed przez fundusze typu proof of concept - BRIDGE Alfa</i> • <i>Publiczno-prywatne wsparcie prowadzenia prac badawczo-rozwojowych z udziałem funduszy kapitałowych - BRIDGE VC</i>
OŚ PRIORYTETOWA 2 WSPARCIE OTOCZENIA I POTENCJAŁU PRZEDSIĘBIORSTW DO PROWADZENIA DZIAŁALNOŚCI B+R+I	
Działanie 2.1 Wsparcie inwestycji w infrastrukturę B+R przedsiębiorstw	
Działanie 2.2 Otwarte innowacje - wspieranie transferu technologii	
Działanie 2.3 Proinnowacyjne usługi dla przedsiębiorstw	• <i>Proinnowacyjne usługi IOB dla MŚP</i> • <i>Bony na innowacje dla MŚP</i> • <i>Umiejscowienie Krajowych Klastrow Kluczowych</i> • <i>Ochrona własności przemysłowej</i> • <i>Design dla przedsiębiorców</i>
Działanie 2.4 Współpraca w ramach krajowego systemu innowacji	• <i>Centrum analiz i pilotaży nowych instrumentów – inno_LAB</i> • <i>Monitoring Krajowej Inteligentnej Specjalizacji</i>
Działanie 2.5 Programy akceleratorne	
OŚ PRIORYTETOWA 3 WSPARCIE INNOWACJI W PRZEDSIĘBIORSTWACH	
Działanie 3.1 Finansowanie innowacyjnej działalności MŚP z wykorzystaniem kapitału podwyższonego ryzyka	• <i>Inwestycje w innowacyjne start-upy – Starter</i> • <i>Inwestycje grupowe aniołów biznesu w MŚP – BizNest</i> • <i>Fundusz Pożyczkowy Innowacji</i> • <i>Konkurencyjny Ogólnopolski Fundusz Funduszy Innowacyjnych</i> • <i>Wsparcie MŚP w dostępie do rynku kapitałowego - 4 Stock</i>
Działanie 3.2 Wsparcie wdrożeń wyników prac B+R	• <i>Badania na rynek</i> • <i>Kredyt na innowacje technologiczne</i> • <i>Fundusz gwarancyjny wsparcia innowacyjnych przedsiębiorstw</i>
Działanie 3.3 Wsparcie promocji oraz internacjonalizacji innowacyjnych przedsiębiorstw	• <i>Polskie Mosty Technologiczne</i> • <i>Marka Polskiej Gospodarki - Brand</i> • <i>Wsparcie MŚP w promocji marek produktowych – Go to Brand</i>
OŚ PRIORYTETOWA 4 ZWIĘKSZENIE POTENCJAŁU NAUKOWO-BADAWCZEGO	
Działanie 4.1 Badania naukowe i prace rozwojowe	• <i>Strategiczne programy badawcze dla gospodarki</i> • <i>Regionalne agendy naukowo-badawcze</i> • <i>Innowacyjne metody zarządzania badaniami</i> • <i>Projekty aplikacyjne</i>
Działanie 4.2 Rozwój nowoczesnej infrastruktury badawczej sektora nauki	
Działanie 4.3 Międzynarodowe Agendy Badawcze	
Działanie 4.4 Zwiększanie potencjału kadrowego sektora B+R	
OŚ PRIORYTETOWA 5 POMOC TECHNICZNA	
Działanie 5.1 Pomoc techniczna	

Źródło: Opracowanie własne na podstawie dokumentów Programowych 2014-2020

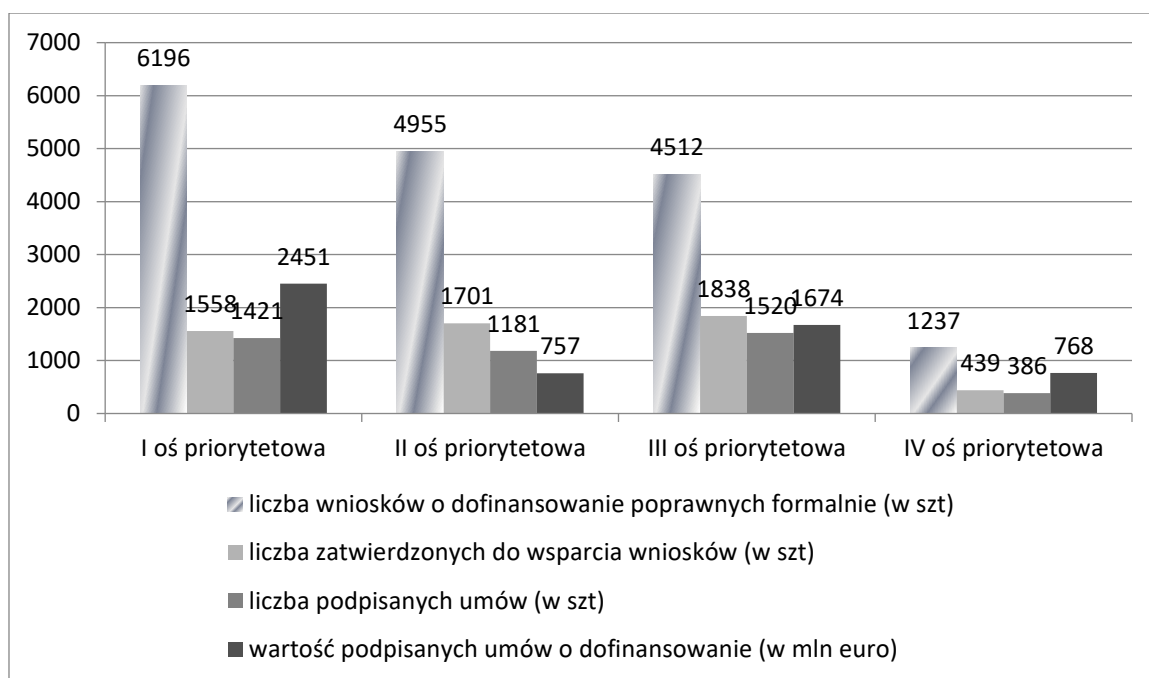
Jak wynika z danych zaprezentowanych w tabeli 1 ogółem Program Operacyjny Inteligentny Rozwój składa się z pięciu osi priorytetowych, 16 działań i (26) poddziałań. Jest to program

nakierowany przede wszystkim na pomoc przedsiębiorcom, w tym także mikro, małym i średnim. Poprzez wsparcie bezpośrednie i pośrednie ma on wspierać szeroko pojętą innowacyjność firm, o zasięgu krajowym lub międzynarodowym, obejmującą działania o charakterze naukowym, technicznym, organizacyjnym, ale także finansowym czy handlowym. W ramach pierwszej i trzeciej osi priorytetowej wyszczególniono po trzy działania, w ramach drugiej - pięć działań, czwartej - cztery oraz piątej jedno działanie. Uszczegółowieniem a jednocześnie ułatwieniem dla beneficjentów w ubieganiu się o fundusze są podziałania, które pozwalają na dokonanie dokładniejszej i bardziej precyzyjnej klasyfikacji poszczególnych projektów.

Ogółem na lata 2014-2020 na realizację całego Programu Operacyjnego Inteligentny Rozwój przewidziano łącznie ze środków unijnych i krajowych nieco ponad 10 mld euro. Biorąc pod uwagę obszary wsparcia objęte najwyższym dofinansowaniem unijnym to zdecydowanie najwyższy udział, z budżetu przewidzianego na realizację przedsięwzięć skierowanych do sektora przedsiębiorstw stanowi pierwsza oś priorytetowa, której łączny udział wynosi nieco ponad 50% ogółu środków przeznaczonych na Program Operacyjny Inteligentny Rozwój (tj. ponad 4,5 mld euro). Z kolei na oś trzecią (wsparcie innowacji w przedsiębiorstwach) i czwartą (zwiększenie potencjału naukowo-badawczego) przewidziano po około 1,3 mld euro. Z kolei najniższą ilość środków unijnych oraz tych pochodzących ze wsparcia krajowego przewidziano na pomoc techniczną.

Liczbę i wartość umów realizowanych w ramach Programu Operacyjnego Inteligentny Rozwój w czterech osiach priorytetowych zaprezentowano na Wykresie 1.

Wykres 1 Liczba wniosków złożonych, zatwierdzonych, podpisanych oraz ich wartość w poszczególnych osiach priorytetowych (stan na 31.12.2018r.)



Uwaga: Nie uwzględniono Pomocy Technicznej

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Sprawozdania z Realizacji Programu Operacyjnego Inteligentny Rozwój za 2018r., lipiec 2019, Warszawa.

Jak wynika z zaprezentowanych na wykresie 1 danych najwięcej bo ponad 6 tys. wniosków poprawnych pod względem formalnym beneficjenci złożyli w ramach pierwszej osi priorytetowej nakierowanej na szeroko pojęte wsparcie prowadzenia prac B+R przez przedsiębiorstwa m.in. różne

badania, programy sektorowe czy też finansowanie poprzez fundusze kapitałowe. Istnieją duże dysproporcje pomiędzy wnioskami, które zostały złożone przez beneficjentów poprawnych pod względem formalnym w porównaniu z tymi, które zostały zaakceptowane do wsparcia. W przypadku pierwszej osi priorytetowej pomimo tego, że złożono najwięcej wniosków wsparciem objęto co czwarty z nich (zaledwie 25%). Głównym powodem takiego stanu były błędy popełniane przez beneficjentów, pomimo tego, że wniosek był poprawny pod względem formalnym (wszystkie dokumenty i załączniki się zgadzały) to często nie był on poprawny pod względem merytorycznym lub powinien być złożony w ramach innego poddziałania wówczas uzyskał by wsparcie. Najwięcej zatwierdzonych do wsparcia wniosków (nieco ponad 40%) w odniesieniu do złożonej liczby wniosków przypadło na trzecią oś priorytetową obejmującą wspieranie projektów innowacyjnych. Natomiast biorąc pod uwagę udział liczby podpisanych umów w liczbie wniosków zatwierdzonych do wsparcia to najwięcej nieco ponad 91% dotyczy pierwszej osi priorytetowej. W przypadku pozostałych osi priorytetowych także jest na wysokim poziomie i mieści się w granicach 69-87%. Warto także zauważyć, że wnioski o najwyższej jednostkowej wartości były złożone w ramach priorytetu czwartego tj. ponad 620 tys. euro, a te o ponad czterokrotnie niższej wartości jednostkowej przypadły na priorytet drugi (152 tys. euro).

W bardzo zróżnicowany sposób kształtowała się sytuacja w poszczególnych województwach na terenie Polski - tab.1.

Tabela 1. Liczba i wartość zawartych umów w poszczególnych województwach (stan na 31.12.2018r.)

Obszar objęty wsparciem	Liczba zawartych umów	Wartość zawartych umów (w mln euro)	Średnia jednostkowa wartość umowy (w tys. euro)
Dolnośląskie	306	331,4	1 083
Kujawsko-Pomorskie	248	207,7	838
Lubelskie	228	283,7	1 244
Lubuskie	60	60,7	1 012
Łódzkie	312	337,5	1 082
Małopolskie	516	553,7	1 073
Mazowieckie	754	524,7	696
Opolskie	72	94,4	1 311
Podkarpackie	350	337,2	963
Podlaskie	123	143,8	1 169
Pomorskie	333	287,9	865
Śląskie	513	432,8	844

Świętokrzyskie	106	101,5	958
Warmińsko-Mazurskie	142	163,0	1 148
Wielkopolskie	386	283,9	735
Zachodniopomorskie	84	57,6	686
Razem/średnia	4533	4 201,5	927

Źródło: Opracowanie i obliczenia własne na podstawie Sprawozdania z Realizacji Programu Operacyjnego Inteligentny Rozwój za 2018r., lipiec 2019, Warszawa.

Analiza danych zawartych w tabeli 1, pozwala na sformułowanie wielu interesujących wniosków, wśród ważniejszych należy wymienić:

- ogółem we wszystkich województwach zawarto 4533 umowy o łącznej wartości 4,2 mld euro, średnia wartość jednej umowy wyniosła 927 tys. euro;
- pod względem ilościowym zdecydowanie najwięcej umów zawarto w województwie mazowieckim tj. 754 (niespełna 17% w odniesieniu do wszystkich zawartych umów), a następnie w małopolskim i śląskim (odpowiednio: 516, 513). W pięciu województwach: dolnośląskim, łódzkim, pomorskim, podkarpackim oraz wielkopolskim z beneficjentami zawarto od 306 do 386 umów. Zdecydowanie najmniej umów podpisano w trzech województwach tj. w lubuskim, opolskim, zachodniopomorskim (odpowiednio: 60, 72, 84), i tym samym stanowiły one w każdym województwie niespełna 2% w odniesieniu do wszystkich zawartych umów;
- pod względem wartościowym na pierwszym miejscu uplasowało się województwo małopolskie a na drugim mazowieckie. Umowy o wysokich wartościach zawarto także w województwie: śląskim, łódzkim, podkarpackim i dolnośląskim. Natomiast te o najniższych wartościach przypadły na te same województwa w których zawarto najmniej umów pod względem ilościowym. W odniesieniu do wartości ogółem w trzech województwach (małopolskim, mazowieckim, śląskim) wartość zawartych umów mieści się w granicach 10-13%, w kolejnych siedmiu (łódzkie, podkarpackie, dolnośląskie, pomorskie, wielkopolskie, lubelskie, kujawsko-pomorskie) znalazła się w przedziale 4,9-8%, natomiast w czterech (warmińsko-mazurskie, podlaskie, świętokrzyskie, opolskie) wyniosła 2,2-3,8%, natomiast w pozostałych dwóch (lubuskie, zachodniopomorskie) nie przekroczyła 1,5% wartości wszystkich podpisanych umów;
- średnia wartość jednej podpisanej umowy w Polsce wyniosła 927 tys. euro, poniżej tej średniej znalazło się sześć województw. Pod tym względem nietypowo uplasowało się województwo opolskie, w którym średnia wartość jednej umowy była najwyższa w Polsce i wyniosła nieco ponad 1,31 mln euro, pomimo faktu iż w tym województwie zawarto niemalże najmniej umów o niskiej wartości ogółem w odniesieniu do całego kraju. W ośmiu województwach realizowano przedsięwzięcia o wartości powyżej 1 mln euro. Wobec czego są to projekty o wysokiej wartości jednostkowej, które w przyszłości przełożą się na rozwój danego regionu, a tym samym kraju;

Jak wynika z danych w tabeli 2 ogółem w ramach Programu Operacyjnego Inteligentny Rozwój według stanu na koniec grudnia 2018 r. zawarto 4533 umowy, z tego z przedsiębiorstwami prawie 97% (tj. 4383), o łącznej wartości nieco po 4,2 mld (z przedsiębiorstwami 4,19 mld euro). Średnia wartość jednej umowy to 958 tys. euro. Prawie 63% wszystkich umów zawarto z mikro i małymi przedsiębiorstwami, co należy ocenić pozytywnie bowiem rozwój tych przedsiębiorstw może mieć wpływ na cały sektor przedsiębiorstw, które będą zwiększały zatrudnienie i przekształcały się w coraz większe podmioty gospodarcze (mikro w małe, małe w średnie, średnie w duże). W tych podmiotach

średnia wartość jednej realizowanej umowy wyniosła 745 tys. euro w mikro i 698 tys. euro w małych przedsiębiorstwach. Pomimo faktu iż są to wartości najniższe w odniesieniu do pozostałych rodzajów przedsiębiorstw to i tak są one wysokie jak na podmioty zatrudniające do 50 osób. W odniesieniu do wartości zawartych umów z poszczególnymi rodzajami przedsiębiorstw warto podkreślić, że odnotowano niewielką różnicę pomiędzy podmiotami najmniejszymi a największymi, tym samym ich udział w wartości ogółem ukształtował się na bardzo zbliżonym poziomie około 27% w odniesieniu do wartości ogółem. Jednak w tym zakresie, jak i w pozostałych należy pamiętać o tym, że są to dane cząstkowe i najpełniejsza i najbardziej dokładna analiza danych będzie możliwa po zakończeniu okresu programowania, a nawet zgodnie z zasadą n+2, dwa lata po jego zakończeniu. W odniesieniu do podmiotów największych zatrudniających powyżej 250 osób, zawarto najmniejszą liczbę umów, jednak o ponad dwukrotnie wyższej wartości jednostkowej od średniej (2,18 mln. euro), wobec tego można wnioskować, że są to duże projekty o istotnym znaczeniu dla rozwoju gospodarki kraju. - Tab. 2

Tabela 2. Liczba i wartość podpisanych umów z przedsiębiorcami (stan na 31.12.2018r.)

	Liczba podpisanych umów	Wartość podpisanych umów (w mln euro)	Średnia wartość jednej umowy (w tys. euro)
mikro przedsiębiorstwa	1 470	1 095	745
małe przedsiębiorstwa	1 285	897	698
średnie przedsiębiorstwa	1 097	1 047	954
duże przedsiębiorstwa	531	1 159	2 183
Razem/średnia	4 383	4 198	958

Źródło: Opracowanie i obliczenia własne na podstawie Sprawozdania z Realizacji Programu Operacyjnego Inteligentny Rozwój za 2018r., lipiec 2019, Warszawa.

Wskaźniki czyli efekty Programu Operacyjnego Inteligentny Rozwój

Wskaźniki monitorowania dostarczają pewnych informacji odnośnie skuteczności i efektywności podejmowanych interwencji. Analiza porównawcza wielkości zakładanych z wykonanymi w wielu przypadkach pokazuje występowanie pomiędzy nimi znacznych rozbieżności. W tym zakresie w porównaniu z okresem programowania 2007-2015 podjęto działania mające na celu zmniejszenie tych rozbieżności. Polega ona na corocznej zmianie - zwiększeniu lub zmniejszeniu wartości docelowej celu pośredniego czy końcowego. Jednak według mnie takie podejście wprowadza dodatkowy chaos, z uwagi na fakt iż każdego roku zmienia się punkt odniesienia. Tym samym aby ustalić konkretną wartość i móc określić czy dany miernik został przeszacowany czy też niedoszacowany należy dokładnie przeanalizować sprawozdania z realizacji poszczególnych programów operacyjnych każdego roku.

Jednym z interesujących wskaźników rezultatu, który nie był brany pod uwagę w okresie programowania 2007-2015 jest średni czas zatwierdzania projektu (od złożenia wniosku o dofinansowanie do podpisania umowy). Jego wartość bazowa określona w programie wynosi 263 dni, natomiast wartość docelowa ustalona na 2023r. wynosi 160 dni, nieco krócej niż pół roku. Według danych ze sprawozdania na koniec 2018 r. średni czas dla beneficjenta od złożenia wniosku do podpisania umowy wyniósł 223 dni, zatem w odniesieniu do wartości bazowej został skrócony aż o 40 dni. Jednak wydaje się, że założenie w tym zakresie jest zbyt optymistyczne, bowiem z danych wynika, że czas zatwierdzania projektu jest ściśle uzależniony od liczby złożonych w danym roku wniosków a nie od chęci czy też niechęci pracowników. Z danych wynika, że najkrótszy czas wynoszący 152 dni przypadał na 2015 r., jednak jest to rok w którym składano niewiele wniosków, gdyż fundusze unijne dopiero były uruchamiane. Wbrew pozorom jest to bardzo istotny wskaźnik, bowiem z tym samym problemem borykały się przedsiębiorstwa aplikujące o fundusze unijne w

okresie 2007-2015.²⁵² W poprzednim okresie programowania z reguły proces ten trwał około 6 miesięcy, zatem określenie wartości bazowej na 2023r. na poziomie 160 dni nie skraca znacząco tego okresu. W opinii badanych przedsiębiorców, którzy uzyskali wsparcie był to zdecydowanie zbyt długi czas oczekiwania z uwagi na fakt iż wniosek zawiera szczegółowy kosztorys. Jak się okazało w kilku przypadkach po uzyskaniu informacji, że firma może otrzymać pomoc unijną, w ciągu tego okresu nastąpił wzrost kosztów pozycji uwzględnionych w kosztorysie, zatem wniosek był nieaktualny. To była główna przyczyna rozwiązywania umów lub rezygnowania z ich podpisywania.²⁵³ Wobec powyższego aby faktycznie skrócić czas zatwierdzania projektu należałoby w czasie poszczególnych konkursów zwiększyć zatrudnienie lub oddelegować innych pracowników do weryfikacji poszczególnych wniosków lub zlecić wykonywanie tych czynności innym osobom, czy też zaproponować pracownikom możliwość płatnych nadgodzin. Innym rozwiązaniem mogłoby być wprowadzenie w tym zakresie ogólnych regulacji, które wymuszałyby i jednocześnie skracały ten czas do trzech miesięcy, co jak wynika z mojej praktyki jest możliwe. W obecnym kształcie pomimo chęci skracania tego czasu w rzeczywistości jest to prawie niezauważalne dla potencjalnych beneficjentów.

W przypadku pozostałych wskaźników monitorowania z uwagi na wprowadzane coroczne zmiany w ich wartościach docelowych nie uzasadnione jest ich ocenianie na tym etapie tj. w połowie okresu programowania. Taka analiza będzie wartościowa po zakończeniu okresu programowania, jednak z uwagi na wprowadzane zmiany nieco utrudniona. Można przypuszczać, że takie działania mają na celu uniknięcie błędów, które wystąpiły w latach 2007-2013, bowiem w tym czasie wiele wskaźników była bardzo przeszacowana/niedoszacowana (w niektórych przypadkach nawet o kilaset procent). Głównym powodem występowania takiej sytuacji były przede wszystkim zbyt optymistyczne lub pesymistyczne założenia autorów programu. W celu uniknięcia takiej sytuacji postanowiono je rokrocznie zmieniać i dostosowywać do teraźniejszych warunków. W wyniku wprowadzanych systematycznie zmian można przypuszczać, że niemal wszystkie z nich zostaną zrealizowane w stu procentach. Jednak obecne wskaźniki monitorowania mają jeszcze jedną bardzo istotną zaletę w porównaniu z tymi z poprzedniego okresu programowania, a mianowicie jest ich znacznie mniej a ich sformułowanie jest bardziej konkretne i czytelne dla przedsiębiorców, którzy dokonują sprawozdawczości. Taką zmianę także należy ocenić pozytywnie, ponieważ jest ona znacznym ułatwieniem.

Wnioski

Okres programowania 2014-2020 jest ostatnim, w którym Polska mogła otrzymać tak znaczną pomoc unijną na realizację wielu różnorodnych przedsięwzięć. Kompleksowa ocena będzie możliwa po 2022 roku, pozwoli ona na ocenę wszystkich okresów programowania i na dokonanie różnych interesujących porównań. Program Operacyjny Inteligentny Rozwój jest kluczowym z punktu widzenia rozwoju przedsiębiorstw i został tak skonstruowany, aby wsparciem obejmował przede wszystkim podmioty gospodarcze. Z niniejszego artykułu wypływa wiele wniosków, wśród ważniejszych należy wymienić:

- Łącznie w całej Polsce we wszystkich województwach zawarto 4533 umowy o wartości 4,2 mld euro, zatem średnia wartość jednej umowy wyniosła 926 tys. euro (poniżej tej średniej znalazło się sześć województw). Pod względem ilościowym zdecydowanie najwięcej umów zawarto w województwie mazowieckim tj. 754 (niespełna 17% w odniesieniu do wszystkich zawartych umów), a następnie w małopolskim i śląskim (odpowiednio: 516, 513). Umowy o najwyższych wartościach w odniesieniu do wszystkich zawartych umów w ramach

²⁵² M. Hryniewicka, *Wpływ funduszy unijnych na rozwój sektora MSP w Polsce w latach 2007-2013*, Difin, Warszawa 2015 s. 296

²⁵³ M. Hryniewicka, *Wpływ funduszy unijnych na rozwój sektora MSP w Polsce w latach 2007-2013*, Difin, Warszawa 2015 s. 252-289 (Rozdział 5: Fundusze unijne dla przedsiębiorstw - badania ankietowe i wywiady).

Programu Operacyjnego Inteligentny Rozwój zawarto w trzech województwach (małopolskim, mazowieckim, śląskim), a ich wartość mieści się w granicach 10-13%.

- Z kolei jeśli weźmiemy pod uwagę podmioty gospodarcze, to w ramach tego programu operacyjnego skierowanego przede wszystkim do przedsiębiorstw zawarto prawie 97% wszystkich umów o łącznej wartości nieco ponad 4,1 mld euro. Taką konstrukcję programu należy ocenić pozytywnie w stosunku do okresu programowania 2007-2013, w którym umowy z przedsiębiorcami były podpisywane w każdym programie operacyjnym, w różnych działaniach i poddziałaniach, co utrudniało ich prawidłową analizę. W obecnym okresie programowania to właśnie Program Operacyjny Inteligentny Rozwój jest przede wszystkim nakierowany na rozwój przedsiębiorstw w różnych obszarach ich działalności.
- Skuteczność i efektywność działań podejmowanych w ramach programów operacyjnych można obserwować porównując wybrane wskaźniki charakteryzujące rezultaty osiągnięte na koniec danego roku z ich wartościami planowanymi (zakładanymi w momencie budowania programów). Analiza tych wielkości wskazuje na występowanie w przypadku niektórych z nich znacznych rozbieżności. Pomimo znaczącej poprawy jakości tych mierników w odniesieniu do poprzedniego okresu programowania, w tym m.in.: zmniejszenia ich liczby, nadal nie zawsze odzwierciedlają faktycznie udzieloną pomoc z powodu zbyt dużego stopnia ogólności czy też trudności w zweryfikowaniu ich prawdziwości.

Literatura

Churski P., *Czynniki rozwoju regionalnego i polityka regionalna w Polsce w okresie integracji europejskiej*, Wyd. Naukowe Uniwersytetu im. A. Mickiewicza w Poznaniu, Poznań 2008,

Czternasty W., (red) *Gospodarka Polski po akcesji do Unii Europejskiej. Wymiar ekonomiczno-społeczny*, Wyd. Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, Poznań 2011,

Gorynia M., *Luka konkurencyjna w przedsiębiorstwach a przystąpienie Polski do Unii Europejskiej*, Gospodarka Narodowa, 2000, nr 10,

Filipek A., *Europejskie Fundusze 2014-2020*, Placet 2015, Warszawa,

Pietrzyk I., *Regionalne implikacje europejskiej integracji gospodarczej dla Polski*, Zeszyty Naukowe nr 721, AE, Kraków 2006,

Hryniewicka M., *Wpływ funduszy unijnych na rozwój sektora MSP w Polsce w latach 2007-2013*, Difin, Warszawa 2015,

Kotowicz-Jawor J., *Wpływ funduszy strukturalnych UE na transfer wiedzy do przedsiębiorstw*, INE PAN, Warszawa 2012,

Sprawozdanie z Realizacji Programu Operacyjnego Inteligentny Rozwój za 2018r., lipiec 2019, Warszawa

Szlachta J., Woźniak J.(red.) *Rozwój regionalny Polski w warunkach reformy europejskiej polityki spójności w latach 2007-2013*, KPZK PAN, Warszawa 2007,

dr inż. Mateusz Jakubiak

AGH Akademia Górniczo-Hutnicza

EWOLUCJA USŁUG EKOSYSTEMOWYCH JAKO NOWEGO PODEJŚCIA DO KAPITAŁU NATURALNEGO

Streszczenie: Termin „usługi ekosystemowe” odnosi się do korzyści, jakie społeczeństwo może czerpać z ekosystemów. Usługi te stanowią wkład kapitału naturalnego w dobrobyt człowieka i obejmują zarówno dostarczanie konwencjonalnych towarów jak również pozarynkowe czy niematerialne korzyści, jakie czerpiemy z przyrody. Koncepcja zaczęła powstawać w latach 70-tych XX wieku, lecz dopiero wraz z rozwojem ekonomii ekologicznej została rozpowszechniona w latach 90-tych. Koncepcja łączy działalność ludzką z efektami jej bezpośredniego wpływu na przyrodę wskazując na konieczność rozliczania oddziaływania człowieka na środowisko. Usługi ekosystemowe pozwalają na interdyscyplinarną analizę oraz ocenę ekologiczną i ekonomiczną antropogenicznego korzystania ze środowiska jak i jego degradacji. Dzięki postrzeganiu ekosystemów również w kategoriach przeliczalnych wartości ekonomicznych potrzeba ich ochrony staje się bardziej widoczna, w szczególności w kręgach politycznych i decyzyjnych. Celem podjętej analizy jest prezentacja rosnącej świadomości istotności usług ekosystemowych i ewolucji powstających kolejnych klasyfikacji.

Summary: The term ‘ecosystem services’ refers to benefits that the society may derive from ecosystems. These services are a contribution of the natural capital to human well-being. This includes not only the supply of conventional goods but also non-market or intangible benefits that the humanity receives from the nature. The concept began to arise in the 1970s. However, it started to be widespread, together with the development of ecological economy, in the 90s. The concept combines human activity with its direct impact on the nature. It indicates the need of accounting of human impact on the environment. Ecosystem services allow for interdisciplinary analysis as well as for the ecological and economic assessment of anthropogenic use and degradation of the environment. Moreover, the perception of ecosystems also in terms of economic values makes the need for their protection more visible, especially for politicians and decision-makers. The aim of the analysis is to present a growing awareness of the importance of ecosystem services and the evolution of subsequent classifications.

Słowa kluczowe: ekonomia ekologiczna, klasyfikacja usług ekosystemowych, MEA, TEEB, CICES

Wprowadzenie

Nieustannie rozwijająca się gospodarka globalna na tyle intensywnie wykorzystuje kapitał naturalny, że społeczeństwo musi brać pod uwagę, iż działa w ramach ograniczonych zasobów ekosystemów²⁵⁴. Dlatego dalszy rozwój gospodarki, w interakcji z wyczerpywalnymi zasobami i ograniczoną zdolnością buforową biosfery, wymaga zmiany sposobów myślenia o środowisku. Prace badawcze, jak również rodzące się nowe oczekiwania społeczne względem globalnej polityki, znalazły swoje odzwierciedlenie w doktrynie zrównoważonego rozwoju postulującej takie zaspokajanie potrzeb obecnego pokolenia, aby nieumniejszone były szanse przyszłych pokoleń na zaspokojenie ich potrzeb. Powyższy cel sformułowany został po raz pierwszy w opublikowanym przez Światową Komisję ds. Środowiska i Rozwoju w 1987 r. raporcie „*Our Common Future*”. Zrównoważony rozwój stał się mocno ugruntowanym celem politycznym dopiero od Szczytu Ziemi w Rio de Janeiro w 1992 r. i szerokiej promocji dokumentu programowego - Agendy 21²⁵⁵. Daly (2007) wskazuje, że aby ludzkość mogła być pewna swojego funkcjonowania w daleko rozumianej przyszłości, musi dokonać przejścia do zrównoważonej gospodarki biorącej pod uwagę naturalne ograniczenia ekosystemów²⁵⁶. Jeśli nie podejmiemy realnych działań transformujących globalną gospodarkę, czeka nas katastrofa ekologiczna, która wpłynie na znaczne obniżenie standardu życia.

Celem podjętej analizy jest prezentacja rosnącej świadomości istotności usług ekosystemowych i ewolucji powstających kolejnych klasyfikacji. W artykule przedstawiono zmiany postrzegania środowiska przyrodniczego i kapitału naturalnego odzwierciedlone w rozwoju ekonomii ekologicznej a także wybrane teoretyczne aspekty oraz ewolucje systemów klasyfikacji usług ekosystemowych. Zastosowaną w artykule metodą badawczą jest analiza literatury przedmiotu oraz opracowanych systemów klasyfikacji.

Ekonomia ekologiczna i ewolucja wskaźników dobrobytu

²⁵⁴ Daly H. E., *Ecological Economics and Sustainable Development, Selected Essays of Herman Daly*, Books, Edward Elgar Publishing, 2007, s. 288

²⁵⁵ Lawn P. A. *Sustainable development: concept and indicators*, W: P. A. Lawn (red.) *Sustainable Development Indicators in Ecological Economics*, Edward Elgar Publishing, 2006, ss. 11-53

²⁵⁶ Daly H. E., *op. cit.*

Program działań politycznych rozpoczętych na Szczycie Ziemi ONZ w 1992 roku wskazał podstawy ekonomii ekologicznej jako nauki o zrównoważonym rozwoju²⁵⁷. Jak podaje Costanza i in. (2014), historycznych korzeni ekonomii ekologicznej można doszukiwać się co najmniej w XVII wieku, choć bezpośrednie korzenie sięgają lat 60-tych i 70-tych XX wieku²⁵⁸. Formalne zainicjowanie tej wielodyscyplinarnej dziedziny to 1989 rok, kiedy wydano pierwszy numeru czasopisma „Ecological Economics”²⁵⁹. Ekonomia ekologiczna rozpoczęła się od dość śmiałej obietnicy zmiany świata poprzez ugruntowanie badań i zastosowanie ekonomii w biofizycznych realiach ograniczonych zasobów przyrody oraz moralnych zobowiązaniach sprawiedliwego społeczeństwa²⁶⁰. Zadaniem wyznaczonym ekonomii ekologicznej jest przekroczenie tradycyjnych granic dyscyplin w celu rozważania wzajemnych powiązań między szeroko rozumianymi systemami ekologicznymi i ekonomicznymi²⁶¹. Powiązania między systemem gospodarczym a ekosystemem są niezwykle złożone i aby w pełni badać te zależności niezbędne jest branie pod uwagę aspektów biologicznych, fizycznych, chemicznych, ekonomicznych, politycznych, społecznych jak również kulturowych i etycznych²⁶². Brown i Timmerman (2015) zwracają uwagę, że ekonomia do tej pory zaniedbywała procesy związane między innymi z energią, materią, entropią czy ewolucją, co niestety stanowi istotne zagrożenie zarówno dla obecnego jak i przyszłego dobrobytu człowieka i innych organizmów²⁶³. Ekonomia ekologiczna jako interdyscyplinarny obszar badań przyjmuje holistyczne podejście do świata, w którym ludzkość stanowi jeden z elementów złożonego systemu. Człowiek odgrywa niezwykle ważną rolę ze względu na możliwość zrozumienia tego systemu i ukierunkowania zarządzania nim w celu zapewnienia zrównoważonego rozwoju. Ekonomia ekologiczna stara się doprowadzać do pełnego połączenia ekologii i ekonomii, koncentrując się bezpośrednio na problemach stojących przed ludzkością i na ekosystemach, od których zależy życie na Ziemi. Folke i in. (1994) wskazują jako zagadnienia problemowe ekonomii ekologicznej w szczególności: utrzymanie skali działalności człowieka jako zrównoważonej ekologicznie oraz sprawiedliwy podział zasobów i praw własności zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju czyli zarówno w ramach obecnego pokolenia, jak i między nim a przyszłymi pokoleniami, a także między ludźmi i innymi gatunkami²⁶⁴. Przemysłana alokacja zasobów rynkowych, jak i pozarynkowych, z zastosowaniem mechanizmów osiągania zrównoważonego rozwoju umożliwią nowoczesnemu społeczeństwu trwały rozwój i prosperowanie w świecie przyrody chronionym przed zniszczeniem ekologicznym²⁶⁵. Ponieważ przedmiotem ekonomii ekologicznej nie jest jedynie funkcjonalna i opisowa analiza związku między ekosystemami a systemami gospodarczymi pojawiało się pytanie, w jaki sposób relacje te można przeorganizować i zarządzać w sposób zrównoważony²⁶⁶. Ekonomia ekologiczna jest ukierunkowana zarówno na zrozumienie i wyjaśnienie otaczającego świata, ale także podejmuje działania w zakresie zarządzania gospodarką w oparciu o obraną ideę zrównoważonego funkcjonowania²⁶⁷.

Coraz częściej zwraca się uwagę, że stosowane do tej pory wskaźniki dobrobytu nie odzwierciedlają w pełni faktycznego stanu. Wskaźniki te kładą duży nacisk na transakcje rynkowe, a pomijają wyczerpywanie się surowców ze źródeł nieodnawialnych czy szkody w środowisku związane z jego nadmierną eksploatacją i

²⁵⁷ Erickson J. D., *Foreword. The Unfinished Journey of Ecological economics*. W: P.G. Brown, P. Timmerman (Red.) *Ecological Economics for the Anthropocene: An Emerging Paradigm*. Columbia University Press, 2015, ss. IX-XIII

²⁵⁸ Costanza, R., Cumberland, J.H., Daly, H., Goodland, R., Norgaard, R.B., Kubiszewski, I., Franco, C., *An Introduction to Ecological Economics, 2nd edition*. CRC Press, 2014, s. 356

²⁵⁹ Costanza R. *Ecological economics in 2049: Getting beyond the argument culture to the world we all want*, *Ecological Economics* 168, 2020

²⁶⁰ Erickson J. D., *op. cit.*

²⁶¹ Folke C., Hammer M., Costanza R., Jansson A., *About ISEE*, W: A. Jansson, M. Hammer, C. Folke, R. Costanza (red.) *Investing in Natural Capital: The Ecological Economics Approach To Sustainability*. International Society for Ecological Economics. 1994, ss. I-V

²⁶² Costanza R., *Ecological Economics: The Science and Management of Sustainability*, Columbia University Press, New York, 1991, s. 525; Baumgärtner S., Becker C., Frank K., Müller B., Quaas M., *Relating the philosophy and practice of ecological economics: The role of concepts, models, and case studies in inter- and transdisciplinary sustainability research*, *Ecological Economics* 67, 2008, ss. 384-393

²⁶³ Brown P. G., Timmerman P., *Introduction. The Unfinished Journey of Ecological economics*. W: P. G. Brown, P. Timmerman (red.) *Ecological Economics for the Anthropocene: An Emerging Paradigm*, Columbia University Press, 2015, ss. 1-13

²⁶⁴ Folke C., Hammer M., Costanza R., Jansson A., *Investing in Natural Capital – Why, What, and How?* W: A. Jansson, M. Hammer, C. Folke, R. Costanza (red.) *Investing in Natural Capital: The Ecological Economics Approach To Sustainability*. International Society for Ecological Economics. 1994, ss. 1-21

²⁶⁵ Folke C., i in. *op. cit.*

²⁶⁶ Costanza R., *Ecological Economics: The... op. cit.*

²⁶⁷ Baumgärtner i in. *op. cit.*

zanieczyszczeniem²⁶⁸. Przykładowo PKB tym kontekście nie jest miernikiem dobrobytu a raczej miarą ogólnej aktywności gospodarczej²⁶⁹. Wraz ze zmianą postrzegania gospodarki i uwzględnieniem polityki trwałego i zrównoważonego rozwoju wskaźniki dobrobytu zaczęły się przesuwać w stronę podejścia łączącego więcej dyscyplin. Próby opracowania interdyscyplinarnych wskaźników są podejmowane na styku zagadnień szeroko obejmujących rozwój gospodarczy, postęp społeczny, jakość życia, zdrowe społeczności ale także środowisko przyrodnicze i zasoby naturalne. W odpowiedzi na powyższe zapotrzebowanie ekonomia ekologiczna stworzyła przestrzeń do dyskusji na temat teoretycznych i analitycznych aspektów pomiaru zrównoważonego rozwoju i w konsekwencji opracowywania integracyjnych wskaźników łączących ekonomię i nauki przyrodnicze²⁷⁰. Rzucając wyzwanie konwencjonalnym wskaźnikom ekonomicznym zaczęto określać dobrobyt przez wskaźnik trwałego dobrobytu ekonomicznego ISEW (ang. *Index of Sustainable Economical Welfare*), wskaźnik rzeczywistego postępu - GPI (ang. *Genuine Progress Indicator*) czy wskaźnik rozwoju społecznego - HDI (ang. *Human Development Index*). Wskaźniki te obejmują szereg ekonomicznych, społecznych i środowiskowych korzyści oraz kosztów uznanych za mające znaczenie w społeczno-gospodarczych procesach²⁷¹. Coraz częściej społeczeństwa krajów rozwiniętych zwracają uwagę na wskaźniki bezpośrednio odnoszące się do kondycji środowiska przyrodniczego i wykorzystywania jego zasobów takie jak wskaźnik żyjącej planety - LPI (ang. *Living Planet Index*), ślad ekologiczny - EF (ang. *Ecological Footprint*) oraz wskaźniki dotyczące usług ekosystemów²⁷².

Usługi ekosystemowe jako nowe podejście do kapitału naturalnego

Koncepcja usług ekosystemowych określa ekosystemy jako zasoby kapitału naturalnego, które zapewniają ludzkości szereg długookresowych korzyści w postaci dóbr i usług²⁷³. Kapitał naturalny to dynamiczna struktura składająca się ze wszystkich komponentów środowiska przyrodniczego, zarówno biotycznych jak i abiotycznych, tworzących ekosystemy²⁷⁴. Rozpatrywać należy tu dwie kategorie: odnawialnego i nieodnawialnego kapitału naturalnego²⁷⁵. Costanza (1991) wskazuje, że dążenie do zrównoważonego rozwoju wymaga uwzględniania w rachunku ekonomicznym korzyści czerpanych z ekosystemów²⁷⁶. Aby było to możliwe należy określać ich wartości porównywalnie z wartościami towarów i usług ekonomicznych. Ze względu na wysoką złożoność oraz wzajemne powiązania ekosystemów wszelkie wyceny pieniężne kapitału naturalnego są obarczone szeregiem ograniczeń²⁷⁷. Nieodłącznym elementem wyceny powinno być ujęcie zakresu uszczuplenia ekosystemów, na jaki ludzkość może sobie pozwolić, a także naruszenia ich homeostazy jako skutku aktywności gospodarczej²⁷⁸. Koncepcja usług ekosystemowych zakłada, że ochrona i racjonalne korzystanie z zasobów przyrody jest niezbędnym warunkiem długoterminowej stabilności gospodarczej²⁷⁹. Przy czym wskazuje się, że usługi ekosystemowe zostały zaproponowane jako strategia odejścia od wizji: „ochrona kontra rozwój” w kierunku założenia: „ochrona dla rozwoju”²⁸⁰.

Początki rozwoju świadomości na temat społecznego i gospodarczego znaczenia usług ekosystemowych wskazuje się na koniec lat 60-tych i 70-tych. Sam termin „usługi ekosystemowych” został stworzony w 1981

²⁶⁸ Costanza R., i in. *op. cit.*

²⁶⁹ Daly H. E., *op. cit.*

²⁷⁰ Hezri A. A., Dovers S. R., *Sustainability indicators, policy and governance: Issues for ecological economics*, *Ecological Economics* 60 (1), 2006, ss. 86-99

²⁷¹ Lawn P. A. *op. cit.*

²⁷² Hezri A. A., Dovers S. R., *op. cit.*; WWF, *Living Planet Report 2010 Biodiversity, Biocapacity and Development*, World Wide Fund For Nature, Switzerland, 2010. s. 119

²⁷³ Costanza R., Daly H. E., *Natural Capital and Sustainable Development*, *Conservation Biology* 6(1), 1992, ss. 37-46; Daily, G. C., (red.). *Nature's services: societal dependence on natural ecosystems*, Island Press, Washington, DC. 1997, s. 392; MEA, *Ecosystems and human well-being: Synthesis*, Millennium Ecosystem Assessment, Island Press, Washington, D.C. 2005; TEEB, *The Economics of Ecosystems and Biodiversity*, The Economics of Ecosystems and Biodiversity: Ecological and Economic Foundations. London: Earthscan, 2010

²⁷⁴ Costanza R., *Ecological Economics: The... op. cit.*; Fiedor B., *Istota i wartościowanie kapitału naturalnego w ujęciu ekonomii ekologicznej*, *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu* 491, 2017, ss. 136-145

²⁷⁵ Costanza R., Daly H. E., *op. cit.*

²⁷⁶ Costanza R., *Ecological Economics: The... op. cit.*

²⁷⁷ Fiedor B., *op. cit.*

²⁷⁸ Costanza R., *Ecological Economics: The... op. cit.*

²⁷⁹ Gómez-Baggethun E., Ruiz Perez M., *Economic valuation and the commodification of ecosystem services*, *Progress in Physical Geography* 35(5), 2011, 613-628

²⁸⁰ Folke C., *The economic perspective: Conservation against development versus conservation for development*, *Conservation Biology* 20, 2006, ss. 686-688

roku²⁸¹. Rozpowszechnienie tej koncepcji poza wyspecjalizowane środowiska akademickie miało miejsce w latach 90-tych wraz z rozwojem dyscypliny ekonomii ekologicznej²⁸². Przełomowym momentem przejścia od teorii do polityki była zmiana sposobu postrzegania ekosystemów jaką wypracowano w dokumentach przyjętych na Szczycie Ziemi ONZ w 1992 roku, w szczególności w Konwencji o zachowaniu różnorodności biologicznej. Kolejne dekady przyniosły pierwsze kompleksowe ramy analizy usług ekosystemowych oraz rozwinięcie tej koncepcji poprzez opracowanie i publikacje metod identyfikacji i klasyfikacji usług ekosystemowych²⁸³. Kolejnym przełomowym krokiem do silnego umocowania usług ekosystemowych w międzynarodowej polityce ochrony środowiska było opublikowanie „Milenijnej oceny ekosystemów” (ang. *Millennium Ecosystem Assessment* - MEA) w 2005 roku²⁸⁴. Nauka i polityka środowiskowa na szczeblu międzynarodowym podjęły szereg wysiłków, aby znormalizować klasyfikacje usług ekosystemowych²⁸⁵ i szeroko wdrażać ich wycenę w kategoriach pieniężnych. Celem wyrażenia wartości usług ekosystemowych poprzez rynki jest stworzenie wymiernych ekonomicznych zachęt do ochrony środowiska²⁸⁶.

Konserwatorska ochrona przyrody, choć ma niezwykle długie tradycje, staje się niewystarczającym narzędziem ochrony ekosystemów i różnorodności biologicznej²⁸⁷. Dotychczasowe strategie ochrony opierające się zarówno na szeregu form ochrony obszarowej jak i na ochronie gatunkowej niewątpliwie w pewnym stopniu przyczyniły się do ochrony stanu środowiska przyrodniczego, jednak nie odwróciły globalnego trendu utraty siedlisk i zmniejszania bioróżnorodności²⁸⁸. Produkcja, konsumpcja i inne aktywności gospodarcze naruszają homeostazę ekosystemów. Skutki tej destabilizacji środowiska oddziałują na trwałość gospodarowania w wymiarze ekologicznym²⁸⁹. Coraz bardziej kurczące się zasoby środowiska wskazują na fakt, że również sama internalizacja kosztów zewnętrznych w rachunek ekonomiczny podmiotów korzystających ze środowiska (zgodnie z zasadą „zanieczyszczający płaci”, ang. *polluter pays principle*) nie może zagwarantować zachowania różnorodności biologicznej. Nowe podejście do środowiska i ochrony jego zasobów przed nadmiernym wykorzystywaniem w procesach gospodarczych wskazuje na potrzebę połączenia działalności ludzkiej z szerszymi efektami jej bezpośredniego wpływu na przyrodę i skuteczniejsze rozliczanie wpływu naszej cywilizacji na środowisko²⁹⁰. Naprzeciw tym oczekiwaniom wychodzi koncepcja „usług ekosystemowych”. Termin „usługi ekosystemowe” odnosi się do korzyści, jakie społeczeństwo może czerpać z ekosystemów. Usługi ekosystemowe nie tylko obejmują dostarczanie konwencjonalnych towarów (np. drewno, włókno, surowce) ale również pozarynkowe korzyści jakie czerpiemy z przyrody (np. czyste powietrze, regulacja klimatu, buforowanie powodzi) oraz inne niematerialne korzyści (np. rekreacja, dziedzictwo kulturowe i rozwój poznawczy)²⁹¹. Podstawą zastosowania koncepcji jest w pierwszym kroku identyfikacja usług dostarczanych przez rozpatrywany ekosystem a następnie ich wycena finansowa. Wycena usług ekosystemowych, będących do tej pory, jako dobra nierynkowe, usługami nie do końca rozpoznanymi a przede wszystkim o nieznannej wartości, służy coraz częściej jako ważne ekonomiczne narzędzie w podejmowaniu decyzji o kierunkach zagospodarowania przestrzeni publicznej, podjęcia działań ochronnych, rewitalizacyjnych czy innych inwestycji w tereny dostarczające tych usług. Koncepcja usług ekosystemowych pozwala na interdyscyplinarną analizę oraz ocenę ekologiczną i ekonomiczną antropogenicznego korzystania ze środowiska jak i jego degradacji²⁹². Usługi ekosystemowe wydają się być skutecznym narzędziem do ukazania informacji ekologicznych przystępnym językiem ekonomii i informowania społeczności lokalnych czy polityków o zależnościach człowieka od przyrody. Zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju przypisanie wartości pieniężnych poprzez wycenę usług ekosystemowych umożliwia porównanie finansowych i społecznych kosztów podejmowanych działań mających wpływ na środowisko przyrodnicze. Podejście do wyceny jako pragmatycznego i skutecznego narzędzia komunikowania wartości ekosystemów za

²⁸¹ Ehrlich, P.R., Ehrlich, A.H., *Extinction: the causes and consequences of the disappearance of species*. Random House, New York, 1981, s. 294

²⁸² Costanza R., *Ecological Economics: The... op. cit.*; Weitzman J., *Applying the ecosystem services concept to aquaculture: A review of approaches, definitions, and uses*. Ecosystem Services 35, 2019, 194-206

²⁸³ Daily, G. C., *op. cit.*

²⁸⁴ MEA *op. cit.*

²⁸⁵ Costanza, R., *Ecosystem services: multiple classification systems are needed*. Biological Conservation, 141, 2008, ss. 350-352; Haines-Young R., Potschin M., *Common International Classification of Ecosystem Services (CICES) 2011 update*, European Environment Agency, Brussels, 2011

²⁸⁶ Gómez-Baggethun E., Ruiz Perez M., *op. cit.*

²⁸⁷ MEA *op. cit.*; Gómez-Baggethun E., Ruiz Perez M., *op. cit.*

²⁸⁸ Armsworth P. R. Chan K. M. A. Daily G. C Ehrlich. P. R. Kremen C. Ricketts T. H. Sanjayan M. A. *Ecosystem-Service Science and the Way Forward for Conservation*, Conservation Biology 21 (6), 2007, 1383-1384

²⁸⁹ Fiedor B., *op. cit.*

²⁹⁰ Daily, G. C., *op. cit.*

²⁹¹ Daily, G. C., *op. cit.*

²⁹² Weitzman J., *op. cit.*

pomocą języka odzwierciedlającego dominujące poglądy polityczne i gospodarcze wydaje się zyskiwać szerokie poparcie²⁹³. Interdyscyplinarność usług ekosystemowych wynika ze złożoności i różnorodności środowiska przyrodniczego a także wzajemnego powiązania ekosystemów. Jednak ich wielowymiarowy charakter powoduje niejednokrotnie istotne problemy przy ich wycenie. W celu usystematyzowania i stworzenia ram, które mają być pomocne w identyfikacji usług niezbędnej do ich późniejszej oceny i wyceny, prowadzonych jest szereg badań obejmujących zarówno teoretyczne rozważania koncepcyjne jak i praktyczne wykorzystanie.

Rozwój systemów klasyfikacji usług ekosystemowych

Pierwszą próbę pogrupowania usług ekosystemów zaproponowano w 2005 roku w „Milenijnej ocenie ekosystemów” (MEA). Opracowanie przygotowane pod auspicjami ONZ zawierało podsumowanie stanu wiedzy na temat sytuacji przyrody na świecie kładąc nacisk na powiązania między usługami ekosystemów a jakością życia. MEA opiera się na klasyfikacji usług ekosystemowych na cztery kategorie: usługi zaopatrujące, regulacyjne, kulturowe i wspierające (tab. 1). Niewątpliwie publikacja MEA przyczyniła się istotnie do popularyzacji tematyki usług ekosystemowych oraz stanowiła solidną podstawę do dalszego rozwoju tej koncepcji. Jednak, jak wskazały kolejne opracowane klasyfikacje, zasady i metody klasyfikacji MEA obciążone są mankamentami²⁹⁴. Szereg dalszych rozważań nad klasyfikacją usług ekosystemowych wprowadziło niespójności w ocenie czerpanych korzyści z ekosystemów a także konsekwencji i działań w kierunku zrównoważonego użytkowania tych ekosystemów. Różnorodność systemów klasyfikacji przełożyła się nie tylko na wielorakość interpretacji samych usług ekosystemowych ale także na zróżnicowanie powiązanej z nimi terminologii i definicji w odniesieniu praktycznych zastosowań tej koncepcji. Różnice interpretacyjne dotyczą zarówno znaczenia struktury biofizycznej jak i usług pośrednich czy finalnych²⁹⁵.

Tabela 1. Chronologiczne zestawienie trzech najpopularniejszych systemów klasyfikacji usług ekosystemowych: MEA, TEEB i CICES.

Milenijna Ocena Ekosystemów - MEA (Millennium Ecosystem Assessment)			
Usługi zaopatrujące (Provisioning services)	Usługi regulacyjne (Regulating services)	Usługi wspierające (Supporting services)	Usługi kulturowe (Cultural services)
- żywność, - woda, - drewno, - włókna, - paliwo, ...	- regulacja klimatu, - oczyszczanie wody, - regulacja powodzi, - kontrola chorób, ...	- obieg składników odżywczych, - tworzenie gleby, - produkcja pierwotna, ...	- estetyczne, - duchowe, - edukacyjne, - rekreacyjne, ...
Ekonomia Ekosystemów i Bioróżnorodności - TEEB (The Economics of Ecosystems and Biodiversity)			
Usługi zaopatrujące (Provisioning services)	Usługi regulacyjne (Regulating services)	Usługi siedliskowe lub wspierające (Habitat or supporting services)	Usługi kulturowe (Cultural services)
- żywność, - surowce, - woda, - zasoby lecznicze	- lokalny klimat i jakość powietrza, - sekwestracja węgla, - ograniczanie rozmiarów kłesk żywiołowych, - oczyszczanie ścieków, - zapobieganie erozji i utrzymywanie żyzności gleby, - zapylenie, - kontrola biologiczna	- siedliska dla gatunków, - utrzymanie różnorodności genetycznej	- rekreacja oraz zdrowie psychiczne i fizyczne, - turystyka, - wartości estetyczne, inspiracja dla kultury, sztuki i projektowania, - przeżycia duchowe
Wspólna Międzynarodowa Klasyfikacja Usług Ekosystemów – CICES* (Common International Classification of Ecosystem Services)			

²⁹³ Gómez-Baggethun E., Ruiz Perez M., op. cit.

²⁹⁴ La Notte A., D’Amato D., Mäkinen H., Paracchini M. L., Liqueste C., Egoh B., Geneletti D., Crossman N. D., *Ecosystem services classification: A systems ecology perspective of the cascade framework*, Ecological Indicators 74, 2017, ss. 392–402

²⁹⁵ Boerema A., Rebelo A., J., Bodi M., B., Esler K., J., Meire P. *Are ecosystem services adequately quantified?* Journal of Applied Ecology 54, 2017, ss. 358–370

Usługi zaopatrujące (Provisioning services)	Usługi regulacyjne (Regulation & Maintenance services)	Usługi kulturowe (Cultural services)
▪ rośliny wykorzystywane dla celów konsumpcyjnych, surowcowych lub energetycznych (podział na uprawiane lądowe, uprawiane wodne oraz dziko żyjące), ▪ zwierzęta wykorzystywane dla celów konsumpcyjnych, surowcowych lub energetycznych (podział na hodowlane lądowe i wodne oraz dziko żyjące), ▪ materiał genetyczny z roślin, glonów i grzybów, ▪ materiał genetyczny ze zwierząt, ▪ inne.	▪ neutralizacja odpadów lub substancji toksycznych pochodzenia antropogenicznego poprzez procesy życiowe, ▪ ograniczanie uciążliwości pochodzenia antropogenicznego, ▪ regulacja przepływów i zdarzeń ekstremalnych, ▪ utrzymanie cykli życia, ochrona siedlisk i puli genowych, ▪ kontrola szkodników i chorób, ▪ regulacja jakości gleb, ▪ regulacja jakości wód, ▪ regulacja składu atmosfery i warunków atmosferycznych, ▪ inne.	▪ fizyczne i empiryczne interakcje ze środowiskiem przyrodniczym, ▪ intelektualne interakcje ze środowiskiem przyrodniczym, ▪ duchowe, symboliczne i inne interakcje ze środowiskiem przyrodniczym, ▪ inne cechy biotyczne o wartościach pozaużytkowych, ▪ inne.

*Dla czytelności porównania klasyfikacji w tabeli zaprezentowano sekcje i grupy a pominięto poziomy działu i klasy.

Źródła: MEA, *Ecosystems and human well-being: Synthesis*, Millennium Ecosystem Assessment, Island Press, Washington, D.C. 2005; www.teebweb.org/resources/ecosystem-services/ [dostęp: 02.11.2019]; Haines-Young, R., Potschin M.B. *Common International Classification of Ecosystem Services (CICES) V5.1. Guidance on the Application of the Revised Structure*, 2018 (dostępne na: www.cices.eu)

W 2007 roku na szczeblu międzynarodowym, z inicjatywy Niemiec i Komisji Europejskiej oraz przy wsparciu Programu ONZ ds. Środowiska (UNEP), zostały zainicjowane prace nad drugim istotnym przedsięwzięciem klasyfikującym usługi ekosystemowe Ekonomia Ekosystemów i Bioróżnorodności (The Economics of Ecosystems and Biodiversity – TEEB). TEEB był szerokim projektem, w ramach którego powstał cykl publikacji zwracających uwagę na rosnące koszty degradacji środowiska i na ocenę ekonomicznego znaczenia ekosystemów i bioróżnorodności. Podkreślano konieczność wyceny wartości usług ekosystemów po to, aby korzyści związane z ochroną przyrody stały się bardziej oczywiste w kręgach politycznych i decyzyjnych przyzwyczajonych do posługiwania się kategoriami ekonomicznymi²⁹⁶. Klasyfikacja TEEB doprecyzowała rozróżnienie między usługami a świadczeniami ekosystemów. Podział usług zaproponowanych w TEEB obejmował cztery grupy: usługi zaopatrujące, usługi regulacyjne, usługi siedliskowe lub wspierające oraz usługi kulturowe (tab. 1). Klasyfikacja, zaproponowana w MEA, obejmująca „usługi wspierające” nie była rozwijana w kolejnych pracach. W TEEB zamiast nich wskazano nową grupę tzw. usług siedliskowych, w tym „utrzymanie cykli życia” i „utrzymanie różnorodności genetycznej”²⁹⁷.

Ze względu na coraz większą liczbę opracowywanych klasyfikacji, w tym również w skali krajowej (np. UK National Ecosystem Assessment (UK NEA, 2011) Komisja Europejska i Europejska Agencja Środowiska (European Environment Agency – EEA) opracowały Wspólną Międzynarodową Klasyfikację Usług Ekosystemów (Common International Classification of Ecosystem Services – CICES). CICES jest ujednoliconym systemem, o strukturze hierarchicznej, którego celem nie jest zastąpienie innych klasyfikacji, ale umożliwienie tłumaczenia i porównywalność opracowań między różnymi systemami. Klasyfikacja ta została opracowana w ramach prac nad włączeniem wyceny usług ekosystemów do systemów rachunkowości i sprawozdawczości na poziomie krajowym²⁹⁸. Typologia wcześniejszych klasyfikacji usług ekosystemowych była podstawą do opracowania CICES, w której jednak istotnie rozwinęto i dopracowano klasyfikację. Nadano jej hierarchiczną strukturę, w której na najwyższym poziomie znajdują się „sekcje” dzielące usługi na trzy kategorie: zaopatrujące, regulacyjne i utrzymujące oraz kulturowe (tab. 1). Poniżej głównych „sekcji” podział obejmuje: „działy”, „grupy” i „klasy”²⁹⁹. Ze względu na dużą szczegółowość i wyraźne rozróżnienie między usługami ekosystemowymi a korzyściami z ekosystemów CICES jest obecnie jedną z najpopularniejszych klasyfikacji. Największą

²⁹⁶ Kronenberg J., Usługi ekosystemów – nowe spojrzenie na wartość środowiska przyrodniczego, W: A. Rzeńca (red.), *EkoMiasto#Środowisko. Zrównoważony, inteligentny i partycypacyjny rozwój miasta*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź, 2016, s. 63–88.

²⁹⁷ TEEB *op. cit.*

²⁹⁸ Haines-Yong, R. and Potschin, M. *CICES Version 4: Response to Consultation*, Centre for Environmental Management, University of Nottingham, 2012

²⁹⁹ Haines-Yong, R. and Potschin, M. *op. cit.*

rozpoznawalność zdobyła w Europie, ale wykorzystują ją naukowcy i decydenci na całym świecie³⁰⁰. Klasyfikacja, w swojej kaskadowej strukturze, opiera się na schemacie uzyskiwania przez ludzi dóbr i korzyści ekosystemowych z finalnych usług ekosystemowych. W CICES usługi ekosystemowe są określone jako usługi finalne, a struktura biologiczna i procesy biofizyczne są wskazane jako usługi pomocnicze lub pośrednie. Finalne usługi ekosystemowe to wkład, jaki ekosystemy wnoszą w dobrobyt człowieka jako przepływy³⁰¹.

Podsumowanie

Spółeczeństwa krajów rozwiniętych, których podstawowe potrzeby są zaspokojone, coraz bardziej dostrzegają i doceniają korzyści, jakie czerpią ze środowiska. Podążając za rosnącą świadomością ekologiczną i wzrastającym społecznym oczekiwaniem rozwoju nie tylko trwałego, ale i zrównoważonego, zarówno naukowcy jak i organizacje zajmujące się ochroną środowiska starają się dostarczyć społeczeństwu nowe narzędzia wpływające na racjonalne gospodarowanie kapitałem naturalnym. Z drugiej strony, rosnący konsumpcjonizm i gospodarka coraz intensywniej korzystająca z ograniczonych zasobów przyrody wymagają od decydentów nałożenia ram i ograniczeń na eksploatację środowisk. W tym kontekście wydaje się, że omówiona w artykule koncepcja zastosowania usług ekosystemowych, jako narzędzia do identyfikacji i wyceny korzyści czerpanych przez społeczeństwo z ekosystemów, jest pewną rewolucją w procesach decyzyjnych. Dzięki rozwojowi kolejnych, coraz bardziej dopracowanych klasyfikacji, identyfikacja i wycena usług ekosystemowych staje się coraz łatwiejsza do zastosowania. O ile na świecie koncepcja ta, poprzez integrację zagadnień ekologicznych z ekonomicznymi, stała się narzędziem działań zarówno naukowych jak i praktycznych, to w Polsce dopiero zaczyna zdobywać popularność.

Literatura

1. Armsworth P. R., Chan K. M. A., Daily G. C., Ehrlich, P. R., Kremen C., Ricketts T. H., Sanjayan M. A. *Ecosystem-Service Science and the Way Forward for Conservation*, Conservation Biology 21 (6), 2007, 1383-1384
2. Baumgärtner S., Becker C., Frank K., Müller B., Quaas M., *Relating the philosophy and practice of ecological economics: The role of concepts, models, and case studies in inter- and transdisciplinary sustainability research*, Ecological Economics 67, 2008, ss. 384-393
3. Boerema A., Rebelo A., J., Bodi M., B., Esler K., J., Meire P. *Are ecosystem services adequately quantified?* Journal of Applied Ecology 54, 2017, ss. 358-370
4. Brown P. G., Timmerman P., *Introduction. The Unfinished Journey of Ecological economics*. W: P. G. Brown, P. Timmerman (red.) *Ecological Economics for the Anthropocene: An Emerging Paradigm*, Columbia University Press, 2015, ss. 1-13
5. Costanza R., *Ecological Economics: The Science and Management of Sustainability*, Columbia University Press, New York, 1991, s. 525
6. Costanza R., Daly H. E., *Natural Capital and Sustainable Development*, Conservation Biology 6(1), 1992, ss. 37-46.
7. Costanza, R., *Ecosystem services: multiple classification systems are needed*. Biological Conservation, 141, 2008, ss. 350-352
8. Costanza, R., Cumberland, J.H., Daly, H., Goodland, R., Norgaard, R.B., Kubiszewski, I., Franco, C., *An Introduction to Ecological Economics*, 2nd edition. CRC Press, 2014, s. 356
9. Costanza R. *Ecological economics in 2049: Getting beyond the argument culture to the world we all want*, Ecological Economics 168, 2020
10. Daily, G. C., (red.). *Nature's services: societal dependence on natural ecosystems*, Island Press, Washington, DC. 1997, s. 392
11. Daly H. E., *Ecological Economics and Sustainable Development, Selected Essays of Herman Daly*, Books, Edward Elgar Publishing, 2007, s. 288
12. Ehrlich, P.R., Ehrlich, A.H., *Extinction: the causes and consequences of the disappearance of species*. Random House, New York, 1981, s. 294
13. Erickson J. D., *Foreword. The Unfinished Journey of Ecological economics*. W: P.G. Brown, P. Timmerman (Red.) *Ecological Economics for the Anthropocene: An Emerging Paradigm*. Columbia University Press, 2015, ss. IX-XIII
14. Fiedor B., *Istota i wartościowanie kapitału naturalnego w ujęciu ekonomii ekologicznej*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu 491, 2017, ss. 136-145

³⁰⁰ La Notte A., i in. *op. cit.*

³⁰¹ Potschin M., Haines-Young R., 2016. *Defining and measuring ecosystem services.*, W: M. Potschin, R. Haines-Young, R. Fish, R.K Turner (rds.), *Routledge Handbook of Ecosystem Services*. Routledge, Taylor & Francis Group, 2016; La Notte A., i in. *op. cit.*

15. Folke C., Hammer M., Costanza R., Jansson A., *Investing in Natural Capital – Why, What, and How?* W: A. Jansson, M. Hammer, C. Folke, R. Costanza (red.) *Investing in Natural Capital: The Ecological Economics Approach To Sustainability*. International Society for Ecological Economics. 1994, ss. 1-21
16. Folke C., Hammer M., Costanza R., Jansson A., *About ISEE*, W: A. Jansson, M. Hammer, C. Folke, R. Costanza (red.) *Investing in Natural Capital: The Ecological Economics Approach To Sustainability*. International Society for Ecological Economics. 1994, ss. I-V
17. Folke C., *The economic perspective: Conservation against development versus conservation for development*, *Conservation Biology* 20, 2006, ss. 686–688
18. Gómez-Baggethun E., Ruiz Perez M., *Economic valuation and the commodification of ecosystem services*. *Progress in Physical Geography* 35(5), 2011, 613-628
19. Haines-Young R., Potschin M., *Common International Classification of Ecosystem Services (CICES) 2011 update*, European Environment Agency, Brussels, 2011
20. Haines-Yong, R. and Potschin, M. *CICES Version 4: Response to Consultation*, Centre for Environmental Management, University of Nottingham, 2012
21. Hezri A. A., Dovers S. R., *Sustainability indicators, policy and governance: Issues for ecological economics*, *Ecological Economics* 60 (1), 2006, ss. 86-99
22. Kronenberg J., Usługi ekosystemów – nowe spojrzenie na wartość środowiska przyrodniczego, W: A. Rzeńca (red.), *EkoMiasto#Środowisko. Zrównoważony, inteligentny i partycypacyjny rozwój miasta*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź, 2016, s. 63–88.
23. La Notte A., D’Amato D., Mäkinen H., Paracchini M. L., Liqueste C., Egoh B., Geneletti D., Crossman N. D., *Ecosystem services classification: A systems ecology perspective of the cascade framework*, *Ecological Indicators* 74, 2017, ss. 392–402
24. Lawn P. A. *Sustainable development: concept and indicators*, W: P. A. Lawn (red.) *Sustainable Development Indicators in Ecological Economics*, Edward Elgar Publishing, 2006, ss. 11-53
25. WWF, *Living Planet Report 2010 Biodiversity, Biocapacity and Development*, World Wide Fund For Nature, Switzerland, 2010. s. 119
26. MEA, *Ecosystems and human well-being: Synthesis*, Millennium Ecosystem Assessment, Island Press, Washington, D.C. 2005
27. Potschin M., Haines-Young R., 2016. *Defining and measuring ecosystem services.*, W: M. Potschin, R. Haines-Young, R. Fish, R.K Turner (rds.), *Routledge Handbook of Ecosystem Services*. Routledge, Taylor & Francis Group, 2016
28. Haines-Young, R., Potschin M.B. *Common International Classification of Ecosystem Services (CICES) V 5.1. Guidance on the Application of the Revised Structure 2018*. (dostępne na: www.cices.eu)
29. TEEB, *The Economics of Ecosystems and Biodiversity*, The Economics of Ecosystems and Biodiversity: Ecological and Economic Foundations. London: Earthscan, 2010
30. Weitzman J., *Applying the ecosystem services concept to aquaculture: A review of approaches, definitions, and uses*. *Ecosystem Services* 35, 2019, 194-206

dr Andrzej Jakubowicz

Polskie Towarzystwo Ekonomiczne
Rada Naukowa

SPADEK I WZROST GOSPODARCZY W OKRESIE TRANSFORMACJI POLSKIEJ GOSPODARKI

Streszczenie

Celem referatu jest przedstawienie jak kształtował się Produkt Krajowy Brutto (PKB) w przekroju poszczególnych ekip politycznych sprawujących rządy w Polsce w okresie 30 – lecia polskiej transformacji gospodarczej. Praktycznie wszystkie ekipy sprawujące rządy w Polsce realizowały politykę zgodną z nurtem neoliberalnym w ekonomii.

We wrześniu 1989 r w wyniku porozumienia pomiędzy siłami politycznymi w Polsce powstał Rząd z premierem Tadeuszem Mazowieckim oraz wicepremierem i ministrem finansów Leszkiem Balcerowiczem – głównym realizatorem przemian gospodarczych. Przygotowano pakiet ustaw regulujących proces reformowania polskiej gospodarki, który został przyjęty przez Sejm Kontraktowy 28.12 1989 r. Treść ustaw była ukierunkowana na wprowadzenie w Polsce gospodarki rynkowej. Wobec przedsiębiorstw państwowych zastosowano: restrykcyjną politykę kredytową, podatek od ponadnormatywnych wypłat wynagrodzeń, liberalizację cel importowych.

W pierwszych dwóch latach transformacji spadek PKB wynosił: w 1990 r – 13,8%; w 1991 r – 10,3%. Począwszy od 1992 r przez cały okres transformacji notuje się wzrost PKB. Poziom roku 1989 został osiągnięty w 1996 r. Najwyższe średnioroczne przyrosty PKB notuje się za rządów Lewicy w latach 1994 – 1997 = 8,0% oraz w okresie rządów PIS w latach 2006 – 2007 = 6,5%. W pozostałych okresach przyrosty PKB nie przekraczały 5,0%. Najniższe były w okresach rządów PO (3,8% i 3,2%); był to okres światowego kryzysu gospodarczego i w tym okresie w innych krajach notowano spadek PKB. W ostatnich 4 latach średnioroczny wzrost PKB wynosi 4,3% (dla 2019 r przyjęto szacunek 4,0%)

Polska jest liderem wzrostu PKB w naszym Regionie w okresie 30 – lecia transformacji gospodarczej (2018:1990=277,2); w następnej kolejności są: Słowacja, Słowenia , Białoruś i Czechy. Zdecydowanym outsiderem jest Ukraina (spadek niemal o 50%).

Jeżeli chodzi o PKB *per capita* Polskę wyprzedzają następujące kraje: Czechy, Słowenia, Słowacja, Litwa, Estonia. Kraje Regionu wykazują duży dystans w stosunku do krajów zachodnich. Polski PKB *per capita* stanowi w porównaniu do: USA 48,8%; Niemiec 57,3%; Francji 67,7%; a Luksemburga tylko 28,1%.

Summary

The aim of the paper is to show how the gross domestic product (GDP) was developed in the cross-sectional political teams of Poland's governments during 30 years period of the Polish economic transition. Practically all the teams in Poland have implemented a policy compatible with neoliberalism in economics.

In September of 1989 as the result of the agreement between political forces in Poland, the government with Prime Minister Tadeusz Mazowiecki and Deputy Prime Minister and Finance Minister Leszek Balcerowicz – the main man in economic transformation – was formed. There is a package set Regulating the process of reforming the Polish economy, which was adopted by the Contractual Sejm 28.12 1989; the content of the laws was geared towards the introduction of the market economy in Poland. A restrictive credit policy, a punitive tax on excessive wage payments, liberalisation of import prices were applied to state enterprises.

In the first two years of transformation, GDP declined and was: in 1990 minus 13.8, 2%; in 1991 minus 10.3%. Since 1992 until now (2019) Polish GDP growth has been recorded throughout the transition period. The level of the year 1989 was reached in 1996. The highest GDP growth rates are quoted in the left-wing government between 1994 and 1997 = 8.0% and in the period of the PIS rule between 2006 and 2007. In other periods, GDP growth did not exceed 5.0%. The lowest were during the periods of the PO (3.8% and 3.2%); It was a period of the global economic crisis and in this period in other countries there was a decline in GDP. In the last 4 years, the average annual GDP growth is 4.3% (for 2019, 4.0% estimate was assumed).

Poland has been a clear leader in GDP growth in our region in the thirty years since 1989. Between 1990 and 2018 Polish GDP grew by 272,2%. It is followed by the GDP growth of: Slovakia, Slovenia, Belarus, and the Czech Republic, in that order. An outlier here is Ukraine whose GDP has declined in that period by about 50%.

In terms of GDP growth *per capita* Poland has been outpaced by: the Czech Republic, Slovenia, Slovakia, Lithuania and Estonia. In that regard the countries of the central east European region lag behind the western countries. Poland generates 48,8% of GDP *per capita* of the USA, 57,3% of Germany, 67,7% of France and only 28,1 of Luxembourg.

Słowa kluczowe

produkt krajowy brutto, transformacja gospodarcza, wzrost gospodarczy, neoliberalizm, prywatyzacja

Spis treści

1. Wstęp
2. Wpływ ustaw regulujących proces reformowania polskiej gospodarki i skutki ich zastosowania
3. Rezultaty gospodarcze w przekroju poszczególnych ekip sprawujących rządy
 - 3.1 Założenia metodologiczne
 - 3.2 Pierwsze cztery lata (1990 – 1993)
 - 3.3 Rządy Lewicy – I okres (1994 – 1997)
 - 3.4 Rządy Prawicy (1998 – 2001)
 - 3.5 Rządy Lewicy – II okres (2002 – 2005)
 - 3.6 Dwa lata Prawa i Sprawiedliwości (2006 – 2007) – PIS I okres
 - 3.7 Rządy Platformy Obywatelskiej (2008 – 2015)
 - 3.8 Rządy Prawa i Sprawiedliwości (2016 – 2019) – PIS II okres
 - 3.9 Średnioroczny wzrost PKB w okresie 30 – lecia
4. Polska na tle innych krajów regionu

1. Wstęp

Celem referatu jest przedstawienie jak kształtował się Produkt Krajowy Brutto (PKB) w przekroju poszczególnych ekip politycznych sprawujących rządy w Polsce w okresie 30 – lecia polskiej transformacji gospodarczej.

Ograniczona objętość referatu nie pozwoliła na przeprowadzenie szerszej oceny przebiegu transformacji polskiej gospodarki. Krytyczną ocenę tego procesu zawarłem w referacie na Konferencję Naukową w Uczelni Vistula w dniu 20 maja 2019 r. (1)

W swoim referacie po syntetycznym przedstawieniu ustaw określających kształt przeprowadzanych reform (pkt 2) prezentuję kształtowanie się PKB w przekroju ekip sprawujących władzę w 30 – leciu (pkt 3).

Chcąc w pełni ocenić wpływ rozwoju i osiągnięć polskiej gospodarki na poziom życia ludności naszego kraju należy zdać sobie sprawę z ułomności kategorii ekonomicznej PKB. Mam tu na myśli nie tyle ułomności metodologiczne tego wskaźnika, ile fakt, że w polskim PKB zawarty jest duży udział firm zagranicznych funkcjonujących na terenie Polski. Rozmiary PKB to wielkość wytworzona na terenie Polski i nie w pełni przekłada się na dobrobyt społeczeństwa. Zyski firm zagranicznych transferowane są do krajów ich pochodzenia, do tego dochodzą patologie cen transferowych, zwolnienia podatkowe. W tabelach dot. PKB GUS podaje tzw. „dochód netto z zagranicy” który stanowi „różnicę między należnościami jednostek krajowych od podmiotów zagranicznych a zobowiązaniami jednostek krajowych wobec podmiotów zagranicznych”. Po jej uwzględnieniu uzyskujemy kategorię „Produkt Narodowy Brutto” (PNB). Ta różnica w przypadku Polski jest ujemna – właśnie ze względu na funkcjonujące u nas firmy zagraniczne. W poszczególnych latach – procentowo w stosunku do PKB – wielkość ta kształtuje się różnie, np. dla roku 2003 wynosi 1,5 %, dla roku 2004 wynosi 4,4%, dla roku 2005 wynosi 2,0 %. Wydaje się jednak że różnica ta nie w pełni oddaje wpływ firm zagranicznych na kształtowanie polskiego PNB; jest zdecydowanie zaniżona. Wniosek ten nasuwa się np. z analizy „Listy 500” za 2018 r. W Liście tej z wyłącznym kapitałem zagranicznym jest 25% przedsiębiorstw (w pierwszej setce 37%) a do tego trzeba doliczyć przedsiębiorstwa z częściowym udziałem kapitału zagranicznego.

2. Wpływ ustaw regulujących proces reformowania polskiej gospodarki i skutki ich zastosowania

Zgodnie z ustaleniami dokonanymi pomiędzy siłami politycznymi w Polsce („nasz prezydent, wasz premier”) 12 września 1989 r. powstał nowy Rząd. Premierem został Tadeusz Mazowiecki, a wicepremierem i ministrem finansów Leszek Balcerowicz. W ciągu kilku miesięcy przygotowany został pakiet ustaw, regulujących proces reformowania polskiej gospodarki zwany „Planem Balcerowicza”.

Ze względu na ograniczenia objętości referatu nie wymieniamy literalnie wszystkich ustaw; ograniczymy się do prezentacji skutków ich wdrożenia. Ustawom tym przyświecał duch modnego wówczas nurtu w ekonomii

- neoliberalizmu. Zasada „minimum państwa w gospodarce” - to była nowa religia; wszystko co prywatne jest lepsze od państwowego. Zgodnie z tą zasadą przedsiębiorstwa państwowe stały się największym wrogiem dla naszych reformatorów. Druga zasada – już nie pisana - to preferencje dla zagranicy.

Najważniejsze zasady polityki gospodarczej wobec przedsiębiorstw państwowych ustalone pakietem ustaw to:

- restrykcyjna polityka kredytowa; niezgodnie z zasadą nie działania prawa wstecz zastosowano wysokie oprocentowanie wobec już zaciągniętych kredytów;

- podatek od ponadnormatywnych wypłat wynagrodzeń który dotyczył tylko przedsiębiorstw państwowych;

- daleko idąca liberalizacja cła importowych, czyli preferencje dla dostawców zagranicznych; przedsiębiorstwa krajowe nie wytrzymywały konkurencji. (2)

Ustawy te były ukierunkowane na sprywatyzowanie polskich przedsiębiorstw państwowych. Sejm Kontraktowy nie sprzeciwił się temu i uchwalił je 28 grudnia 1989 r a prezydent Wojciech Jaruzelski dbając o to, żeby nie być postrzeganym jako „hamulcowy” podpisał je bez wahania. Z dniem 1 stycznia 1990 roku rozpoczął się proces przemiany polskiej gospodarki, zwany „transformacją gospodarczą”. Gwałtownie spadł dochód narodowy, Polacy tracili miejsca pracy, zarobki i oszczędności całego życia. Dorobek całych pokoleń które zbudowały potężny przemysł leżał w gruzach. Zlikwidowane zostały całe gałęzie przemysłu – elektronika, włókiennictwo, hutnictwo, przemysł stoczniowy. Ideologia i przeświadczenie o własnej nieomyślności przyświecały głównemu reformatorowi Leszkowi Balcerowiczowi, który w pierwszych latach transformowania gospodarki nadawał kierunek przemianom.

W Polsce w owym czasie panowała specyficzna atmosfera. Nastąpiło pewnego rodzaju odreagowanie po okresie realnego socjalizmu, w którym własność prywatna była dyskryminowana. Nastąpiło odwrócenie sytuacji, rodzaj odwetu po okresie poprzednim – własność państwowa znalazła się w niełasce. Sytuacja ta została spotęgowana panującym wówczas neoliberalnym nurtem w ekonomii. Tym częściowo można tłumaczyć nonszalancki stosunek do własności państwowej, który w skutkach objawiał się brakiem gospodarności i nieracjonalnymi decyzjami.

Panował chaos, doktrynerstwo, uległość wobec zagranicy, beztroska o mienie państwowe i los bezrobotnych. Zaniżano wartość prywatyzowanych przedsiębiorstw, przepłacano doradców zagranicznych – posiadających rzekomo unikalną wiedzę, zwalniano zagraniczne firmy z płacenia podatku dochodowego. (3)

Ekstremalnym, jednostkowym przypadkiem patologii w procesie prywatyzacji była sprzedaż po zaniżonej cenie firmie amerykańskiej supernowoczesnego Zakładu Produkcji Papieru i Celulozy w Kwidzynie, przy równoczesnym zwolnieniu nabywcy z płacenia podatku dochodowego. (4)

Duże straty w majątku narodowym spowodował program Narodowych Funduszy Inwestycyjnych. Zarządzały nimi firmy zagraniczne, które same dokonywały ostatecznych modyfikacji zasad zarządzania tymi Funduszami (gdzie był nasz Rząd – Suchocka i Lewandowski?). Po pięciu latach zarządzania tymi Funduszami zagraniczne firmy zarobiły równowartość połowy wartości prywatyzowanych przedsiębiorstw doprowadzając ponad 400 przedsiębiorstw do bankructwa. 57 przedsiębiorstw zostało wykupionych przez kapitał zagraniczny po ulgowych cenach. Przedsiębiorstwa zniknęły, a państwo nasze zapłaciło jeszcze za to ogromne kwoty pieniędzy, które wypłynęły jako „żywa gotówka” na zagraniczne konta.(5)

Do wyjątkowych patologii należy również zaliczyć likwidację PGR – ów. Było to posunięcie wyjątkowo nieprzemyślane i niepotrzebne, zrealizowane wyłącznie z powodów doktrynerskich (czasy premiera Bieleckiego i wicepremiera Balcerowicza). Nagłe wdrożenie ustawy spowodowało, że setki tysięcy ludzi znalazło się poza marginesem życia. To nie tylko bezrobocie, spekulacja państwową ziemią i wydatki państwa na zasiłki. To również niedożywione dzieci, młodzież bez możliwości kształcenia, pijaństwo, kradzieże i morderstwa. W imię czego? W imię „rozwiązań systemowych”. (6)

Przy panującej wówczas w kraju atmosferze społeczeństwo na ogół akceptowało nawet takie posunięcia władz jak wyżej opisane. Wszystkim przyświecała myśl – forsowana przez rządzących w środkach masowego przekazu – że „teraz wyrzeczenia są potrzebne, po to żeby później było lepiej”. Znawczy gospodarki jednak byli przekonani, że proces destrukcji poszedł za daleko. Kiedy postanowiłem podjąć się próby oceny polskiej transformacji gospodarczej przekonałem się jak duża jest ilość publikacji, opracowań, listów otwartych krytykujących prawne i organizacyjne rozwiązania gremiów decyzyjnych (rządów) realizujących transformację polskiej gospodarki.

Wśród krytyków należy wymienić uznane autorytety, m. in. prof. Witolda Kieżuna, Tadeusza Kowalika, Zdzisława Sadowskiego, Pawła Bożyka, Andrzeja Karpińskiego, Kazimierza Poznańskiego. Oceny rezultatów polskiej transformacji gospodarczej dokonywał też w licznych publikacjach prof. Grzegorz Kołodko. Na szczególną uwagę – ze względu na jednostkową dokumentację procesów prywatyzacyjnych zasługują prace Ryszarda Słazaka (7). Były też memoranda przedkładał przez Polską Akademię Nauk i Polskie Towarzystwo Ekonomiczne.

Niestety wszystkie te publikacje i wystąpienia były kompletnie nieskuteczne. Realizatorzy przemian gospodarczych byli głusi na głosy rozsądku, a memoranda chowali do szuflady. Oczywiście było też wiele publikacji stanowiących apologię przyjętych rozwiązań. Trzeba tu wymienić przede wszystkim głównego reformatora Leszka Balcerowicza, Waldemara Kuczyńskiego i wielu innych, którzy byli realizatorami przemian.

Niestety zarzut apologii dotyczy również świata nauki. Mam na myśli np. dużą publikację (799 stron) pracowników naukowych Szkoły Głównej Handlowej p. t. Transformacja systemowa w Polsce (2010 rok). Poprawność teoretyczna jak też rzetelność danych statystycznych są tu oczywiście zachowane. Tendencyjność i nierzetelność tej publikacji polega na tym czego jej brakuje. A brakuje jakiegokolwiek próby oceny przebiegu i rezultatów przeprowadzonej transformacji. Jeżeli już są – to same pozytywy lub beznamiętne rozważania teoretyczne. Tak jakby nasza transformacja gospodarcza odbyła się bez kosztów. A przecież społeczne koszty były bardzo wysokie. Żaden z autorów (w. w.) odnoszących się krytycznie do polskiej transformacji nie został w tej publikacji wymieniony. Komu i czemu ma służyć taka publikacja? Takich laurek jest zresztą więcej – nie tylko na piśmie ale i w wypowiedziach polityków. Nikt dotychczas nie przeprowadził bilansu zysków i strat naszej przemiany gospodarczej. I to jest zadanie nauki, a nie bezkrytyczna aprobata przyjętych rozwiązań.

3. Rezultaty gospodarcze w przekroju poszczególnych ekip sprawujących rząd

3.1 Założenia metodologiczne

Kształtowanie się PKB w przekroju poszczególnych ekip politycznych sprawujących władzę przedstawiono odnosząc jego rozmiary w rozpatrywanych latach do roku kończącego rząd poprzedniej ekipy. Dokonano szczegółowych, autorskich obliczeń wychodząc od rozmiarów PKB w cenach bieżących. Tę wielkość korygowano uwzględniając wzrost cen w danym roku uzyskując dla każdego roku wartości porównywalne w cenach roku poprzedzającego początek sprawowania władzy danej ekipy. Tak uzyskane wielkości stanowiły podstawę obliczeń dynamiki PKB w kolejnych latach.

Opierano się na danych liczbowych prezentowanych w Rocznikach Statystycznych GUS; w zakresie rozmiarów PKB Dział „Rachunki narodowe”, Tablica 1 Dochód narodowy brutto (ceny bieżące) a w zakresie wskaźników wzrostu cen Dział „Ceny”, tablica „Wskaźniki cen produktu krajowego brutto, popytu końcowego i nakładów inwestycyjnych”.

Jeżeli dane były korygowane wstecz w następnych wydaniach Rocznika Statystycznego, korekty te uwzględniano (ta uwaga nie dotyczy zmian wynikających z przyjęcia metodologii ESA 2010; w Roczniku Statystycznym 2014 zmieniono dane za lata 1995 – 2012). W związku z tym dane prezentowane w tym artykule mogą w niewielkim stopniu różnić się w stosunku do innych publikacji, również powołujących się na dane GUS, ale nie uwzględniających korekt.

W szczególności zmiany dotyczą:

- Roku 1995 – uwzględniono doszacowanie „szarej strefy” (Rocznik Statystyczny 1998 s.499 – 500); na skutek tego wzrost wyniósł 13,8%, a nie jak pierwotnie podano 7%;

- Lat 2001 i 2002 – z obliczeń autorskich wynika - wychodząc od wartości PKB w cenach bieżących – że wzrost PKB w obydwóch w.w. latach wynosi 5,2% a według danych GUS w cenach stałych wyniósł odpowiednio 1% i 1,4%; nie miało to większego wpływu na średnie 4 – letnie (ok. 1%).

W niektórych publikacjach można spotkać rozważania który rok przyjąć za poprzedzający początek procesów transformacyjnych: 1988 czy 1989, a więc który rok przyjąć za podstawę odniesienia rezultatów lat następnych. Otóż z metodologicznego punktu widzenia zdaniem autora nin. referatu prawidłowe jest przyjęcie roku 1989, ponieważ procesy transformacyjne „rozkręciły się” dopiero od początku 1990 roku; natomiast z punktu widzenia rachunkowego jest to bez znaczenia, bowiem rozmiary PKB w tych obydwóch latach różnią się minimalnie. PKB w cenach bieżących (stare ceny) w 1988 r. wynosił 29.628,7 mld złotych, a w 1989 r. po wyeliminowaniu wzrostu cen (398,5%) wyniósł 29.691,0 mld złotych. Różnica wynosi 0,2 %.

3.2 Pierwsze cztery lata (1990 – 1993)

Wprawdzie w tym okresie funkcjonowały cztery rządy ale to 4 – lecie ma cechy wspólne, rzutujące na cały okres polskiej transformacji gospodarczej, został więc potraktowany łącznie.

W okresie tym funkcjonowały rządy:

- Tadeusza Mazowieckiego (12.09.1989 r – 25.11.1990 r)
- Jana Krzysztofa Bieleckiego (12.01.1991 r – 5.12.1991 r)
- Jana Olszewskiego (23.12.1991 r. - 6.06.1992 r)
plus 33 dni Waldemara Pawłaka – do 10.07.1992 r
- Hanny Suchockiej (11.07.1992 r – 18.10.1993 r)

Dominującą rolę w tym okresie odgrywał Leszek Balcerowicz który był wicepremierem i ministrem finansów od września 1989 r do grudnia 1991 r.

Ważną rolę odgrywali ministrowie przekształceń własnościowych:

- Waldemar Kuczyński (14.09.1990 r – 12.01.1991 r)
- Janusz Lewandowski (styczeń 1991 r – grudzień 1991 r)
oraz (lipiec 1992 r – październik 1993 r)

Okres ten cechuje niezwykle gwałtowna, niekorzystna zmiana w gospodarce i poziomie życia społeczeństwa. Dynamika produktu krajowego brutto w tym okresie przedstawiona jest na Rysunku 1. Spadek PKB w latach 1990 – 1991 w stosunku do 1989 r wyniósł 22,7 %, a spadek w całym 4 -leciu po minimalnym „odbiciu” począwszy od 1992 r wyniósł 19,1%.Spadek ten był największy spośród krajów naszego regionu które podjęły realizację procesów transformacyjnych.

3.3 Rządy lewicy – I okres (1994 – 1997)

Była to koalicja Sojuszu Lewicy Demokratycznej i Polskiego Stronnictwa Ludowego.

W okresie tym funkcjonowały rządy:

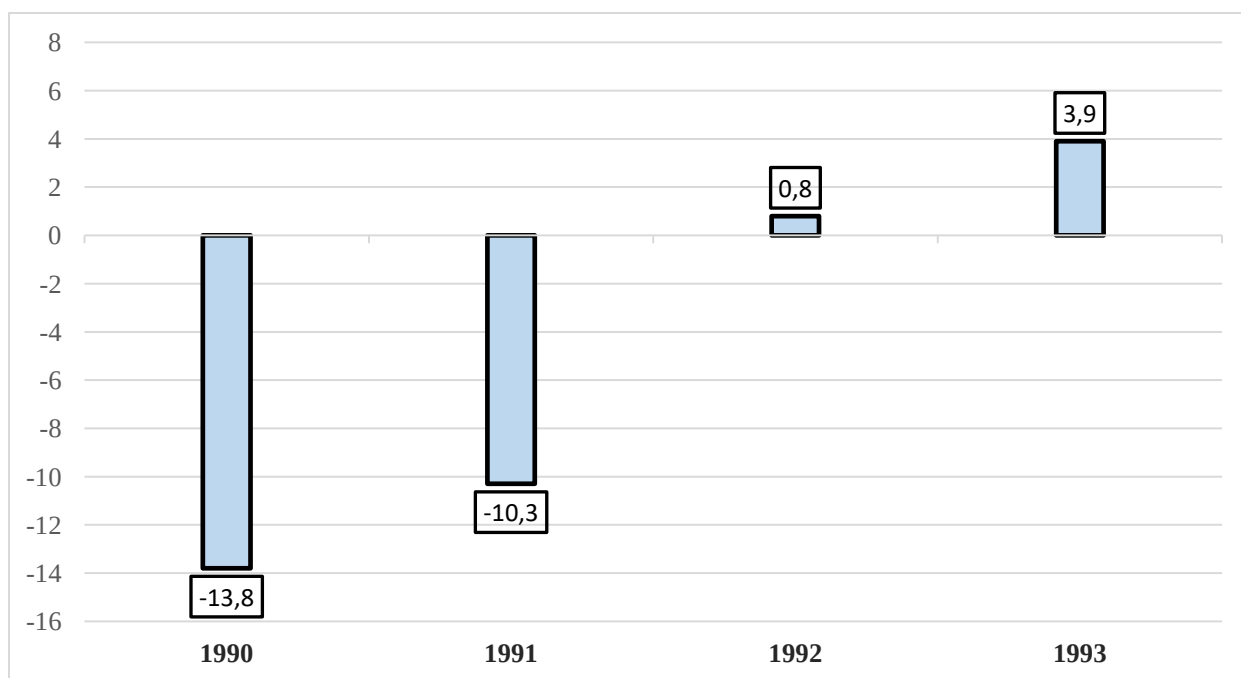
- Waldemara Pawłaka od października 1993 r do lutego 1995 r
- Józefa Oleksego od lutego 1995 r do lutego 1996 r
- Włodzimierza Cimoszewicza od lutego 1996 r do października 1997 r

W tym czasie dużą rolę odgrywał Grzegorz Kołodko – wicepremier i minister finansów. Kołodko opracował „Strategię dla Polski”, której założenia wdrażał w bieżącej pracy rządu.

Rysunek 1. Dynamika produktu krajowego brutto - lata 1990–1993 - Pierwsze 4 lata
w %)

(

Podstawa odniesienia: Rok 1989



Spadek w latach 1990 – 1991 = -22,7%

Spadek w 4-leciu po minimalnym „odbiciu” w 1992 r = - 19,1%

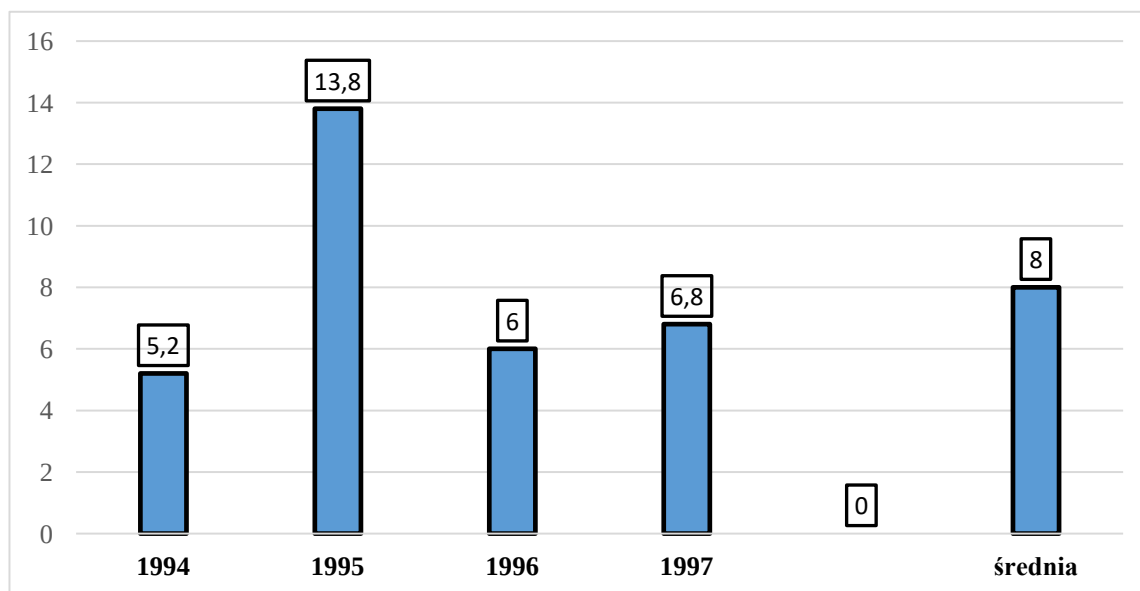
Rządząca koalicja podjęła walkę z ostrym kryzysem gospodarki. Efekty są widoczne w wynikach. Wyniki te są najlepsze w historii całego 30 – lecia polskiej transformacji gospodarczej. Dynamikę produktu krajowego brutto w tym okresie prezentuje Rysunek 2. Średnia wzrostu gospodarczego w tym okresie to 8% rocznie, a łączny przyrost PKB to 35,6%. Komentarza wymaga wzrost PKB w 1995r w wysokości 13,8% którego nie spotkałem w żadnej publikacji powołującej się na dane GUS. W Roczniku Statystycznym 1995 wzrost ten wykazano na poziomie 7,0%, ale w Roczniku Statystycznym 1998 dokonano korekty, doszacowując rezultaty „szarej strefy”. W nin. opracowaniu uwzględniono tę korektę.

Komentując wyniki wzrostu gospodarczego w latach 1994 – 1997 warto podkreślić, że poziom PKB z 1989 r osiągnięty został w 1996 r. PKB w 1989 r wynosił 11.831,9 mln zł (po denominacji) a PKB w 1996 r po eliminacji wzrostu cen wynosił 12.144,3 mln zł.

Rysunek 2. Dynamika produktu krajowego brutto - lata 1994–1997 – Rządy lewicy I okres

(w %)

Podstawa odniesienia: Rok 1993



Łączny przyrost = 35,6%

3.4 Rządy prawicy (1998 – 2001)

Pod koniec 1997 r. rządy objęła Akcja Wyborcza Solidarność. Premierem został Jerzy Buzek (funkcjonował pod przemożnym wpływem Mariana Krzaklewskiego) a wicepremierem i ministrem finansów Leszek Balcerowicz. Ministrem Skarbu Państwa był Emil Wąsacz.

Rząd ten przeprowadzał z większym lub mniejszym powodzeniem (raczej zdecydowanie mniejszym) cztery reformy: administracji terytorialnej, lecznictwa i ochrony zdrowia, ubezpieczeń emerytalnych oraz oświaty i wychowania. W okresie rządów prawicy nastąpiło „schłodzenie „gospodarki; średnia wzrostu PKB wyniosła 4,7% wobec 8% poprzedniej ekipy. Obrazuje to Rysunek 3.

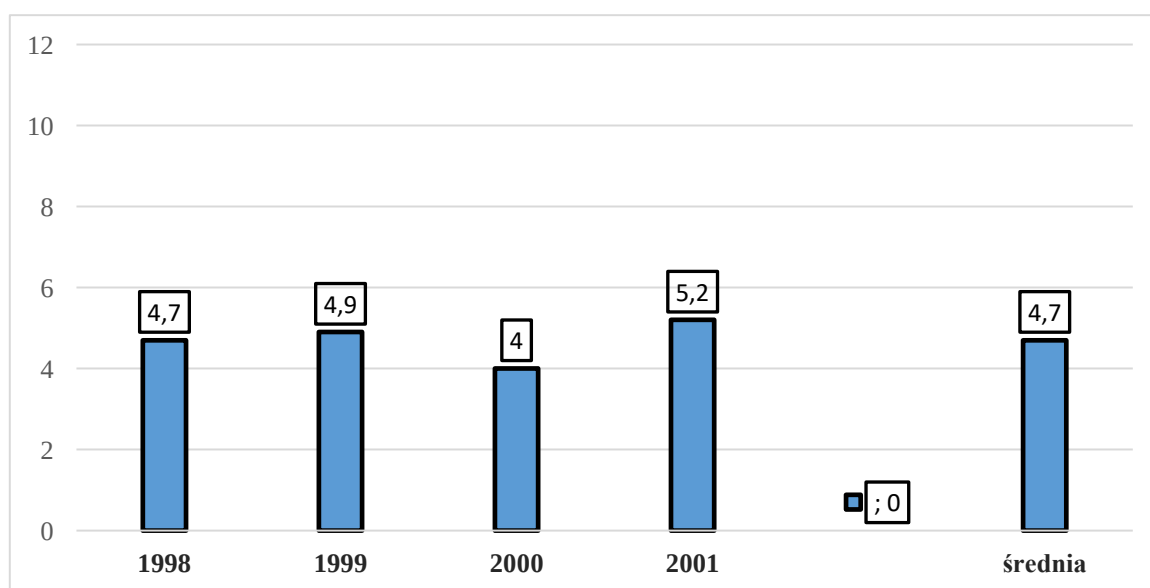
Rządy AWS – uświetliły się bardzo szkodliwym aktem – przekazaniem w ręce zagraniczne całego systemu finansowego. Pod koniec koalicji lewicowej udział obcego kapitału w bankach wynosił 20%. Za czasów prawicy udział ten zwiększył się do 75%. (8) W rezultacie w tym okresie następowała nie tylko wyprzedaż gospodarki i finansów kapitałowi zagranicznemu, ale też nastąpiło spowolnienie gospodarki.

Rządy AWS – u zakończyły się klęską w wyborach parlamentarnych które odbyły się 23 września 2001 r.

Rysunek 3. Dynamika produktu krajowego brutto - lata 1998–2001 – Rządy prawicy (w %)

(w

Podstawa odniesienia: Rok 1997



Łączny przyrost = 20,1%

3.5 Rządy lewicy – II okres (2002 – 2005)

Premierem został Leszek Miller a wicepremierami byli kolejno Grzegorz Kołodko i Jerzy Hausner. Rząd ten próbował odrabiać zaniechania poprzedniej ekipy. Spektakularnym dokonaniem tego rządu było obniżenie podatku CIT do 19%.

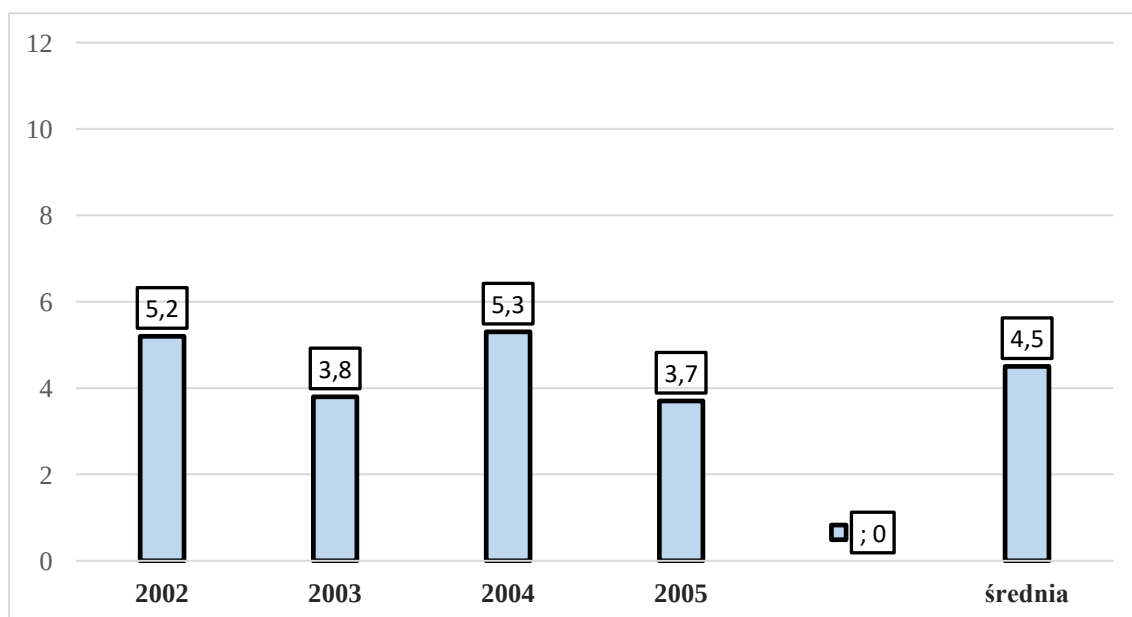
Leszek Miller złożył rezygnację ze swojego urzędu 2 maja 2004 r – dzień po przyjęciu Polski do Unii Europejskiej. Na premiera desygnowany został Marek Belka. Sprawował funkcję do października 2005 r , do czasu kiedy SLD przegrało wybory parlamentarne.

Dokonania tego okresu obrazuje Rysunek 4. W tym czasie były dwa lata lepsze (2002 i 2004) i dwa lata gorsze (2003 i 2005). Średnia wzrostu PKB wynosiła 4,5% a łączny przyrost PKB wyniósł 19,3%.

Rysunek 4. Dynamika produktu krajowego brutto - lata 2002–2005 – Rządy lewicy - II okres (w %)

(w

Podstawa odniesienia: Rok 2001



Łączny przyrost = 19,3%

3.6 Dwa lata Prawa i Sprawiedliwości (2006 – 2007)

Jesień 2005 r to sukces braci Kaczyńskich. Lech został prezydentem a Jarosław jako szef partii desygnował na premiera Kazimierza Marcinkiewicza. Po ośmiu miesiącach urzędowania spowodowano rezygnację Marcinkiewicza, a premierem został Jarosław Kaczyński.

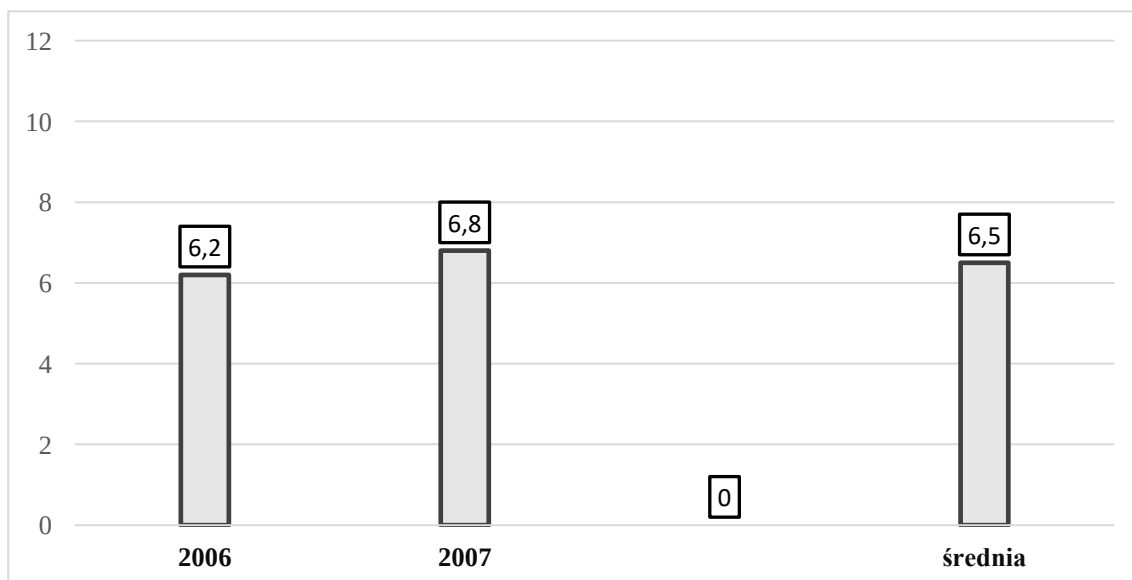
Koalicję rządową stanowiły partie: PIS, Samoobrona i Liga Polskich Rodzin. „Afera gruntowa” jako próba wyeliminowania Andrzeja Leppera i kilka innych afer spowodowało upadek rządu Jarosława Kaczyńskiego.

Gospodarka „rozpędzona” w czasie rządów poprzedniej ekipy kontynuowała dobrą passę. Sprzyjała temu dobra koniunktura zewnętrzna. Uzyskano bardzo dobre wyniki wzrostu PKB. Średnia za dwa lata to 6,5%, a łączny przyrost to 13,4%. Obrazuje to Rysunek 5.

Rysunek 5. Dynamika produktu krajowego brutto - lata 2006–2007 – Prawo i Sprawiedliwość (w %)

(w

Podstawa odniesienia: Rok 2005



Łączny przyrost = 13,4%

3.7 Rządy Platformy Obywatelskiej (2008 – 20015)

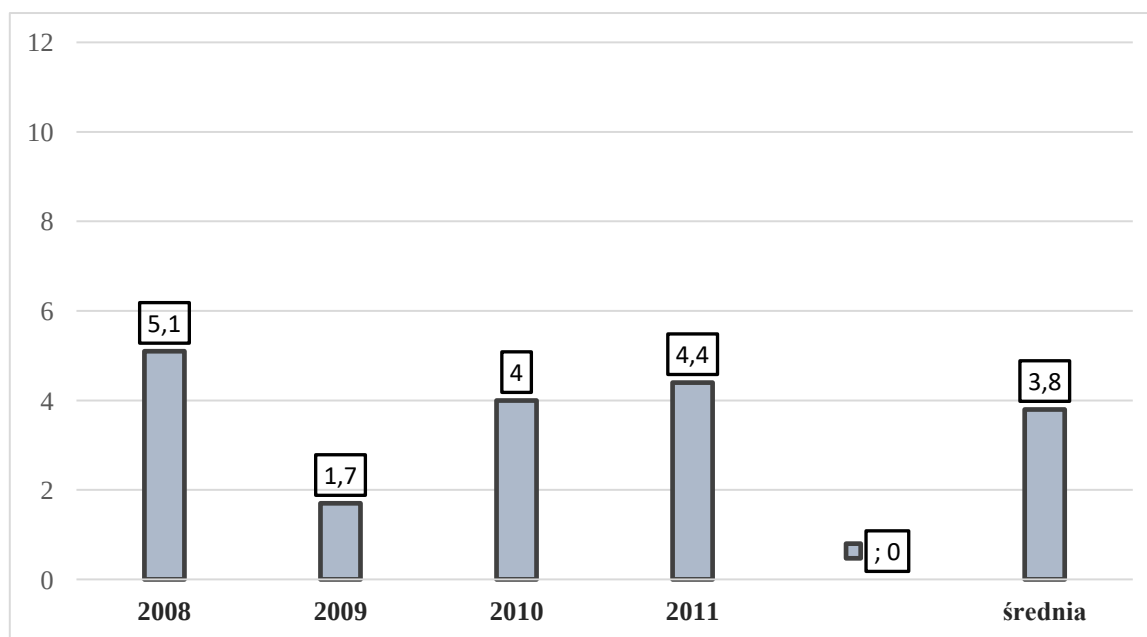
Przyspieszone wybory parlamentarne jesienią 2007 r wygrała Platforma Obywatelska. Premierem został Donald Tusk, wicepremierem Waldemar Pawlak z PSL. Platforma Obywatelska, tak jak poprzednie rządy kontynuowała politykę neoliberalną nakreśloną przez Leszka Balcerowicza.

W 2011 r Platforma Obywatelska powtórzyła sukces wyborczy. Jej rządy trwały 8 lat – do jesieni 2015 r kiedy bezwzględne zwycięstwo uzyskało Prawo i Sprawiedliwość.

Platforma Obywatelska osiągnęła sukces polityczny. Żadna inna partia w minionym 30 – leciu nie rządziła tak długo. Również żadna inna partia nie wygrała wyborów dwa razy z rzędu. Gorzej z wynikami ekonomicznymi, które były mizerne. W I okresie (lata 2008 – 2011) średnia wzrostu PKB wynosiła 3,8%; w II okresie (lata 2012 – 2015) średnia ta wynosiła 3,2%. Łączny przyrost PKB za I okres wyniósł 16,1%, w II okresie 13,2% Wyniki te obrazują Rysunki 6 i 7.

Rysunek 6. Dynamika produktu krajowego brutto - lata 2008–2011 – Platforma Obywatelska - I okres (w %)

Podstawa odniesienia: Rok 2007

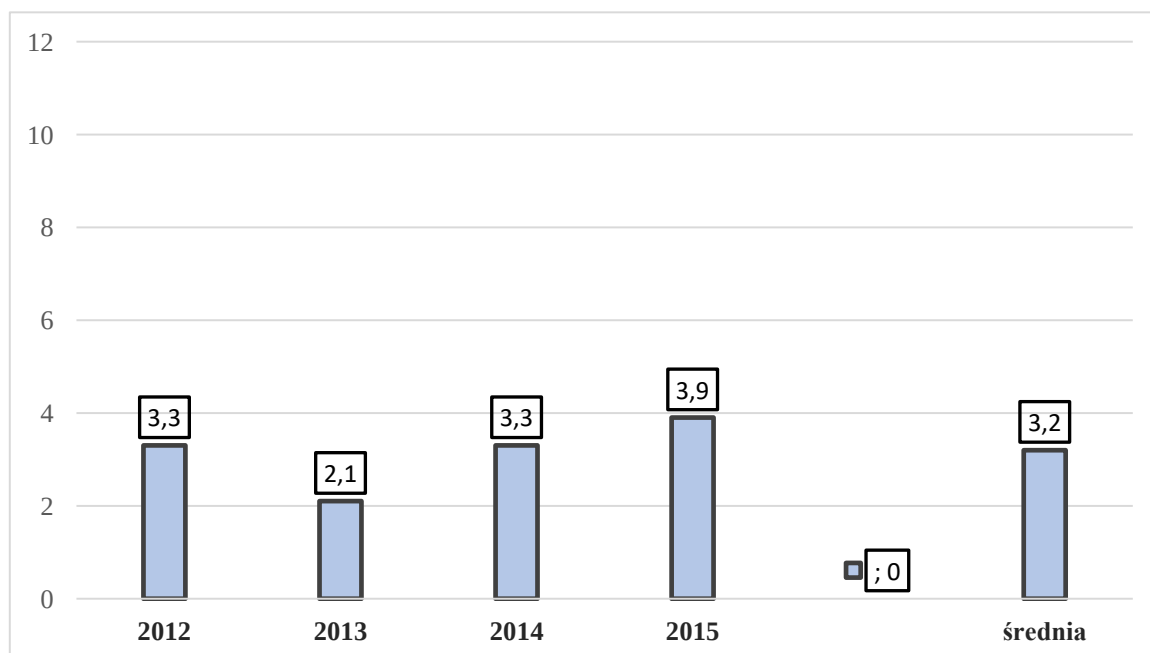


Łączny przyrost = 16,1 %

Rysunek 7. Dynamika produktu krajowego brutto - lata 2012–2015 – Platforma Obywatelska - II okres

(w %)

Podstawa odniesienia: Rok 2011



Łączny przyrost = 13,2%

Należy jednak zauważyć, że rządy PO przypadły na okres światowego kryzysu ekonomicznego. Spadek PKB w krajach europejskich dotyczył w szczególności roku 2009. Przyjmując za 100 dane roku 2008, dane dla 2009 r wynoszą np.: Niemcy 94,9; Francja 97,3; Włochy 94,8; Czechy 95,9; Rosja 92,1; Słowacja 95,2; Węgry 93,3; Ukraina 84,9 (9).

Tylko Polska (101,6) i Białoruś (100,2) nie wykazały w 2009 r spadku PKB. Znane ogólnie jest powiedzenie, że Polska była „zieloną wyspą” na mapie Europy.

W 2010 r już tylko Grecja (96,5), Irlandia(99,6), Łotwa (99,7), Rumunia (98,4) i Hiszpania (99,9 wykazują spadki; pozostałe kraje europejskie mają wzrosty (największy Białoruś 107,6) (10)

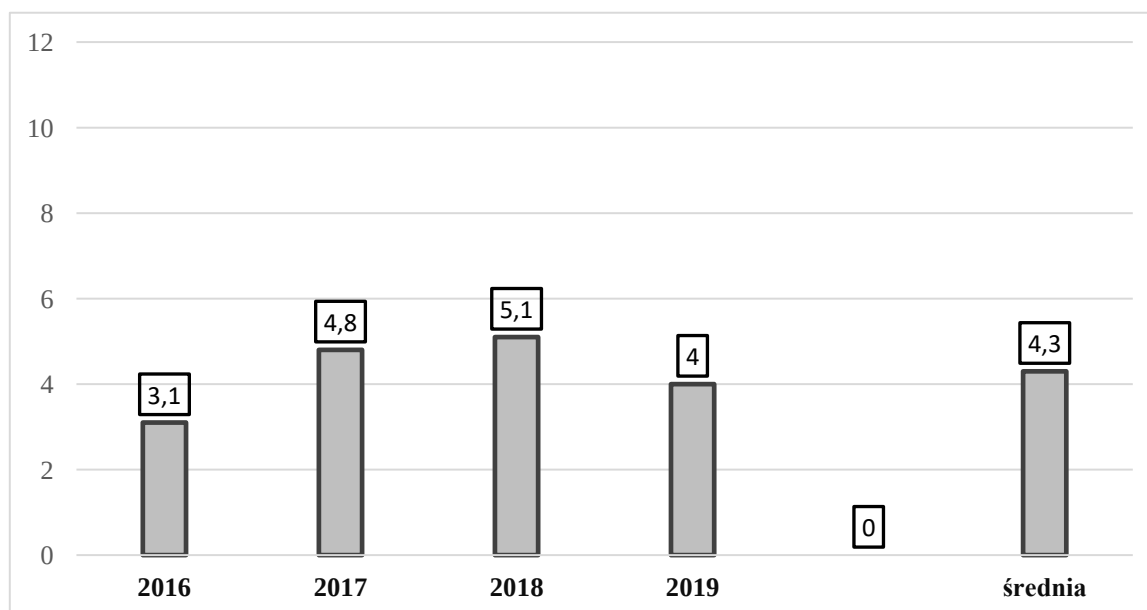
3.8 Rząd Prawa i Sprawiedliwości (2016- 2019)

Rok 2015 to triumf Prawa i Sprawiedliwości (PIS). Podwójna wygrana – zarówno w wyborach prezydenckich jak też parlamentarnych. Rządy PIS to przede wszystkim olbrzymi program socjalny – 500 plus i inne świadczenia. Jak dotychczas program ten nie przeszkadza w osiąganiu w miarę przyzwoitych wyników wzrostu gospodarczego. Wyniki te obrazuje Rysunek 8. Aby zamknąć 4 – letni cykl, pomimo że nie skończył się rok 2019 przyjęto ostrożny szacunek wzrostu PKB w 2019 r – 4,0%. W rezultacie mamy średnią za 4 lata 4,3% oraz łączny przyrost PKB w okresie 4 – letnim w wysokości 18,0%. Należy tu zauważyć, że wynikiom tym pomogła dobra koniunktura w światowej gospodarce.

Rysunek 8. Dynamika produktu krajowego brutto - lata 2016–2019 – Prawo i Sprawiedliwość (w %)

(w

Podstawa odniesienia: Rok 2015



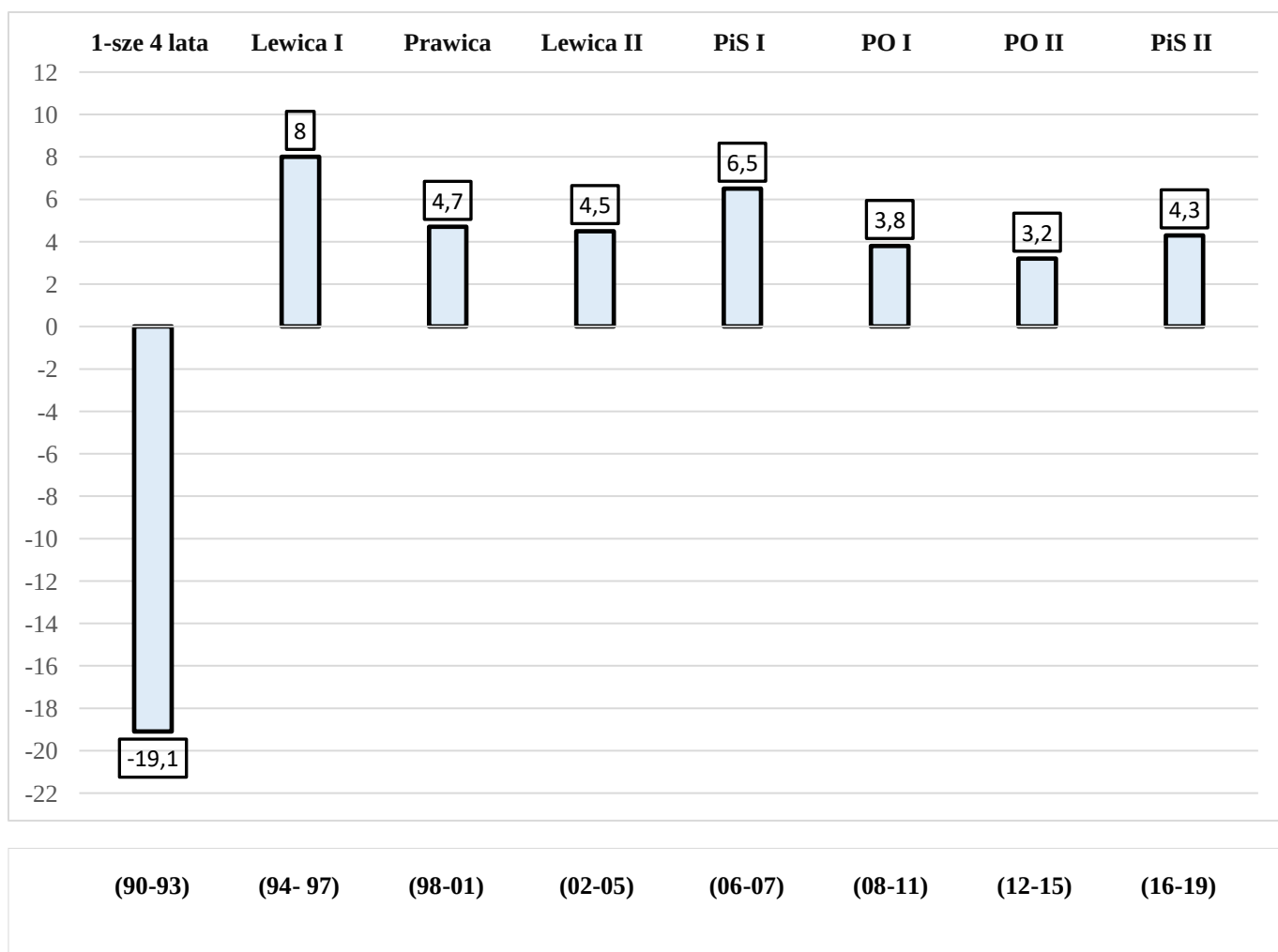
*) dla roku 2019 dane szacunkowe

Łączny przyrost = 18%

3.9 Średnioroczny wzrost PKB w okresie 30 – lecia

Średnioroczny wzrost PKB uzyskany przez poszczególne ekipy sprawujące rządy w Polsce w okresie 30 – lecia przedstawia Rysunek 9. Pomijając w tym momencie komentarz dotyczący pierwszych 4 lat transformacji , jak też pamiętając, że w 1996 r osiągnięto poziom PKB z 1989 r, w okresie lat 1994 – 2019 dają się zauważyć dwa podokresy: lata 1994 – 2007 i lata 2008 – 2019. W latach 1994 – 2007 wzrost PKB jest generalnie wyższy niż w latach 2008 – 2019. Najgorszy wynik z lat 1994- 2007 (Lewica II) jest lepszy niż najlepszy wynik z lat 2008 – 2019 (PIS II).

Rysunek 9. Dynamika wzrostu PKB dla poszczególnych ekip rządzących w okresie 30-lecia polskiej transformacji gospodarczej (w %)



I kilka uwag „na marginesie”:

Jak wszystkie dane statystyczne zaprezentowane wyniki są obarczone pewnym błędem. W statystyce chodzi o to, żeby ten błąd nie był znaczący. Ze względu na niedostępność danych statystycznych (lub nieopłacalność ich uzyskania) w roku wyborczym dane dla ostatnich miesięcy roku są zaliczane do rezultatów ekipy ustępującej. Wydaje się jednak, że nie jest to znaczące przekłamanie. Wpływ danej ekipy na gospodarkę nie przychodzi bowiem następnego dnia po wygranych wyborach.

W pewnym sensie dotyczy to również całych okresów sprawowania władzy przez daną ekipę, a zwłaszcza pierwszych miesięcy lub lat. Nierzadko wysiłki danej ekipy przynoszą efekty z opóźnieniem i konsumuje je ekipa następna. I odwrotnie – to co popsukała dana ekipa, następna musi naprawiać i uzyskuje wyniki gorsze niż miara ich wysiłków. Kto śledzi gospodarkę i jest w tej dziedzinie ekspertem, ten „czuje problem”.

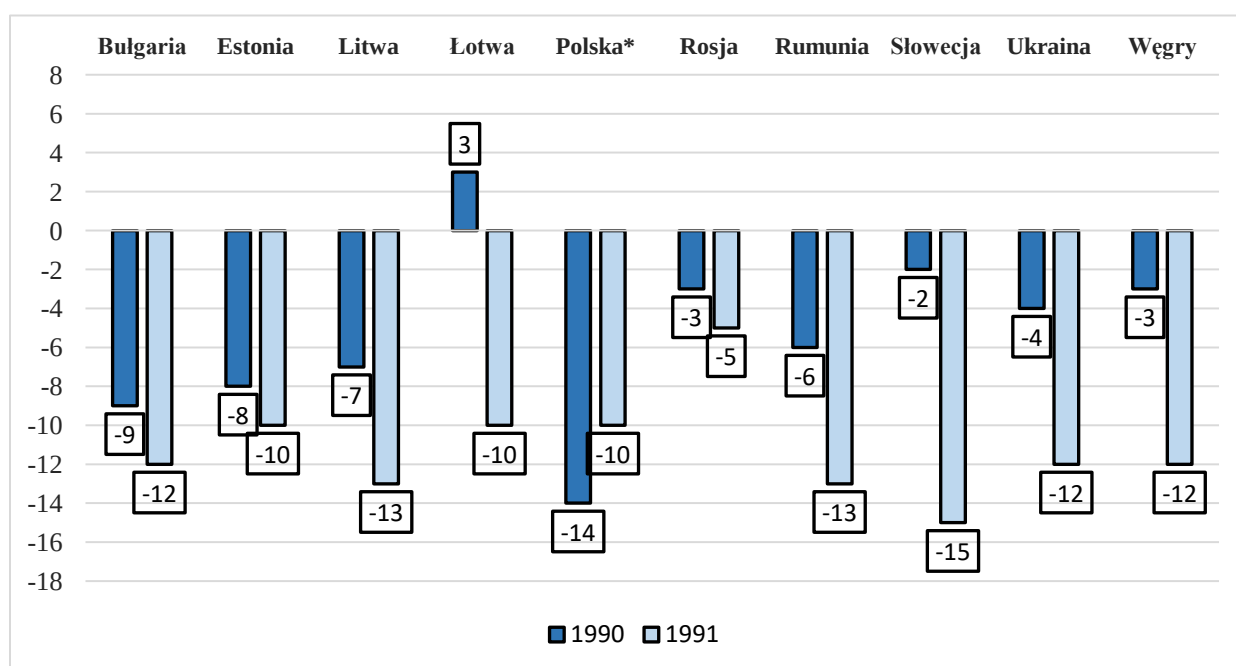
I jeszcze jedna uwaga. Mówi się o „przeklętym cyklu wyborczym”; u nas co 4 lata. Sprawująca rządy ekipa dąży do utrzymania władzy i w imię tego – chcąc pozyskać głosy wyborców – podejmuje działania niekorzystne z punktu widzenia długofalowego rozwoju kraju.

Mogą też wystąpić działania związane z przesadnym korzystaniem z okoliczności sprawowania władzy. Mieści się tu cała gama możliwości: „wymiatanie” dotychczas zatrudnionych – nie tylko kadry kierowniczej, ale również personelu podstawowego, wykonawczego i zatrudnianie ludzi niekompetentnych, ale partyjnie „namaszczone” - dotyczy to niejednokrotnie dużych organizacji (agencji) i wiąże się z odprawami, procesami sądowymi, ludzkimi tragediami, a przede wszystkim złymi wynikami pracy dotychczas dobrze funkcjonującej instytucji; nadmiernie wysokie płace kadry kierowniczej – oczywiście dla „swoich” ludzi; przerost administracji; włączanie interesów partii do działań państwowych; zawłaszczanie środków przekazu publicznego; korzystanie dla celów prywatnych z dostępu do środków państwowych; itd., itp. - „możliwości” jest wiele. No cóż – wszystko zależy od tego czy rządy sprawują ludzie posiadający etykę, czy też ludzie bez skrupułów. Czy wyborcy potrafią i chcą to rozpoznać? Pytanie z rzędu retorycznych.

4. Polska na tle innych krajów Regionu

Spadek PKB w pierwszych dwóch latach transformacji w krajach naszego Regionu obrazuje Rysunek 10. W licznych wypowiedziach polityków i w prywatnych rozmowach nierzadko formułuje się opinie, że Polska w porównaniu do innych krajów regionu wykazuje się niższymi stratami. Dane prezentowane w Rysunku 10 bynajmniej tego nie potwierdzają. Spadek PKB w Polsce w 1990 roku jest największy spośród prezentowanych krajów; w następnej kolejności są: Bułgaria, Estonia, Litwa, Rumunia, Ukraina, Rosja, Węgry, Słowacja. Łotwa prezentuje nawet wzrost. Dopiero w 1991 r. wyższy niż Polska spadek PKB wykazują kraje: Słowacja, Litwa, Rumunia, Bułgaria, Ukraina, Węgry. Powód prawdopodobnie jest taki, że w tych krajach „rozmach transformacyjny,” nastąpił z pewnym opóźnieniem w stosunku do Polski. Biorąc pod uwagę obydwa lata 1990 i 1991 to jednak Polska jest liderem spadków.

Rysunek 10. Spadek PKB w Polsce w latach 1990 –1991 w relacji do roku 1989 na tle innych krajów regionu (w %)



Źródło: Rocznik Statystyki Międzynarodowej 1997, Tabela 1 (321)

*) Obliczenia własne na podstawie Roczników Statystycznych

Interesujące rzeczy dzieją się jednak w następnych latach. Podczas gdy Polska w każdym roku – począwszy od 1992 aż do chwili obecnej wykazuje się ciągłym (mniejszym lub większym) wzrostem, to w innych krajach występują całe ciągi lat spadków. Najbardziej dotyczy to Ukrainy i Rosji, potem Litwy, Estonii, Łotwy, Białorusi, Węgier. Dynamikę PKB w krajach Regionu w latach 1990 – 2018 obrazuje poniższa tabela: (11)

Tabela 1 **Dynamika PKB w krajach Regionu w latach 1990 – 2018**

Kraj	1998 - 1990	2018 : 1995	2018 : 1990
Białoruś	- 20	299,6	194,8
Bułgaria	- 28	167,6	142,5
Czechy	12 (do 1992)	175,1	192,6

Chorwacja	20 (do 1992)	168,5	176,9
Estonia	- 19	257,7	175,2
Litwa	- 32	247,8	143,7
Łotwa	- 43	249,4	124,7
Polska	31	249,7	277,2
Rosja	- 45	192,5	115,5
Rumunia	- 17	187,6	168,8
Słowacja	28 (do 1992)	238,8	257,9
Słowenia	27 (do 1992)	183,5	205,5
Ukraina	- 63	132,8	57,1
Węgry	- 1	183,7	163,5

Bezspornym liderem wzrostu jest Polska, chociaż zbliżone wyniki prezentuje Słowacja a następnie Słowenia i Czechy. Szczególny wydźwięk dla Polski ma relacja 2018 : 1995 (249,7). Otóż można stwierdzić że jest to w przybliżeniu relacja do 1989 roku (jak już pisaliśmy, w 1996 r rozmiary PKB zrównały się z PKB wytworzonym w 1989 r). Przy okazji należy zauważyć że baza 1989 r jest nieco zaniżona w stosunku do innych krajów ze względu na specyficzną dla naszego kraju dekadę lat 80 – tych (spośród krajów europejskich tylko Polska ma obniżony w 1985 r PKB w relacji do 1980 r - o 1%) . (13)

Zaskakująco dobry rezultat prezentuje Białoruś – dla nas kraj „z innego świata”; należy podkreślić zwłaszcza rekordowy dla naszego Regionu wynik tego kraju w okresie lat 1995 – 2018. Najgorsze rezultaty ma Ukraina, ale kraj ten zmniejszył nieco spadek PKB prezentowany dla roku 1998.

Na czym polega fenomen Polski? Apologeci słuszności i realizatorzy „terapii szokowej” są skłonni sobie przypisać tę zasługę. Ale trudno chyba udowodnić, że oddawanie za bezcen firmom zagranicznym dobrze prosperujących polskich przedsiębiorstw (a było to zjawisko nagminne) (12) lub kompletne fiasko Programu Powszechnej Prywatyzacji(5) przyczyniło się do prezentowanego powyżej wzrostu PKB.

Zastanawialiśmy się nad tym zjawiskiem w gronie Kolegów którzy w owym czasie pracowali w sferach rządowych. Po pierwsze należy zauważyć, że w czasach realnego socjalizmu tylko w Polsce sektor prywatny odgrywał znaczącą rolę; wytwarzano w nim ok. 20% PKB, a więc zaplecze i doświadczenia ludzkie już były zakorzenione.

Drugim czynnikiem może być to, że w Polsce pracowano nad reformą gospodarczą już wiele lat przed rozpoczęciem procesu transformacji gospodarczej (od początku lat osiemdziesiątych) i społeczeństwo wkomponowało się łatwiej niż w innych krajach w zasady gospodarki rynkowej. Tak czy inaczej o tym „odbiciu” polskiej gospodarki zdecydowała przedsiębiorczość i aktywność Polaków, ich kreatywność i zdolność dostosowania do zmieniających się warunków.

Poza tym jednym z czynników dobrze prezentującego się polskiego PKB jest również to, że duża jego część jest wytwarzana przez firmy zagraniczne, które stać było na zasilanie kapitałowe i sprawność organizacyjną. Dla nas to jednak z tego powodu niewielka korzyść – o czym pisaliśmy na początku nin. referatu.

Jak już stwierdzaliśmy PKB nie jest dobrym miernikiem poziomu życia społeczeństwa danego kraju. Daleko lepszym jest PKB według parytetu siły nabywczej na 1 mieszkańca. Poniżej prezentujemy takie dane.

Tabela 2

PKB według parytetu siły nabywczej na 1 mieszkańca – kraje Regionu + wybrane kraje Europy i Świata (14)

ceny bieżące

Kraj	1990 (1)	1995 (2)	2017 (3)	3 :2	4:3
4:2					

1	2	3	4	5	6	7
Białoruś .	.	4 220 (1)	18 848	.	.	4,5
Bułgaria 4,9	4 112 (4)	5 666	20 329	1,4	.	3,6
Czechy 3,4	10 660	12 839	36 327	1,2	.	2,8
Chorwacja .	.	8 489	25 264	.	.	3,0
Estonia 8,0	3 957 (4)	6 278	31 742	1,6	.	5,1
Litwa 6,3	5 131 (4)	5 803	32 092	1,1	.	5,5
Łotwa 8,0	3 451 (4)	5 160	27 598	1,5	.	5,3
Polska 6,5	4 466 (5)	7 498	29 026	1,7	.	3,9
Rosja .	.	6 419	25 533	.	.	4,0
Rumunia 7,3	3 542 (4)	5 870	25 841	1,7	.	4,4
Słowacja 4,9	6 393 (4)	8 325	31 616	1,3	.	3,8
Słowenia 4,0	8 722 (4)	12 992	34 868	1,5	.	2,7
Ukraina .	.	3 234	8 667	.	.	2,7
Węgry 3,4	8 359	9 055	28 108	1,1	.	3,1
Francja 2,5	17 347	20 262	42 850	1,2	.	2,1
Niemcy 3,2	15 991	22 537	50 639	1,4	.	2,2
Portugalia 3,3	9 600	13 097	31 673	1,4	.	2,4
Grecja 3,0	9 187	14 708	27 602	1,6	.	1,9
Stany Zjednoczone 2,7	22 224	27 542	59 532	1,2	.	2,2
Chiny .	.	1 512	16 807	.	.	11,1
Japonia 2,4	17 824	22 546	43 279	1,3	.	1,9
Luksemburg 4,2	24 468	38 919	103 374	1,6	.	2,7

Na podstawie Tabeli 2 nasuwają się następujące wnioski:

- kraje Regionu osiągnęły w rozpatrywanym okresie duże wzrosty; dynamika jest wyższa niż w grupie wybranych krajów

Europy i Świata;

- większość krajów Regionu osiąga dochód *per capita* w przedziale 25 – 35 tysięcy dolarów; mniejsze dochody ma

Białoruś i Bułgaria, najniższe Ukraina;

- niespodziewanie wysoką pozycję zajmuje Rosja; trzeba tu jednak uwzględnić wyjątkowo duże zróżnicowanie jednostkowych dochodów;

- Polska nie jest liderem – wyższe dochody mają: Czechy, Słowenia, Słowacja, Litwa, Estonia.

- kraje Regionu mają duży dystans do najbogatszych krajów Europy i Świata;

- dochód *per capita* w Polsce to procentowy udział dochodów: Francji – 67,7; Niemiec – 57,3; Stanów Zjednoczonych –

48,8; Japonii – 67,1; Luksemburga – 28,1. Zbliżone dochody ma Portugalia – 91,6; niższe Grecja – o 5,2 %.

Przypisy:

(1) Jakubowicz A., *Polska transformacja gospodarcza – wielki sukces czy wielki przekręt*, Zeszyty Naukowe Vistula, 2019

(2) Karpiński A., Paradysz S., Soroka P., Żółtkowski W., *Jak powstawały i jak upadały zakłady przemysłowe w Polsce*, Muza SA, Warszawa 2013

(3) Pisali na ten temat m. in.: Grażyna Ancyparowicz, Paweł Bożyk, Andrzej Karpiński, Witold Kieżun, Ryszard Ślęzak

(4) Kieżun W., *Patologia transformacji*, Poltext, Warszawa 2012 s.140 – 141

(5) Bożyk P., *Apokalipsa według Pawła. Jak zniszczono nasz kraj*, Wektory, Wrocław 2015 s.150 – 151

(6) Bożyk P., *Apokalipsa według Pawła. Jak zniszczono nasz kraj*, Wektory, Wrocław 2015 s.146 – 147

(7) Ślęzak R., *Czarna księga prywatyzacji 1988 -1994 czyli jak likwidowano przemysł*, Wektory, Wrocław 2016

(8) Poznański K., Z., *Oblęd reform. Wypzedaż Polski*, Ludowa Spółdzielnia Wydawnicza, Warszawa 2001 s.84

(9) Rocznik Statystyczny 2011 s.879

(10) Rocznik Statystyczny 2012 s.870

(11) Źródła do Tabeli 1: Roczniki Statystyki Międzynarodowej 2000, 2006, 2012; Rocznik Statystyczny 2018 s.884

(dane 2017 : 2010); Sytuacja społeczno – gospodarcza kraju I – III kwartał 2019 s 84 (dane dla 2018 r); Informacja

o sytuacji społeczno – gospodarczej kraju I -III kwartał 2018 s. 90 (dane dot. 2017r dla Białorusi, Rosji i Ukrainy).

Obliczenia własne.

(12) Ślęzak R., *Czarna księga prywatyzacji 1988 – 1994 czyli jak likwidowano przemysł*, Wektory, Wrocław 2016

(13) Rocznik Statystyki Międzynarodowej 1994, Dział IX, Tabl. 1(125)

(14) Źródła do tabeli 2: (1)Rocznik Statystyki Międzynarodowej 2000; (2) Rocznik Statystyki Międzynarodowej 2009;

(3)Rocznik Statystyczny 2018 s.883; (4)Rok 1992; (5)Rok 1991. Obliczenia własne.

Stanisław Kasiewicz, Lech Kurkliński

ALTERUM Ośrodek Badań i Analiz Systemu Finansowego

REGULACYJNA ZASADA PROPORCJONALNOŚCI A DOMINACJA GLOBALNYCH PLATFORM CYFROWYCH

Streszczenie

Rewolucja cyfrowa wstrząsnęła fundamentami konkurowania przez przedsiębiorstwa. Tradycyjne, dotychczasowe metody zdobywania pozycji konkurencyjnej stają się coraz mniej skuteczne. Wobec nowych uwarunkowań konkurowania takich jak: ekosystemy, algorytmy, cyfrowe modele biznesowe, Big Data, aplikacje API itd. w szczególności na znaczeniu zyskują platformy cyfrowe. Sytuacja ta prowadzi do powstawania na niespotykaną skalę siły (praktycznie monopolistycznej) globalnych platform, zwłaszcza tych o charakterze zintegrowanym. Przeprowadzone badania w obszarze przestrzegania zasad uczciwej konkurencji jednoznacznie wskazują, że dominujące firmy technologiczne nadużywają swej pozycji konkurencyjnej. Kontrola administracyjna tych gigantów jest bardzo ograniczona. Poszukiwania znalezienia odpowiednich rozwiązań regulacyjnych dopiero trwają. W tych okolicznościach celem opracowania jest pokazanie z jednej strony, jakie metody redukowania pozycji tych dominujących podmiotów do tej pory zaproponowano, a z drugiej wskazanie na regulacyjną zasadę proporcjonalności, jako instrumentu wspomagającego przywrócenie równowagi w systemie.

Słowa kluczowe: konkurencja, platformy cyfrowe, zasada proporcjonalności

Abstract

The digital revolution has hit the foundations of competition for enterprises. Traditional, existing methods of gaining a competitive position are becoming less effective. In the face of new competitive conditions, such as: ecosystems, algorithms, new digital business models, Big Data, API applications, etc., the digital platforms are gaining an extraordinary importance. This situation leads to the emergence on an unprecedented scale of power (practically monopolistic) of global platforms, especially those of an integrated nature. The research conducted in the area of compliance with the principles of fair competition clearly indicates that dominant technology companies are abusing their competitive position. Administrative control of these giants is very limited. The search for finding appropriate regulatory solutions is only underway. In these circumstances, the purpose of the study is to show, on the one hand, what methods of reducing the position of these dominant entities have been proposed so far, and on the other hand, to indicate the regulatory principle of proportionality as an instrument supporting the restoration of balance in the system.

Key words: competition, digital platforms, principle of proportionality

Wstęp

Proces rozwoju i transformacji gospodarek w konfrontacji z megatrendami występującymi w XXI w. powoduje, że tradycyjne fundamenty konkurencyjności przez przedsiębiorstwa stają się coraz bardziej kruche, a używane dotychczas mechanizmy i narzędzia mniej skuteczne. Wobec nowych uwarunkowań konkurencyjności takich jak: ekosystemy, algorytmy, cyfrowe modele biznesowe, Big Data, aplikacje API itd. na znaczeniu zyskują platformy cyfrowe. Sytuacja ta prowadzi do powstawania na niespotykaną skalę siły (praktycznie monopolistycznej) globalnych platform, zwłaszcza tych o charakterze zintegrowanym. Przeprowadzone badania w obszarze przestrzegania zasad uczciwej konkurencji jednoznacznie wskazują, że dominujące firmy technologiczne nadużywają swej pozycji konkurencyjnej. Kontrola administracyjna tych gigantów jest bardzo ograniczona. Poszukiwania znalezienia odpowiednich rozwiązań regulacyjnych dopiero trwają. W tych okolicznościach celem opracowania jest pokazanie z jednej strony, jakie metody redukowania pozycji tych dominujących podmiotów do tej pory zaproponowano, a z drugiej strony wskazanie na regulacyjną zasadę proporcjonalności, jako instrumentu wspomagającego przywrócenie równowagi w systemie.

1. Aspekty konkurencji cyfrowej

Niespodziewanym zaskoczeniem nie tylko dla przedsiębiorstw, regulatorów czy nawet naukowców jest to, że wiedza o konkurencji cyfrowej jest relatywnie bardzo skromna. Wynika to z kilku powodów. Po pierwsze, upłynęło niewiele czasu, kiedy można mówić o procesie świadomej transformacji przedsiębiorstw do funkcjonowania w warunkach gospodarki cyfrowej. Tym samym jest to początkowy etap określany zwykle jako „okres niemowlęcy”. W tej fazie rozwojowej pojawia się więcej niewiadomych, otwartych pytań, prób identyfikacji symptomów nowej konkurencji wobec niewielu wyników ich weryfikacji. Po drugie, występuje duża liczba nowych, tylko częściowo zidentyfikowanych czynników wzajemnie na siebie oddziałujących, krzyżujących i współzależnych.³⁰² Co ważniejsze po raz pierwszy w historii konkurencyjności firm czynniki społeczne i technologiczne stały się równie ważne jak czynniki o charakterze ekonomicznym i politycznym. W efekcie splotu powyższych okoliczności konkurencję można scharakteryzować jak chaotyczną, złożoną, niepewną, ale także zmienną i to w sposób dynamiczny. Po trzecie, opisany charakter konkurencji powoduje, że nawet najbardziej wybitni ekonomiści nie są w stanie jednoznacznie określić jej kluczowe cechy, dotyczące systemu wartości, modeli biznesowych, zasad i mechanizmów konkurencyjności. Dlatego też bardzo trudno jest przyjąć adekwatny system regulacji, dotychczas statyczny i nie radzący sobie z ogromną dynamiką zmian.³⁰³ W szczególności omawiany problem dotyczy funkcjonowania i rozwoju globalnych platform cyfrowych, stąd w dalszej części główna uwaga zostanie poświęcona tym podmiotom.

2. Istota i rola platform w konkurencji cyfrowej

Sprecyzowanie określenia platforma cyfrowa nastrocza wiele kłopotów i wydaje się, że musi upłynąć wiele czasu, zanim nastąpi przyjęcie w miarę powszechnie uznawanej definicji tej kategorii. Zadania tego podjął się A. Hagiu. Przyjmuje on, że „platforma jest zbiorem produktów i usług, które generują wartość dla różnych jej uczestników i umożliwia interakcje między uczestnikami platformy”³⁰⁴. Jej główną cechą jest to, że łączy firmy i organizacje dla realizacji wspólnych celów lub wykorzystania wspólnych zasobów. Alternatywną definicję zarekomendował A. Gawer w 2009 r. stwierdzając, że „platforma stanowi odrębną przestrzeń (*block*) jako podstawę do prowadzenia działalności firm, które mogą oferować komplementarne produkty, technologie czy usługi”.³⁰⁵ Przy formułowaniu definicji sektorowej (*industrial platforms*) podkreśla się, że podmioty korzystające z platformy mogą być innowacyjne i współdziałać z możliwością uzyskania nieliniowego wzrostu użyteczności oraz wartości.³⁰⁶ Ponadto akcentuje się, że te wymienione korzyści są nieosiągalne dla firm działających poza platformą.

Interesujące jest to, że występuje duże zróżnicowanie rodzajowe platform: np. dwustronne i wielostronne; produktowe i sektorowe; transakcyjne, innowacyjne, inwestycyjne i wreszcie te o największej sile ekonomicznej - zintegrowane (hybrydowe). Szczególnie ważne są tzw. ekosystemy, które obejmują platformę plus zewnętrzne otoczenie wzmacniające funkcjonowanie podmiotów z nią współpracujących. Kryteria kategoryzacji platform mogą dotyczyć nie tylko rodzaju świadczonych usług, ich wielkości, ale także obejmować takie zagadnienia jak:

³⁰² Zob. *Beyond the Noise The Megatrends of Tomorrow's World*, Deloitte 2019, <https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/nl/Documents/public-sector/deloitte-nl-ps-megatrends-2ndedition.pdf> (dostęp 11.09.2019).

³⁰³ Świadczy o tym m.in. publikacja J. Tirole'a, *Economics of the common good*, Princeton University Press and Oxford, New Jersey, 2017.

³⁰⁴ A. Hagiu, *Strategic Decisions for Multisided Platforms*, „MIT Sloan Management Review”, winter 2014.

³⁰⁵ A. Gawer, *Platforms, markets and innovation*, Edward Elgar, Cheltenham 2009.

³⁰⁶ M. A. Cusumano, A. Gawer, D.B. Yofie, *The Business of Platforms*. HarperCollins Publishers. New York 2018, s. 13.

podejście do przestrzegania standardów, otwartość, odpowiedzialność, specyfika efektów zewnętrznych, zawartość treści czy rolę interesariuszy. Z wymienionych powyżej cech, w szczególności otwartość istotnie wpływa na konkurencję firm działających w otoczeniu cyfrowym. Kwestię tę można rozpatrywać z punktu widzenia swobody lub ograniczenia: wejścia na rynek, wyjścia, migracji na inne platformy i możliwości korzystania z dostępnych usług, produktów, technologii lub dostępności poprzez aplikację typu API (Application Program Interface).

Interesariuszy platform cyfrowych klasyfikuje się na cztery odmienne grupy w zależności od pełnionej roli.³⁰⁷

- klienci cyfrowi (strona popytowa), którzy nabywają rozwiązania, usługi i produkty. Do nich należą: indywidulani klienci, firmy i organizacje;
- dostawcy usług i szeroko rozumianych produktów (strona podaźowa), którzy dostarczają tradycyjne produkty i usługi, ale także treści oraz aplikacje dla klientów dla uatrakcyjnienia rozwoju platform w formie: muzyki, gier, informacji lub innych użyteczności;
- operatorzy platform stanowią punkt kontaktowy dla wszystkich klientów, użytkowników i dostawców. Są odpowiedzialni za funkcjonowanie techniczne i organizacyjne platform, w tym przestrzeganie przyjętych wspólnych zasad działania;
- sponsorzy, którzy są całościowymi projektantami koncepcji i zasad działania platformy, ustalają kierunki rozwoju platformy.

Z jednej strony, rynki cyfrowe sprzyjają rozwojowi konkurencji, ponieważ konsumenci mają dostęp do większego wyboru produktów, łatwiej mogą porównywać ich ceny, szybciej i wygodniej dokonują transakcji. Z drugiej strony, internetowe platformy przyczyniają się do koncentracji, a nawet monopolizacji rynków, indywidualizacji polityki cenowej (nierzadko z pominięciem aspektów społecznych, choć często nie jest to widoczne wprost), co przekłada się na problemy dotyczące ochrony prywatności klientów i wymaga zastosowania nowych instrumentów regulacji. Zmienia się też siła oddziaływania tych podmiotów na rynek. Panuje powszechne przekonanie, że internetowi giganci, tacy jak: Google, Amazon, Facebook, Apple (tzw. amerykańska GAFA) czy firmy zaliczane do chińskiej grupy BAT (Baidu, Alibaba i Tencent) pozostawiają bardzo mało miejsca dla innych konkurentów. Ocena funkcjonowania tych rynków wykazuje, że platformy internetowe umożliwiają wykorzystanie silnych efektów sieciowych, dzięki czemu podmioty te stają się głównymi dostawcami usług i produktów dla finalnych odbiorców, najczęściej tylko pośrednicząc w tym procesie. Tworzą one „specjalne bramy”, które udostępniają uzyskanie informacji i pozyskiwanie partnerów od spełnienia określonych, narzuconych z góry wymagań. Platformy cyfrowe posiadają ogromną siłę rynkową (zbliżoną do pozycji monopolistycznej), dlatego zakłócenia w przestrzeganiu reguł uczciwej konkurencji powstające na tych rynkach są poważniejsze niż w innych obszarach. Z punktu widzenia strażnika zasad uczciwej konkurencji wykazanie, czy firma technologiczna posiada znaczącą pozycję rynkową oraz czy nadużywa tej przewagi, wymaga przeprowadzenia skrupulatnej i niełatwej analizy.³⁰⁸ M. Vestager podaje, że dla zidentyfikowania dowodów dotyczących 7 wyżej wymienionych dominujących platform o nieprzestrzeganiu przez nie zasad uczciwej konkurencji Komisja Europejska potrzebowała 7 lat badań.³⁰⁹

Okazało się, że platformy cyfrowe łamią tradycyjne zasady konkurencji, podważają skuteczność dotychczasowych narzędzi redukcji monopolistycznej przewagi ekonomicznej. Podmioty te są złożone i nieprzejrzyste.

Typowa charakterystyka cyfrowej platformy obejmuje następujące cechy:

- efekty sieciowe,
- skala jako kluczowa funkcja,
- integracja wielu podmiotów z różnymi typami i formułami aktywności biznesowej,
- duże inwestycje początkowe, a następnie niskie koszty operacyjne,
- łatwość zaspokajania różnorodnych preferencji klientów.

Jeśli spojrzymy na światową mapę platform cyfrowych widzimy, jak słaba jest pozycja Europy. W szczególności uwaga ta dotyczy liczby zintegrowanych platform. Okazuje się, że dysproporcje między

³⁰⁷ M. Kansu, G. Parker, *Transitioning from Services to Platforms: The Financial Services Industry*. MIT Initiative on the Digital Economy. Boston, 9-August-2018, s. 6.

³⁰⁸ Szczegółowe zagadnienia dotyczące badań przestrzegania zasad uczciwej konkurencji w sferze cyfrowej zawarte są w dalszej części niniejszego tekstu. Zakres zadawanych pytań pokazuje jak trudne jest to zadanie.

³⁰⁹ M. Vestager, *Google has to follow European rules*, <http://f24.my/youtubeEN> (dostęp 15.07.2019).

platformami są alarmujące. Z jednej strony mamy grupy GAFA i BAT, a z drugiej nie ma żadnych europejskich gigantów, poza niemieckim SAP'em. Ilustruje to dobitnie dokument UE z 2016, który podaje:³¹⁰

- że spośród 176 badanych platform tylko 25 (lub 15%) stanowiły europejskie, które odpowiadały za nieco ponad 4% wartości rynkowej,
- z 25 największych platform notowanych na giełdzie według kapitalizacji rynkowej tylko jedna była europejska (wspomniany SAP - 10. miejsce),
- z 25 największych prywatnych platform pozycjonowanych według kryterium kapitalizacji rynkowej tylko dwie stanowiły europejskie.

W tych okolicznościach wrażliwość Unii Europejskiej na działalność światowych gigantów technologicznych znacząco wzrosła. Komisja Europejska ucieka się do stosowania ostatecznych narzędzi egzekwowania przestrzegania zasad uczciwej konkurencji poprzez zaostrenie przepisów (np. prawa autorskiego) i nakładanie wysokich grzywien. Gigantyczne kary nie są najlepszym narzędziem stymulowania uczciwej konkurencji. Procesy sądowe (postępowania antymonopolowe) trwają bardzo długo, a w tym czasie oskarżana firma nadal nie zaprzestaje nadużywania niedozwolonych działań i rośnie jej przewaga konkurencyjna. Co więcej, takie kary sprzyjają nasileniu retoryki odwetowej w stosunkach handlowych z krajami, z których zarejestrowane są ukarane firmy technologiczne, a sprzyja temu umacniający się nacjonalizm ekonomiczny i polityczny.

Pytanie, które w tej sytuacji należy zadać to: kto wygra tę walkę konkurencyjną? Nie jest łatwo znaleźć odpowiedź. Wyraźnie realia wskazują, że dominującym firmom technologicznym pozwolono rozwijać się swobodnie bez narzucania dodatkowych wymagań regulacyjnych. Najczęściej dotychczas stosowane podejście do nowych zagadnień zakłada, że wraz z ich rozwojem wprowadzać się będzie odpowiednie reżymy regulacyjne, gdy rozpozna się ich specyfikę, rodzaj działania i zbierze się potwierdzające na to dowody. Wtedy ustanowienie i wdrożenie nowych regulacji powinno ustabilizować sytuację rynkową. W przypadku cyfryzacji ten mechanizm wyraźnie nie zadziałał wystarczająco efektywnie. Korzyści dla różnych grup interesariuszy (zwłaszcza indywidualnych użytkowników) były tak wyraźnie widoczne i pojawiły się stosunkowo szybko, że w percepcji społecznej jakiegokolwiek działania porządkujące (strukturyzujące rynek, ustalające reguły gry) napotkały zdecydowany opór (protesty przeciwko regulacji ACTA w 2011 i 2012 r.). Ponadto nie przewidziano skokowej dynamiki rozwoju globalnych firm technologicznych, do rozmiarów nad którymi trudno dziś zapanować.

3. Metody ograniczania dominacji globalnych firm technologicznych

W obszarze polityki regulowania jednolitego rynku cyfrowego Komisja Europejska starała się być aktywna, aczkolwiek dotychczasowe efekty budzą daleko idące rozczarowania i słabości. Nie mniej na tle doświadczeń innych krajów stopień zaawansowania należy do najwyższych.³¹¹ Świadczą o tym liczne akty prawne, publikacje i przeprowadzone badania. Jednakże co jest niezwykle interesujące, platformy cyfrowe nie stały się wprost przedmiotem podejmowanych działań regulacyjnych, adresowanych bezpośrednio do tej formy konkurowania na rynku cyfrowym. Dopiero z czasem organy unijne stopniowo dochodziły do przekonania, że interwencje administracyjne są niezbędne. Nie oznacza to, że platformy działały w próżni prawnej. Podlegały innym regulacjom rynku cyfrowego oraz ogólnie obowiązującym na jednolitym rynku Unii Europejskiej. Dotyczy to takich obszarów jak m.in. ochrona konsumentów, prawo autorskie, konkurencja i ochrona danych. Dwie najbardziej istotne regulacje z tego punktu widzenia dotyczą handlu elektronicznego - Dyrektywa 2000/31 / WE oraz dyrektywa usługowa 2006/123 / WE.³¹²

Podstawowe znaczenie dla funkcjonowania platform cyfrowych miał komunikat Komisji Europejskiej oceniający stan ich rozwoju na terenie Unii Europejskiej w ramach strategii na rzecz jednolitego rynku cyfrowego (2016 r.).³¹³ Po pierwsze, dokument ten dostrzegł potrzebę stworzenia solidnych (uporządkowanych) ram prawnych dla rozwoju platform, ponieważ w warunkach 2016 r. na jednolitym rynku istniało 28 różnych zestawów przepisów odnoszących się do platform internetowych. Oceniono to jako czynnik, który nie pozwalał platformom swobodnie się rozwijać. Po drugie, zauważono słabość europejskich platform cyfrowych na tle amerykańskich i azjatyckich. Po trzecie, dostrzeżono asymetrię w systemie konkurowania między platformami cyfrowymi a dostawcami usług/towarów. W przeprowadzonych badaniach aż 80% respondentów wyrażało niezadowolenie i

³¹⁰ P. C. Evans, A. Gawer, *The Rise of the Platform Enterprise: A Global Survey*, 2016, https://www.thecge.net/app/uploads/2016/01/PDF-WEB-Platform-Survey_01_12.pdf (dostęp 23.09.2019) oraz *Communication on Online Platforms and the Digital Single Market*, {COM(2016) 288}, Bruksela, 2016, s. 9.

³¹¹ *A stronger digital Europe. Our call to action towards 2025*, Digital Europe, s. 5, <https://www.digitaleurope.org/wp/wp-content/uploads/2019/02/DIGITALEUROPE-%E2%80%93-Our-Call-to-Action-for-A-STRONGER-DIGITAL-EUROPE.pdf> (dostęp 23.09.2019).

³¹² P. J. Dittrich, *Online platforms and how to regulate them: An EU overview*, Policy papers No 227, Jacques Delors Institute Berlin, 14 June 2018, s. 6.

³¹³ *Platformy internetowe i jednolity rynek cyfrowy. Szanse i wyzwania dla Europy*. Komisja Europejska. Bruksela, 25.05.2016 r.

obawy związane ze stanem tych relacji.³¹⁴ Po czwarte, konsultacje publiczne ujawniły szereg przypadków występowania nieuczciwych praktyk handlowych stosowanych ze strony platform internetowych. Po piąte, komunikat sugerował wykorzystanie koncepcji samoregulacji i współregulacji, które mogłyby prowadzić do uzyskania lepszych efektów w zakresie tworzenia silnych ekosystemów platform w Europie. Po szóste, zapowiadał, że przy opracowaniu ram regulacyjnych dla platform przestrzegane powinny być następujące zasady:

- równe szanse dla porównywalnych usług cyfrowych;
- odpowiedzialne zachowanie platform internetowych w celu ochrony podstawowych wartości;
- przejrzystość i sprawiedliwość w celu utrzymania zaufania użytkowników oraz ochrony innowacji;
- otwartość i niedyskryminacyjny charakter rynków gospodarki opartej na danych.

Nie deprecjonując wartości merytorycznej tego badania (Komunikatu), generalna jego słabość wiąże się z tym, że został opublikowany zbyt późno, gdy mówimy o przeogromnej potędze gigantów technologicznych, a podejmowane próby ich dyscyplinowania stały się bardzo trudne. Jednocześnie powstał rozdźwięk czasowy i merytoryczny w harmonizacji prawa antykonkurencyjnego z regulacjami dotyczącymi platform w zakresie granic rynku cyfrowego, narzędzi i instrumentów przeciwdziałania nadużywaniu przewagi konkurencyjnej, czy systemu monitorowania takich zachowań.

Postulat potrzeby regulacji platform cyfrowych, takich jak GAFA i związanych z tym wątpliwości wysuwało wielu autorów. F. Bostoen dzieli argumentację tych osób na dwie grupy: pierwszą nazywa antyinterwencyjną, a drugą prointerwencyjną. W grupie antyinterwencyjnej stwierdza się, że interwencja na rynkach cyfrowych powinna być ograniczona do minimum. Powody, które podają są następujące:³¹⁵

- jest mało prawdopodobne, aby regulacje wspomagały rozwój konkurencji na rynkach cyfrowych, a nawet jeśli podejmie się interwencje, to dynamiczny charakter tych rynków spowoduje, że ostatecznie wdrożone regulacje będą oddziaływały na środowisko już zgoła odmienne od zakładanego,
- interwencja na tak dynamicznie rozwijających się rynkach cyfrowych jest podatna na błędy decyzyjne statycznych instytucji jakimi są regulatorzy (funkcjonowanie „w wymiarze różnych prędkości”), co w efekcie zahamuje innowacje,
- brak jasnej definicji platform, a także rynku cyfrowego na którym funkcjonują platformy utrudnia proces ich regulowania,
- nie powinno tworzyć się specjalnego „prawa platform” lecz respektować ogólne zasady prowadzenia działalności w cyberprzestrzeni, czyli każdy problem można rozwiązać zgodnie z obowiązującymi przepisami dotyczącymi konkurencji, pozostaje tylko kwestia właściwej interpretacji prawa.

W grupie prointerwencyjnej formułowane są stwierdzenia, że:³¹⁶

- istnieją istotne problemy z konkurencją, których nie można ignorować,
- prawo konkurencji powinno być dostosowane do rynków cyfrowych, które mają swoją odrębną specyfikę, aby w pełni rozwiązać omawiane problemy,
- istnieje pilna potrzeba reformy systemu regulowania, aby maksymalnie przyspieszyć ten proces i umożliwić szybkie podejmowanie interwencji,
- postuluje się przyjęcie nowej, innowacyjnej koncepcji i ram regulacyjnych (narzędzi) dostosowanych do nowych uwarunkowań.

Z perspektywy regulatorów tak duża rozbieżność powyżej przedstawionych stanowisk świadczy, że występuje ogromny obszar niewiedzy na temat funkcjonowania platform. Tworzy się również luka pomiędzy postawami polityków gospodarczych a naukowcami. Wiele wskazuje na to, że świat nauki nie nadąża za pojawiającymi się wyzwaniami, wymagającymi pogłębionej analizy realnych zmian rynkowych. Do kłopotliwych problemów należą kwestie zdefiniowania rynku cyfrowego, samych platform, pomiaru zjawisk zachodzących w tej sferze. Dla przykładu dotychczasowa interpretacja granic rynku, przynajmniej ta przyjmowana w Europie, opierała się na zapisach traktatowych [Unii Europejskiej](#), podchodzących do tego zagadnienia w bardzo tradycyjny sposób. Natomiast w sferze cyfrowej, jak podają J-U. Franck i M. Peitz „Po każdej stronie platformy może istnieć wiele rynków. Na przykład platforma może oferować inne kategorie usług lub mogą być one aktywne na różnych rynkach regionalnych. Wiele rynków na jednej platformie może być ze sobą powiązanych [...]. W konsekwencji rynki te nie powinny być analizowane oddzielnie, lecz ich współzależność winna być skalkulowana”³¹⁷ W praktyce przeprowadzenie tych badań i obliczeń jest wysoce skomplikowane.

Kłopoty z dokładnym zdefiniowaniem platform cyfrowych skłaniają do poszukiwania innych charakterystyk umożliwiających ich precyzyjniejszą regulację. W tym kierunku idą propozycje F. Bostoena³¹⁸,

³¹⁴ Ibidem, s. 14.

³¹⁵ F. Bostoen, *Neutrality, fairness or freedom? Principles for platform regulation*, “Journal on Internet Regulation”, 2018, Vol. 7, No 2.

³¹⁶ Ibidem.

³¹⁷ J-U. Franck, M. Peitz, *Market Definition and Market Power in the Platform Economy*, Report, Centre on Regulation in Europe (CERRE), Bruksela, May 2019, s. 7.

³¹⁸ F. Bostoen, ... op. cit.

który skoncentrował się na funkcjach platform (co one robią). Uznał, że dominującymi funkcjami są: wyszukiwanie i dostosowanie. Zauważył możliwość poszukiwania regulacji między dwoma skrajnościami takimi jak: z jednej strony pełna swoboda działania platform, a z drugiej zakazywanie pewnych zachowań np. stosowanie klauzul najwyższego uprzywilejowania. Co do pierwszego podejścia, uznaje go za nierealistyczny, gdyż niemożliwe jest, aby żadna platforma nie stykała się z różnymi ograniczeniami prawnymi. Warto wspomnieć przy okazji, że aż 11 krajów członkowskich UE wystąpiło do Komisji Europejskiej z listem domagającym się, aby nie dążyła do uchwalania szczegółowych regulacji platform. Drugie podejście znajduje szerszą akceptację wśród regulatorów m.in. z Wielkiej Brytanii, Francji, czy Niemiec. F. Bostoen pokazuje, że większość inicjatyw legislacyjnych skupia się na dwóch zasadach, a mianowicie neutralności i uczciwości. Zasada neutralności technologicznej oznacza, że operator platformy internetowej będzie objęty takim samym zakresem regulacyjnym jak inni gracze rynkowi, niezależnie od zastosowanej technologii. Natomiast zasada uczciwości wymaga przestrzegania przez platformę cyfrową następujących wymagań, według których platformy powinny:

1) uczciwie przedstawiać wyniki tworzonych przez siebie rankingów, nie dopuszczając do sytuacji działania na szkodę innych użytkowników i faworyzowania własnych usług wobec konkurencji;

2) transparentnie przedstawiać informacje o ogólnym działaniu używanych algorytmów, zaznaczając (wyróżniając) przypadki opłacane przez reklamodawców, szczególnie preferowanych ze względu na łączące ich związki z platformą;

3. opublikować swoje kryteria w zakresie usuwania treści uznanych za nielegalne i stosować je w sposób niedyskryminacyjny;

4. wcześniej informować o wszelkich zmianach zasad dotyczących przekazywanych treści, a także mechanizmu działania algorytmów stosowanych do ich przetwarzania, wyboru, adresowania itd..

Pogłębiona analiza wykazała, że obowiązki platform mogą być lepiej opisane zgodnie z zasadami „transparentności” i „niedyskryminacji”.

Interesującą alternatywną koncepcję regulacji platform cyfrowych przedstawia Ch. Bush.³¹⁹ Uznaje przy tym, że przepisy unijne są w tej dziedzinie fragmentaryczne, a co ważniejsze długo odkładano podjęcie zasadniczych, systemowych kroków legislacyjnych, koncentrując się na działaniu punktowym.³²⁰ Do tej pory Unia Europejska nie dysponuje całościową strategią w zakresie regulowania platform. Koncepcja Ch. Bush’a nawiązuje do łańcucha regulacyjnego, w którym współwystępują obok operatora platformy dostawcy usług, klienci i strony trzecie. Ze względu na dynamiczne zmiany technologii, polityka regulacyjna Unii powinna uwzględnić wiele ról realizowanych przez platformy cyfrowe i być wysoce elastyczna. Platforma ma wyjątkową pozycję do zawierania umów z dostawcami i użytkownikami i zdalnego sterowania tym zagadnieniem. Z kolei regulator ma dostęp do bezpośrednich danych od użytkowników platform. Jego koncepcja sugeruje połączenie zasad regulacyjnych (tzw. miękkiego prawa) z „normami techniczno-prawnymi” opracowanymi przez europejskie organizacje normalizacyjne z udziałem wszystkich zainteresowanych stron. Jest to model współregulacji, który od wielu lat jest wypróbowywany i testowany w dziedzinie bezpieczeństwa produktów. Prooocycja Busha’a składa się z trzech składowych (1) metaregulacji, która zwraca się do operatora platformy jako podmiotu uczestniczącego w tworzeniu łańcucha regulacyjnego; (2) samą regulację ukierunkowaną na technologię; oraz (3) tzw. warstwowej regulacji, która łączy generalne zasady o otwartej strukturze z wspomnianymi normami techniczno-prawnymi. Termin metaregulacja oznacza, że działanie regulatora nie odnosić się ma tylko do samej platformy jako pośrednika, ale powinna obejmować interakcje między różnymi podmiotami regulującymi, uczestniczącymi w łańcuchu regulacyjnym.

Nawet ten skrótowy przegląd propozycji regulowania działalności platform cyfrowych pokazuje dopiero początkowe stadium poszukiwania w jaki sposób można sprostać tym nowym, cyfrowym wyzwaniom.

4. Wykorzystanie zasady proporcjonalności w ograniczaniu siły dominujących platform cyfrowych

Generalnie w gospodarce rynkowej winny dominować mechanizmy samoregulacyjne. Jednakże ze względu na liczne ułomności rozwiązań wolnorynkowych dopuszcza się, że regulator podejmuje ingerencję gdy:

- jasno określony jest, powszechnie akceptowany cel regulacji, który można osiągnąć przy jej wykorzystaniu w sposób dostosowany (proporcjonalny) do wagi, zakresu i specyfiki danego zagadnienia, nie wywołując w ogóle lub w maksymalnie ograniczonym stopniu negatywne skutki uboczne,

³¹⁹ Ch. Bush, *Self-Regulation and Regulatory intermediation in the Platform Economy*, November 2018 [in:] Marta Cantero Gamito & Hans-Wolfgang Micklitz (eds.) *The Role of the EU in Transnational Legal Ordering: Standards, Contracts and Codes*, Edward Elgar 2019.

³²⁰ Np. *Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on promoting fairness and transparency for business users of online intermediation services*, COM(2018) 238, Bruksela 2018; Ch. Twigg-Flesner, ‘Bad Hand? The “New Deal” for EU Consumers’, *Zeitschrift für das Privatrecht der Europäischen Union* (GPR) Bruksela 2018.

- jego działanie nie faworyzuje graczy rynkowych o ugruntowanej pozycji (z reguły duże firmy), a nakładane wymogi nie tworzą nadmiernych kosztów, zwłaszcza dla małych podmiotów gospodarczych,
- skutki regulacji w ograniczonym (uzasadnionym) stopniu ingerują w wolną konkurencję i nie utrudniają innowacji,
- dysponuje instytucjonalnym mechanizmem monitorowania i oceny skutków regulacji w zakresie jej efektywności i skuteczności.

Powyższe założenia przyjął m.in. brytyjski Urząd ds. Konkurencji i Rynków (CMA – the Competition and Markets Authority)³²¹. Praktycznie oznaczają one pełne zastosowanie znanej i obowiązującej m.in. w Polsce i Unii Europejskiej (co najmniej w sferze postulatycznej) legislacyjnej zasady proporcjonalności. Jej definicja wskazuje na to, aby regulacje „... nie przekraczały granic tego, co jest odpowiednie i konieczne do realizacji uzasadnionych celów zamierzonych przez dane uregulowanie, przez co należy rozumieć, że kiedy istnieje wybór między kilkoma odpowiednimi środkami, należy uciec się do najmniej ograniczającego oraz żeby spowodowane niedogodności nie były nadmierne w porównaniu do zamierzonych celów.”³²² Zatem zasada proporcjonalności obejmuje trzy istotne elementy: odpowiedniości, konieczności i proporcjonalności *sensu stricto*.

Odpowiedność (*suitability*) określa czy projektowana regulacja jest właściwym (adekwatnym) instrumentem, który po wprowadzeniu prowadzi do osiągnięcia zamierzonego celu.

Konieczność (*necessity*) - ten element zasady proporcjonalności wymaga, aby stwierdzić czy projektowana regulacja nie może być osiągnięta przez inne rozwiązania, mniej uciążliwe.

Proporcjonalność *sensu stricto* wymusza zachowanie odpowiedniej równowagi między kosztem (praktycznie szkodą) poniesionym przez jednostkę (np. podmioty regulowane, konsumentów) a korzyścią uzyskaną przez społeczeństwo (zakładaną przez regulatora). Jest to element zasady proporcjonalności najmniej stosowany w praktyce legislacyjnej, a najbardziej pożądany. Oznacza, że każda wprowadzona regulacja wymaga rzetelnej, kompleksowej i wielookresowej oceny wszystkich korzyści i kosztów jej wdrożenia. Ważna tu jest alokacja i pomiar skutków w stosunku do różnych grup interesariuszy i nadrzędność interesów społeczeństwa.

W związku z tym powstaje teoretyczny i praktyczny problem według jakich kryteriów oceniać, czy regulacje odnoszące się do platform cyfrowych spełniać będą wymogi dobrej, efektywnej i skutecznej legislacji. Zatem w jaki sposób wykorzystać można zasadę proporcjonalności w stanowieniu prawa dotyczącego ich działalności, zwłaszcza uzyskiwania dominującej pozycji na rynku. Wydaje się w tym być pomocny stworzony przez nas model respektowania zasady proporcjonalności³²³. Zaproponowaliśmy w nim stosowanie następujących kryteriów weryfikacyjnych: zarządczych, prawnych, finansowych i społeczno-ekonomicznych. Wymogi zarządcze określają stopień w jakim cały proces projektowania i implementacji regulacji jest skutecznie zarządzany. Kryteria prawne mówią o stopniu w jakim dana regulacja jest spójna z istniejącym porządkiem prawnym. Finansowe odnoszą się tego, na ile regulacja generuje obciążenia finansowe i wpływa na jej autonomiczną efektywność, wyrażoną w jednostkach pieniężnych. Natomiast społeczno-ekonomiczne starają się ustalić na ile regulacja uwzględnia aspekty ogólnospołeczne i makroekonomiczne, czyli wspomniany interes publiczny. Można przyjąć, że pierwsze trzy grupy kryteriów, choć bardzo często niełatwe do spełnienia (zbadania), mają w dużym stopniu charakter „techniczny”. Najtrudniejsza do oceny jest ta ostatnia sfera, w szczególności w odniesieniu do proporcjonalności *sensu stricto*. Należy bowiem dobrze zidentyfikować trudno mierzalne aspekty (korzyści) społeczno-gospodarcze, z reguły oparte o kategorie aksjologiczne.³²⁴ Następnie odnieść je do kosztów i ryzyka, częściej kwantyfikowalnych, ale także nierzadko pośrednio odwołujących się do sfery wartości. Zastosowanie podejścia wykorzystującego rozbięcie danego zagadnienia na mniejsze części poprzez zadanie odpowiednich, szczegółowych pytań (przeprowadzenie badań) winno pomóc w dokonaniu całej oceny, czyli

³²¹ Wielka Brytania należy do liderów w sferze regulowania gospodarki w sposób zgodny z regułami sztuki, a przede wszystkim pod kątem oceny skutków regulacji. Dlatego też doświadczenia tego kraju z jednej strony można przyjmować za wzór postępowania, a z drugiej jako dobre pole do obserwowania eksperymentów i poszukiwań najlepszych rozwiązań regulacyjnych, zwłaszcza wobec znaczenia nowych technologii dla rozwoju i prawidłowego funkcjonowania gospodarki.

³²² Orzecznictwo National Farmers Union za ³²² T. Białek, M. Grabowska, P. Brewiński, *Ekspertyza prawna dotycząca zasady proporcjonalności w europejskim prawie wspólnotowym i polskim porządku prawnym*. Centrum Prawa Bankowego i Informacji ZBP, Warszawa 2013, s. 17.

³²³ S. Kasiewicz, L. Kurkliński, W. Springer, *Zasada proporcjonalności. Przełom w ocenie regulacji*, ALTERUM, Warszawa, 2014.

³²⁴ Koncepcja aksjologiczna: „... pojęcie interesu publicznego stanowi normatywną wskazówkę powinnościową wyznaczającą zakres i treść wartości uznawanych przez daną społeczność za zasługujące na ochronę bez względu na indywidualne przekonania jednostek. Jest też granicą dopuszczalnej ingerencji władzy publicznej w stosunki społeczne i gospodarcze oraz w wolności obywateli, a z punktu widzenia obywateli stanowi granicę swobody działalności jednostek.” R. Blicharz, M. Kania, *Klauzula interesu publicznego w publicznym prawie gospodarczym*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2010, nr 5.

zastosowanie metody indukcyjnej. W szczególności w stosunku do funkcjonowania platform cyfrowych zasadne byłyby pytania:

- 1) Czy zakłócają wolną konkurencję i ostatecznie szkodzą konsumentom?
- 2) Czy mają pozycję dominującą na danym rynku?³²⁵
- 3) Czy obniżają „standard dobrobytu konsumentów” (np. wpływają na niekorzystne kształtowanie się cen, ograniczają dostęp do ofert innych graczy rynkowych)?³²⁶
- 4) Czy mechanizm pośredniczenia przez platformy cyfrowe pomiędzy dostawcami i odbiorcami jest wystarczająco transparentny i nie działa ze szkodą dla żadnej ze stron?
- 5) Czy stosują mechanizm cen transferowych (np. pomiędzy dostawcami a odbiorcami, pomiędzy różnymi rynkami)?
- 6) Czy wykorzystują algorytmy oparte na bazach danych do różnicowania pozycji konsumentów ze szkodą dla nich (np. narzucanie adhezyjnych warunków umownych, cen)?
- 7) Czy obowiązują uczciwe zasady funkcjonowania rynku reklamowego?
- 8) Czy nie tworzą wyizolowanych, dostępnych tylko sobie silosów baz danych zawierających informacje dotyczące konsumentów, zarządzanych w mało transparentny sposób?
- 9) Czy nie stają się monopolistami w dziedzinie zbierania i przetwarzania danych konsumenckich?
- 10) Czy osiągając dominującą pozycję i gigantyczną skalę nie ograniczają rozwoju innowacji?
- 11) Czy mechanizm akwizycji małych, początkujących firm (zwłaszcza innowacyjnych) przez gigantów technologicznych stwarza problem dla rozwoju rynku i konkurencji?
- 12) Czy świadcząc usługi finansowe nie zagrażają makroekonomicznej stabilności finansowej i gwarantują bezpieczeństwo oraz prawa konsumentów?
- 13) Czy prowadzą swoją działalność w sposób wystarczająco otwarty i nie zamykają (ograniczają) drogi wejścia i wyjścia na kontrolowane przez nie obszary (pod kątem prawnym i ekonomicznym – rola strażnika przy bramie – *gatekeeper* oraz mechanizm *lock-in*) swoim partnerom/konsumentom?
- 14) Czy nie wykorzystują mechanizmu porównywania ofert do redukcji palety ich wyboru dla konsumentów i promowania swoich produktów/usług?
- 15) Czy poprzez zastosowanie technologii cyfrowych omijają dotychczasowe przepisy antymonopolowe (dostosowane do tradycyjnych metod zdobywania pozycji monopolistycznej) wchodzą i przejmują dużą część kolejnych rynków produktowych/usługowych?
- 16) Czy nie dążą w sposób instrumentalny do eliminowania konkurentów?

Powyższe pytania (a katalog ten z pewnością nie jest zamknięty) praktycznie odnoszą się do sprawdzenia, czy interes publiczny nie jest naruszany. Odpowiedzi nie są łatwe, gdyż wymagają zbadania poszczególnych, indywidualnych przypadków, a dopiero na ich podstawie można formułować uogólnienia i próbować przygotować stosowne regulacje. Wydaje się, że w tym właśnie pomocna może być zasada proporcjonalności (w swoim szerokim rozumieniu), gdyż podpowiada jak metodycznie, poprzez swoją wieloaspektowość, podejść do zupełnie nowej rzeczywistości wykreowanej przez świat cyfrowy.

Zakończenie

Przeprowadzone rozważania wskazują, że platformy cyfrowe stanowią jeden z najważniejszych czynników konkurencyjności przedsiębiorstw. Jednoznacznie wynika z nich, że batalia o zwiększenie pozycji konkurencyjnej platform europejskich wobec amerykańskich i chińskich nie jest do końca przegrana. Instytucje Unii Europejskiej starają się podejmować administracyjne, dotkliwe decyzje w formie kar i próby opodatkowania rynku cyfrowego oraz opracowywać nowe regulacje ukierunkowane na doprowadzenie do konkurencji bardziej uczciwej, transparentnej i redukującej przewagę rynkową platform globalnych. Jesteśmy na początku tej drogi i naszym zdaniem jest prowadzenie badań w obszarze weryfikacji, jak przestrzega się i jakie są szanse wykorzystania zasady proporcjonalności w stosunku do rynku cyfrowego, która może okazać się jednym ze skutecznych instrumentów w tej skomplikowanej i mało zbadanej walce o zachowanie uczciwych reguł konkurencji. Jesteśmy przekonani, że poszukiwanie odpowiedzi na sformułowane liczne pytania w zakresie funkcjonowania platform to adres do szerokiej grupy badaczy. Co więcej, niezbędna jest daleko idąca współpraca unijnych i krajowych instytucji regulacyjnych, a w odniesieniu do Polski dotyczy głównie rządu (Ministerstwa

³²⁵ Ważna jest tu kwestia zdefiniowania rynku, gdyż nierzadko sprawia to duży kłopot. Tak też wygląda sytuacja w przypadku platform cyfrowych. Dla przykładu, czy media społecznościowe tworzą swój rynek?

³²⁶ Dotychczas w dużym stopniu badania dotyczące zachowań antykonkurencyjnych skupiały się na kwestiach cenowych. W przypadku platform cyfrowych pojawia się aspekt zdobywania i wykorzystywania danych klientów, np. stawianie warunku skorzystania z darmowej usługi pod warunkiem udostępnienia określonych informacji.

Cyfryzacji) i Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Ponadto wskazana jest większa aktywność społeczności akademickiej.

Literatura

- A stronger digital Europe. Our call to action towards 2025*, Digital Europe, <https://www.digitaleurope.org/wp/wp-content/uploads/2019/02/DIGITALEUROPE-%E2%80%93-Our-Call-to-Action-for-A-STRONGER-DIGITAL-EUROPE.pdf> (dostęp 23.09.2019).
- Beyond the Noise The Megatrends of Tomorrow's World*, Deloitte 2019, <https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/nl/Documents/public-sector/deloitte-nl-ps-megatrends-2ndedition.pdf> (dostęp 11.09.2019).
- Białek T., Grabowska M., Brewiński P., *Ekspertyza prawna dotycząca zasady proporcjonalności w europejskim prawie wspólnotowym i polskim porządku prawnym*. Centrum Prawa Bankowego i Informacji ZBP, Warszawa 2013.
- Blicharz R., Kania M., *Klauzula interesu publicznego w publicznym prawie gospodarczym*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2010, nr 5.
- Bostoen F., *Neutrality, fairness or freedom? Principles for platform regulation*, Journal on internet regulation, 2018, Vol. 7, No 2.
- Bush Ch., *Self-Regulation and Regulatory intermediation in the Platform Economy*, November 2018 [in:] M. Cantero Gamito, H-W. Micklitz (eds.) *The Role of the EU in Transnational Legal Ordering: Standards, Contracts and Codes*, Edward Elgar 2019.
- Communication on Online Platforms and the Digital Single Market*, {COM(2016) 288}, Bruksela 2016.
- Cusumano M. A., Gawer A., Yofie D. B., *The Business of Platforms*. HarperCollins Publishers. New York 2018.
- Dittrich P. J., *Online platforms and how to regulate them: An EU overview*, Policy papers No 227, Jacques Delors Institute Berlin, 14 June 2018.
- Evans P. C., Gawer A., *The Rise of the Platform Enterprise: A Global Survey*, 2016, https://www.thecge.net/app/uploads/2016/01/PDF-WEB-Platform-Survey_01_12.pdf (dostęp 14.09.2019).
- Franck J-U., Peitz M., *Market Definition and Market Power in the Platform Economy*, Report, Centre on Regulation in Europe (CERRE), Bruksela, May 2019.
- Gawer A., *Platforms, markets and innovation*. Cheltenham. Edward Elgar, 2009.
- Hagiu A., *Strategic Decisions for Multisided Platforms*, „MIT Sloan Management Review”, winter 2014.
- Kansu M., Parker G., *Transitioning from Services to Platforms: The Financial Services Industry*. MIT Initiative on the Digital Economy. Boston, 9-August-2018.
- Kasiewicz S., Kurkliński L., Szpringer W., *Zasada proporcjonalności. Przełom w ocenie regulacji*, ALTERUM, Warszawa, 2014.
- Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on promoting fairness and transparency for business users of online intermediation services*, COM(2018) 238, Bruksela 2018.
- Tirole J., *Economics of the common good*, Princeton University Press and Oxford, New Jersey, 2017.
- Twigg-Flesner Ch. ‘Bad Hand? The “New Deal” for EU Consumers’, *Zeitschrift für das Privatrecht der Europäischen Union (GPR)* 2018.
- Platformy internetowe i jednolity rynek cyfrowy. Szanse i wyzwania dla Europy*. Komisja Europejska. Bruksela, 25.05.2016 r.
- Vestager M., *Google has to follow European rules*, <http://f24.my/youtubeEN> (dostęp 15.07.2019).

Dr hab. Ewa Kiryluk-Dryjska

Wydział Ekonomiczno-Społeczny

Uniwersytet Przyrodniczy w Poznaniu

REZULTATY ALOKACYJNE ZASTOSOWANIA WYBRANYCH ALGORYTMÓW SPRAWIEDLIWEGO PODZIAŁU DÓBR W SEKTORZE PUBLICZNYM ³²⁷

Streszczenie

Celem artykułu jest przedyskutowanie wyników alokacyjnych dwóch grup metod sprawiedliwego podziału zastosowanych do tego samego problemu decyzyjnego- alokacji środków strukturalnych UE przeznaczonych na rozwój obszarów wiejskich w Polsce. Pierwszą grupą metod są klasyczne metody bankructwa: CEA oraz CEL, drugą grą przetargowa Bramsa i Taylora (1996). Wszystkie analizowane metody mają podstawy wywodzące się z teorii gier. Zasadnicza różnica ich zastosowania jest związana z konstrukcją wypłat gry. W metodach bankructwa założono, że wypłaty w grze będą bezpośrednio zależne od roszczeń graczy obliczonych na podstawie obiektywnych danych, w metodzie Bramsa i Taylora natomiast, że wynik alokacji jest efektem gry przetargowej rozgrywanej pomiędzy stronami zaangażowanymi w podział środków. W artykule porównano wyniki alokacyjne zaprezentowanych metod przy wykorzystaniu wskaźników Giniego oraz krzywych Lorenza. Wykazano, że metody te różnią się skutkami alokacyjnymi, w tym stopniem koncentracji wyników. Najmniej skoncentrowany wynik uzyskano w przypadku metody CEA. Metoda ta skutkuje egalitarnym rozwiązaniem ukierunkowanym na zaspokojenie wielu grup beneficjentów. Najmniej egalitarne rozwiązania daje natomiast metoda CEL.

Summary

Objective of this paper is to compare and discuss the results of the two fair-division allocation procedures: classical bankruptcy rules (CEA and CEL) and Brams and Taylor (1996) divide-the dollar algorithm, applied to the same decision-making problem- allocation of UE structural rural development funds in Poland. All of the procedures have game-theory basis. The main difference in the application concerns the construction of a payoff table. In bankruptcy rules the payoffs are directly related to the objective claims, while in divide-the- dollar procedure they depend on the result of bargaining game between the players. The results of the procedures were compared with the use of Gini index and Lorenz curves. The results show that the allocation differs in terms of funds concentration. The most egalitarian allocation was achieved with the use of CEA method, while the least with CEL. The comparison of the methods demonstrates that decision-makers can choose if they are willing to set more dispersed or more concentrated budgets. This can depend on current political situation or decision- makers preferences.

Słowa kluczowe: alokacja, sprawiedliwy podział, fundusze strukturalne

Key words: allocation, fair division, structural funds

Wstęp

Niejednoznaczność pojęcia sprawiedliwości podziału dóbr jest przedmiotem ciągłych dyskusji w naukach społecznych. W skali makro sprawiedliwość podziału można utożsamiać ze sprawiedliwością społeczną. Wśród głównych normatywnych koncepcji sprawiedliwości społecznej wymienia się sprawiedliwość: liberalną, socjalistyczną, liberalno-demokratyczną, wspólnotową oraz postmodernistyczną. Każda z nich daje inne wytyczne odnośnie praktycznych kwestii podziału społecznego. Pomimo prób znalezienia konsensusu nadal nie ma jednoznacznej zgody co do zdefiniowania akceptowanego przez wszystkich ładu wspólnotowego, co utrudnia możliwości praktycznego wykorzystania tych koncepcji w planowaniu publicznym (Kim 2013, Lyotard 2003, Mendus (2002), MacIntyre 2003, 2007). Praktyczne i możliwe do aplikacji metody rozwiązywania konkretnych grup problemów daje natomiast analiza sprawiedliwości podziału w skali mikro. W tym ujęciu odchodzi się od

³²⁷ Badania były finansowane z projektu badawczego Narodowego Centrum Nauki NCN2017/25/B/HS4/02513.

uogólniania sprawiedliwości na całe społeczeństwo i społeczny podział dóbr. Rozważa się niższy poziom, poziom konkretnego problemu decyzyjnego, bądź grupy problemów o podobnych cechach, dla których można zastosować algorytmicznie metody podziału (Young 1995, Brams i Taylor 1996, Moulin 2003 i Thomson 2015). Lissowski (2008) określa ten rodzaj sprawiedliwości jako sprawiedliwość lokalną.

Zdaniem Zajaca (1995) ujęcie mikro stwarza duże możliwości praktycznej aplikacji utworzonych metod sprawiedliwego podziału w polityce. Metody stosowane w tym ujęciu wykorzystując pewne proste dane wejściowe są w stanie dać wskazówki i konkretne rozwiązanie problemu decyzyjnego, które przez uczestników może być uznane za sprawiedliwe. Woodruff (2011) nazywa tak ujmowaną sprawiedliwość „maszyną, do której wkłada się dane i wychodzą rezultaty zgodnie z przyjętą regułą. Rezultaty których nie zmienia się bez poczucia, że działa się niesprawiedliwie.”

W literaturze ekonomicznej praktyczne aplikacje algorytmów sprawiedliwego podziału do konkretnych politycznych problemów decyzyjnych w sektorze publicznym zaprezentowali między innymi Petrosjan i Zaccour (2003), Kompas i White (2003), Mianabadi i inni (2015), Madani i inni (2014), Degefu i inni (2016), Kiryluk-Dryjska (2014) oraz Fragnelli i Kiryluk-Dryjska (2019).

Celem artykułu jest przedyskutowanie wyników alokacyjnych dwóch grup metod sprawiedliwego podziału zastosowanych do tego samego problemu decyzyjnego- alokacji środków strukturalnych Wspólnej Polityki Rolnej w Polsce, na przykładzie Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2007-2013.

Program Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW) 2007-2013 był drugim pod względem wysokości wsparcia z dziewięciu programów strukturalnych Unii Europejskiej realizowanych w poprzedniej perspektywie finansowej UE w Polsce.³²⁸ Jego łączny budżet przekroczył 17,2 mld euro, z czego ponad 76% (13, 2 mld EUR) pochodziło z budżetu Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich. Pod względem wysokości finansowania, PROW 2007-2013 był największym i najbardziej kompleksowym z programów pomocowych dla sektora rolno-spożywczego wdrażanych po przystąpieniu Polski do UE. Jego kontynuacją jest obecnie wdrażany PROW 2014-2020.

Alokacja tak znacznych środków była i jest nadal ogromnym wyzwaniem dla administracji publicznej. Trudności alokacji potęguje mnogość działań przeznaczanych do finansowania, zróżnicowane grupy beneficjentów oraz brak jednoznacznych mierników efektów wprowadzanych programów. Ponadto, efekty programów o charakterze strukturalnym najczęściej się nakładają, a na ich skuteczność ma wpływ sytuacja gospodarcza w danym okresie oraz chęć partycypacji potencjalnych beneficjentów. Alokacja środków strukturalnych UE przeznaczonych na rozwój rolnictwa jest zatem decyzją polityczną, od której różne grupy społeczne oczekują ściśle określonych celów, będących z reguły zaspokojeniem potrzeb grupowych. Dlatego też istnieją silne przesłanki podejmowania prób obiektywizacji alokacji budżetu środków strukturalnych. Jednym ze sposobów obiektywizacji jest formalizacja alokacji budżetu poprzez zastosowanie algorytmów sprawiedliwego podziału.

Pierwszą grupą metod, zaprezentowanych w artykule, są klasyczne metody bankructwa: *ograniczonych równych zysków* (CEA) oraz *ograniczonych równych strat* (CEL), drugą grą przetargową Bramsa i Taylora (1996). Wszystkie analizowane metody mają podstawy wywodzące się z teorii gier. Zasadnicza różnica ich zastosowania jest związana z konstrukcją wypłat gry. W metodach bankructwa założono, że wypłaty w grze będą bezpośrednio zależne od roszczeń graczy obliczonych na podstawie obiektywnych danych, w metodzie Bramsa i Taylora natomiast, że wynik alokacji jest efektem gry przetargowej rozgrywanej pomiędzy stronami zaangażowanymi w podział środków. W artykule porównano wyniki alokacyjne zaprezentowanych metod przy wykorzystaniu wskaźników Giniego oraz krzywych Lorenza.

1. Podstawy teoretyczne omawianych algorytmów

1.1. Metody bankructwa i ich aplikacja do problemu podziału środków strukturalnych WPR

Podział środków pieniężnych należy do grupy problemów podziału z roszczeniami (Thomson 2015). Problem taki powstaje gdy jakieś dobro rzadkie ma być rozdzielone pomiędzy graczy mających różne uzasadnione roszczenia względem przedmiotu podziału, a przedmiot podziału nie może zaspokoić w pełni wszystkich roszczeń. Moulin (2003) najprostszy model podziału z roszczeniami przedstawia następująco: dana jest ilość t danego dobra, które ma być podzielone pomiędzy kilka stron i każda strona podziału i ma pewne roszczenia r_i co do przedmiotu podziału x . Problem polega na tym, że suma roszczeń nie jest równa ilości dobra (t).

³²⁸ Wyższe wsparcie na lata 2007-2013 przewidziano jedynie w Programie Operacyjnym Infrastruktura i Środowisko.

$$t \neq x_N = \sum_i x_i$$

Najczęściej t jest mniejsze niż x_N i wtedy pojawia się niedobór. Klasyczny problem podziału z roszczeniami może być rozwiązany właśnie metodami bankructwa.³²⁹ Celem metody jest znalezienie rozwiązania efektywnego (podział całej kwoty) i racjonalnego (każdy z graczy otrzymuje nieujemną część całkowitej kwoty, nie większą jednak od kwoty roszczenia). Badania nad metodami rozwiązywania problemów bankructwa zostały zapoczątkowane przez O'Neill (1982), następnie rozwijane przez wielu różnych badaczy m.in. przez Thomsona (2015) i Hougarda (2006). Ujęty w sposób formalny problem bankructwa składa się z trzech elementów (N , c , E).

- $N = \{1, \dots, n\}$ jest grupą graczy (agentów, stron podziału);
- $c = (c_1, \dots, c_n)$ jest dodatnim, n -wymiarowym wektorem liczb rzeczywistych, gdzie c_i określa wyrażone w jednostce pieniężnej roszczenie agenta $i \in N$;
- E jest dodatnią liczbą rzeczywistą będącą przedmiotem podziału oraz spełniony jest warunek $E \leq C = \sum_{k \in N} c_k$.

Każda zasada podziału jest funkcją przydzielającą każdemu agentowi pewną wielkość całości dobra E . Rozwiązaniem problemu jest n -wymiarowy wektor liczb rzeczywistych $x = (x_1, \dots, x_n)$, gdzie x_i określa kwotę przydzieloną agentowi $i \in N$, spełniający następujące warunki:

$$0 \leq x_i \leq c_i, i \in N \text{ (racjonalność)}$$

i

$$\sum_{k \in N} x_k = E \text{ (efektywność)}.$$

W literaturze (Thomson 2015, Hougard 2009) wyróżnia się dwie podstawowe metody tego typu: ograniczonych równych zysków (Constrained Equal Awards - CEA) oraz ograniczonych równych strat (Constrained Equal Losses - CEL).

Założenie zasady ograniczonych równych zysków (CEA) jest takie, że gracze otrzymują kwoty równe, ale nie przekraczające wartości ich roszczeń, czyli:

$$CEA_i(N, c, E) = \min\{c_i, \alpha\}, i \in N$$

gdzie α jest dodatnią liczbą rzeczywistą taką, że $\sum_{k \in N} CEA_k(N, c, E) = E$.

Zasada ograniczonych równych strat (CEL) jest symetrycznym algorytmem do CEA, ale koncentruje się na wyrównywaniu strat (czyli tej części E , której gracze nie uzyskają), ale tak żeby żaden z graczy nie uzyskał wartości ujemnej:

$$CEL_i(N, c, E) = \max\{c_i - \beta, 0\}, i \in N$$

gdzie β jest dodatnią liczbą rzeczywistą taką, że $\sum_{k \in N} CEL_k(N, c, E) = E$.

Aplikacji tych metod do alokacji środków strukturalnych WPR w Polsce dokonali Fragnelli i Kiryluk-Dryjska (2019), zakładając, że roszczenia graczy mogą być obliczone na podstawie obiektywnych danych statystycznych dotyczących liczby potencjalnych beneficjentów oraz maksymalnej kwoty wsparcia jednostkowego w danym działaniu programu. Roszczenia są zatem ograniczeniami górnymi wydatkowania środków na każde działanie. Dodatkowo w omawianym algorytmie wprowadzono ograniczenia dolne finansowania działań określone jako 10% całkowitej kwoty roszczenia lub kwota wynikająca ze zobowiązań wcześniejszych programów.

1.2. Algorytm Bramsa i Taylora i jego aplikacja do problemu podziału środków strukturalnych WPR

Procedura sprawiedliwego podziału środków pieniężnych zaproponowana przez Bramsa i Taylora (1996) oparta jest na grze J. Nasha, zwanej *divide-the-dollar* (podział dolara). W tej grze gracze mają do podziału kwotę, umownie w wysokości 1 dolara i jednocześnie informują o wysokości swoich roszczeń. Gracze otrzymują wypłaty równe roszczeniom jednak tylko w sytuacji, jeśli ich suma jest mniejsza od kwoty do podziału. Jeśli suma ich roszczeń przekroczy całkowitą kwotę do podziału (1 dolara) to żaden z graczy nie otrzymuje nic. Zakładając,

³²⁹ Nazwa wywodzi się od najczęściej stosowanego przykładu zastosowań tych metod, kiedy to przedsiębiorstwo bankrutuje, a jego wartość likwidacyjna nie pokrywa roszczeń wszystkich wierzycieli. Powstaje więc pytanie jak sprawiedliwie rozdzielić wartość firmy pomiędzy wierzycieli.

że obaj gracze tak samo cenią wartość dolara to spośród wszystkich równowag Nasha tylko stan (50,50) jest stanem sprawiedliwym, jednak zasady tej gry nie motywują racjonalnych graczy do takiego rozwiązania. Algorytm Bramsa i Taylora (1996) jest natomiast tak ułożony, aby sprawiedliwy rezultat gry wynikał z racjonalnych zachowań graczy. Jego istota sprowadza się do wyznaczenia w oparciu o przedstawione zasady kolejności finansowania roszczeń poszczególnych graczy tak, że na początku procedury wypłacane są roszczenia tych, którzy żądają najmniej, a na końcu, jeśli wystarczy środków finansowych zaspokajane są roszczenia najwyższe.³³⁰ Jeśli suma roszczeń przewyższa dostępny do podziału budżet, to środków finansowych nie starcza na zaspokojenie wszystkich żądań, stąd najwyższe roszczenia nie zostaną w pełni lub wcale zaspokojone. Dlatego też gracze muszą dostosować swoje strategie do potencjalnych, przewidywanych żądań innych graczy; to znaczy zbyt wygórowane żądania mogą pozbawić ich wypłaty, natomiast zbyt niskie są dla nich mało zadawalające. Stosując, więc iteracyjną eliminację strategii zdominowanych gracze eliminują strategie zbyt wysokich i zbyt niskich żądań dochodząc do wyniku sprawiedliwego, czyli takiego, w którym bierze się pod uwagę przewidywane roszczenia innych graczy.

W przypadku aplikacji tej metody do alokacji środków strukturalnych założono, że graczami są różne grupy biorące udział w ocenie działań programu, przeprowadzonej w ramach Oceny średniookresowej PROW 2007-2013. Grupy te w badaniu ankietowym dokonały oceny działań PROW 2007-2013 w skali dziewięciostopniowej. Im wyższa była nadana ocena tym działanie wyżej stało w rankingu preferencji graczy. Uśrednione i wystandaryzowane oceny nadane przez grupy traktowane były, jako odpowiednik roszczeń, na podstawie których rozdzielane były środki finansowe pomiędzy poszczególne działania programu. Istotą algorytmu zmodyfikowanego przez Kiryluk-Dryjską (2014) i dostosowanego do podziału PROW 2007-2013 jest zderzenie preferencji beneficjentów programu względem poszczególnych jego działań z preferencjami innych grup, które były zaangażowane w ocenę programu.

Ponieważ beneficjentami programu byli rolnicy, stąd ich reprezentanci stanowili pierwszą grupę graczy. Drugą grupę stanowili reprezentanci doradców Ośrodków Doradztwa Rolniczego. Trzecią grupę eksperci, w skład których wchodziło 25 naukowców i praktyków z zakresu ekonomiki rolnictwa i ekonomiki rolnej z wiodących ośrodków naukowych w Polsce.³³¹ Przyjęto, że kolejność finansowania działań będzie zależna od oceny skuteczności działań nadanych przez grupy oceniające program. Ponadto, rezultat alokacji będzie zależny od utworzonej tabeli wypłat łączącej oceny beneficjentów programu z maksymalnymi poziomami finansowania działań. Schemat gry oraz tabelę wypłat przedstawiono w publikacji Kiryluk-Dryjskiej (2014).

2. Wyniki

Alokacji poddano budżet PROW 2007-2013 w wysokości 15 723,8 mln euro.³³² W tabeli 1 przedstawiono kwoty przydzielone na poszczególne działania programu, wielkości roszczeń oraz wskaźniki rozpiętości alokacji. Wskaźniki Giniego obliczono dla poszczególnych kwot przydzielonych programom ujętych jako procent roszczeń (ograniczeń górnych działań). Na wykresie 1 przedstawiono strukturę alokacji uzyskanych różnymi metodami. Dla lepszego zobrazowania różnic w strukturze alokacji działania na wykresie oraz w tabeli ułożono malejąco względem roszczeń (ograniczeń górnych działań).

Tabela 1. Alokacja budżetu PROW 2007–2013 dokonana różnymi metodami (mln euro) oraz wielkość roszczeń.

Program	Metody bankructwa		Metoda przetargowa Brams&Taylor	Roszczenia (ograniczenia górne)
	Cea	Cel		
Renty strukturalne	2627,2	3361,6	1880,0	4800,0
Modernizacja gospodarstw rolnych	1208,0	3169,6	2794,7	4608,0
Podstawowe usługi dla gospodarki i ludności wiejskiej,	1177,2	2861,6	860,0	4300,0
Program rolnośrodowiskowy	1987,2	2421,6	3474,0	3860,0
ONW	2448,8	2448,8	2448,8	2448,8

³³⁰ Formalne zasady kolejności stosowane w tej metodzie wraz z ich interpretacją są przedstawione w pracy Kiryluk-Dryjskiej (2014).

³³¹ Opis doboru próby do badań Kiryluk-Dryjska (2014).

³³² Spośród wdrażanych w latach 2007-2013 działań PROW 2007-2013 w analizie nie uwzględniono programu LEADER oraz pomocy technicznej, stąd budżet poddany alokacji jest niższy niż całkowity budżet programu.

Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw	957,2	661,6	1680,0	2100,0
Zwiększenie wartości dodanej podstawowej produkcji rolnej i leśnej	897,2	150,0	150,0	1500,0
Odnowa i rozwój wsi	870,2	123,0	738,0	1230,0
Poprawianie i rozwijanie infrastruktury związanej z rozwojem rolnictwa i leśnictwa	765,0	76,5	535,5	765,0
Zalesianie gruntów rolnych oraz innych niż rolne	660,0	237,0	327,1	660,0
Ułatwienie startu młodym rolnikom	520,0	52,0	52,0	520,0
Różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej	506,9	50,7	405,5	506,9
Korzystanie z usług doradczych przez rolników i posiadaczy lasów	500,0	50,0	200,0	500,0
Uczestnictwo rolników w systemach jakości żywności	207,0	20,7	41,4	207,0
Wspieranie grup producentów	168,0	16,8	67,2	168,0
Odtwarzanie potencjału produkcji leśnej zniszczonego przez katastrofy	140,0	14,0	42,0	140,0
Szkolenia zawodowe dla osób zatrudnionych w rolnictwie i leśnictwie	48,0	4,8	24,0	48,0
Działania informacyjne i promocyjne dla grup producentów rolnych	36,0	3,6	3,6	36,0
Razem	15723,9	15723,9	15723,8	28397,7
Rozstępn	2591,2	3358,0	3470,4	4764,0
Gini	0,17	0,47	0,33	-

Źródło: obliczenia własne na podstawie Kiryluk-Dryjska (2014) oraz Fragnelli i Kiryluk-Dryjska (2019).

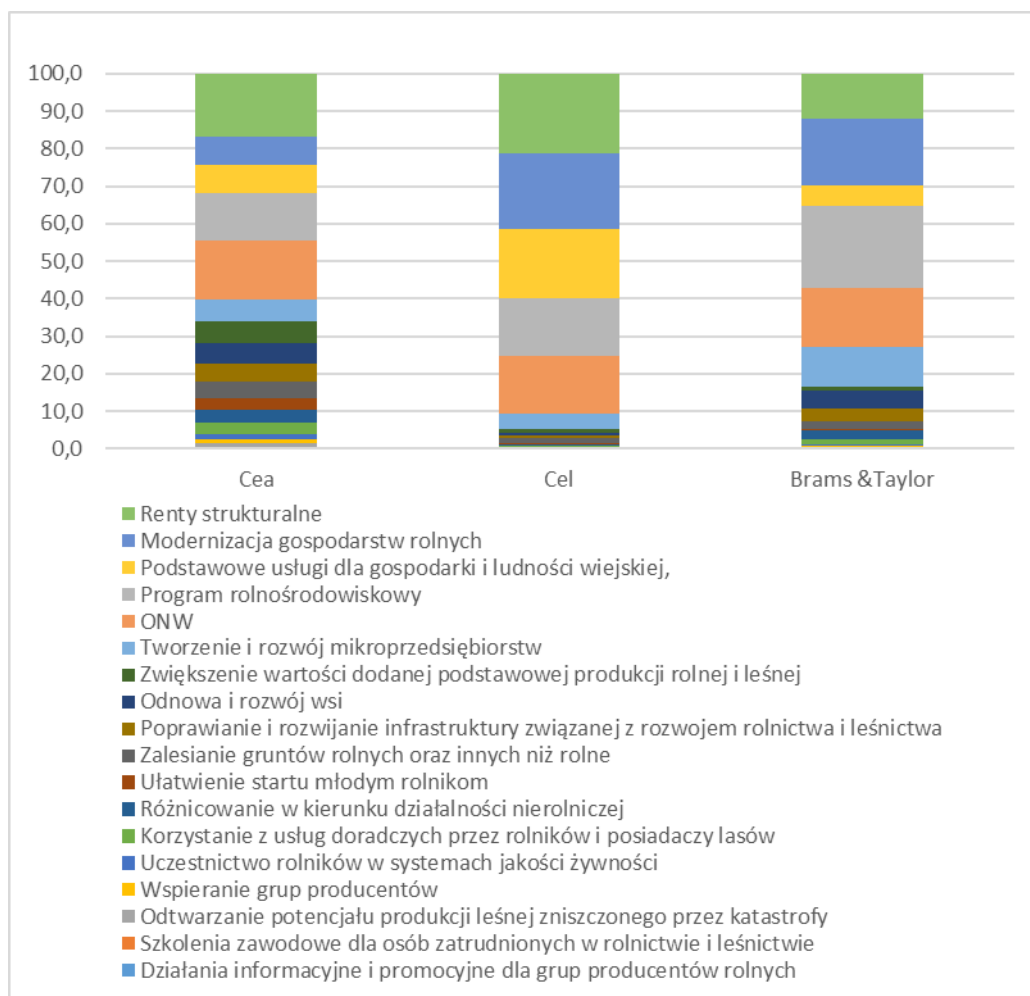
Zgodnie z założeniami algorytmu ograniczonych równych zysków CEA w pierwszej kolejności zaspokajane są roszczenia najmniejsze, a następnie kolejno roszczenia coraz wyższe. Procedura jest powtarzana aż do wyczerpania budżetu. Stąd w przypadku budżetu PROW 2007-2013, rozdzielonego zgodnie z tą metodą, aż 11 działań programu, których roszczenia były relatywnie niskie, osiąga maksymalne poziomy finansowania. Jednak, z wyjątkiem ONW³³³ łącznie stanowią one jedynie 38,2% całkowitych dostępnych środków Programu. Pozostałe siedem działań, których ograniczenia górne były wysokie (pierwsze w kolejności działania na rysunku 1) uzyskują jedynie pewnie procent ograniczeń górnych. Łącznie jednak ich finansowanie osiąga 61,8% całkowitego budżetu.

Metoda ograniczonych równych strat (CEL) w korzystniejszej pozycji stawia działania o wyższych roszczeniach. Zgodnie z algorytmem tej metody w pierwszej kolejności z gry odchodzą gracze z roszczeniami najmniejszymi otrzymując jedynie minimalny procent finansowania. W tym wypadku, aż 11 działań otrzymuje dolne granice finansowania. Działania te osiągają skrajnie niskie udziały w alokacji całkowitej programu (najwyżej 1% całkowitej wielkości alokacji), w rezultacie łącznie nie przekraczają one 3,6% budżetu programu. Działania, których roszczenia zaspokajalne są w największym stopniu to te, których ograniczenia górne były najwyższe. Średnio otrzymują 96,4% całkowitej kwoty alokacji.

Na rysunku 1 wyraźnie widać, że w przypadku metody CEA finansowanie działań jest bardziej równomierne, niż w przypadku CEL, gdzie skoncentrowane jest ono na kilku działaniach o najwyższych roszczeniach. Różnice pomiędzy alokacją CEA a CEL uwidacznia także rozstęp wyników alokacji, czyli różnica pomiędzy najwyższą, a najniższą kwotą przyznaną działaniom oraz wskaźnik Giniego. Zgodnie z przedstawionym przez Hougaarda (2009), aksjomatem rozstępu w przypadku CEA jest najniższy spośród wszystkich metod bankructwa, natomiast w alokacji CEL jest on najwyższy. W przypadku alokacji PROW 2007-2013 wartości te wynoszą odpowiednio 2591,2 mln euro oraz 3358 mln euro. Wskaźnik Giniego jest natomiast niższy dla CEA niż CEL, co oznacza, że CEA jest metodą doprowadzającą do bardziej egalitarnego rozdziału funduszy pomiędzy działania w porównaniu z CEL.

³³³ W przypadku tego działania wysokie finansowanie było narzucone w postaci ograniczeń dolnych.

Rysunek 1. Struktura alokacji PROW 2007–2013 uzyskanej różnymi metodami (%).

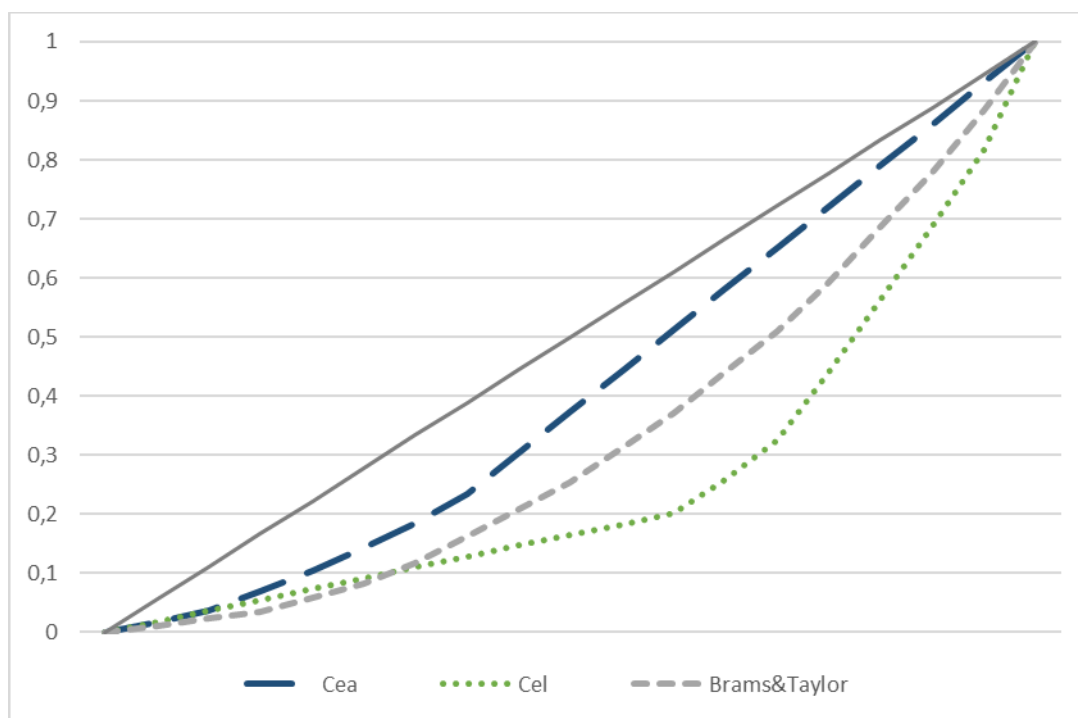


Źródło: opracowanie własne na podstawie Kiryluk-Dryjska (2014) oraz Fragnelli i Kiryluk-Dryjska (2019).

Pewne podobieństwo w strukturze alokacji można zauważyć pomiędzy alokacją CEL oraz metodą przetargową Bramsa i Taylora. W przypadku metody CEL alokacja została obliczona wyłącznie w oparciu o roszczenia (ograniczenia górne finansowania działań), przy uwzględnieniu warunku zaspokojenia ograniczeń dolnych. W metodzie Bramsa i Taylora dochodziło natomiast najpierw do zestawienia preferencji graczy, która skutkowałą ustaleniem kolejności finansowania działań. Tabela wypłat była ułożona w proporcji do ograniczeń górnych, jednak wartości w tabeli były zależne od ocen działania nadanych przez beneficjentów działań. Dlatego działania takie jak *modernizacja gospodarstw rolnych*, *program rolnośrodowiskowy*, czy też *tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw*, które były wysoko ocenione przez ekspertów, otrzymały wyższe kwoty alokacji niż w metodzie CEL. Natomiast program *renty strukturalne*, pomimo wysokiego roszczenia, w wyniku działania metody Bramsa i Taylora otrzymał jedynie dolną granicę finansowania (wynikającą ze zobowiązań z lat poprzednich).

Na rysunku 2 przedstawiono krzywe Lorenza wykreślone dla omawianych wyników alokacyjnych. Podobnie jak wskaźniki Giniego, krzywe Lorenza wyznaczono dla poszczególnych kwot przydzielonych programom ujętych w procencie roszczeń (ograniczeń górnych działań). Zgodnie z wcześniejszymi obserwacjami widać, że najmniej egalitarne rozwiązanie daje metoda ograniczonych równych start (CEL). Krzywa Lorenza dla tych alokacji ułożona jest najdalej od przekątnej kwadratu, a jej wskaźnik Giniego uzyskuje najwyższe wartości, odpowiednio 0,47. Najbardziej równomierne rozłożenie środków pomiędzy działania występuje w rozwiązaniu CEA. Alokacja dokonana metodą Bramsa i Taylora znajduje się pomiędzy tymi dwoma skrajnymi wynikami.

Rysunek 2 . Krzywe Lorenza obliczone dla kolejnych wyników alokacji budżetu PROW 2007–2013



Źródło: opracowanie własne na podstawie Kiryluk-Dryjska (2014) oraz Fragnelli i Kiryluk-Dryjska (2019)

Dyskusja i wnioski

Rozważając współczesne koncepcje ładu społecznego Fleurbaey i inni (2008) konkludują, że społeczeństwo może być postrzegane jako wspólne przedsięwzięcie, w którym ważne jest ustanowienie takich zasad postępowania aby jednostki dobrowolnie uczestniczyły we wspólnych działaniach realizując przy tym korzyści i

nie obawiając się o możliwość niesprawiedliwego potraktowania. W tym kontekście otwartym problemem jest zatem interdyscyplinarne tworzenie metod, które stosowane w praktyce mogłyby przyczynić się do zapewnienia sprawiedliwości podziału wspólnych korzyści, a tym samym do zwiększenia kooperacji społecznej.

Analizowane w pracy metody sprawiedliwego podziału koncentrują się na różnym rozumieniu sprawiedliwości, mają odmienne założenia, a przez to rezultaty alokacyjne. Metody bankructwa spełniają kryteria: anonimowości, równego traktowania równych, monotoniczności (roszczeń i zasobów), zachowania kolejności, oraz zgodności (Kiryłuk-Dryjska 2019). Jednak ze względu na formułę obliczeń mogą one mieć zastosowanie jedynie w przypadku gdy roszczenia są jedyną odstepną informacją.

Metoda Bramsa i Taylora, który spełnia kryteria efektywności, równego traktowania równych oraz monotoniczności zasobów, ma dwie podstawowe zalety w porównaniu z metodami bankructwa. Po pierwsze, wymaga partycypacji społecznej, która jak podkreślają Bayley i Simon (2008) i Celino i Concilio (2010) warunkuje akceptację wprowadzanej polityki. Po drugie, wielkość maksymalnych poziomów finansowania działań nie jest jedyną informacją na podstawie, której dokonuje się alokacji. Bierze się w niej również pod uwagę ocenę skuteczności działań nadaną przez ekspertów, która może być taktowana jako swego rodzaju waga alokacji. Istotny dla skuteczności tej metody jest natomiast odpowiedni i obiektywny dobór ekspertów, którzy mogą występować w roli graczy i dokonywać oceny działań.

W artykule wykazano, że praktyczna aplikacja omawianych metod sprawiedliwego podziału jest możliwa w sektorze publicznym, jednak metody te różnią się skutkami alokacyjnymi, w tym stopniem koncentracji wyników. Wykazano, że najmniej skoncentrowany wynik uzyskano w przypadku metody ograniczonych równych zysków (CEA). Metoda ta skutkuje egalitarnym rozwiązaniem ukierunkowanym na zaspokojenie wielu grup beneficjentów. Najmniej egalitarne rozwiązania daje natomiast metoda ograniczonych równych start (CEL). Zastosowanie metody Bramsa i Taylora skutkuje pośrednim stopniem koncentracji rozdzielonych środków.

Przeprowadzone porównanie tych algorytmów daje decydomentom wgląd w skutki i możliwość wyboru metody w największym stopniu odpowiadającej przyjętym wytycznym aktualnej polityki. Przedstawione wyniki mają zatem duże przesłanie praktyczne. Jeśli istnieją merytoryczne przesłanki, odpowiadające aktualnej sytuacji ekonomiczno-społecznej, do równomiernego rozłożenia funduszy pomiędzy działania, a przez to usatysfakcjonowanie możliwie dużej grupy beneficjentów to wówczas proponowaną metodą może być metoda ograniczonych równych zysków (CEA). Natomiast chcąc skoncentrować środki na działaniach, które mają najwyższe roszczenia (ograniczenia górne) wybrać można metodę ograniczonych równych start (CEL).

Niewątpliwą zaletą zaproponowanych metod jest to że są one oparte na wypracowanych przez twórców algorytmów obiektywnych procedurach, stąd dokonana na ich podstawie alokacja jest transparentna i z punktu przyjętego kryterium sprawiedliwa. W konsekwencji jest ona bardziej uzasadniona niż podział arbitralnie dokonywany przez decydentów.

Literatura

Brams S., Taylor A., D., *Fair Division. From Cake-Cutting to Dispute Resolution*, Cambridge University Press, Cambridge, New York, Melbourne 1996

Degefu D.M., He W., Yuan L., Zhao J.H., *Water Allocation in Transboundary River Basins under Water Scarcity: a Cooperative Bargaining Approach*, Water Resources Management, Volume 30 s. 4451–4466, 2016

Fleurbaey M., Salles M., Weymark J.A., *Justice, Political Liberalism, and Utilitarianism. Themes from Harsanyi and Rawls*, Cambridge University Press, 2008

Fragnelli V., Kiryłuk-Dryjska E., *Rationing methods for allocating the European Union's Rural Development Funds in Poland*, *Economia Politica*, 36 (2019), 295–322, 2019

Kim H., *A Just World. Multi-disciplinary Perspectives on Social Justice*, Cambridge Scholars Publishing, 2013

Kiryłuk-Dryjska E., *Fair Division Approach for the European Union's Structural Policy Budget Allocation: An Application Study*, *Group Decision and Negotiations*, Vol. 23, Issue 3, s. 597–615, 2014

Kompas A., White B., *Selecting permit allocation rules for agricultural pollution control: a bargaining solution*, *Ecological Economics*, Volume 47, Issues 2–3, s. 135–147, 2003

Lissowski G., *Zasady sprawiedliwego podziału dóbr*. Scholar, Warszawa, 2008

Lyotard J.F., *The Postmodern Condition* (w:) red. Sterba J.P., *Justice. Alternative Political Perspectives*. Wadsworth, 2003

MacIntyre A., *The Political and Social Structure of the common good* (w:) red. Sterba J.P., *Justice. Alternative Political Perspectives*, Wadsworth, 2003

MacIntyre A., *Czyja sprawiedliwość? Jaka racjonalność?*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, 2007

Madani K., Zarezadeh M., and Morid S., *A new framework for resolving conflicts over transboundary rivers using bankruptcy methods*, Hydrol. Earth Syst. Sci., 18, 3055–3068, 2014

Mendus S., *Impartiality in Moral and Political Philosophy*, Oxford University Press, 2002

Mianabadi H., Mostert E., Pande S., van de Giesen N., *Weighted Bankruptcy Rules and Transboundary Water Resources Allocation*, Water Resources Management, 7:2302-2321, 2015

Moulin H., *Fair Division and Collective Welfare*, The MIT Press Cambridge, Massachusetts London, England, 2003

Petrosjan L., Zaccour G., *Time-consistent Shapley value allocation of pollution cost reduction*, Journal of Economic Dynamics and Control, Vol. 27, Issue 3, January 2003, s. 381-398, 2003

Thomson W., *Axiomatic and game-theoretic analysis of bankruptcy and taxation problems: an update*, Mathematical Social Sciences 74, 41–59, 2015

Woodruff P. (2011): *The Ajax dilemma*, Oxford University Press

Young H. P., *Equity. In Theory and practice*, Princeton University Press, 1994

Zajac E.E., *Political Economy of Fairness*, The MIT Press, 199

Małgorzata Kołodziejczak

Uniwersytet Przyrodniczy w Poznaniu, Katedra Ekonomii i Polityki Gospodarczej w Agrobiznesie

MIEJSCE USŁUG W EUROPEJSKIM MODELU ROLNICTWA

Streszczenie: W artykule poddano analizie miejsce i znaczenie usług w rolnictwie europejskim, skupiając się szczególnie na możliwościach wspierania przez usługi dążenia do tzw. europejskiego modelu rolnictwa. Wskazano na ich pomocniczą rolę w dążeniu do zrównoważenia rolnictwa w wymiarze przyrodniczym, ekonomicznym i społecznym. Celem artykułu jest przedstawienie zmian poziomu korzystania z wybranych usług produkcyjnych w rolnictwie w odniesieniu do koncepcji zrównoważonego rozwoju rolnictwa i próba udzielenia odpowiedzi na pytanie: jaką rolę spełniają usługi w związku z dążeniem do zrównoważonego rozwoju rolnictwa i budowy europejskiego modelu rolnictwa? Analiza została przeprowadzona metodą dedukcyjną, w oparciu o źródła literaturowe i dane statystyczne. Poziom korzystania z usług produkcyjnych jest przeciętnie wyższy w państwach UE-15. Wskazuje to na istnienie związku, pomiędzy poziomem rozwoju gospodarczego (w tym rolnictwa) a poziomem korzystania z usług rolniczych. W państwach UE-15 występują wyraźne związki korelacyjne pomiędzy poziomem korzystania z usług a nakładami na środki trwałe. Korzystanie z usług rolniczych może wspomagać dążenie do rolnictwa zrównoważonego, pod warunkiem uwzględniania aspektu zrównoważenia w decyzjach kierowników gospodarstw.

Słowa kluczowe: usługi rolnicze, europejski model rolnictwa, rozwój zrównoważony, rolnictwo zrównoważone.

Abstract. The role and importance of services in European agriculture and supporting the so-called European model of agriculture were discussed in this paper. Auxiliary role of services in striving for sustainable agriculture in the natural, economic and social dimensions was pointed out. The aim of this paper is to present changes in the use of selected production services in agriculture in the context of the sustainable agriculture concept. Also, this paper attempts to answer the question on the role of services in reaching the sustainability in the agriculture sector and so-called European model of agriculture. The analysis was based on a deductive method and relied on literature and statistical data. The average use of production services is greater in the agriculture of EU-15 than in EU-10 countries. This suggests a relationship between economic (including agricultural) development levels and the use of production services. In EU-15 countries, there is evident correlation between the use of services and fixed capital formation. The use of production services may support the development of sustainable agriculture if farm managers take sustainability into consideration when decision making.

Keywords: agricultural services, European model of agriculture, sustainable development, sustainable agriculture.

Wstęp

Zagadnienia związane z koncepcją i sposobem funkcjonowania rolnictwa są szczególnie ważne w szerokim kontekście najważniejszych problemów współczesnego świata. Wpisują się w dyskusję na temat rozwoju gospodarczego, zagrożeń klimatycznych i przemian społeczno-demograficznych. W ujęciu historycznym, rolnictwo pełniło przede wszystkim funkcję żywieniową, a w dalszej kolejności stanowiło źródło utrzymania części ludności. Implikowało to dążenie do nieustannego zwiększania wydajności, co w efekcie prowadziło do degradacji środowiska naturalnego i industrializacji procesów produkcji. Jednak, wobec zmieniających się uwarunkowań, takie podejście okazało się niewystarczające, a nawet szkodliwe. Matuszczak (2013) wskazuje, że jednostronna, często nieefektywna eksploatacja zasobów naturalnych prowadzi do powstawania barier dla wzrostu produkcji na wyższych etapach rozwoju gospodarki i implikuje konieczność ponoszenia dodatkowych, wysokich kosztów dla powstrzymania degradacji środowiska i przywrócenia mu pierwotnego potencjału. B. Czyżewski (2013) zauważa, że *akumulacja zdolności wytwórczych jednocześnie może pozbawić konsumenta wielu pożądanych użyteczności związanych z tzw. dobrostanem wsi, walorami zdrowotnymi żywności, usługami wypoczynkowymi, równowagą ekosystemu oraz wytwarzaniem alternatywnych źródeł energii*. Dalej stwierdza, że *rzadkość ziemi i przymus konsumpcji jej szeroko rozumianych produktów ujawniają nowe potrzeby konsumentów (...)*. *Rosnąca rzadkość ziemi względem innych czynników produkcji wymusza wzrost wydajności tego czynnika w produkcji żywności, a ogólnie dóbr „obciążonych” przymusem konsumpcji. Jest to możliwe dzięki postępowi technicznemu, który jest kluczowym czynnikiem rozwoju tzw. industrialnego modelu rolnictwa. Tyle, że postęp techniczny wciąż podnosi granice wzrostu wydajności. W warunkach rynkowych proces ten podlega przede wszystkim kryterium mikroekonomicznej efektywności, które nie uwzględnia dóbr o charakterze publicznym. W ten sposób konsumenci są pozbawiani użyteczności, które dotychczas były wolne i nie miały ceny. W tym sensie, w miarę postępującej rzadkości czynnika ziemi rodzą się nowe potrzeby, a właściwie konsument uświadamia sobie istnienie potrzeb i użyteczności, które dotychczas były ogólnie dostępne*. Wynika z tego, że tradycyjny model rolnictwa opartego na wzroście wydajności i efektywności produkcji nie jest wystarczający, bowiem nie akcentuje dość wyraźnie wartości środowiska i innych niż żywieniowe potrzeb konsumentów. Odpowiedź na tę lukę stanowi koncepcja, a później paradygmat rolnictwa zrównoważonego, a w warunkach europejskich, także koncepcja Europejskiego Modelu Rolnictwa (EMR).

Pawlak (2008) podaje, że istota rolnictwa zrównoważonego *polega na zharmonizowaniu celów produkcyjnych, społecznych i ekologicznych (...)*. Z tego punktu widzenia szczególnie ważne jest zapewnienie optymalnego przebiegu procesów produkcyjnych, które powinny być efektywne ekonomicznie i przebiegać w sposób nieuciążliwy dla środowiska³³⁴. Aby to osiągnąć, pomocne, a nawet niezbędne staje się uzupełnienie

³³⁴ Zegar (red., 2013) podaje za raportem *Our Common Future*, że: *urzeczywistnianie idei zrównoważonego rozwoju wymaga rozwoju gospodarczego, w tym nadal w odniesieniu do większości krajów świata wzrostu gospodarczego. Jest to niezbędne dla podnoszenia jakości życia i dobrobytu materialnego, co z kolei zwiększa świadomość i presję społeczną na ochronę środowiska. Jednak – i to stanowi kluczowy element zrównoważonego rozwoju – wzrost gospodarczy nie może przekraczać potencjału globalnego ekosystemu – biosfery. W tym celu, uwzględniając trendy demograficzne, należy równocześnie podejmować działania w trzech kierunkach. Pierwszy – najważniejszy – to nasilenie kreowania i wykorzystywania innowacji, zwłaszcza technologii wykorzystujących efektywniej dostępne zasoby naturalne. Kierunek drugi to działania na rzecz racjonalizacji konsumpcji per capita*

potencjału produkcyjnego gospodarstw, zarówno w zakresie środków produkcji, jak również wiedzy i innowacyjności. Jednym ze sposobów, alternatywnym wobec inwestycji w zakresie wyposażenia technicznego gospodarstw i zakupu niektórych środków produkcji jest korzystanie z usług produkcyjnych. Warto więc zastanowić się, w jaki sposób i w jakim zakresie usługi produkcyjne w rolnictwie mogą wspomagać dążenie do zrównoważenia procesów produkcyjnych? W tym celu podjęto rozważania na temat związków usług produkcyjnych z możliwościami wdrażania modelu rolnictwa zrównoważonego oraz wielkości i zmian poziomu korzystania z tych usług w krajach UE różniących się pomiędzy sobą ze względu na poziom rozwoju gospodarczego, warunki przyrodnicze i wzorce gospodarowania w zakresie produkcji rolniczej. Celem artykułu jest przedstawienie zmian poziomu korzystania z wybranych usług produkcyjnych w rolnictwie w odniesieniu do koncepcji zrównoważonego rozwoju rolnictwa i próba udzielenia odpowiedzi na pytanie: jaką rolę spełniają usługi w związku z dążeniem do zrównoważonego rozwoju rolnictwa i budowy europejskiego modelu rolnictwa?

W części empirycznej, spośród trzech głównych rodzajów usług produkcyjnych w rolnictwie: usług rolniczych (związanych z produkcją roślinną), weterynaryjnych i finansowych, poddano badaniu usługi związane z produkcją roślinną, definiowane zgodnie z prawodawstwem UE (*Rozporządzenie Rady (WE) nr 138/2004*) jako *najem maszyn i wyposażenia z odpowiednią robocizną*. Wykorzystano dane Urzędu Statystycznego Unii Europejskiej – EUROSTAT oraz literaturę przedmiotu. Zakres czasowy obejmuje lata 2000-2016 a terytorialny państwa Unii Europejskiej.

1. Europejski model rolnictwa, rolnictwo zrównoważone i wielofunkcyjny rozwój obszarów wiejskich

Kowalczyk i Sobiecki (2011) wyróżniają dwa ujęcia Europejskiego Modelu Rolnictwa (EMR): szerokie i wąskie oraz stwierdzają, że ten model mieści się w koncepcji rozwoju zrównoważonego. W ujęciu szerszym, EMR można utożsamiać z ukształtowanym w Europie modelem, dla którego charakterystyczne są:

- *stosunkowo korzystne warunki przyrodnicze (niewielki udział terenów zupełnie nieprzystatnych do produkcji rolniczej),*
- *typ gospodarstwa rolnego z takimi cechami, jak: ograniczone zaawansowanie procesów koncentracji, wielokierunkowość produkcji, wysoki udział nakładów własnej siły roboczej, zróżnicowanie działalności ekonomicznej gospodarstw,*
- *silne więzi społeczne oraz kulturowe gospodarstw i społeczności lokalnych,*
- *ważne miejsce rolnictwa w polityce gospodarczej państw regionu.*

W wąskim ujęciu, przez EMR można rozumieć *ukształtowany w następstwie realizacji Wspólnej Polityki Rolnej model rolnictwa uzależniony od interwencjonizmu państwowego, o zmarginalizowanym znaczeniu mechanizmu rynkowego i w niewielkim stopniu związanego z rynkami światowymi.*

Szersza koncepcja europejskiego modelu rolnictwa eksponuje dualną funkcję tego sektora gospodarki: obok celów związanych z produkcją żywności są i inne, związane z nowymi funkcjami rolnictwa i rozwojem obszarów wiejskich. W tym znaczeniu, do rolnictwa przynależą również funkcje inne niż produkcyjna, a słabości wynikające z relatywnie niewielkiego stopnia industrializacji rolnictwa w Europie, stają się jego atutami, które mogą ułatwić dążenie do modelu rolnictwa zrównoważonego. Według Zegara (2012) zrównoważone rolnictwo to takie, które ma zdolność do *pomnażania dobrobytu przez dostarczanie efektywnego kwantum żywności oraz innych produktów i usług w sposób ekonomicznie efektywny, społecznie odpowiedzialny i zgodny z wymogami ochrony środowiska*³³⁵. Rozwój zrównoważonego rolnictwa jest także ściśle związany z rozwojem zrównoważonym obszarów wiejskich. Zachowanie porównywalnego poziomu życia między teraźniejszymi i przyszłymi pokoleniami wymaga podtrzymywania i rozwijania zasobów środowiskowych, kapitału ekonomicznego i społecznego przy poszanowaniu środowiska naturalnego, walorów krajobrazowych i dziedzictwa kulturowego (Żmija 2016)³³⁶. Taki

– *zarówno poziomu konsumpcji w przypadku społeczeństw bogatych, poziomie łącznego kapitału: sztucznego (ekonomicznego) i naturalnego, przyjmując prawie nieograniczoną substytucję między nimi. Mocne zrównoważenie wymaga, aby każdy z tych rodzajów kapitału: ekonomiczny i naturalny były zachowane z osobna (odrzuca pełną substytucyjność), oraz wymaga zachowania tzw. krytycznego kapitału naturalnego, tj. ekosystemów i aktywów przyrodniczych, które są niezbędne do podtrzymania życia jak i struktury spożycia. Kierunek trzeci to działania na rzecz zmniejszenia strat i marnotrawstwa w całym cyklu życia produktu.*

³³⁵ Konieczne jest zaakcentowanie różnicy znaczenia pojęcia „rozwój” i „wzrost”. Przede wszystkim „rozwój” może się przejawiać przez poprawę parametrów jakościowych równoległe z poprawą wartości klasycznie rozumianego bogactwa i dobrobytu, natomiast „wzrost” w przyjmowanym powszechnie rozumieniu oznacza przede wszystkim zwiększanie ekonomicznie mierzalnych parametrów, takich jak produkcja, dochody, a zwłaszcza poziom PKB w skali gospodarki lub w przeliczeniu na mieszkańca (zob. Kołodziejczak 2019).

³³⁶ B. Czyżewski (2012) podaje, że istotą trwałości rozwoju jest postęp w sensie Pareto. Oznacza to konieczność utrzymania produktywności w ujęciu pieniężnym równocześnie z podnoszeniem stopnia realizacji postulatów

model wymaga szerokiego zakresu interwencjonizmu państwowego, regulacji instytucjonalnych i finansowania przez sektory pozarolniczej, jednak jak wykazuje m.in. A. Czyżewski (2013), alternatywna, industrialna ścieżka rozwoju rolnictwa nie jest właściwa, gdyż w dłuższym okresie nie umożliwi realizacji ekonomicznych, społecznych i środowiskowych celów rozwoju zrównoważonego.

Współczesne rolnictwo realizuje cele związane nie tylko z produkcją żywności, ale także cele pozaprodukcyjne, związane z nowymi funkcjami rolnictwa i rozwojem obszarów wiejskich, tworzące fundament rozwoju wielofunkcyjnego i zrównoważonego, czyli uwzględniającego kryteria ekonomiczne, społeczne i środowiskowe (Zegar 2005, Wilkin 2010, Kowalczyk, Sobiecki, 2011). Koncepcje zrównoważenia oraz wielofunkcyjności wsi i rolnictwa są fundamentem WPR (Kulawik, 2015). B. Czyżewski (2012) podaje, że istotą trwałości rozwoju jest postęp w sensie Pareto. Oznacza to konieczność utrzymania produktywności w ujęciu pieniężnym równocześnie z podnoszeniem stopnia realizacji postulatów środowiskowych i społecznych. Warunkiem koniecznym jest jednak w tym przypadku zmiana struktury koszyka użyteczności sprzedawanych przez producentów, na rzecz czynników prośrodowiskowych i prospołecznych. Lepsza jakość żywności, pozarolnicze usługi, np. dotyczące rekreacji lub dostarczanie energii odnawialnej stanowią nowe wartości, które częściowo zastąpią lub uzupełnią ubytki dochodów rolniczych, które mogą być spowodowane koniecznością ponoszenia kosztów związanych z ochroną środowiska. Wymaga to współistnienia prewencyjnych działań państwa, polegających na narzucaniu określonych wymogów i prowadzeniu edukacji w zakresie świadomości zrównoważonego rozwoju oraz oddolnego procesu zmiany potrzeb konsumentów.

Odpowiedzią na niedoskonałość klasycznego modelu rolnictwa jest również koncepcja wielofunkcyjnego rozwoju obszarów wiejskich, która jest zgodna z postulatami rozwoju zrównoważonego i wpisuje się w promowany przez Unię Europejską kształt EMR³³⁷. Hopfer, Bajerowski i Suchta (2000) wyróżnili dwa aspekty takiego rozwoju: racjonalne wykorzystanie czynników wytwórczych na wsi oraz właściwe rozmieszczenie działalności społeczno-gospodarczej, które wynika z procesów planowania i zagospodarowania przestrzennego. Racjonalność ta polega, podobnie jak w klasycznym modelu rolnictwa, między innymi na zmniejszeniu zatrudnienia w rolnictwie (poprzez rozwój nowych przedsięwzięć i pozarolnicze zatrudnienie) oraz stworzeniu popytu ze strony rolnictwa na przetwórstwo i usługi specjalistyczne, co oznacza, że praca substytuowana zostaje przez kapitał, kooperację i integrację w agrobiznesie (Adamowicz, Zwolińska-Ligaj 2009). Właściwe rozmieszczenie działalności społeczno-gospodarczej wymaga racjonalnego wykorzystania lokalnych warunków przyrodniczych, zasobów surowcowych oraz zasobów siły roboczej, co w drodze specjalizacji może wpłynąć na wyższą efektywność gospodarowania. Postrzeganie obszarów wiejskich jako przestrzeni wielofunkcyjnej prowadzi do powstawania i rozwijania innych niż rolnicza funkcji obszarów wiejskich, w tym działalności usługowej (Kostrowicki 1976). Wielofunkcyjny rozwój obszarów wiejskich obejmuje zatem funkcje rolnicze, produkcyjne, społeczno-gospodarcze, środowiskowe i kulturowe, jednak najważniejszym składnikiem wielofunkcyjności obszarów wiejskich jest rolnictwo, a realizacja idei wielofunkcyjności obszarów wiejskich polega przede wszystkim na dywersyfikacji działalności społeczno-ekonomicznej wsi, realizowanej w celu wzbogacenia źródeł i zwiększenia dochodów poza gospodarstwami rolniczymi na obszarach wiejskich.

2. Usługi produkcyjne w rolnictwie

Produkcja rolnicza powstaje jako wynik zastosowania trzech czynników produkcji: pracy, ziemi i kapitału, pomiędzy którymi w określonych granicach występuje zjawisko substytucji³³⁸. Substytucja może zachodzić także pomiędzy elementami składowymi danego czynnika produkcji, czego przykładem jest zastępowanie prac wykonywanych własnym sprzętem rolniczym świadczeniem usługowym. Uogólniając, określony rezultat produkcyjny gospodarstwo może osiągnąć przy różnej kombinacji czynników produkcji i elementów składowych tych czynników, która to kombinacja determinowana jest poziomem cen poszczególnych nakładów, wynikającym z obfitości zasobów właściwych czynników produkcji i ich elementów składowych. Duże zasoby siły roboczej przy

środowiskowych i społecznych. Warunkiem koniecznym jest jednak w tym przypadku zmiana struktury koszyka *użyteczności sprzedawanych przez producentów*, na rzecz czynników prośrodowiskowych i prospołecznych. Lepsza jakość żywności, pozarolnicze usługi, np. dotyczące rekreacji lub dostarczanie energii odnawialnej stanowią nowe wartości, które częściowo zastąpią lub uzupełnią ubytki dochodów rolniczych, które mogą być spowodowane koniecznością ponoszenia kosztów związanych z ochroną środowiska. Wymaga to współistnienia prewencyjnych działań państwa, polegających na narzucaniu określonych wymogów i prowadzeniu edukacji w zakresie świadomości zrównoważonego rozwoju oraz oddolnego procesu zmiany potrzeb konsumentów.

³³⁷ Zob. https://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-631_pl.htm

³³⁸ Niektóre źródła (np. Marks-Bielska, Babuchowska 2015) obok tych czynników produkcji podają także przedsiębiorczość lub kapitał ludzki.

niedobrze kapitału sprzyjają przede wszystkim wykorzystaniu czynnika produkcji występującego w obfitości, a więc pracy. Nakłady ponoszone na kapitał, w tym zakup usług, są w tych warunkach mniejsze i często ograniczają się do zabiegów podnoszących wydajność ziemi (np. nawożenie i usługi chemizacyjne). Zmniejszanie zasobów pracy w gospodarstwach i wzrost ich kosztów, wobec konieczności dalszego wzrostu produkcji rolniczej, pociąga za sobą wzrost znaczenia nakładów kapitałowych, szczególnie umożliwiających poprawę wydajności pracy, np. uzbrojenia siły roboczej w maszyny i urządzenia rolnicze. Wzrost wyposażenia gospodarstwa w środki trwałe zwiększa natomiast zapotrzebowanie na usługi produkcyjne związane z tworzeniem, użytkowaniem i zastosowaniem tych środków w produkcji (np. usługi remontowe, naprawcze i konserwacyjne). Równocześnie wprowadzenie do produkcji części nakładów kapitałowych w formie usług, a nie własnych środków gospodarstwa prowadzi do zmniejszenia kosztów produkcji, co jest zgodne z dążeniem do uzyskania efektu korzyści skali produkcji i poprawy efektów ekonomicznych gospodarowania (Kołodziejczak i Poczta 2018).

W przeszłości podejmowano wiele prób sformułowania definicji usług produkcyjnych w rolnictwie. Dokonali tego m.in. Tomczak (1974), Woś (1975), Śniegowska (1981), Rogoziński (1993). Te definicje miały z reguły charakter pozytywny, oparty na cechach świadczenia usługowego. Wynikała z tego ich ograniczona uniwersalność i nietrwałość, ponieważ dezaktualizowały się wraz ze zmianami uwarunkowań produkcji rolniczej. Wydaje się, że aby taka definicja miała szansę zachować aktualność i trafność przez dłuższy czas, należy oprzeć ją na dwóch kryteriach: właściwości wykonawcy i związku wykonywanej czynności z procesem produkcji. Jak podaje Kołodziejczak (2019), *czynności związane z produkcją rolniczą*:

- *nie są usługami jeżeli są wykonywane w gospodarstwie przez posiadacza tego gospodarstwa rolnego lub jego pracowników,*
- *są usługami, jeżeli są świadczone na rzecz gospodarstwa przez osoby lub podmioty niebędące posiadaczem lub pracownikami tego gospodarstwa*³³⁹.

Wśród usług produkcyjnych w rolnictwie, zgodnie z prawodawstwem Unii Europejskiej można wyróżnić:

- usługi rolnicze: najem maszyn i wyposażenia z odpowiednią robocizną (*Rozporządzenie Rady (WE) nr 138/2004*);
- usługi weterynaryjne: lekarstwa, które fakturowane są niezależnie od opłat weterynarza oraz koszty weterynaryjne, w skład których wchodzi lekarstwa podane bezpośrednio przez służbę weterynaryjną i ujęte łącznie z jego opłatą (*Rozporządzenie Rady (WE) nr 138/2004*).
- usługi pośrednictwa finansowego (FISIM - Financial Intermediation Services Indirectly Measured: usługi finansowe, za które opłaty pobierane są w sposób pośredni, wynikający z różnic oprocentowania kredytów i depozytów).

Wraz ze zmianami społeczno-gospodarczymi zmienia się natura usług, ich funkcje i sposoby świadczenia. Te przemiany są konsekwencją, ale równocześnie stymulatorem przekształceń struktury gospodarki i jej unowocześniania. Wywierają wpływ także na sposoby prowadzenia produkcji rolniczej i stymulują implementację usług w ogólny kształt agrobiznesu (Kołodziejczak 2019).

3. Usługi w rolnictwie a rozwój zrównoważony i europejski model rolnictwa

Chociaż pozytywny wpływ usług na poziom nowoczesności i rozwoju był wielokrotnie opisywany w literaturze (Bożyk 2008, Kołodziejczak 2019), to ich związek z dążeniem do zrównoważonego rozwoju nie jest jednoznaczny. Propozycję typizacji usług według ich wpływu na procesy równoważenia w sensie Pareto przedstawiła M. Kołodziejczak (2019), oceniając efekty ekonomiczne, społeczne i środowiskowe świadczonych usług (tab. 1). Wyróżniła trzy grupy usług: oddziałujące na procesy równoważenia: negatywnie, neutralne i korzystnie. Usługi negatywnie oddziałujące na dążenie do zrównoważenia będą pogarszały jego poziom w zakresie co najmniej jednego z trzech wymiarów, nawet jeżeli w pozostałych dwóch wymiarach będą oddziaływały korzystnie. Usługi obojętne, nie mają znaczącego wpływu na którykolwiek z wymiarów zrównoważenia, a usługi oddziałujące pozytywnie wspomagają dążenie do zrównoważenia w co najmniej jednym z wymiarów, jednocześnie nie pogarszając poziomu zrównoważenia w pozostałych dwóch wymiarach. Takie podejście jest dość proste i intuicyjnie zrozumiałe. Kłopoty pojawiają się podczas próby przyporządkowania konkretnych usług do poszczególnych, wyodrębnionych grup. Jak wskazano wcześniej, relacja usługowa ma charakter indywidualny, a usługi są grupą czynności silnie zróżnicowaną wewnątrz. Dlatego te same grupy usług (np. osobiste, finansowe, produkcyjne), a nawet te same, poszczególne usługi będą w różny sposób oddziaływały na zrównoważenie w zależności od okoliczności: miejsca, czasu, charakterystyki usługodawcy i usługobiorcy (w tym nieprzewidywalności zachowań ludzkich), poziomu rozwoju cywilizacyjnego i gospodarczego, poziomu wiedzy i oświaty, otoczenia i regulacji instytucjonalnych, sytuacji politycznej i wielu innych mierzalnych oraz

³³⁹ Tak rozumiana definicja nie zawęża pojęcia usług do czynności świadczonych odpłatnie i zawiera zarówno usługi o charakterze rynkowym, jak również świadczone nieodpłatnie lub w zamian za świadczenie niepieniężne (np. pomoc sąsiedzka), nie wymaga także udziału człowieka w procesie świadczenia usługi.

niemierzalnych zmiennych.

Ta ogólna typizacja znajduje zastosowanie również w przypadku usług produkcyjnych w rolnictwie, a ich oddziaływanie na poziom zrównoważenia może przybierać różne kierunki i wymiary. Usługi dla rolnictwa są odpowiedzią na zapotrzebowanie dotyczące technologicznego, ekonomicznego i środowiskowego wymiaru działalności rolniczej. Ich rola i znaczenie zmieniały się w czasie, od konieczności uzupełnienia luki technologicznej, poprzez zwiększenie racjonalności gospodarowania, do unowocześniania działalności gospodarstw i dostosowania jej do standardów obowiązujących w Unii Europejskiej oraz założeń rolnictwa zrównoważonego. W tym procesie szczególnie ważne są usługi wspierające produkcję rolniczą na wszystkich jej etapach: od tworzenia warunków do czynności produkcyjnych, wspierania produkcji od strony finansowej i technologicznej, aż po przetworzenie i dystrybucję wytworzonej żywności. Właściwie stosowane usługi produkcyjne są ważnym instrumentem przemian technicznych, ekonomicznych i społecznych w rolnictwie a także elementem wspomagającym proces przekształceń w kierunku rolnictwa zrównoważonego. Nasilanie się popytu na usługi produkcyjne jest związane z procesem upraszczania produkcji i pogłębiania specjalizacji gospodarstw rolnych³⁴⁰. Po pierwsze, gospodarstwa takie zużywają więcej przemysłowych środków produkcji, co zwiększa zapotrzebowanie na usługi produkcyjne związane głównie z ich przemieszczaniem i użyciem (usługi transportowe i rolnicze). Po drugie, ukształtowanie profilu produkcyjnego gospodarstwa wymaga realizacji inwestycji budowlanych, co pociąga za sobą wzrost zapotrzebowania na usługi budowlane, remontowo-modernizacyjne, instalacyjno-montażowe itp. Po trzecie, rośnie w takich podmiotach popyt na usługi specjalistyczne związane z profilem produkcji (np. usługi weterynaryjne lub usługi w zakresie montażu urządzeń do mechanizacji produkcji zwierzęcej), usługi w zakresie wypożyczenia maszyn rolniczych, usługi remontowo-naprawcze i konserwacyjne, a z racji większego stopnia towarowości produkcji także usługi transportowe. Ponadto, wyższa towarowość produkcji rolniczej zapewnia większe przychody, które mogą być przeznaczone m.in. na zakup usług produkcyjnych. Należy przy tym zauważyć, że większa skala gospodarstwa i produkcji ułatwia organizację obsługi produkcyjnej i zwiększa jej opłacalność, zarówno dla usługobiorcy, co stymuluje popyt, jak i dla usługodawcy, co prowadzi do rozwoju podaży usług (Kołodziejczak 2019). Takie ujęcie było charakterystyczne przede wszystkim dla tradycyjnego modelu rolnictwa, lecz jest w dużej części nadal aktualne. Sadowski (2012) wskazuje, że prowadzenie efektywnej ekonomicznie i uwzględniającej dbałość o środowisko produkcji rolnej jest łatwiejsze w gospodarstwach dysponujących odpowiednio dużym potencjałem produkcyjnym. Żmija (2016) dowodzi, że mała powierzchnia gospodarstwa uniemożliwia efektywne wykorzystanie kapitału rzeczowego. W tym kontekście ujawnia się ponownie korzystne oddziaływanie usług. Mogą one substytuować część własnego potencjału produkcyjnego gospodarstw oraz zwiększać efektywność i racjonalność wykorzystania kapitału rzeczowego. Rozwój usług jest więc z jednej strony skutkiem siły ekonomicznej gospodarstw, a z drugiej stymuluje rozwój gospodarstw słabszych ekonomicznie.

Tabela 1. Typizacja usług według oddziaływania na procesy równoważenia w sensie Pareto

Oddziaływanie na procesy równoważenia	Cechy	Przykłady oddziaływania
Negatywne	Pogarszają poziom zrównoważenia w zakresie co najmniej jednego z trzech wymiarów (ekonomicznego, społecznego lub środowiskowego), nawet jeżeli w pozostałych dwóch wymiarach będą oddziaływały korzystnie	- obniżające poziom dochodów i własności dóbr materialnych, - obniżające zdrowotność i jakość życia³⁴¹, - zwiększające konsumpcję i zużycie surowców nieodnawialnych - zwiększające negatywny wpływ działalności człowieka na środowisko naturalne.
Neutralne	Nie mają znaczącego wpływu na którykolwiek z wymiarów zrównoważenia	- obojętne w zakresie dochodów i własności dóbr materialnych, - obojętne z zakresu zdrowotności i jakości życia, - brak wyraźnego wpływu na wielkość konsumpcji, zużycie surowców nieodnawialnych i środowisko naturalne.
Pozytywne	Wspomagają dążenie do zrównoważenia	- podnoszące poziom dochodów i własności

³⁴⁰ Wynika to m.in. z badań Dąbrowskiego (1977).

³⁴¹ Por. Białynicki-Birula (2007).

	w co najmniej jednym z wymiarów, jednocześnie nie pogarszając poziomu zrównoważenia w pozostałych dwóch wymiarach	dóbr materialnych, - podnoszące zdrowotność i jakość życia, - dostarczające dóbr użytecznych społecznie, - wspomagające racjonalizację zużycia surowców nieodnawialnych, - ograniczające negatywny wpływ działalności człowieka na środowisko naturalne.

Źródło: Kołodziejczak (2019).

Wśród trzech grup usług produkcyjnych dla rolnictwa (rolniczych, weterynaryjnych i pośrednictwa finansowego) każda pełni inną rolę i jest odpowiedzią na inne zapotrzebowanie rolnictwa zrównoważonego. Usługi rolnicze ułatwiają spełnienie wymagań jakościowych i środowiskowych, a poprzez wykorzystanie wiedzy i potencjału usługodawców mogą podnosić efektywność produkcji, chronić rzadkie zasoby naturalne i ograniczać jej negatywny wpływ na środowisko. Usługi weterynaryjne umożliwiają zachowanie dobrostanu zwierząt i pomagają zapewnić bezpieczeństwo produkowanej żywności. Usługi pośrednictwa finansowego stanowią pomoc w finansowaniu przejścia do modelu rolnictwa zrównoważonego oraz w finansowaniu działalności podmiotów w ramach rolnictwa zrównoważonego. Poza tym, ważne jest szeroko rozumiane doradztwo, które powinno dotyczyć już nie tylko produkcji, ale przede wszystkim dążenia do zmiany orientacji gospodarstw z typowo produkcyjnej na mieszaną, produkcyjno-usługową oraz w zakresie ich adaptacji do modelu rolnictwa wielofunkcyjnego.

Istnieje co najmniej kilka argumentów potwierdzających tezę, że spełnianie postulatów rolnictwa zrównoważonego będzie trudniejsze, jeżeli gospodarstwa nie będą korzystały z potencjału i wiedzy usługodawców (Kołodziejczak 2019). Po pierwsze, w długim okresie nie jest racjonalne i uzasadnione ekonomicznie dalsze eksploatowanie, często już przestarzałych i wyeksploatowanych maszyn rolniczych, zwłaszcza w sytuacji, kiedy usługa świadczona sprzętem nowocześniejszym i bardziej wydajnym jest nie tylko tańsza, ale pozwala na uzyskanie lepszych efektów produkcyjnych, środowiskowych i społecznych³⁴². Po drugie, poprawa jakości własnego parku technicznego (np. poprzez zakup nowszych, bardziej wydajnych ciągników i maszyn rolniczych) i innych środków trwałych (np. budynków inwentarskich i ich wyposażenia), chociaż może obniżać poziom korzystania z usług bezpośrednio produkcyjnych, to jednak nie może się odbywać bez pomocy podmiotów świadczących inne usługi (choćby w kwestii serwisowania zaawansowanych technicznie maszyn i urządzeń). Po trzecie, konieczność spełniania reżimów technologicznych produkcji wymusza korzystanie z pomocy specjalistycznych podmiotów usługowych (np. weterynaryjnych lub serwisowych). Po czwarte, ze względu na wiedzę i potencjał usługodawców usługi (nie tylko doradcze) są często nośnikiem innowacji, korzystnych ze względów środowiskowych, ekonomicznych i technologicznych. Można przypuszczać, że również korzystanie z usług, ułatwiając optymalizację nakładów może wspomagać reorientację gospodarstw w kierunku poszanowania środowiska przyrodniczego i ułatwiać osiąganie celów ekonomicznych bez zwiększania przyrodniczej uciążliwości produkcji rolniczej. Byłoby to tym bardziej pożądane, że odbywałoby się na drodze wzrostu racjonalności gospodarowania, a nie dzięki transferom finansowym z sektorów pozarolniczych.

4. Poziom korzystania z usług produkcyjnych w państwach Unii Europejskiej

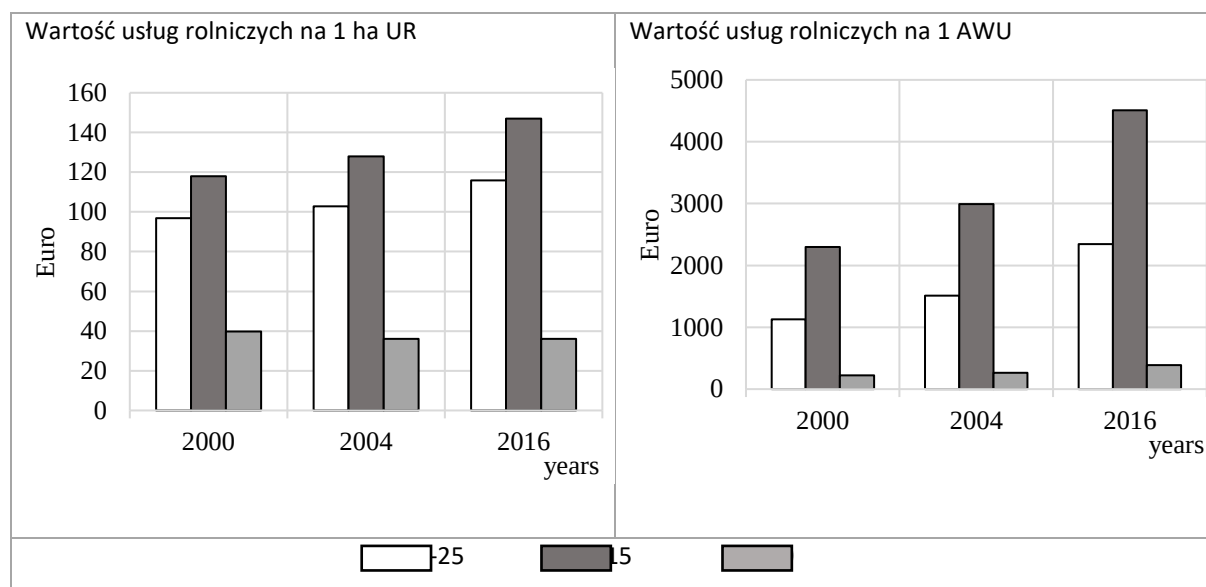
Zwiększanie stopnia korzystania z usług wraz z rozwojem gospodarczym jest prawidłowością, której istnienie nie budzi wątpliwości w długim, co najmniej kilkudziesięcioletnim okresie (Kołodziejczak 2016). Jednak w krótszej perspektywie czasowej może podlegać pewnym wahaniom. Dlatego trudno na podstawie danych dotyczących kilku lub kilkunastu lat wnioskować o istnieniu wyraźnych związków przyczynowo-skutkowych w tym zakresie. Można jednak porównać poszczególne kraje lub ich grupy i na tej podstawie podjąć próbę poszukiwania zależności. Takie grupy można uzyskać poprzez zagregowanie państw „starej” i „nowej” UE, czyli przez wyodrębnienie z UE-25 agregatów UE-15 i UE-10. Na rysunku 1 zaprezentowano zmiany wartości usług rolniczych średnio w tych grupach w latach 2000-2016, w przeliczeniu na 1 ha UR i 1 AWU³⁴³, a na rysunku 2 na 1 tys. euro produkcji roślinnej. Przede wszystkim należy stwierdzić, że wartości zaprezentowane na rysunku 1 były znacznie

³⁴² Smędzik-Ambroży (2016) podaje, że wybór sposobu prowadzenia działalności rolnej w sposób intensywny środowiskowo bądź z poszanowaniem środowiska przyrodniczego będzie wynikał z porównania alternatywnych kosztów i korzyści, jakie pociągają za sobą te dwa systemy gospodarowania rolniczego a zatem wspólna polityka rolna powinna stworzyć warunki dla rekompensaty utraconych korzyści.

³⁴³ AWU (ang. *Annual Work Unit*), nakłady pracy ogółem (łącznie nakłady pracy własnej i najemnej); jest to 2120 godzin pracy w ciągu roku (265 dni roboczych po 8 godzin dziennie).

niższe w przypadku UE-10³⁴⁴. Pomimo relatywnie krótkiego okresu, łatwo zauważyć także, że wartości usług wzrastały, z wyjątkiem usług rolniczych na 1 ha UR w UE-10. W przypadku usług rolniczych przeliczonych na 1 ha UR i na 1 AWU nastąpiło przyspieszenie wzrostu poziomu korzystania z usług w państwach UE-15 w roku 2004, czyli wtedy, kiedy nastąpiło rozszerzenie Unii Europejskiej o nowe państwa Europy Środkowo-Wschodniej. Kraje UE-10 w badanych latach odnotowywały przeciętnie zmniejszenie wartości tych usług na 1 ha UR, ale równocześnie wystąpił w nich wzrost wartości w przeliczeniu na 1 AWU (co przy względnie stałej lub nieznacznie malejącej wielkości zasobów ziemi należy wiązać z głównie racjonalizacją zatrudnienia w rolnictwie tych krajów). Zmiany w przypadku UE-10 zachodziły w zbliżonym tempie przez cały okres badania.

Rysunek 1. Zmiany wartości usług rolniczych średnio w UE-25, UE-15 i UE-10 w przeliczeniu na 1 ha UR i 1 AWU w latach 2000-2016 (euro, ceny stałe z 2016 roku)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Eurostat database (2013), Eurostat database (2016), Eurostat database (2017).

Kolejnym badanym zagadnieniem była usługochłonność produkcji rolniczej, wyrażona wartością usług potrzebną do wytworzenia 1000 euro tej produkcji (rys. 2). W agregacie UE-15 wartości tego miernika dla usług rolniczych wzrastały w całym badanym okresie i – podobnie jak w przeliczeniu na 1 ha UR – nastąpiło przyspieszenie wzrostu począwszy od 2004 roku. W UE-10 usługochłonność w zakresie usług rolniczych malała do roku 2004, a dopiero po akcesji państw, wchodzących w skład tego agregatu do UE, wartość usług rolniczych na 1000 euro wytworzonej produkcji zaczęła wzrastać. Brak silnej presji dla produkcji roślinnej powodował, że wykorzystywano w jak największym zakresie, posiadany potencjał maszynowy (często w dużym stopniu wyeksploatowany³⁴⁵) i zasoby pracy (których nakłady były, i pomimo wyraźnej poprawy sytuacji w tym zakresie, często nadal są wielokrotnie wyższe niż w UE-15³⁴⁶). Większość autorów uważa, że wzrost udziału usług w ogólnych nakładach czynników produkcji jest zjawiskiem pozytywnym, świadczącym o unowocześnianiu rolnictwa i rozwoju gospodarki (Kołodziejczak 2016). Należy jednak postawić pytanie, czy na pewno zawsze jest to zjawisko korzystne? Usługi mają pomagać w zwiększaniu efektywności gospodarowania, ale aby tak było rzeczywiście, wzrost ich wartości musi być uzasadniony technicznie i ekonomicznie, natomiast nie może być celem samym w sobie. Oczywiście wydaje się przypuszczenie, że nie zawsze tak jest. Przyczyny wzrostu wartości i udziału usług w ogólnych nakładach środków produkcji mogą być różne (np. wzrost cen, wzrost stóp procentowych, dodatkowe obciążenia wynikające z wprowadzanych przepisów, zużycie maszyn i urządzeń w

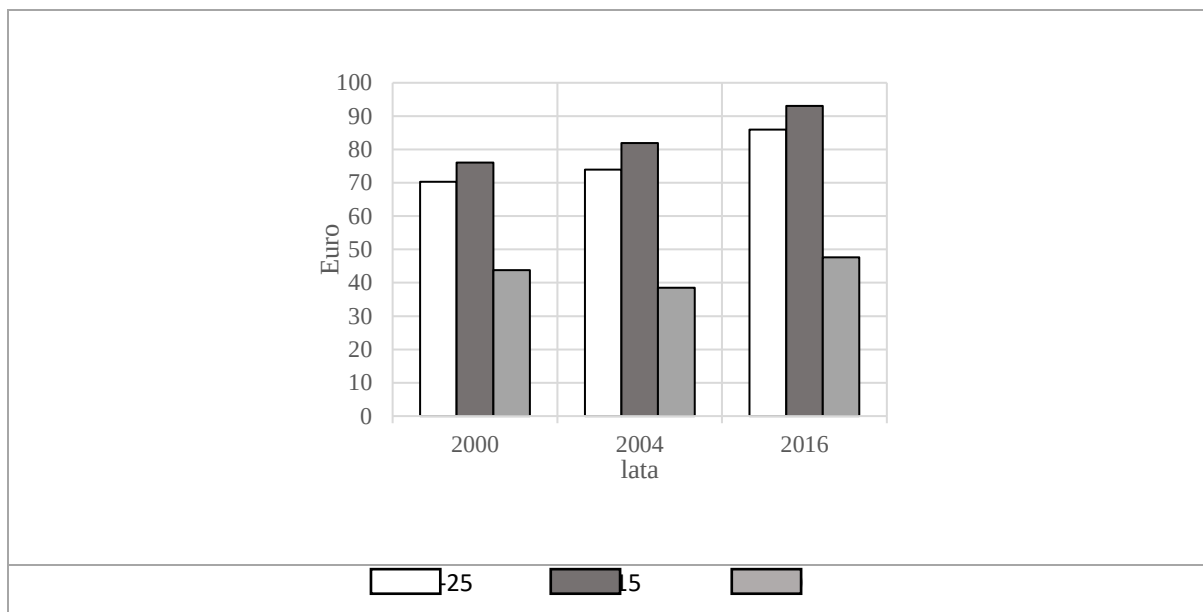
³⁴⁴ Należy zaznaczyć, że oficjalne statystyki nie dają pełnego obrazu poziomu korzystania z usług rolniczych, zwłaszcza w krajach UE-10. Nie uwzględnia się w nich nieodpłatnej pomocy sąsiedzkiej oraz usług świadczonych przez rolników odpłatnie w społeczności lokalnej, a nierejestrowanych i nieewidencjonowanych jako pozarolnicza działalność gospodarcza.

³⁴⁵ Kukuła (2014) podaje na przykładzie Polski, że wyposażenie polskiego rolnictwa w maszyny i urządzenia rolnicze (...) jest zróżnicowane przestrzennie, co wynika m.in. z zasłóści historycznych. Można z dużym prawdopodobieństwem uznać, że to stwierdzenie jest właściwe również dla pozostałych badanych państw.

³⁴⁶ Zob. M. Kołodziejczak (2015).

gospodarstwach), ale tylko w przypadku zwiększenia wartości usług na skutek racjonalnego wyboru gospodarstw, wynikającego z racjonalności ekonomicznej, technologicznej i środowiskowej wykorzystania usługi w stosunku do alternatywnego wobec niej nakładu pracy własnej, najemnej lub inwestycji w zakup, a następnie utrzymywania własnych maszyn i urządzeń (często zbyt wydajnych dla potrzeb gospodarstwa i w związku z tym niewykorzystywanych w pełni), ewentualnie wobec kosztownych remontów starszych maszyn i urządzeń (często zbyt mało wydajnych i wymagających dużych nakładów pracy do osiągnięcia wymaganych efektów produkcyjnych), można przyjąć, że zwiększanie wartości i udziału usług jest jednoznacznie pozytywne.

Rysunek 2. Zmiany wartości usług rolniczych na 1000 euro produkcji roślinnej średnio w UE-25, UE-15 i UE-10 w latach 2000-2016 (euro, ceny stałe z 2016 roku)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Eurostat database (2017).

O tym, jak bardzo zróżnicowane wewnętrznie pod względem korzystania z usług są poszczególne kraje UE (i jak bardzo uzyskane dla nich wyniki różnią się od średniej dla agregatów UE-15 i UE-10) świadczą dane zaprezentowane w tabeli 2. Przedstawiono w niej, wyrażoną w cenach stałych z 2016 roku, wartość usług rolniczych na 1 ha UR, 1 AWU i 1000 euro produkcji roślinnej w rolnictwie krajów UE w latach 2000 i 2016. W przypadku usług rolniczych na 1 ha UR wśród państw UE-15 można wskazać dwa, wyróżniające się najwyższymi wartościami usług: są to Holandia i Włochy. W przeliczeniu na 1 AWU najwyższą wartością charakteryzowała się ponownie Holandia, następnie Dania, a w dalszej kolejności znajdowała się: Francja, Szwecja, Włochy, Wielka Brytania i Niemcy. Pod względem wartości usług rolniczych na 1000 euro produkcji roślinnej pierwsze miejsce zajęło rolnictwo Irlandii, następnie holenderskie, duńskie, włoskie, szwedzkie i brytyjskie oraz estońskie. Chociaż państwa UE-10 charakteryzowały się wielokrotnie niższymi wartościami usług rolniczych na 1 ha UR i 1 AWU, jednak w przeliczeniu na 1000 euro produkcji roślinnej różnice te są mniej zauważalne. Wynika to ze znacznie mniejszej niż w UE-15 wartości produkcji roślinnej. W przypadku usług rolniczych można więc doszukiwać się dwóch podstawowych czynników określających korzystanie z usług. Po pierwsze, jest to poziom rozwoju rolnictwa i intensywność oraz struktura produkcji roślinnej. Po drugie, wyposażenie gospodarstw we własne maszyny i wielkość zasobów pracy zaangażowanych w produkcję. Posiadanie przez gospodarstwa, zwłaszcza w państwach UE-10 własnych maszyn nie musi oznaczać, że wartość ich kapitału jest wysoka. Mogą to być przestarzałe i dawno już amortyzowane, ale wciąż sprawne maszyny, które pomimo niskiej wydajności pozwalają na rezygnację z zakupu usług, jeżeli można do prac polowych wykorzystać odpowiednio duże zasoby pracy. Z drugiej strony, mogą to być również nowoczesne maszyny, które rolnicy kupują dzięki środkom otrzymanym z programów UE, jeżeli wybierają rozwój własnego parku maszynowego zamiast korzystania z usług. Poziom korzystania z usług rolniczych wynika więc przede wszystkim z potrzeb określonych przez wielkość zasobów pracy i strukturę produkcji roślinnej, posiadane wyposażenie i preferencje gospodarstw dotyczące wyboru między opłacaniem usług, a inwestycjami we własne maszyny.

Tabela 2. Wartość usług rolniczych na 1 ha UR, 1 AWU i 1000 euro produkcji roślinnej w rolnictwie krajów UE w latach 2000 i 2016 (euro, ceny stałe z 2016 roku)

	Usługi rolnicze na 1 ha UR	Usługi rolnicze na 1 AWU	Usługochłonność

Państwa	2000	2016 ^a	2000	2016 ^b	2000	2016
Austria	62,1	102,3	1 255,7	2 588,5	75,8	95,4
Belgia	31,2	35,7	581,5	898,7	10,7	12,9
Bułgaria	111,2	48,3	419,0	753,6	138,3	84,0
Czechy	8,2	35,5	178,2	1 227,2	17,5	42,0
Dania	180,8	226,7	6 333,6	11 358,8	96,1	165,0
Estonia	12,4	44,8	152,4	1 988,4	43,5	134,5
Finlandia	36,0	60,8	719,7	2 589,4	45,7	100,7
Francja	122,2	158,5	3 310,2	6 866,1	79,8	113,0
Grecja	159,8	56,5	977,9	665,3	49,0	40,3
Hiszpania	23,8	20,6	564,1	726,0	20,2	16,7
Holandia	858,3	1345,9	7 929,6	18 874,6	138,6	184,8
Irlandia	74,0	72,9	2 155,9	2 250,7	193,8	204,3
Litwa	8,9	17,1	118,1	343,3	25,8	30,0
Luksemburg	86,0	24,0	2 550,1	929,0	86,2	18,3
Łotwa	8,3	24,3	79,6	558,4	30,5	64,7
Niemcy	95,1	146,4	2 382,2	5 237,7	60,7	95,3
Polska	30,5	34,4	176,5	265,6	49,3	47,0
Portugalia	30,6	42,3	235,1	516,3	26,1	38,8
Rumunia	31,8	15,3	121,6	138,0	20,0	19,9
Słowacja	36,5	64,1	551,3	2 486,8	130,4	89,4
Słowenia	48,2	36,4	225,6	222,7	34,1	26,6
Szwecja	48,6	126,1	1 865,2	6 875,5	51,2	146,9
Węgry	105,5	90,7	710,6	1 055,3	101,3	84,2
Wielka Brytania	102,4	77,7	4 717,2	5 176,9	111,6	134,8
Włochy	302,3	404,4	2 855,3	7 027,1	113,1	167,0

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Eurostat database* (2013), *Eurostat database* (2016), *Eurostat database* (2017).

W tabeli 3 zaprezentowano korelacje pomiędzy stopniem korzystania z usług rolniczych a zmiennymi charakteryzującymi rozwój rolnictwa w grupach państw Unii Europejskiej w latach 2000-2016. Już pobieżna analiza zaprezentowanych wyników pozwala zauważyć, że odnalezienie jakichkolwiek uniwersalnych zależności jest trudne. Związki korelacyjne przedstawione w tabeli 3 odrębnie dla UE-25, UE-15 i UE-10 wskazują przede wszystkim na dominujące znaczenie sytuacji w UE-15, która wpływa na kierunek zależności w agregacie złożonym ze wszystkich państw UE-25. W państwach UE-15 występują wyraźne związki korelacyjne pomiędzy poziomem korzystania z usług a nakładami na środki trwałe. Podobne kierunkowo, lecz słabsze, związki obserwuje się w państwach UE-10. Może to wynikać z oddziaływania programów pomocowych, które ułatwiają rolnikom inwestowanie w nowe, wydajniejsze maszyny i urządzenia. W przypadku usług rolniczych posiadanie własnych maszyn zmniejsza skłonność do korzystania z usług. Można więc przypuszczać, że rozwój własnego potencjału gospodarstw może współistnieć ze zwiększaniem nakładów na usługi w przypadku produkcji roślinnej w państwach wysokorozwiniętych, charakteryzujących się wysokimi nakładami na 1 ha UR, lub być substytucyjne, w przypadku rolnictwa państw „odrabiających dystans” i uzupełniającego lub unowocześniającego własne zasoby środków trwałych (maszyny i urządzenia oraz infrastrukturę produkcji roślinnej). Równoczesny wzrost poziomu korzystania z usług i innych nakładów może również świadczyć o umacnianiu dualizmu rolnictwa, zwłaszcza w państwach UE-10. Może to świadczyć o istnieniu sytuacji, w której rozwinięte i silne gospodarstwa dzięki usługom stają się jeszcze nowocześniejsze i bardziej efektywne, a gospodarstwa słabsze utrzymują pewien niewielki, niezbędny do bieżącego funkcjonowania poziom nakładów i korzystania z usług, jednak nie inwestują w środki trwałe, prawdopodobnie ze względu na brak odpowiedniego potencjału. To przypuszczenie wymaga dalszych badań, jednak jeżeli się potwierdzi, to będzie oznaczało brak lub niewielką substytucyjność usług wobec korzystania z własnych maszyn, urządzeń i pracy w słabszych gospodarstwach. Badania innych autorów³⁴⁷ wskazują na relatywnie niewielki poziom zrównoważenia produkcji w tej grupie gospodarstw. Jeżeli uznać, że

³⁴⁷ Zob. Sadowski (2012).

usługi mogłyby ten parametr poprawić, to ich silne powiązanie z nakładami na środki trwałe może wskazywać na konieczność wyboru jednej z dwóch ścieżek: dalszej koncentracji ziemi i kapitału w rolnictwie, co nie jest zgodne z тезami EMR, lub modyfikacji WPR w kierunku większego i bardziej celowego dofinansowania rozwoju potencjału słabszych gospodarstw. Na tym etapie pojawia się pytanie, czy będzie to postępowanie racjonalne w długim okresie oraz jakie efekty ekonomiczne, przyrodnicze i społeczne mogą wystąpić na skutek wyboru każdego z tych dwóch podejść. Jeżeli celem nadrzędnym jest wspieranie zrównoważonego ładu EMR, to trzeba też pamiętać o jego wymiarze ekonomicznym. Zgoda na dofinansowanie rolnictwa nie może bowiem oznaczać rezygnacji z jego (przynajmniej częściowej) efektywności ekonomicznej³⁴⁸. Obecnie w ramach WPR finansowane są m. in. działania związane ze świadczeniem usług w rolnictwie³⁴⁹. Pomimo krytyki niektórych form finansowania (np. płatności obszarowych), w zasadzie każda forma dofinansowania gospodarstw przekłada się w jakiś sposób na zwiększenie wolumenu środków posiadanych przez rolników. Istotne jest, w jaki sposób te środki zostaną spożytkowane. Dlatego równie ważne jak samo dofinansowanie, jest doradztwo rolnicze, w tym kształtowanie świadomości właścicieli gospodarstw, tak, aby ich decyzje dotyczące alokacji dodatkowych funduszy mieściły się w ramach koncepcji rolnictwa zrównoważonego i EMR.

Tabela 3. Korelacje pomiędzy stopniem korzystania z usług rolniczych a zmiennymi charakteryzującymi rozwój rolnictwa w grupach państw Unii Europejskiej w latach 2000-2016^a

Grupa	VE	TIC	AGO	CO	ANO	GV	EI	GFCFP	GFCFA	GFCFM	GFCFE	GFCFT	GFCFB
EU-25	+++	+++	+++	+++	+++	+++	++	++	++	+++	+++	+	+++
EU-15	++	+++	+++	+++	+++	+++	++	++	++	+++	+++	+	+++
EU-10	+	++	++	++	++	++	+	+	+	+	-	+	+

^a Korelacja panelowa dla szeregów czasowych obejmujących lata 2000-2016, $p < 0,05$. Wartości porównywanych zmiennych wyrażono w cenach stałych na 1 ha UR Przyjęto oznaczenia dla wartości współczynników korelacji: „+” poniżej 0,3 (korelacja niska); „++” 0,3-0,7 (korelacja umiarkowana); „+++” 0,7-1,0 (korelacja wysoka). Dla ujemnych wartości korelacji przyjęto w analogicznych przedziałach oznaczenia: „-”, „--” oraz „---”.

Skróty w nagłówkach tabeli oznaczają: (ASO) poziom korzystania z usług rolniczych, (VE) poziom korzystania z usług weterynaryjnych, (TIC) zużycie pośrednie, (AGO) produkcja rolnicza, (CO) produkcja roślinna, (ANO) produkcja zwierzęca, (GV) wartość dodana brutto, (EI) przychody z działalności rolniczej, (GFCFP) nakłady brutto na środki trwałe w plantacjach, (GFCFA) nakłady brutto na środki trwałe w zwierzętach, (GFCFM) środkach małocennych, niezyskujących się w jednym cyklu produkcyjnym, (GFCFE) nakłady brutto na środki trwałe w maszynach i innym wyposażeniu, (GFCFT) nakłady brutto na środki trwałe w sprzęcie transportowym, (GFCFB) nakłady brutto na środki trwałe w budynkach

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Eurostat database* (2017).

³⁴⁸ Por. W. Kołodziejczak (2018).

³⁴⁹ W latach 2007-2013 w ramach osi 3 „Jakość życia na obszarach wiejskich i różnicowanie gospodarki wiejskiej” realizowane były dwa działania dotyczące wsparcia dla tworzenia i rozwoju działalności pozarolniczej w zakresie m.in. usług dla gospodarstw rolnych: działanie 3.1.1 „Różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej” i działanie 3.1.2 „Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw”. W perspektywie finansowej na lata 2014-2020 w ramach działania 8.2.6 (M06) „Rozwój gospodarstw i działalności gospodarczej” występuje działanie 8.2.6.3.5 „Rozwój przedsiębiorczości – rozwój usług rolniczych”, w ramach którego w poddziałaniu „Wsparcie inwestycji w tworzenie i rozwój działalności pozarolniczej” można ubiegać się o środki na wsparcie inwestycji dotyczących działalności polegającej na świadczeniu usług rolniczych. Wspierane będą te operacje, które w najwyższym stopniu przyczynią się do poprawy dostępności oferty nowoczesnych usług rolniczych dla małych gospodarstw oraz do realizacji priorytetów horyzontalnych UE. W związku z tym zastosowane zostały preferencje dla operacji, które przyczyniają się do realizacji priorytetów Unii Europejskiej:

- innowacyjności poprzez uruchomienie nowych usług lub zmianę technologii oferowanych usług, z wykorzystaniem, nowych maszyn i urządzeń, które dotychczas nie były stosowane u danego usługodawcy;
- przeciwdziałania zmianom klimatu poprzez wykonywanie usług za pomocą technologii, maszyn, urządzeń i sprzętu ograniczających niekorzystne oddziaływanie na środowisko naturalne, natomiast w organizacji wykonywania usług zastosowane będą rozwiązania służące oszczędności zasobów, energii, wody, w sposób niskoemisyjny.

(Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020, 2014).

Podsumowanie

1. Obserwowane w UE zróżnicowanie poziomu korzystania z usług produkcyjnych pozwala na stwierdzenie, że jest on przeciętnie wyższy w państwach UE-15 niż UE-10. Wskazuje to na istnienie związku, pomiędzy poziomem rozwoju gospodarczego (w tym rolnictwa) a poziomem korzystania z usług produkcyjnych. Jednak analiza przeprowadzona dla poszczególnych krajów wskazuje, że co najmniej równie ważna jest specyfika rolnictwa w poszczególnych krajach. W przypadku usług rolniczych można doszukiwać się dwóch podstawowych czynników określających korzystanie z usług. Po pierwsze, jest to poziom rozwoju rolnictwa i intensywność oraz struktura produkcji roślinnej. Po drugie, wyposażenie gospodarstw we własne maszyny i wielkość zasobów pracy zaangażowanych w produkcję.

2. W państwach UE-15 występują wyraźne związki korelacyjne pomiędzy poziomem korzystania z usług a nakładami na środki trwałe. Podobne kierunkowo związki obserwuje się w państwach UE-10, przy czym w tej grupie państw poziom dodatniej współzależności jest mniejszy. Można przypuszczać, że rozwój własnego potencjału gospodarstw może współistnieć ze zwiększaniem nakładów na usługi w przypadku produkcji roślinnej w państwach wysokorozwiniętych, charakteryzujących się wysokimi nakładami na 1 ha UR, lub być substytucyjne, w przypadku rolnictwa państw „odrabiających dystans” i uzupełniającego lub unowocześniającego własne zasoby środków trwałych (maszyny i urządzenia oraz infrastrukturę produkcji roślinnej).

3. Usługi rolnicze wspomagają racjonalizację procesów wytwórczych. Korzystanie z potencjału i wiedzy usługodawców umożliwia obniżenie kosztów związanych z budowaniem i utrzymywaniem własnego potencjału gospodarstw oraz pozwala na uzyskanie lepszych efektów produkcyjnych i jakości produktów. Usługi są także nośnikiem wiedzy i postępu w zakresie organizacji produkcji i stosowanych technologii. Z tego względu korzystanie z usług rolniczych może wspomagać ewolucję w kierunku modelu rolnictwa zrównoważonego, zgodnie z założeniami EMR: mniejszej szkodliwości dla środowiska naturalnego, większego bezpieczeństwa produkowanej żywności, zachowania walorów środowiskowych oraz utrzymania kulturowego i przyrodniczego charakteru obszarów wiejskich. Aby tak się stało, konieczne jest jednak podejmowanie przez kierowników gospodarstw decyzji z uwzględnieniem nie tylko doraźnych korzyści ekonomicznych, ale także zasad zrównoważonego rozwoju. Samo korzystanie z usług nie przesądza jednak o zwiększaniu stopnia zrównoważenia działalności rolniczej, ponieważ są one jedynie „narzędziem”, które może być użyte we właściwy lub niewłaściwy sposób.

Bibliografia

Adamowicz M., Zwolińska-Ligaj M., *Koncepcja wielofunkcyjności jako element zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich*, Zeszyty Naukowe Szkoły Głównej Gospodarstw a Wiejskiego w Warszawie Polityki Europejskie, Finanse i Marketing 2(51) – T.II, 2009.

Białynicki-Birula P., *Wpływ zdrowia na kształtowanie się społecznego dobrobytu*, Biuletyn Ekonomiczny e-GAP 3, <https://depot.ceon.pl/handle/123456789/3766>, dostęp: 05-08-2018, 2007.

Bożyk P., *Międzynarodowe stosunki ekonomiczne. Teoria i polityka*, Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa, 2008.

Czyżewski A., *O nowy paradygmat rozwoju rolnictwa (refleksje nad książką J.S. Zegara "Współczesne wyzwania rolnictwa")* Ekonomista 6, 2013.

Czyżewski B., *Produktywność zasobów w rolnictwie w Polsce wobec paradygmatu zrównoważonego rozwoju*, Studia Ekonomiczne 2 (LXXIII), 2012.

Czyżewski B., *Renty ekonomiczne w gospodarce żywnościowej w Polsce*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa, 2013.

Dąbrowski P., *Przestrzenne zróżnicowanie produkcji towarowej rolnictwa w Polsce (1960-1970)*, KPZK PAN, Warszawa, 1977.

Eurostat database, *Agriculture, forestry and fisheries*, <http://ec.europa.eu/eurostat/data/database>, dostęp: 27-12-2013, 2013.

Eurostat database, *Agriculture, forestry and fisheries*, <http://ec.europa.eu/eurostat/data/database>, dostęp: 11-03-2016, 2016.

Eurostat database, *Economic accounts for agriculture*, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/search_database, dostęp: 13-01-2017, 2017.

Hopfer A., Bajerowski T., Suchta J., *Możliwości wielofunkcyjnego rozwoju obszarów wiejskich północno-wschodniej Polski na przykładzie Warmii i Mazur. (W:) Możliwości wielofunkcyjnego rozwoju wsi polskiej w kontekście integracji z Unią Europejską*, A. Stasiak. (red.). Aspekty regionalne, PAN KPZK, SGGW, Studia, T. CX, Warszawa, 2000.

https://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-631_pl.htm, dostęp: 29-09-2019

Kołodziejczak M., *Korzystanie z usług w rolnictwie w krajach Unii Europejskiej z regionu Europy Środkowo-Wschodniej. (W:) Problemy rozwoju rolnictwa i gospodarki żywnościowej w pierwszej dekadzie członkostwa Polski w Unii Europejskiej* A. Czyżewski, B. Klepacki (red.), IX Kongres Ekonomistów Polskich Wyd. PTE Warszawa, 2015.

Kołodziejczak M., *Ocena korzystania z usług w gospodarstwach rolnych krajów Unii Europejskiej – analiza typologiczna*, Zeszyty Naukowe Problemy Rolnictwa Światowego 16 (XXXI), 3, 2016.

Kołodziejczak M., *Zmieniająca się natura usług. Studium usług produkcyjnych w rolnictwie krajów Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Przyrodniczego w Poznaniu, Poznań, 2019.

Kołodziejczak M., Poczta W., *Changes in the use of production services in agriculture in the context of meeting the targets of sustainable agricultural development*, Conference Proceedings - VII International Scientific Conference Determinants of Regional Development, No 1, Piła, 12-13 April 2018, red. J. Polcyn, Stanisław Staszic University of Applied Sciences in Piła, 2018.

Kołodziejczak W., *Zatrudnienie i wartość dodana brutto w sektorach gospodarki państw Unii Europejskiej w latach 2002 i 2016*, Zeszyty Naukowe Problemy Rolnictwa Światowego, 18(XXXIII), 4, 2018.

Kostrowicki J., *Obszary wiejskie jako przestrzeń wielofunkcyjna. Zagadnienia badawcze i planistyczne*. Przegląd Geograficzny XLVIII, 4, 1976.

Kowalczyk S., Sobiecki R., *Europejski model rolnictwa wobec wyzwań globalnych*, Zagadnienia Ekonomiki Rolnej 4 (329), 2011.

Kukuła K., *Statystyczna analiza strukturalna i jej zastosowanie w sferze usług produkcyjnych dla rolnictwa*, Zeszyty Naukowe, Seria specjalna: Monografie nr 89, Akademia Ekonomiczna w Krakowie, Kraków, 1989.

Kulawik J., *Globalne i europejskie determinanty WPR*, Zagadnienia Ekonomiki Rolnej 4(345), 2015.

Marks-Bielska R., Babuchowska K., *Uwarunkowania rozwoju przedsiębiorczości i innowacyjności w Polsce. (W:) Wybrane ośrodki innowacji i przedsiębiorczości - działalność i znaczenie dla gospodarki Polski*, R. Kisiel, M. Gierwiatowska (red.), Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie, Olsztyn, 2015.

Matuszczak A., *Zróżnicowanie rozwoju rolnictwa w regionach Unii Europejskiej w aspekcie jego zrównoważenia*, Wyd. Nauk. PWN, Warszawa, 2013.

Pawlak J., *Zrównoważony rozwój rolnictwa. Rola mechanizacji*, Problemy Inżynierii Rolniczej 1, 2008.

Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa, 2014.

Rogoziński K., *Usługi rynkowe*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań, 1993.

Rozporządzenie Rady (WE) nr 138/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 grudnia 2003 r. dotyczące rachunków gospodarczych dla rolnictwa we Wspólnocie, Dz.U. L. 33 z 5 lutego 2004r, str. 1 ze zm., Luksemburg.

Sadowski A., *Zrównoważony rozwój gospodarstw rolnych z uwzględnieniem wpływu Wspólnej Polityki Rolnej Unii Europejskiej*, Rozprawy Naukowe 447, Wyd. UP w Poznaniu, 2012.

Smędzik-Ambroży K., *Rolnictwo w rozwoju zrównoważonym UE*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu 453: 77-86, 2016.

Śniegowska D., *Usługi produkcyjne dla rolnictwa w układzie przestrzennym (studium analityczno-planistyczne)*, Prace doktorskie i habilitacyjne, Zeszyt 74 – seria II, Wyd. Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań, 1981.

Tomczak F., *System obsługi produkcyjnej rolnictwa*, PWRiL, Warszawa, 1974.

Wilkin J., *Wielofunkcyjność rolnictwa Dobra dostarczane przez rolnictwo w świetle teorii dóbr publicznych. Wielofunkcyjność rolnictwa. Kierunki badań, podstawy metodologiczne i implikacje praktyczne*, IRWiR PAN, Warszawa, 2010.

Woś A., *Związki rolnictwa z gospodarką narodową*, PWRiL, Warszawa, 1975.

Zegar J. St., *Koncepcja badań nad rolnictwem społecznie zrównoważonym*, Program Wieloletni 2005-2009, nr 11, IERiGŻ-PIB Warszawa, 2005.

Zegar J. St., *Konkurencyjność celów ekologicznych i ekonomicznych w rolnictwie. (W:) Z badań nad rolnictwem społecznie zrównoważonym (20)*, Wybrane zagadnienia zrównoważonego rozwoju rolnictwa, J. St. Zegar (red.), Program Wieloletni 2011-2014 nr 93, IERiGŻ-PIB Warszawa, 2013.

Zegar J. St., *Współczesne wyzwania rolnictwa*, Wyd. Nauk. PWN Warszawa, 2012.

Żmija D., *Wpływ wspólnej polityki rolnej Unii Europejskiej na funkcjonowanie małych gospodarstw rolnych w Polsce*, Wyd. Difin, Warszawa, 2016.

PŁACA MINIMALNA JAKO KONTROWERSYJNE NARZĘDZIE KSZTAŁTOWANIA DOCHODÓW

W okresie transformacji polskiego systemu gospodarczego płaca minimalna była (i ciągle jest) postrzegana jako bardzo kontrowersyjne narzędzie kształtowania dochodów. Od początku dominowały poglądy, wyrażane przez przedsiębiorców, polityków, przedstawicieli rządu i środowiska ekonomistów, że płaca minimalna (zwłaszcza jej podwyższenie) utrudnia, albo wręcz uniemożliwia prowadzenie racjonalnej polityki dochodowej i pogarsza efektywność na wszystkich poziomach gospodarki. Wskazywano, że podnoszenie płacy minimalnej przyczynia się do wzrostu bezrobocia, wywołuje inflacyjną spiralę płacowo-cenową, wywiera presję na wzrost świadczeń socjalnych, pogłębia rozmiary szarej strefy, obniża konkurencyjność gospodarki. W referacie przytaczamy dane statystyczne, które nie potwierdzają tych obaw. Te fakty były w znacznej mierze ignorowane i dalej postrzegano płacę minimalną przez pryzmat doktryny liberalno-rynkowej interpretowanej zgodnie z narracją narzuconą przez Leszka Balcerowicza. W ostatnich latach płaca minimalna obarczona została funkcją polityczną, co doprowadziło do wprowadzenia innych niż dotychczas stosowane kryteriów oceny jej przydatności.

Dopóki zwolennicy któregoś z tych dwóch podejść (liberalno-rynkowego lub politycznego) będą decydowali jaka ma być rola płacy minimalnej w Polsce, dopóty będzie ona instrumentem pełniącym niejasno określone i niespójne funkcje, często sprzeczne z innymi elementami polityki dochodowej. A z tą polityką płaca minimalna powinna być zsynchronizowana. Byłoby też wskazane, żeby podejście do płacy minimalnej w Polsce nie odbiegło znacząco od przyjętego w większości państw UE (a zwłaszcza „starej” 15), jeżeli mamy w Unii pozostać i być jej integralną częścią.

Słowa kluczowe: płaca minimalna, transformacja, polityka dochodowa

During the transformation of the Polish economic system, the minimum wage was (and still is) seen as a very controversial tool for shaping income. From the very beginning, the views expressed by entrepreneurs, politicians, government representatives and economists have prevailed that the minimum wage (especially its increase) hinders or even prevents pursuing rational income policy and worsens efficiency at all levels of the economy. It was pointed out that raising the minimum wage contributes to an increase in unemployment, triggers an inflationary wage and price spiral, puts pressure on the increase of social benefits, increases the size of the shadow economy, reduces the competitiveness of the economy. We present statistical data in the paper which do not confirm these fears. These facts have been largely ignored and the minimum wage was further perceived through the prism of the liberal-market doctrine interpreted in accordance with the narrative imposed by Leszek Balcerowicz. In recent years, the minimum wage has been burdened with a political function, which has led to the introduction of criteria other than the ones used so far to assess its usefulness.

As long as supporters of either of these two approaches (liberal-market or political) will decide what the role of the minimum wage is to be in Poland, it will be an instrument performing vaguely defined and inconsistent functions, often at odds with other elements of income policy. And with this policy the minimum wage should be synchronized. It would also be advisable that the approach to the minimum wage in Poland does not diverge significantly from that adopted in most EU countries (and especially the “old” 15), if we are to remain in the Union and be its integral part.

Keywords: minimum wage, transformation, income policy

1. Płaca minimalna – trochę historii, polityki i teorii

Płaca minimalna nie jest kategorią rynkową wynikającą z gry sił rynkowych, gdyż jej wysokość ustalona jest przez państwo w celu zabezpieczenia potrzeb materialnych grup społecznych o najniższych dochodach. Płaca minimalna to ustawowo określony poziom wynagrodzenia, poniżej którego nie można opłacać pracowników zatrudnionych w pełnym wymiarze czasu pracy.

Po raz pierwszy płaca minimalna została wprowadzona w Nowej Zelandii w 1894 r. w wyniku gwałtownych strajków robotników, kilka lat później w Australii, a w 1909 r. w Wielkiej Brytanii. Dużą w tym zasługą Winstona Churchilla, ówczesnego ministra handlu, który uznał iż: „*Godnym ubolewania i poważnym ogólnonarodowym problemem jest fakt, że niektórzy z poddanych Jej Wysokości otrzymują za swą ciężką pracę wynagrodzenie nie wystarczające na utrzymanie rodziny. Dawniej zakładano, że prawa popytu i podaży w sposób naturalny uregulują lub wyeliminują ten problem, lecz w „lukrowanych” negocjacjach płacowych między pracodawcą a pracownikiem nie ma równości stron. Dobry pracodawca jest nieustannie podcinany konkurencją płacową złego pracodawcy, zły pracodawca zaś znajduje się pod presją jeszcze gorszego. Nie stwarza to warunków do rozwoju, lecz prowadzi jedynie do postępującej degeneracji*” (Sloman 2011, s. 212). A zatem chodziło o określenie przez państwo pewnego minimalnego poziomu płac, który pracodawcy powinni respektować w celu ograniczenia szkodliwej dla pracowników konkurencji pracodawców w obniżaniu kosztów poprzez obniżki płac.

Warto też dodać, że prezydent USA Franklin Roosevelt, podpisując w 1938 r. ustawę o płacy minimalnej uznał, że: „*Poza Ustawą o Ubezpieczeniach Społecznych jest to najbardziej dalekowzroczny i istotny program, jaki kiedykolwiek przyjęto tu, czy w jakimkolwiek innym kraju*” (Kamerschen, McKenzie, Nardelli, 1999, s. 676).

Wyraźnie odmienna była reakcja Noblisty, Jamesa Buchanana, na wyniki badań empirycznych wykazujących brak związku między wzrostem płacy minimalnej i bezrobociem w USA. W 1996 r. na łamach „Wall Street Journal” uznał: „*Tak jak żaden fizyk nie stwierdzi, że „woda płynie w górę rzeki”, tak żaden szanujący się ekonomista nie stwierdzi, że wzrost płacy minimalnej zwiększa zatrudnienie. Takie twierdzenie traktowane poważnie oznaczałoby, że w ekonomii nie ma nawet minimalnej treści, którą można by określić jako naukową, a ekonomiści mogą być wyłącznie adwokatami jakichś ideologii*” (przytaczam za: Arcidiacono, Ahn, 2004). Podobnie widzi tę kwestię Leszek Balcerowicz. W wywiadzie dla „Polityki” (*Pilnujmy polityków*, 2014) stwierdza: „*Niektórzy twierdzą, że trzeba podwyższyć płacę minimalną, aby zmniejszyć sferę ubóstwa, choć wiadomo od lat, że jest to lekarstwo gorsze od choroby. Są przecież badania, które wskazują, że gdy dojdzie do pewnego pułapu, płaca minimalna zostaje tylko zapisem na papierze, bo za takie pieniądze żadna prywatna firma nie zatrudni pracownika, gdyż jego wkład byłby mniejszy niż to, co z mocy prawa trzeba by mu zapłacić*”.

Dwie pierwsze opinie wymienione przez polityków odwołują się do społecznych aspektów płacy minimalnej. Z kolei wypowiedzi Buchanana i Balcerowicza pokazują wyraźnie na czym polega liberalne podejście do płacy minimalnej, która, jako kategoria nierynkowa, szkodzi gospodarce. Wzrost płacy minimalnej podnosi koszty pracy, a to w myśl klasycznej teorii ekonomii prowadzi do spadku zatrudnienia i osłabienia konkurencyjności gospodarki.

Inaczej płaca minimalna jest interpretowana na gruncie teorii keynesistowskiej. Wynika to z przyjętej w tej teorii sztywności płacy realnej, charakteru bezrobocia (bezrobocie przymusowe, w przeciwieństwie do bezrobocia dobrowolnego w ekonomii klasycznej) oraz teorii popytu globalnego. Związek między płacami i zatrudnieniem został rozbudowany przez Michała Kaleckiego (1971) i znany jest w literaturze jako „paradoks kosztów”. Patrząc od strony pojedynczego przedsiębiorcy wzrost płac prowadzi do wzrostu kosztów produkcji i obniża jego zyski. Z makroekonomicznego punktu widzenia płace, a zwłaszcza ich wzrost i bardziej równomierny rozkład, działają jako akcelerator zwiększający popyt globalny. Przyczynia się to do wzrostu zysków i umożliwia wzrost zatrudnienia. Rozumowanie to w pełni odnosi się także do płacy minimalnej, a to oznacza, że wzrost płacy minimalnej nie musi prowadzić do spadku zatrudnienia.

Podejście popytowe, zainicjowane przez Michała Kaleckiego i Johna Maynarda Keynesa w latach 30 w dobie Wielkiego Kryzysu przeżywa obecnie swój renesans. Legło ono u podstaw nowego nurtu teoretycznego określanego jako *wage-led growth*, a także innego spojrzenia na płacę minimalną. Wiąże się to z przejściem od tradycyjnej dyskusji nad tym do jakiego poziomu można podnosić płacę minimalną, aby nie doprowadziło to do spadku zatrudnienia (*How much is too much?*), do stwierdzenia, że płaca minimalna powinna być ustalana na poziomie, który zapewnia pracownikowi akceptowany społecznie poziom życia (*How little is too little?*), co pobudza popyt, a w dalszej perspektywie przyczynia się do wzrostu gospodarczego i do wzrostu zatrudnienia (Howell i inni, 2016).

2. Wpływ płacy minimalnej na polską gospodarkę

Liberalna polityka gospodarcza realizowana w Polsce od początku transformacji wyraźnie sprzyjała przedsiębiorcom. Znajdowało to: obniżaniu podatków, uelastycznianiu rynku pracy, niskich i bardzo krótko wypłacanych zasiłkach dla bezrobotnych, ograniczaniu zakresu świadczeń społecznych, tolerowaniu rozległej szarej strefy, która umożliwia pracodawcom unikanie obciążeń podatkowych, zatrudnianie pracowników na umowach na czas określony i na niekorzystnych warunkach finansowych.

Postawa rządu, polityków, pracodawców, mediów, a także wielu naukowców była także nieprzychylna wobec płacy minimalnej. Oto zarzuty najczęściej wysuwane przez przeciwników płacy minimalnej (Wyżnikiewicz, 2012; Jarzyński, Rzońca i inni, 2011; Wojciechowski 2008; Kamińska, Lewandowski 2015):

- podnoszenie płacy minimalnej przyczynia się do wzrostu bezrobocia;
- wzrost płacy minimalnej sprzyja wzrostowi przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce, co z kolei wywołuje inflacyjną spiralę płacowo-cenową;
- wysokość płacy minimalnej i tempo jej wzrostu często stanowi podstawę do dokonywania waloryzacji płac w sferze budżetowej oraz niektórych świadczeń socjalnych, co prowadzi do nieuzasadnionego kryteriami ekonomicznymi zwiększania sztywnych wydatków budżetu państwa;
- wzrost płacy minimalnej prowadzi do pogłębiania się rozmiarów szarej strefy;
- poziom płacy minimalnej uznawany przez przedsiębiorców za zbyt wysoki, zagraża istnieniu przedsiębiorstw, zwłaszcza mikro podmiotów, które działają na granicy opłacalności i może prowadzić do ich bankructwa;
- wzrost płacy minimalnej podnosi koszty pracy i obniża konkurencyjność gospodarki.

W referacie przygotowanym na IX Kongres Ekonomistów Polskich (2013 r.) podjęliśmy próbę weryfikacji tych zarzutów. Nie znalazły one potwierdzenia w danych statystycznych i wynikach badań empirycznych (Krajewska, Krajewski, 2015, s. 219-227). Od tamtego czasu minęło 6 lat. Płaca minimalna wzrosła z 1.600 zł (2013 r.) do 2.250 zł (2019 r.), a ponadto od 2017 r. obowiązuje godzinowa stawka minimalna (13 zł w 2017 r., 13,70 zł w 2018 r. i 14,70 zł w 2019 r.). Skłania to do dokonania ponownej weryfikacji zarzutów dotyczących wzrostu płacy minimalnej w Polsce.

Okazuje się, że niektóre obawy związane ze wzrostem płacy minimalnej stały się nieaktualne. dotyczy to głównie ujemnego wpływu płacy minimalnej na rynek pracy (wzrost bezrobocia) oraz pogłębiania się rozmiarów zatrudnienia w „szarej strefie”. Z danych GUS wynika, że stopa bezrobocia rejestrowanego w ostatnich trzech latach spada i osiąga poziom nie notowany od początku transformacji. Wynosiła 6,6% w grudniu 2017 r., 5,2% w grudniu 2018 r. i 5,2% w sierpniu 2019 r. (GUS, stat.gov.pl). Wciąż utrzymuje się duży popyt na prace proste, nie wymagające wysokich kwalifikacji. Przedsiębiorcy muszą więc podnosić płace. Argument, że wzrost płacy minimalnej prowadzi do wzrostu liczby zatrudnionych w „szarej strefie” także nie znajduje potwierdzenia w danych statystycznych. Według szacunków GUS (GUS 2018, s. 241) liczba pracujących w „szarej strefie” spadała z 1 074 tys. w 2010 r. do 772 tys. w 2017 r.

Wzrost płacy minimalnej jest szczególnie niebezpieczny i groźny dla gospodarki wówczas, gdy jest wyższy niż tempo wzrostu wydajności pracy. Niekontrolowany wzrost płac może prowadzić do wzrostu kosztów produkcji i inflacyjnego wzrostu cen, zmniejszania konkurencyjności gospodarki, sprawiać, że firmy o słabej kondycji finansowej i słabej sile przetargowej na rynku stają wobec groźby bankructwa, co w konsekwencji prowadzi do spadku zatrudnienia.

Tabela 1. Tempo wzrostu wydajności pracy i płac realnych w latach 1995-2014

Kraje	Średnioroczne tempo wzrostu				
	wydajność pracy	płace przeciętne	mediana	luka	nierówności płacowe
	(1)	(2)	(3)	(2) – (1)	(3) – (2)
Polska	4.2	2.8	2.2	-1.4	-0.6
Korea	4.1	3.1	2.7	-1.0	-0.4
USA	1.8	1.2	0.5	-0.6	-0.7
Węgry	1.9	1.5	0.6	-0.4	-0.9
Irlandia	2.5	1.4	1.3	-1.1	-0.1
Kanada	0.9	0.4	0.2	-0.5	-0.2
Holandia	1.8	1.3	1.1	-0.5	-0.2
Australia	1.6	1.2	1.0	-0.4	-0.3
Izrael	1.6	0.7	0.9	-0.9	0.2
Japonia	0.7	0.3	0.2	-0.5	-0.1
Słowacja	3.8	3.6	3.3	-0.2	-0.3
Belgia	1.4	1.1	1.0	-0.3	-0.1
Niemcy	0.7	0.6	0.5	-0.1	-0.1
Austria	1.1	1.0	0.9	-0.1	-0.1
Norwegia	1.5	1.4	1.3	-0.1	-0.1
Czechy	3.2	3.6	3.2	0.4	-0.4
Nowa Zelandia	1.0	1.4	1.0	0.4	-0.4
Dania	1.1	1.4	1.3	0.3	-0.1
Szwecja	2.4	2.7	2.6	0.3	-0.1

Francja	1.1	1.4	1.4	0.3	0.0
Wielka Brytania	1.2	1.8	1.6	0.6	-0.2
Finlandia	1.5	2.0	1.9	0.5	-0.1
Hiszpania	0.1	0.3	0.6	0.2	0.3
Włochy	-0.3	0.3	0.2	0.5	0.0
OECD (średnia ważona)	1.3	1.0	0.7	-0.3	-0.3
OECD (średnia nieważona)	1.7	1.5	1.3	-0.2	-0.2

Źródło: OECD Economic Outlook (2018).

Do oceny czy podnoszenie płacy minimalnej w Polsce było rzeczywiście niebezpieczne i mogło prowadzić do wymienionych ujemnych następstw zostaną wykorzystane dane OECD obejmujące lata 1995-2014 (tabela 1). Dane te zawierają informacje o płacach realnych i wydajności pracy w 24 krajach OECD z wyłączeniem rolnictwa, hotelarstwa i sektorów nierynkowych.

Już pierwszy rzut oka te dane wskazują, że bezpodstawne są obawy iż tempo wzrostu płac w Polsce było nadmierne i nieuzasadnione wzrostem wydajności pracy w badanej grupie. Polska znalazła się na pierwszym miejscu pod względem średniorocznego tempa wzrostu wydajności pracy (4,2% wobec 1,3% średnia ważona dla OECD lub 1,7% średnia nieważona). Równocześnie jednak przeciętne płace realne wyraźnie nie nadążały za wzrostem wydajności pracy, gdyż rosły w tempie 2,8%. Luka między tempem wzrostu płac (-1,4) była największa wśród krajów objętych analizą, co oznacza, że udział płac w wytworzonym produkcie był w Polsce znacznie niższy niż w innych krajach. Można więc potwierdzić, że w latach 1995-2014 była duża „rezerwa” zarówno na wzrost płac przeciętnych, jak i na wzrost płacy minimalnej³⁵⁰.

W Polsce wysokie były też nierówności płacowe mierzone różnicą między tempem wzrostu mediany i płacy przeciętnej (-0.6), a to pozwala przypuszczać, że tempo wzrostu płacy minimalnej nie przyczyniało się do niwelowania nierówności płacowych. Wyższe różnice między tempem wzrostu płacy przeciętnej i mediany, czyli większe nierówności płacowe wystąpiły tylko w dwóch krajach: na Węgrzech (-0.9) i w USA (-0.7). W obu tych krajach luka między tempem wzrostu wydajności pracy i tempem wzrostu płac była jednak znacznie mniejsza niż w Polsce (-0.4 na Węgrzech i -0.6 w USA).

W badanej grupie oprócz Polski znalazły się też pozostałe kraje Grupy wyszehradzkiej. Rozbieżności między wydajnością pracy i płacami były tam jednak znacznie mniejsze i nierówności płacowe (z wyjątkiem Węgier) także mniejsze. Warto też dodać, że Czechy znalazły się w grupie dziewięciu krajów, w których średnioroczne tempo wzrostu płac (3,6%) przewyższało tempo wzrostu wydajności pracy (3,2%). W grupie tej znalazły się bogate, dobrze funkcjonujące gospodarki (m.in. Dania, Szwecja, Francja, Finlandia), dbające o zachowanie równowagi społecznej, co przekłada się na ich konkurencyjność.

Z przedstawionych danych wynika, że w Polsce korzyści ze wzrostu wydajności pracy w znacznie mniejszym stopniu niż w innych krajach przekładały się na wzrost wynagrodzeń. Korzystali na tym głównie przedsiębiorcy. Równocześnie rentowność sektora przedsiębiorstw, nawet w warunkach kryzysu światowego z lat 2008-2009 była w Polsce wysoka. W 2009 roku wskaźnik rentowności obrotu brutto wynosił 4,9%, w 2010 roku nawet uległ poprawie do 5,2%. Był też wysoki w latach 2013-2018 (5,2%–3,8%) (dane GUS). Oznacza to, że przedsiębiorcy dysponują środkami finansowymi umożliwiającymi im rozwój i poprawę konkurencyjności.

Dane statystyczne wskazują jednak, że dynamika inwestycji była w Polsce w ciągu ostatnich kilkunastu lat niższa niż dynamika PKB. Między rokiem 2000 a 2017 PKB wzrosło z 685 mld zł do 1 989 mld zł czyli niemal 3 krotnie, a nakłady inwestycyjne rosły nieco wolniej niż dwukrotnie – z 133 mld zł do 258 mld zł (dane GUS). A zatem wysokie zyski przedsiębiorstw nie są w dostatecznym stopniu przeznaczane na ich rozwój oraz tworzenie nowych miejsc pracy. Niepokojące jest ponadto niskie tempo wzrostu nakładów inwestycyjnych w sektorze prywatnym. Wyższą dynamikę inwestycji w sektorze publicznym można tłumaczyć wykorzystaniem funduszy unijnych. Są one jednak przeznaczane głównie na finansowanie inwestycji infrastrukturalnych i nieprodukcyjnych, a to oznacza, że w przyszłości w niewielkim stopniu przełożą się one na powstawanie nowych miejsc pracy.

Wzrost płacy minimalnej może potencjalnie wpływać na pogorszenie stanu finansów publicznych. Wysokość i tempo wzrostu płacy minimalnej stanowi bowiem podstawę do podnoszenia płac w sferze budżetowej i niektórych świadczeń socjalnych. W Polsce, mimo wzrostu płacy minimalnej, obawy te nie znajdują potwierdzenia w danych statystycznych (tabela 2). Przyjmując jako bazę rok 2000 widać, że wzrost płacy minimalnej nie wpłynął na wyraźny wzrost płac przeciętnych w budżetówce. Tempo wzrostu najważniejszych świadczeń społecznych także było znacznie niższe niż tempo wzrostu płacy minimalnej.

³⁵⁰ W badanym 20-leciu (1995-2014) średnie tempo wzrostu przeciętnej płacy nominalnej (10,8%) było zbliżone do przeciętnego tempa wzrostu płacy minimalnej (11%). W niektórych latach płaca minimalna rosła szybciej niż płaca przeciętna, niekiedy wolniej, a w 2002 r. pozostawała na poziomie z 2001 r. (Obliczenia własne na podstawie danych GUS). Nie ma danych umożliwiających porównanie obu tych wielkości w ujęciu realnym.

Tabela 2. Płaca minimalna, płaca przeciętna w sferze budżetowej i świadczenia socjalne w latach 2000 i 2017 (w zł)

Wyszczególnienie	2000	2017	2017
			2000=100
płaca minimalna	700,00	2000,00	285,7
przeciętna płaca w sferze budżetowej	1932,00	4501,00	233,0
zasiłek dla bezrobotnych	406,42	737,88	181,6
zasiłek przedemerytalny	594,80	986,67	165,9
świadczenie przedemerytalne	985,47	1026,12	104,12
zasiłek rodzinny (miesięcznie)	40,27	114,75	284,9
zasiłek chorobowy (dziennie) ^{a)}	32,54	75,49	232,0
zasiłek macierzyński (dziennie) ^{a)}	31,54	75,47	239,3
zasiłek pogrzebowy (jednorazowo) ^{a)}	3649,41	3994,58	109,5
świadczenie rehabilitacyjne (miesięcznie) ^{a)}	907,52	1588,45	175,0

^{a)} poza rolnikami indywidualnymi

Źródło: Obliczenia własne na podstawie: *Roczniki Statystyczne Rzeczypospolitej Polskiej* GUS, Warszawa 2005, s. 281-283; 2018^{a)}, s. 270, 291-293.

Presji na wzrost płac i świadczeń nie potwierdzają też badania NBP, z których wynika, że: „*Indeksacja rzadka, najczęściej poniżej tempa wzrostu wydajności pracy. Najniższa presja obserwowana w budownictwie i w małych firmach*” (Instytut Ekonomiczny, NBP, 2012, s. 4).

3. Płaca minimalna w szerszym kontekście społecznym i ekonomicznym

Przy analizie roli i skutków ekonomicznych i społecznych płacy minimalnej w Polsce i w porównaniach międzynarodowych oprócz poziomu i tempa wzrostu płacy minimalnej oraz jej relacji do średniej i mediany należy uwzględnić szerszy kontekst, a głównie to:

- jaki odsetek ogółu zatrudnionych pobiera płacę minimalną;
- jaki odsetek zatrudnionych uzyskuje wynagrodzenie niskie (poniżej 50% płacy przeciętnej);
- jaki jest rozkład nisko zarabiających pracowników w gospodarce (wg sektorów własności, wielkości przedsiębiorstw, regionu kraju, wykonywanego zawodu, branży, poziomu wykształcenia);
- jakie są obciążenia podatkowe pracowników otrzymujących płace minimalne w porównaniu do obciążeń podatkowych osób o wyższych zarobkach w Polsce i innych krajach UE;
- w jakim zakresie regulacje dotyczące płacy minimalnej są przestrzegane przez przedsiębiorców;
- jak funkcjonuje system szeroko rozumianej opieki społecznej i polityki prorodzinnej oraz w jakim stopniu powiązany jest z dochodami rodziny.

W referacie trudno odnieść się szczegółowo do wszystkich wymienionych problemów. Skoncentrujemy się na tych, które można krótko przedstawić opierając się na danych statystycznych.

Z danych Eurostatu (Eurostat Statistics Explained) dotyczących 2014 r. wynika, że spośród 21 krajów UE, w których obowiązuje płaca minimalna:

- w Belgii odnotowano najniższy odsetek (0,4%) osób, których zarobki były niższe niż 105% płacy minimalnej;
- w 10 krajach odsetek takich pracowników mieścił się w granicach od 1,0% (Hiszpania) do 5,8% (Luksemburg);
- w 6 krajach odsetek ten zawierał się w granicach od 7,1% (Chorwacja) do 8,8% (Bułgaria);
- w pozostałych 4 krajach odsetek zarabiających mniej niż 105% płacy minimalnej przekraczał 11% – w Polsce 11,7%, Portugalii 13,0%, Rumunii 15,6%, a w Słowenii 19,1%.

Dane te obejmują osoby w wieku co najmniej 21 lat i zatrudnione w przedsiębiorstwach zatrudniających co najmniej 10 pracowników.

Według oficjalnych danych GUS liczba osób nieprzekraczających minimalnego wynagrodzenia rosła w kolejnych latach z 1,3 mln w 2013 r. do prawie 1,5 mln (1 465 tys.) w 2016 r., co oznaczało, że 13% zatrudnionych nie otrzymywało wynagrodzenia wyższego niż płaca minimalna.

Alarmujący jest nie tylko wysoki odsetek pracowników uzyskujących wynagrodzenia minimalne ale także rosnący udział pracowników zarabiających poniżej 50% płacy przeciętnej³⁵¹. W literaturze zachodniej są oni traktowani jako biedni pracujący (*working poor*), a płacę minimalną na poziomie 50% wynagrodzenia przeciętnego Międzynarodowa Organizacja Pracy przyjęła już w 1970 r. (Konwencja nr 137). Taki poziom płacy minimalnej został też wpisany do Europejskiej Karty Społecznej, a ponadto od lat jest postulatem zgłaszanym przez związki zawodowe w Polsce.

Grupa niskowynagradzanych pracowników jest bardzo mocno zróżnicowana w różnych przekrojach. Oto kilka przykładów wskazujących na zróżnicowanie według:

- *sektorów własnościowych* – w 2016 r. 17,5% pracowników w przedsiębiorstwach zatrudniających 10 i więcej osób otrzymywało wynagrodzenia niższe (niż 50% płacy przeciętnej, w tym 4,8% w sektorze publicznym i 23,3% w sektorze prywatnym) (GUS, 2018^c, tab. 1);
- *wykonywanych zawodów* – w grupie niskoopłacanej znaleźli się nie tylko rolnicy, ogrodnicy, leśnicy i rybacy (37,9%) i pracownicy przy pracach prostych (37,5%) ale także pracownicy obsługi biurowej (14,3%), specjaliści (3,7%), w tym specjaliści nauk fizycznych, matematycznych i technicznych (4,1%), technicy i inny średni personel techniczny (9,3%) (GUS, 2018^c, tab. 12);
- *wielkości przedsiębiorstw* – podawana przez GUS płaca przeciętna wynosiła w 2017 r. 4 284 zł (GUS, 2018, s. 273), dotyczy ona jednak przedsiębiorstw zatrudniających 10 i więcej osób. Dla podmiotów o liczbie pracujących do 9 osób (*mikropodmiotu*) przeciętne wynagrodzenie miesięczne wynosiło 2 801 zł, czyli 65,4% średniej krajowej ogłaszanej przez GUS (GUS, 2018^b, s. 8);
- *województw* – w 7 województwach płace przeciętne w mikropodmiotach były o 60% niższe niż płaca przeciętna podawana przez GUS (od 55,7% w podkarpackim do 59,2% w kujawsko-pomorskim), a to oznacza, że w tych województwach wynagrodzenia przeciętne były wyższe od płacy minimalnej od 19,4% do 26,9% (obliczenia własne na podstawie: GUS, 2018^b, s. 8).

W analizach porównawczych należy uwzględnić podatki obciążające płacę minimalną. Z danych zamieszczonych w tabeli 3 wynika, że różnice między godzinową płacą brutto (w USD po uwzględnieniu parytetu siły nabywczej) a płacą po opodatkowaniu są w krajach Unii Europejskiej bardzo duże. Zawierają się one w przedziale od 2,36% (Hiszpania) do 41,36% (Węgry). W Polsce obciążenia te były bardzo wysokie – wynosiły 32,26%. A to oznacza, że chociaż godzinowa płaca minimalna brutto była w Polsce wyższa (5,3 USD) niż w Portugalii (4,80 USD), to „na rękę” Portugalczycy otrzymywali znacznie więcej (4,41 USD) niż Polacy (3,59 USD). Spośród analizowanych krajów UE, tylko na Węgrzech podatki obciążające płacę minimalną były wyższe. Warto podkreślić, że różnice w opodatkowaniu pracy (podatek dochodowy i składki ubezpieczeniowe obciążające pracowników) wyraźnie ujawniają się w przekroju: „stare” i „nowe” kraje UE.

Tabela 3. Godzinowa płaca minimalna brutto w USD według parytetu siły nabywczej oraz po opodatkowaniu w krajach Unii Europejskiej i w USA (2013 r.)

Kraje	Godzinowa płaca minimalna brutto w USD	Godzinowa płaca minimalna po opodatkowaniu w USD	Podatki obciążające płacę minimalną (w % płacy brutto)
Belgia	10,70	8,57	19,91
Czechy	3,70	2,84	23,24
Estonia	3,30	2,49	24,55
Francja	11,40	8,24	27,72
Grecja	5,20	4,42	15,00
Hiszpania	5,50	5,37	2,36
Holandia	10,40	8,20	21,15
Irlandia	10,30	8,46	17,86
Luksemburg	12,40	9,24	25,48
Polska	5,30	3,59	32,26
Portugalia	4,80	4,41	8,12

³⁵¹ W 1988 r. zaledwie 4,7% zatrudnionych otrzymywało płace do 50% przeciętnego wynagrodzenia. W początkowym okresie transformacji odsetek pracowników nisko zarabiających szybko wzrastał: do 7,1% w 1990 i 7,9% w 1993. W latach 1994-2001 odsetek zarabiających do 50% płacy przeciętnej zawierał się w przedziale 11,2% (1994 r.) – 15,3% (2001 r.). W następnych latach wynagrodzenie na takim poziomie uzyskiwało prawie 20% ogółu zatrudnionych, chociaż w 2016 r. odsetek nisko zarabiających obniżył się do 17,5% (dane GUS).

Słowacja	3,70	2,99	19,19
Słowenia	7,50	5,14	31,47
Węgry	4,40	2,58	41,36
Wielka Brytania	9,00	7,06	21,56
USA	7,30	6,26	14,25

Źródło: L. Kane, *The minimum wage around the world*, <http://www.businessinsider.com/minimum-wage-around-the-world> (17.11.2015)

Jeszcze wyraźniej różnice te uwidaczniają się, gdy obserwujemy jak zmieniają się obciążenia podatkowe wraz ze wzrostem poziomu wynagrodzenia. W tabeli 4 pokazany jest udział procentowy podatków obciążających wynagrodzenie brutto (podatek dochodowy i składki na ubezpieczenie społeczne i zdrowotne) przy różnych poziomach wynagrodzenia: 50%, 67%, 100% i 167% płacy przeciętnej. Wynagrodzenia na poziomie 50% płacy przeciętnej można (z pewnym uproszczeniem) traktować jako wynagrodzenie osoby uzyskującej płacę minimalną. W Polsce opodatkowanie pracy ma w zasadzie charakter liniowy. Osoby o niskich zarobkach (67% płacy przeciętnej) były w 2018 r. obciążone podatkami tylko 1,2 p. proc. mniejszymi niż ci, którzy zarabiali 167% płacy przeciętnej. W wielu krajach różnice te sięgają kilkunastu punktów procentowych (w Irlandii – 17,5; Luksemburgu 15,1; Włoszech 13,1; Belgii 12,9; Francji 12,5; Wielkiej Brytanii 11,7; Holandii 11,7). Sytuację gorszą niż w Polsce można zaobserwować tylko na Węgrzech, gdzie we wszystkich wymienionych przedziałach stopa opodatkowania pracy jest taka sama.

Tabela 4. Udział podatków (PIT i składki obciążające pracownika) w wynagrodzeniu osoby samotnej, bezdzietnej, zarabiającej 50%, 67%, 100% i 167% płacy przeciętnej w UE w 2017 r. (w %)

Wyszczególnienie	50%	67%	100%	167%	Różnica ^{a)}
Australia	20,9	26,3	31,9	37,5	16,6
Belgia	21,6	33,4	40,7	48,5	26,9
Bułgaria ^{b)}	21,6	21,6	21,6	21,6	0
Czechy	16,0	19,9	23,6	26,6	10,6
Chorwacja ^{b)}	21,9	24,1	29,1	34,4	12,5
Cypr	.	.	.	.	.
Dania	31,2	33,5	36,0	42,1	10,9
Estonia	10,2	16,8	18,3	19,5	9,3
Finlandia	18,7	23,6	30,8	38,2	19,5
Francja	18,4	25,3	29,1	34,5	16,0
Grecja	15,8	20,2	25,4	32,4	16,6
Hiszpania	10,2	16,8	21,4	27,3	17,1
Holandia	16,1	22,8	30,4	37,9	11,8
Irlandia	3,1	12,7	19,2	31,4	28,3
Litwa ^{b)}	17,8	20,4	22,9	24,0	6,2
Luksemburg	27,0	28,0	29,0	29,9	2,9
Łotwa	18,2	22,8	31,0	38,6	20,4
Malta ^{b)}	10,0	13,1	19,2	21,7	11,7
Niemcy	31,0	34,7	39,7	43,9	12,9
Polska	23,3	24,2	25,0	25,7	2,4
Portugalia	11,0	21,2	27,6	34,4	23,4
Rumunia ^{b)}	22,9	24,1	25,3	25,7	2,8
Słowacja	15,0	20,0	23,2	25,9	10,9
Słowenia	23,2	28,8	33,4	37,4	13,2
Szwecja	20,1	22,2	23,1	36,1	16,0
Węgry	33,5	33,5	33,5	33,5	0
Wielka Brytania	14,7	19,1	23,3	29,8	15,1
Włochy	15,9	21,9	31,1	39,5	23,6
UE-27	20,6	25,1	29,5	34,7	14,1
UE-15	20,4	25,5	30,6	37,1	16,7

^{a)} Różnica w punktach procentowych między obciążeniami podatkowymi osoby zarabiającej 167% płacy przeciętnej i 50% płacy przeciętnej. ^{b)} dane za 2015 r.

Źródło: Obliczenia własne na podstawie: Eurostat – Data Explorer: Tax Wedge on labour costs, <http://appso.eurostat.ec.europa.eu/nui/print.do>, data dostępu: 5.11.2017 r.

Dokonując analizy płacy minimalnej w szerszym kontekście społeczno-ekonomicznym wyraźnie widać, że odsetek osób nisko zarabiających (uzyskujących płacę minimalną i wynagrodzenie nie przekraczające 50% płacy przeciętnej) jest w Polsce wysoki. Podatki obciążające płacę minimalną są też relatywnie wysokie, a to oznacza, że nie są one wykorzystywane do realizacji funkcji redystrybucyjnej, w celu łagodzenia powiększającego się zróżnicowania dochodów oraz funkcji motywacyjnej, gdyż wysoki klin podatkowy sprawia, że dla pracodawcy koszty pracy są wysokie, a dla pracownika płaca netto jest mało atrakcyjna.

Płaca minimalna jest skutecznym instrumentem rynku pracy jeżeli wszystkie jej elementy są respektowane w praktyce, czyli obowiązujące przepisy dotyczące płacy minimalnej nie są naruszane oraz nie występują luki (prawne, instytucjonalne, itp.) umożliwiające ich nierespektowanie. Chodzi tu głównie o to, w jakim stopniu istniejące w danym kraju instytucje rynku pracy, np. inspekcje pracy, związki zawodowe i różne organizacje społeczne obserwują, analizują i stosują sankcje za nieprzestrzeganie obowiązujących ustaw o płacy minimalnej, jak szybka jest ich reakcja i jak wysokie są kary wynikające z nierespektowaniem prawa. Problemy związane z naruszeniem ustawy o płacy minimalnej w zasadzie w niewielkim stopniu dotyczą krajów rozwiniętych gospodarczo, z silną pozycją związków zawodowych oraz niewielkim zakresem występowania szarej strefy i nierejestrowanego zatrudnienia. Nieprzestrzeganie przepisów o płacy minimalnej jest natomiast poważnym problemem w Ameryce Łacińskiej (Marinakis, 2016), Afryce i Azji (Bohorat i inni, 2015). Unikatowe badania na ten temat dotyczące krajów Europy Środkowo-Wschodniej zostały podjęte przez Karolinę Goraus i Piotra Lewandowskiego (2016). Z przeprowadzonych analiz wynika, że w latach 2003-2012 nieprzestrzeganie przez pracodawców regulacji dotyczących miesięcznej płacy minimalnej dotyczyło do 1,0% pracowników w Bułgarii, do 6,9% na Litwie (4,7% w Polsce). Okazało się też, że naruszenie ustawy o płacy minimalnej przybierające formę nieopłacania nadgodzin najczęściej występowało w Polsce (dotyczyło 2,5% pracowników). Z badań tych wynika też, że skala zaniżania płacy pracowników otrzymujących wynagrodzenie poniżej minimalnego wynosiła od 13,7% płacy minimalnej w Estonii do 41,7% płacy minimalnej w Słowenii.

4. Kontekst polityczny płacy minimalnej

Jak już wcześniej wskazywaliśmy w procesie zmian systemowych w Polsce płaca minimalna nie była eksponowana. Stanowiła raczej kłopotliwy element systemu, zarówno z ekonomicznego punktu widzenia (gdyż mogła usztywniać i ograniczać działanie sił rynkowych), jak i społecznych (kryteria socjalne i moralne zakłócają logikę i efektywność ekonomiczną). A ponadto środki finansowe na wzrost płacy minimalnej stanowią obciążenie dla przedsiębiorców i budżetu, zmniejszają więc możliwość realizacji innych celów, np. rozwojowych. Przez długi czas nie doceniano (a często nawet nie dostrzegano) politycznych skutków takiego traktowania płacy minimalnej. Chyba pierwszą partią, która dostrzegła możliwość wykorzystania płacy minimalnej do celów politycznych było Prawo i Sprawiedliwość, skupiając się na pozyskiwaniu elektoratu w środowiskach o niskich dochodach, sfrustrowanych i przekonanych, że zostali niesprawiedliwie potraktowani w procesie przemian ustrojowych.

Analizując tempo wzrostu płacy minimalnej można dostrzec, że tylko w dwóch latach przekraczało ono 10% (2008-2009). W programie na wybory parlamentarne w 2007 r. PiS zobowiązał się do podniesienia płacy minimalnej w 2008 r. do 1128 zł (wzrost o 20,3%). I obok tego – aby wzmocnić siłę oddziaływania dochodowego – zmniejszono składki rentowe wpłacane do ZUS. Spadły one od lipca 2007 r. o 3 punkty procentowe. Równocześnie przyjęto, że od stycznia 2008 r. składki te zostaną obniżone o kolejne 4 punkty procentowe³⁵². Te wybory PiS przegrał, ale zwycięska PO zrealizowała obietnice wyborcze PiS, aby uniknąć niezadowolenia elektoratu. Takiego wzrostu płacy minimalnej (20,3%) i wynagrodzenia przeciętnego (10,6%) jaki nastąpił w 2008 r. nie notowano od 2000 r. i nie osiągnięto nigdy potem.

Obietnica kolejnego, bardzo szybkiego wzrostu płacy minimalnej sformułowana została w programie Zjednoczonej Prawicy (PiS i sojusznicy) na wybory parlamentarne w 2019 r. Premier Morawiecki ogłosił, że od 1 stycznia 2020 r. płaca minimalna wyniesie 2600 zł i będzie stopniowo podnoszona do kwoty 4000 zł (od 1 stycznia 2024 r.). W tym przypadku rola płacy minimalnej jest bardziej eksponowana niż w 2007 r., gdyż nie ma chyba możliwości uruchomienia innego silnego instrumentu szybkiego wzrostu dochodów pracowników, jakim w 2007 r. była składka rentowa. Trzeba też uwzględnić, że obniżenie składki rentowej wpływało na dochody (wynagrodzenia) ogółu pracowników i w dużym stopniu podnosiło wynagrodzenia tych, którzy nie stanowili elektoratu PiS. W 2019 r. środki finansowe kierowane są bardziej selektywnie, tak aby docierały do wybranych grup społeczno-zawodowych. Dotyczy to podwyżek wynagrodzeń w niektórych sektorach sfery budżetowej, waloryzacji rent i emerytur, trzynastej i czternastej emerytury itp. Ale przede wszystkim selektywnie oddziałuje wzrost płacy minimalnej, który najbardziej podnosi dochody pracowników w: małych przedsiębiorstwach

³⁵² Obniżenie składki rentowej spowodowało, że wynagrodzenie przeciętne wzrosło o 5,5%.

zatrudniających do 9 osób; części sfery budżetowej; prostych usługach (ochrona, sprzątanie); handlu, gastronomii, hotelarstwie; niektórych branżach przemysłu (odzieżowej, dziewiarstwo, przetwórstwo rolno-spożywcze); budownictwie (proste prace pomocnicze). To tam skupiona jest duża część elektoratu Zjednoczonej Prawicy. Jest też widoczny wyraźny wymiar regionalny. Niskie wynagrodzenia, na poziomie płacy minimalnej lub tylko nieco wyższym, występują w relatywnie małych miejscowościach południowo-wschodniej i centralnej Polski.

5. Potencjalne skutki wzrostu płacy minimalnej

Trzeba uwzględnić, że radykalny i szybki wzrost płacy minimalnej stwarza zaburzenia w funkcjonowaniu dużej części tych przedsiębiorstw (zwłaszcza małych), w których występują niskie wynagrodzenia. Skutki tego mogą być różnorodne i trudne do przewidzenia, nawet jeżeli uwzględnić podejmowane przez rząd próby wprowadzenia pewnych zwolnień i ulg podatkowych oraz składowych skierowanych zwłaszcza do małych przedsiębiorstw, mających rekompensować negatywne skutki wzrostu płacy minimalnej. Te negatywne skutki pojawiają się w krótkim okresie i są konkretnie mierzalne. A rekompensaty są raczej w fazie projektowania i propozycji przedwyborczych. Ich skutki nie są pewne i raczej długookresowe.

Istotny wzrost kosztów pracy oznacza więc w krótkim okresie zmniejszenie zysku lub wręcz straty w bieżącej działalności i konieczność zwalniania pracowników. Ale zarazem może skłaniać do intensywnego szukania możliwości oszczędzania pracy i wzrostu wydajności (np. przez wykorzystanie prostych rezerw lub inwestycje). Duże przedsiębiorstwa (zwłaszcza z kapitałem zagranicznym) mogą poradzić sobie łatwiej, bo na ogół nie zatrudniają wielu pracowników otrzymujących płacę minimalną i dysponują środkami finansowymi na podwyżki, a także na wprowadzanie pracooszczędnych technologii i urządzeń. W małych bardziej prawdopodobne jest: a) zwalnianie pracowników niż przestawianie się na nowe urządzenia i technologie oszczędzające pracę (gdyż przedsiębiorcy nie mają środków ani wiedzy co i jak usprawnić); b) szukanie możliwości przenoszenia działalności do szarej strefy; c) zmiana form zatrudnienia z etatowego na zlecenie, lub zmuszanie pracowników do przejścia na samozatrudnienie. A to wszystko może osłabić pozytywny skutek wzrostu płacy minimalnej, zarówno w wymiarze ekonomicznych jak i politycznym (wpływ na pozyskanie elektoratu).

Radykalny wzrost płacy minimalnej może mieć krótkookresowo wpływ na rynek pracy, zwłaszcza w małych miejscowościach, gdzie wynagrodzenia są niskie. Można spodziewać się, że nastąpi tam: 1) wzrost bezrobocia po zwolnieniach w małych przedsiębiorstwach; 2) aktywizacja zawodowa części tych osób (chyba bardziej kobiet), które dotychczas nie szukały pracy, gdyż oferowano im wynagrodzenie poniżej oczekiwań. Doprowadzi to do pogorszenia pozycji przedsiębiorców³⁵³. W dużych miastach (tam na ogół funkcjonują duże przedsiębiorstwa) spadek zatrudnienia i wzrost aktywności zawodowej będzie niewielki i nie wpłynie znacząco na bezrobocie oraz pozycję pracowników na rynku pracy.

W związku z planowanym bardzo wysokim tempem wzrostu płac minimalnych, pojawiają się coraz częściej pytania i wątpliwości dotyczące zasadności takiego postępowania. Przytoczymy kilka z nich:

- Czy podwojenie płacy minimalnej w okresie kilku lat nie doprowadzi do trudnych do zaakceptowania przez znaczną część społeczeństwa dysproporcji i nieprawidłowości w zróżnicowaniu wynagrodzeń i dochodów?
- Czy zasadne są przypuszczenia, że w najbliższych kilku latach będzie bardzo trudno zabezpieczyć środki finansowe na obiecanie podwyżki?
- Czy priorytet dla zabezpieczenia środków finansowych na podwyżki płac i dochodów nie ograniczy nadmiernie źródeł finansowania inwestycji, B+R i innowacji, ochrony zdrowia i szkolnictwa?

Uważamy, że te pytania i wątpliwości są słuszne. Nie podważają one jednak zasadności stosowania płacy minimalnej jako ważnego narzędzia polityki dochodowej i socjalnej. Wyrażają natomiast zaniepokojenie i obawy czy narzędzie to jest właściwie wykorzystywane i stanowi element prawidłowo skonstruowanego, spójnego systemu. Problemem jest to, że płaca minimalna traktowana jest obecnie coraz wyraźniej jako narzędzie polityczne, wobec którego stosowane są specyficzne kryteria efektywności i skuteczności.

Zapewne nastąpią duże przemieszczenia zasobów pracy i potrzebne będą poważne środki aby zapobiec niedoborom pracowników w określonych zawodach, sekcjach i regionach. Trudno przewidzieć, jakie skutki negatywne dla gospodarki będą się z tym wiązały, zwłaszcza, że decyzja o podwyżce płac minimalnych nie była właściwie konsultowana i nie była oparta na merytorycznych analizach ekonomicznych. Trudna do zignorowania będzie nieuchronna presja wielu środowisk na wzrost płac, co zmusi podmioty gospodarcze i instytucje państwowe (centralne i samorządowe) do wydatkowania dodatkowych, wcześniej niezaplanowanych środków. Trudno będzie wówczas utrzymać skuteczną kontrolę wzrostu cen. A wzrost cen artykułów konsumpcyjnych o kilka procent rocznie (a nie można wykluczyć nawet wyższego tempa ich wzrostu) to obniżanie realnej wartości (siły nabywczej) wynagrodzenia minimalnego, ale także 500+, 13-14 emerytury itd. Skłoni to zapewne duże grupy

³⁵³ Wzrost aktywizacji zawodowej może jednak nie wystąpić, jeżeli w szybkim tempie będą rosły świadczenia socjalne.

beneficjentów tych świadczeń do upominania się o ich waloryzację a nawet realny wzrost, zwłaszcza gdyby inne grupy społeczne zaczęły otrzymywać kolejne świadczenia o znacznej wartości.

Pojawia się coraz więcej symptomów wskazujących, że pogorszą się wkrótce (w perspektywie 2020-2021) możliwości finansowania podwyżek płac (w tym najniższych) i dochodów, ponieważ:

- proponowane przez rząd zmiany obciążeń podatkowo-składkowych nie zrekompensują wzrostu kosztów z tytułu podwyżek płacy minimalnej i nastąpi spadek zysków zagrażający zdolności do inwestowania, zwłaszcza przedsiębiorstw małych oraz ich dalszej egzystencji;
- mniejszy będzie zapewne (nawet o 30-40 mld euro) dopływ środków pomocowych z UE w budżecie na lata 2021-2028;
- wyczerpią się rezerwy z tytułu wzrostu ściągальności VAT, akcyzy i CIT;
- przestaną dopływać do budżetu środki ze źródeł mających charakter jednorazowy, które odgrywały w latach 2019-2020 dużą rolę: sprzedaż uprawnień do G5, przejście części środków z OFE, sprzedaż uprawnień do emisji CO₂, w następnych latach takich możliwości raczej nie będzie;
- nastąpi zapewne spowolnienie wzrostu gospodarczego na świecie, w tym w UE, gdzie jest to traktowane jako scenariusz bardzo realny. Negatywne skutki osiągną wtedy także Polskę, która silnie i trwale jest związana zwłaszcza z gospodarką niemiecką.

Trzeba będzie wówczas zdecydować co traktować projektowo – zobowiązania finansowe wobec społeczeństwa czy zabezpieczenie środków na wzrost i rozwój gospodarki. Presja krótkookresowych celów politycznych sprawi, że zapewne nie będzie można zawieść oczekiwań społeczeństwa, a rządowe programy inwestycyjno-rozwojowe zostaną odłożone na później. Dotychczasowe doświadczenia wskazują, że raczej nie będzie to chociaż częściowo zrekompensowane przez wzrost inwestycji prywatnych przedsiębiorców krajowych. Co prawda dysponują oni ciągle poważnymi własnymi środkami finansowymi, ale nie są skłonni do inwestowania, gdyż zniechęca ich i skutecznie powstrzymuje brak stabilności i nieprzewidywalność warunków gospodarowania (niepewna koniunktura, zaskakujące zmiany poziomu płacy minimalnej oraz obciążeń podatkowych i składkowych). W takich warunkach trudno jest prowadzić wiarygodny rachunek przyszłych kosztów i zysków oraz korzystać z długookresowych kredytów.

Niska aktywność inwestycyjna utrwali coraz bardziej przestarzałą (np. w porównaniu ze „starą” UE) strukturę polskiej gospodarki i nie stworzy dogodnych warunków do jej oparcia na wiedzy, unowocześnienia i przejścia na wyższy poziom techniczny. Takie niebezpieczeństwo jest coraz bardziej realne i już wyraźnie widoczne. Stopa inwestycji miała zgodnie z programem z 2015 r. wzrosnąć do 25% PKB w ciągu kilku lat, a tymczasem utrzymuje się ciągle na niskim poziomie, najniższym od 1995 r. Jest to około 18% PKB, podczas gdy w 2015 r. było powyżej 20%. Większe załamanie nie nastąpiło głównie dzięki funduszom UE i inwestycjom firm z kapitałem zagranicznym.

Niepowodzenia w tworzeniu i realizacji długookresowej polityki prorozwojowej (duże programy oparte na rodzimej technice, wyższy poziom wiedzy i umiejętności zasobów pracy, innowacyjność, ochrona zdrowia itp.) skłoniły chyba rządzące elity polityczne do wystąpienia z koncepcją, że wzrost dobrobytu społeczeństwa do poziomu osiągniętego przez bogate kraje UE można szybko uzyskać poprzez wzrost wynagrodzeń, z główną rolą przypisywaną podnoszeniu płacy minimalnej. Koncepcja ta nie ma żadnego uzasadnienia ani w teorii ekonomii, ani w doświadczeniach innych państw. Jest ona niezgodna z dawno już rozpoznanymi i przedstawionymi elementarnymi prawidłowościami kształtującymi współzależności w gospodarce. Sam wzrost płac (dochodów) może co najwyżej zwiększyć krótkookresowo popyt konsumpcyjny, ale w dłuższym czasie prowadzi do spirali płac i cen oraz inflacji. Niezbędne jest zsynchronizowanie wzrostu płac ze wzrostem wydajności pracy opartych na skutecznej polityce prorozwojowej.

Nieprzewidziany zbieg okoliczności sprawił, że płaca minimalna odegrała w Polsce w sposób niezamierzony poważną rolę jako instrument walki ze spowolnieniem gospodarki w początkowej fazie kryzysu (który zaczął się w 2007-2008 r.). Tuż przed wybuchem kryzysu zdecydowano (z pobudek politycznych), że nastąpi bezprecedensowo duży wzrost płacy minimalnej (o 20,3% w 2008 r.) i obniżenie składki rentowej o 7% (między sierpniem 2007 r. a styczniem 2008 r.), co spowodowało wzrost dochodów i popytu konsumpcyjnego o ponad 20 mld zł. W ten sposób Polska „wstrzeliła się” celnie w politykę antykryzysową stosowaną w wielu czołowych krajach w początkowej fazie kryzysu. Najwyraźniej widać to na przykładzie USA, gdzie już w czasie prezydentury Busha wprowadzono bony konsumpcyjne wartości 173 mld USD dla osób o najniższych dochodach, aby podtrzymać konsumpcję. Podobnie postąpiono także w niektórych innych krajach (w Europie bony konsumpcyjne „rozdał” np. premier Hiszpanii Zapatero).

Taki zbieg okoliczności może się wkrótce powtórzyć, jeżeli wejście w nową fazę zwiększania płacy minimalnej w Polsce (od początku 2020 r.) zbiegnie się z przewidywanym coraz powszechniej spowolnieniem gospodarczym na świecie, a zapewne i w Polsce. Trzeba jednak brać pod uwagę, że analogia ma ograniczony charakter. Instrumenty wprowadzone w Polsce podnoszące popyt konsumpcyjny, traktowane są jako trwałe, działające długookresowo. A w USA i Unii Europejskiej były traktowane jako krótkookresowe sposoby stabilizacji popytu konsumpcyjnego, które szybko zostały zastąpione np. przez strategiczne, długookresowe programy prorozwojowe inicjowane i wspierane finansowo przez państwo (w USA nakierowane głównie na

rozwój szeroko ujętej infrastruktury, Europie Zachodniej na ochronę środowiska, walkę z ociepleniem i zmianę źródeł pozyskiwania energii oraz jej oszczędzania). W Polsce takiej ewolucji w praktyce nie ma (a przynajmniej nie jest ona skuteczna).

6. Konkluzje

Ocena przydatności płacy minimalnej w kształtowaniu dochodów w Polsce jest obecnie narażona na zniekształcenia wynikające głównie z dwóch powodów:

- pierwszy – przez wiele lat po 1989 r. dominowało doktrynalne podejście do płacy minimalnej, postrzeganej przez pryzmat doktryny liberalno-rynkowej, interpretowanej zgodnie z narracją narzuconą przez Leszka Balcerowicza;
- drugi – w ostatnich latach płaca minimalna obciążona została funkcją polityczną, co doprowadziło do wprowadzenia nowych kryteriów jej oceny, trudnych do pogodzenia z dotychczas stosowanymi.

Dopóki zwolennicy któregoś z tych dwu podejść będą decydowali o płacy minimalnej w Polsce, dopóty będzie ona instrumentem pełniącym niejasno określone i niespójne funkcje, często sprzeczne, utrudniające tworzenie właściwych powiązań płacy minimalnej z innymi elementami polityki dochodowej. A z tą polityką płaca minimalna powinna być zsynchronizowana. Zrozumiałe i pożądane powinno być też, żeby podejście do płacy minimalnej w Polsce nie odbiegało znacząco od przyjętego w większości państw UE (zwłaszcza „starej” 15), jeżeli mamy w tej Unii pozostać i być jej integralną częścią.

Literatura

- Arcidiacono P., Ahn T. (2004), *Minimum Wage and Job Search: What Do Employment Effects Really Measure?*, Employment Policy Institute, August;
- Bohorat H., Kanbur R., Stanwix B. (2015), *Minimum Wage in Sub-Saharan Africa*, “A Primer Working Papers”, No. 03, University of Cape Town, Development Policy Research Unit;
- Goraus K., Lewandowski P. (2016), *Minimum Wage Violation in Central and Eastern Europe*, IBS Working Papers, No. 3, April;
- GUS (2018³⁰), *Rocznik statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa;
- GUS (2018³⁰), *Działalność gospodarcza przedsiębiorstw o liczbie pracujących do 9 osób w 2017 r.*, Informacje Sygnalne,;
- GUS, (2018), *Struktura wynagrodzeń według zawodów w październiku 2016 r.*, Warszawa;
- Instytut Ekonomiczny NBP (2012), *Badania ankietowe rynku pracy. Raport*, Warszawa;
- Jarzyński, Rzańca i inni. (2011), *Płaca minimalna zabija miejsca pracy*, „Analiza FOR”, nr 2;
- Kalecki M. (1971), *Selected Essays in the Dynamics of Capitalist Economy*, Cambridge University Press, Cambridge;
- Kamerschen D. R., McKenzie R. B., Nardelli C. (1999), *Ekonomia*, Fundacja Gospodarcza NSZZ „Solidarność”, Gdańsk;
- Kamińska A., Lewandowski P. (2015), *The Effects Of Minimum Wage on a Labour Market with High Temporary Employment*, “IBS Working Paper”, No. 7;
- Krajewska A., Krajewski S., (2015), *Kontrowersje wokół płacy minimalnej* [w] *Determinanty rozwoju Polski. Rynek pracy i demografia*, PWE, Warszawa;
- Marinakis A. (2016), *Non-compliance with Minimum Wage Laws in Latin America*, “International Labour Review”, No. 1, Vol. 155;
- OECD Economic Outlook [2018] *Mixed Findings on the Drivers of Wages – Productivity Decoupling, Trade Union Advisory Committee of the OECD*, Paris, 19 December;
- *Pilnujemy polityków*, (2014), z Leszkiem Balcerowiczem rozmawiała Maria Strenecka, „Polityka”, nr 37;
- Słoman J. (2001), *Podstawy ekonomii*, PWE, Warszawa;
- Wojciechowski W. (2008), *Skąd się bierze bezrobocie?*, „Zeszyty Forum Obywatelskiego Rozwoju”, nr 2;
- Wojciechowski W. (2018), *Co zrobić aby więcej Polaków pracowało?*, Raport FOR, Izby Gospodarcze Towarzystw Emerytalnych, Warszawa;
- Wyżnikiewicz B. (2012), *Wzrost minimalnego wynagrodzenia jest szkodliwy dla gospodarki*, „Gazeta Wyborcza”, 6 grudnia.

Stefan Krajewski

Politechnika Warszawska

Kolegium Nauk Ekonomicznych i Społecznych

Determinanty społecznej akceptacji zmian systemowych w Polsce

Analizowane w referacie determinanty społecznej akceptacji zmian systemowych mają krótkookresowy charakter. Świadomie wybrałem takie właśnie podejście, ponieważ uważam, że elity polityczne skutecznie nauczyły polskie społeczeństwo, że nie należy poważnie traktować treści programów dotyczących długookresowych zmian systemowych. Były one często zmieniane i rzadko realizowane. Znacząca (na przykład w procesie wyborczym) część społeczeństwa, zwłaszcza o niskim statusie społecznym i niskich dochodach, uznawała za naprawdę istotne jest to, co dzieje się w krótkim okresie. Korzyści krótkookresowe należy więc zwiększać i ich bronić, nie przejmując się „pustą długookresową frazeologią”. Za upowszechnianie się takich postaw odpowiedzialne są elity polityczne, a nie społeczeństwo, w którym narastało przekonanie, że należy wspierać te elity polityczne, które szybko i hojnie oferują korzyści krótkookresowe i wywiązują się z większości zobowiązań.

Referat zawiera dane statystyczne i wnioski z badań świadczące o tym, że od początku transformacji względna pozycja wielu dużych liczebnie środowisk pogorszyła się, a rozwarstwienie osiągnęło rozmiary rzadko już spotykane w UE. Zniecierpliwienie i frustrację skutecznie wykorzystały te siły polityczne, które przejęły władzę w 2015 r. Umocniły się one dzięki sprzyjającym warunkom umożliwiającym znaczne polepszenie w krótkim okresie pozycji dochodowej i samopoczucia marginalizowanych dotychczas grup społeczeństwa. Ogranicza to jednak, a wręcz uniemożliwia prowadzenie aktywnej i skutecznej polityki prorozwojowej mogącej polepszyć pozycję konkurencyjną polskiej gospodarki w przyszłości.

Widoczne (jak nigdy dotąd) licytowanie się obietnicami rozdawnictwa jest niebezpieczne i szkodliwe dla gospodarki. A ponadto coraz trudniej będzie realizować obietnice i pozyskiwać społeczną aprobatę. Może to dotyczyć zwłaszcza partii będących w opozycji przed 13 października 2019 r. (gdyż deklarują, że nie odbiorą tego co już zostało rozdane i dołożą więcej, a ponadto podtrzymają dotychczasowy wzrost oraz stworzą warunki zapewniające wszechstronny rozwój).

Słowa kluczowe: reformy społeczno-gospodarcze, społeczna akceptacja reform

The determinants of social acceptance of systemic changes examined in this paper are of a short-term nature. I have consciously chosen this approach because I believe that political elites have successfully taught Polish society that the content of programs on long-term systemic changes should not be taken seriously. They have been often changed and rarely implemented. A significant (for example in the electoral process) part of society, especially those with low social status and low incomes, recognized that what really matters happens in the short term. Therefore, short-term benefits should be increased and defended without worrying about “empty long-term phraseology”. Political elites are responsible for the spread of such attitudes not the society in which there has been a growing conviction that political elites should be supported which offer short-term benefits quickly and generously and fulfill most of their obligations.

The paper contains statistical data and conclusions from the research showing that since the beginning of the transformation the relative position of many numerous parts of society has deteriorated and stratification has reached dimensions rarely seen in the EU. Impatience and frustration were effectively used by those political forces that took power in 2015. They strengthened thanks to favorable conditions enabling a significant improvement in the short-term income position and well-being of the so far marginalized sections of society. However, this limits, or even prevents, an active and effective development policy which could improve the competitive position of the Polish economy in the future.

Visible (as never before) inflated promises of giving handouts is dangerous and harmful to the economy. In addition, it will be increasingly difficult to fulfill promises and gain social approval. This may especially apply to parties in opposition before October 13, 2019 (because they declare that they will not take back what

has already been given out and will add more, and in addition will maintain the current growth and create conditions ensuring comprehensive development).

Keywords: socio-economic reforms, public acceptance of reforms

7. Wprowadzenie

Uważam, że nieuzasadnione jest utożsamianie każdej poważnej zmiany systemu gospodarczego z jego reformowaniem. Jako reformę można uznać tylko takie zmiany, które prowadzą przede wszystkim do efektywniejszego wykorzystania dostępnych czynników produkcji i lepszego (pełniejszego) zaspokojenia potrzeb społeczeństwa. Powiększanie rozmiarów czynników produkcji w następstwie wprowadzanych zmian może ale nie musi być oceniane pozytywnie (tak, jeżeli są one uznawane za nowoczesne i atrakcyjne perspektywicznie lub nie, gdy są szkodliwe dla ludzi i środowiska). W praktyce często trudno jednoznacznie ocenić czy jakaś zmiana ma cechy reformy. Zależy to od tego z jakiej perspektywy czasu dokonuje się oceny, jaki krąg oddziaływania uwzględnia i kto ma być traktowany jako beneficjent.

Często formułowane są opinie, że społeczeństwo polskie cechuje awersja do zmian. Przyjmując, że tak jest należy spróbować odpowiedzieć na pytanie, czy awersja ma charakter irracjonalny i trudno znaleźć dla niej uzasadnienie czy też są (były) przyczyny, które do niej doprowadziły (np. dotychczasowe doświadczenia). Potrzebna jest tu wiedza dotycząca min.: a) charakterystyki grup społeczno-zawodowych najbardziej zainteresowanych zmianami i najbardziej niechętnych wobec nich; b) możliwości wpływania na treści i zakres zmian grup reformatorsko i antyreformatorsko nastawionych; c) trwałości (stabilności) podziału na wyżej wymienione grupy.

Analizując przyczyny niechęci do zmian należy uwzględnić, czy mają one związek z:

- przyjętymi założeniami (oparcie w teoriach, podporządkowanie wytyczonym celom),
- oceną rozkładu korzyści,
- rozdziwieniem między deklarowanymi a rzeczywiście osiąganymi rezultatami,
- przygotowaniem instytucji państwa do sprawnej realizacji zmian,
- pozbawieniem części społeczeństwa możliwości wpływania na kształt i realizację zmian.

Odpowiedzi na te pytania mogą wyjaśnić i usprawiedliwić niechęć części społeczeństwa do zmian i winą za to obciążać instytucje państwa. Alternatywnym wyjaśnieniem może być stan świadomości społeczeństwa, jego zdolności rozumienia występujących zjawisk, uświadamiania własnych interesów i umiejętności oceny proponowanych przez państwo rozwiązań systemowych³⁵⁴. W tym artykule skupię się przede wszystkim na przedstawieniu i ocenie roli państwa w kształtowaniu postaw społeczeństwa i jego nastawienia do zmian.

8. Zmiany systemowe przed transformacją szokową

Shokujące dla rządzącej partii (PZPR) wydarzenia lat 1980-1981 (a zwłaszcza powstanie NSZZ „Solidarność”) uświadomiły części czołowych przedstawicieli władzy, że wprowadzenie poważnych, (ale ograniczonych doktrynalnie) reform jest nieuchronne, a nawet pożądane, aby uniknąć niekontrolowanego procesu utraty władzy gospodarczej i politycznej. Ostrożne i ograniczone próby zmian rozpoczęto już w 1982 r. Ich przykładem była ustawa o przedsiębiorstwach państwowych (wrzesień 1982 r.) dająca im daleko idącą swobodę działania. Wprowadziła ona silny samorząd pracowniczy, mający (formalnie) prawo powoływania dyrektora i pozbawiła w praktyce instytucje nadrzędne możliwości kierowania do przedsiębiorstw nakazów o charakterze indywidualnym, dotyczących pojedynczych podmiotów³⁵⁵. Po tej zmianie system stracił w dużym stopniu charakter nakazowy³⁵⁶. Przedsiębiorstwa coraz bardziej uniezależniały się od kontroli i nacisków rządzącej partii, której możliwości oddziaływania na gospodarkę malały. Malał też wpływ nadrzędnych instytucji władzy państwowej. Procesy zachodzące w gospodarce nabierały cech żywiołowości i coraz trudniej było nimi sterować.

W latach osiemdziesiątych ówczesne władze podejmowały wiele prób przeprowadzenia ograniczonych zmian nastawionych przede wszystkim na zwiększenie efektywności gospodarki. Ich pozytywne skutki były jednak niewielkie. Gospodarka coraz wyraźniej traciła zdolność do rozwoju, m.in. ze względu na nieufność społeczeństwa i brak poparcia dla zmian. Wyrazem tego były niekorzystne dla rządzących wyniki referendum przeprowadzonego w 1987 r., w którym społeczeństwo miało wypowiedzieć się, czy chce radykalnych, uzdrawiających reform. Odpowiedź (przy niskiej frekwencji) była negatywna. Rządząca partia uznała wtedy, że sytuacja staje się nieprzewidywalna i niebezpieczna, należy więc szybko podjąć działania korygujące, a nawet zmieniające podstawy dotychczasowego systemu społeczno-gospodarczego.

³⁵⁴ W długim okresie państwo ma też pośrednio na to wpływ kształtując szeroko pojmowany system edukacji ekonomicznej mniej lub bardziej sprzyjający „dojrzwaniu” społeczeństwa.

³⁵⁵ W ustawie tej dopuszczono stosowanie indywidualnych nakazów (z pełną rekompensatą ewentualnych strat z tego tytułu) tylko w trzech przypadkach: potrzeb obronnych, klęsk żywiołowych i konieczności wywiązania się z umów międzynarodowych. W praktyce takiej ingerencji unikano.

³⁵⁶ Zmniejszał się też zakres centralnego rozdzielnictwa. Odsetek centralnie rozdzielanych materiałów spadł z 90% w 1978 r. do 35% w 1987 r.

W 1988 r., ostatni rząd (z premierem Mieczysławem Rakowskim) reprezentujący dotychczasowy system społeczno-gospodarczy, wprowadził kilka rozwiązań, które ułatwiły już wkrótce (przełom 1989-1990 r.) przejście Polski do gospodarki rynkowej. Wymienić należy tu przede wszystkim:

- Uruchomienie w 1988 r. procesu prywatyzacji majątku państwowego. Jego intencją było głównie uwłaszczenie ludzi stanowiących trzon nomenklatury³⁵⁷, co miało zachęcić ich do wspierania tak radykalnych zmian i zapewnić dobrą pozycję w nowym systemie. Ale w społeczeństwie utrzymywało się przekonanie, że rządzące elity przejmują prawie darmo majątek stworzony przez wszystkich pracujących obywateli;
- Uchwalenie w końcu 1988 r. tzw. ustawy Wilezka³⁵⁸ o prowadzeniu działalności gospodarczej. Ustawa ta miała wręcz rewolucyjny charakter. Zrównywała różne sektory własności, radykalnie ograniczała ingerencję państwa (deregulacja – uznanie, że wszystko, co nie jest zakazane to jest dopuszczalne). Nadal wielu przedsiębiorców, ekonomistów i polityków uważa, że to wręcz najlepsza ustawa regulująca działalność gospodarczą w dziejach Polski;
- Uwolnienie spod administracyjnej kontroli cen artykułów żywnościowych od 1 sierpnia 1989 r., co wywołało oczywiście inflację na dużą skalę, ale pozwoliło w okresie kilku miesięcy ukształtować na rynku ceny zbliżone do równowagi (w 1989 r. wzrost cen artykułów konsumpcyjnych sięgał około 350%).

Spółeczeństwo oceniało te zmiany przede wszystkim przez pryzmat spadku płac realnych wywołanych decyzjami rządu. Nie doszło jednak do gwałtownych reakcji społeczeństwa. Stało się tak prawdopodobnie dlatego, że ludzie z wiarą i optymizmem patrzyli w przyszłość po wyborach z 4 czerwca 1989 r.

9. Terapia szokowa

Do przygotowywania nowego systemu gospodarczego przystąpiono jesienią 1989 r., gdy zaczynał pracę parlament wybrany 4 czerwca 1989 r. i powstawał rząd z dominującą pozycją przedstawicieli i zwolenników NSZZ Solidarność. Politycy polscy przyjęli sugestie Banku Światowego (a zwłaszcza prof. Jeffreya Sachsa, współpracownika Milтона Friedmana) zawierające zarys rekomendowanych rozwiązań. Były one oparte na tzw. Konsensusie Waszyngtońskim i zawierały pakiet propozycji kierowanych wtedy przez międzynarodowe instytucje finansowe (głównie Międzynarodowy Fundusz Walutowy i Bank Światowy) do państw wkraczających na drogę rozwoju (głównie z Ameryki Południowej, Azji, Afryki). Pakiet ten opierał się na trzech filarach: prywatyzacja, liberalizacja i deregulacja. Było to zgodne z powszechnie wtedy akceptowaną doktryną liberalno-rynkową. W okresie przełomu systemowego w Polsce doktrynę tę uznano za odpowiadającą naszym oczekiwaniom i potrzebom, co było zrozumiałe, zważywszy na przykre doświadczenia z systemem istniejącym dotychczas.

Propozycję wzięcia odpowiedzialności za przygotowanie i prawne uregulowanie nowych rozwiązań otrzymali od desygnowanego na premiera Tadeusza Mazowieckiego m.in. prof. Witold Trzeciakowski i prof. Cezary Józefiak. Jednak nie podjęli się tego zadania. Uznali, że realizacja proponowanej koncepcji może napotkać na trudne do przezwyciężenia bariery oraz doprowadzić do dużego bezrobocia i drastycznego obniżenia dochodów ludności. A za to nie chcieli brać odpowiedzialności³⁵⁹. Ostatecznie realizacji tego odpowiedzialnego zadania podjął się dr Leszek Balcerowicz, wówczas adiunkt SGPiS (został ministrem finansów i wicepremierem)³⁶⁰. Bardzo szybko przygotowano pakiet dziesięciu ustaw regulujących na nowych zasadach działalność gospodarczą. Projekty ustaw rząd przedstawił Sejmowi 17 grudnia 1989 r. i jeszcze w grudniu ustawy zostały uchwalone przez parlament i zatwierdzone przez Prezydenta. Nowy system zaczął obowiązywać od 1 stycznia 1990 r.

³⁵⁷ Nomenklaturą nazywano potocznie ludzi piastujących stanowiska, których objęcie wymagało akceptacji (a niekiedy rekomendacji) odpowiednich instytucji rządzącej partii.

³⁵⁸ Biznesmen, minister w rządzie Mieczysława Rakowskiego.

³⁵⁹ Odmówił też prof. Władysław Szymański. Rozważano również kandydatury prof. Janusza Beksia, prof. Witolda Kieżuna i prof. Janusza Gościńskiego. Patrz: Kowalik (2009, s. 82). Po wielu latach redaktor Krzysztof A. Kowalczyk z Rzeczypospolitej (2019) próbował skłonić L. Balcerowicza, aby powiedział, dlaczego znani, starsi ekonomiści, tacy jak prof. Witold Trzeciakowski i prof. Janusz Beksia, nie zgodzili się przyjąć stanowisk w rządzie T. Mazowieckiego i przeprowadzić rewolucyjne zmiany systemowe. Pytanie pozostało bez odpowiedzi.

³⁶⁰ Poza wąskim gronem specjalistów L. Balcerowicz był wcześniej raczej nieznanym. Charakteryzując Balcerowicza, Tadeusz Kowalik (2009) pisze, że: „Nigdy nie kierował większym zespołem ludzkim, a jego zainteresowania ograniczały się do czystej teorii, nawet wtedy, gdy pisał na temat reform”. Także po objęciu kluczowej pozycji w rządzie: „wiedza Balcerowicza pozostawała nadal teoretyczna, abstrakcyjna, odległa od realnej polityki gospodarczej”. To zapewne miał na myśli jeden z późniejszych szefów gospodarczych Marek Belka, gdy pisał o sukcesie polskiej transformacji: „To prawdziwy zbieg okoliczności, że w 1989 r. na czele gospodarki stanął człowiek o bezprecedensowym uporze, darze organizowania ludzi i – przepraszam – niewielkiej wiedzy o procesach gospodarczych i społecznych. To pozwoliło mu nie widzieć trudności i iść naprzód. Po prostu nie wiedział, że robił rzeczy niemożliwe”. Za: T. Kowalikiem: wypowiedź Marka Belki, *Gazeta Prawna*, 21 lutego 2005 r. Zdaniem T. Kowalika Balcerowicza cechuje wyjątkowy upór i odporność na argumenty ludzi o innych niż on poglądach. Tą charakterystykę uzupełnia opinia Adama Michnika: „Cenię go, popieram, ale czasem wydaje mi się, że w niektórych wypowiedziach staje się karykaturą samego siebie. Że tak przedstawia swoje racje, jak gdyby wśród adwersarzy byli wyłącznie idioci”. (Michnik, 1993).

Tempo prac nad nowym systemem, obejmującym swoim zasięgiem prawie całą gospodarkę, było więc niezwykle szybkie. W tych warunkach nie zdołano przeprowadzić pogłębionych analiz, dyskusji i konsultacji społecznych. Problemem stało się też przygotowanie ogromnej ilości przepisów wykonawczych. Należy uwzględnić, że do nowych struktur administracyjnych weszło wielu ludzi, którzy nie mieli doświadczeń w kierowaniu dużymi instytucjami ani odpowiednich kwalifikacji merytorycznych. Trudno w takiej sytuacji uniknąć błędów i uwzględnić wszystkie ważne aspekty i problemy. W praktyce szybko okazało się, że skala trudności jest większa niż przewidywano.

Rezultaty rzeczywiście uzyskane na początku procesu transformacji były na ogół wielokrotnie gorsze od przyjętych jesienią 1989 r. założeń i przewidywań³⁶¹. Dotyczyło to podstawowych wielkości: zmian PKB, produkcji przemysłowej, inflacji, płac realnych, dochodów w rolnictwie i stopy bezrobocia. Pogorszenie sytuacji gospodarczej w Polsce było porównywalne (jeżeli chodzi o skalę) do sytuacji w USA na początku wielkiego kryzysu, który wybuchł w 1929 r., chociaż przyczyny w obu przypadkach były zupełnie inne.

W Polsce gwałtowne „tąpnięcie” było ceną, jaką gospodarka i społeczeństwo zapłaciło za przestawienie na system rynkowy i otwarcie na zewnątrz dokonane w formie terapii szokowej. Ciągłe otwarte pozostaje pytanie: czy takie rozwiązanie było najlepsze lub wręcz jedyne możliwe? Przez wiele lat, po 1989 r., przyjmowano na ogół bez dyskusji, że była to konieczność, bez alternatywnych możliwości. Tylko nieliczni ekonomiści polscy mieli inny pogląd w tej sprawie i głosili to otwarcie, m.in. prof. Tadeusz Kowalik i prof. Grzegorz Kołodko.

W artykule uwagę skupiam nie tyle na analizie merytorycznej treści programu Balcerowicza, ale głównie na tym jak program ten był wdrażany i dlaczego nie spotkał się z wyraźną akceptacją społeczną. Chyba najbardziej krytyczne stanowisko wobec reform podjętych w 1989 r. przedstawił Kowalik (2001, s. 134). Uznał on, że „...w okresie wyjątkowo dużego marginesu swobody, jaki historia daje nam bardzo rzadko, obrano niefortunną drogę przemian systemowych, prowadzącą do społecznie niesprawiedliwego ustroju społeczno-ekonomicznego. Jego kontury są już dostatecznie wyraziste i utrwalone, a traktowanie ich jako przejściowe koszty społeczne jest uludą”. Nie wykorzystano potencjału sił reformatorskich, największego w bloku państw socjalistycznych. Nastąpiło drastyczne ograniczenie publicznej debaty oraz niedopuszczenie do negocjacji ze związkami zawodowymi. Zdaniem Kowalika, Lech Wałęsa uważał, że silny ruch związkowy jest przeszkodą dla reform, dlatego nie dążył do odbudowy NSZZ Solidarność i zaproponował, aby dać rządowi nadzwyczajne uprawnienia o praktycznie nieograniczonym zakresie. Przy narzuconym trybie uchwalania ustaw parlamentarzyści nie mieli możliwości, aby zapoznać się z przedstawionymi projektami. Kowalik (2001, s. 135) uważa, że „Jest coś porażającego w tym, że na pytanie, czy Mazowiecki lub Balcerowicz przedstawili Wałęsie, wówczas przywódco „Solidarności”, założenia przebudowy polskiej gospodarki, ten odpowiada: Nie, chyba nie, choć dokładnie to już tego nie pamiętam”. We wspomnianym wyżej wywiadzie (Rzeczpospolita, 2019) na pytanie, jak to się stało, że w exposé Tadeusza Mazowieckiego nie padło słowo kapitalizm, Balcerowicz odpowiedział: „Byliśmy zdania, że nie ma co straszyć ludzi słowem, które obrosło pod wpływem komunistycznej propagandy negatywnymi skojarzeniami”. Pomijając merytoryczną argumentację, jak można próbować ukrywać przed społeczeństwem prawdziwe intencje i cele zmian systemowych? I liczyć na to, że społeczeństwo nie zorientuje się jak jest traktowane przez nowe elity władzy?

Trudno znaleźć potwierdzenie, że wydłużenie czasu reformy mogło zagrozić jej realizacji ze strony dawnych elit politycznych i „nomenklatury”. Bardziej prawdopodobne jest natomiast, że realnym zagrożeniem dla przyjętego kształtu zmian mogła być przeciągana w czasie dyskusja i ścieranie się poglądów wewnątrz nowych elit politycznych, które uzyskały wpływ na rządzenie po 1989 r. W tych kręgach nie było konsensusu dotyczącego podstawowych kwestii. Przykładem może być treść niektórych z 21 postulatów sformułowanych przez NSZZ Solidarność, traktowanych przez ten związek zawodowy jako podstawa programu działania. Wśród postulatów znalazły się m.in. następujące:

- wprowadzenie reglamentacji podstawowych artykułów żywnościowych, czyli tzw. „kartek” do czasu, w którym zaspokojone będą potrzeby konsumentów,
- zakaz eksportu towarów, których niedobory występują na rynku wewnętrznym,
- przechodzenie na emeryturę w wieku 50 lat – kobiety i 55 lat – mężczyźni.

W rządzie uznano chyba, że w tej sytuacji korzystniejsze będzie stosowanie metody faktów dokonanych, wykorzystując bardzo duży kapitał zaufania społecznego dla nowej władzy.

Nie wszystkie kraje postsocjalistyczne zdecydowały się na przeprowadzenie natychmiastowej terapii szokowej. Tak np. w Czechosłowacji³⁶² przyjęto, że proces transformacji powinien przebiegać stopniowo, tak, aby nie doprowadził do wysokiego bezrobocia i spadku dochodów realnych. Zabezpieczenie tych krótkookresowych interesów społeczeństwa potraktowano więc jako priorytet. W Czechach udało się utrzymać niską stopę bezrobocia. Stanowiła ona z reguły kilka procent, podczas gdy w Polsce kilkanaście procent (a więc różnice kilkukrotne). Do sukcesów Czech należy też zaliczyć poważny wzrost wynagrodzeń realnych. Jedynie w 1990 r. spadły one o 6% w porównaniu z rokiem poprzednim, podczas gdy w Polsce w tym samym czasie spadły aż o

³⁶¹ Włodzimierz Baka (2007, s. 275) przytacza opinię J. Sachsa, że plan stabilizacyjny wywoła w Polsce bezrobocie około sto kilkadziesiąt tysięcy osób.

³⁶² Dopiero w 1992 r. (formalnie od 1 stycznia 1993 r.) powstały dwa oddzielne państwa: Czechy i Słowacja.

około 25%. Między 1990 r. i 1995 r. wynagrodzenia realne wzrosły w Czechach o 46%, podczas gdy w Polsce między 1990 a 1996 r. tylko o 3%. W Czechach wyraźnie niższa była też inflacja (liczona w odniesieniu do cen dóbr konsumpcyjnych). W 1997 r. ceny w Czechach były 3-krotnie wyższe niż w 1990 r., podczas gdy w Polsce 7,5-krotnie wyższe. Polska uzyskała natomiast zdecydowaną przewagę w tempie wzrostu PKB. Co prawda jego załamanie nastąpiło w Polsce szybciej i było gwałtowniejsze (1990-1991) niż w Czechach (1991-1992), ale szybsze i większe było też odbicie od dna. Dla całego okresu 1990-1997 Czechy odnotowały spadek PKB o 2%, a Polska wzrost o 26% (dane GUS).

Można uznać, że w czasie transformacji w Polsce i Czechach różne cele traktowane były priorytetowo. W Polsce elity polityczne traktowały wysokie tempo wzrostu jako główny argument, że kraj stał się przykładem największego sukcesu w okresie przemian w Europie Środkowo-Wschodniej. Sukces ten powinien więc zapewnić reformatorskim siłom politycznym akceptację społeczną, co w praktyce nie było jednak wyraźnie widoczne, być może dlatego, że – jak twierdzi wielu ekonomistów – nie ma prostej zależności między poziomem i tempem wzrostu PKB, a społecznym odczuciem dobrobytu, poziomu życia i jakości życia. Wiele kontrowersji budzi sam pomiar poziomu i jakości życia oraz PKB jako miary działalności gospodarczej (Stiglitz, Sen, Fitoussi, 2013; Bogle, 2009; Chang, 2013; Kotler, 2016; Aksman, 2010; Stiglitz, 2010). Zaskakujące i trudne do jednoznacznej interpretacji są często wyniki badań. Tak np. Angus Deaton (2016, s. 67-71), noblista z 2015 r., uważa, że nie ma dostatecznych podstaw, żeby ustalić, „czy wzrost, który nastąpił na świecie w ciągu ostatnich pięćdziesięciu lat, przekładał się także na wzrost oceny jakości życia. Ta niekontrowersyjna pozornie konkluzja w wielu debatach poddawana jest w wątpliwość”. Tak np. na oceny poziomu szczęścia duży wpływ wywiera specyfika poszczególnych regionów świata i krajów. Ale „... przede wszystkim wyraźnie widać słabsze powiązanie z wysokością dochodu narodowego” (nie w przypadku oceny jakości życia – K.S.). „Okazuje się, że wysoki poziom szczęścia odczuwa większy procent mieszkańców Bangladeszu, Kenii, Nepalu czy Pakistanu niż Duńczyków czy Włochów... Z kolei Rosja i jej dawni satelici to jedne z najbardziej nieszczęśliwych krajów na świecie”. Także poziom oceny życia jest wyjątkowo niski w Rosji, krajach byłego Związku Radzieckiego i krajach Europy Wschodniej (zwłaszcza wśród ludzi starych).

Jak już wspomniano, gwałtowne i radykalne przestawianie polskiej gospodarki na system rynkowy i prywatną własność doprowadziło do pojawienia się bardzo wysokich kosztów dla społeczeństwa, znacznie wyższych niż zapowiadano wprowadzając reformy. W porównaniu z początkiem 1990 r., w roku 1993 około 40% ludzi żyło poniżej minimum socjalnego, płace, emerytury i renty obniżyły się o 30%, a dochody rolników o 50%, prawie 3 mln osób pozostało bez pracy, ceny dóbr konsumpcyjnych wzrosły o kilkaset procent.

Następowały szybkie zmiany pozycji ekonomicznej i prestiżu poszczególnych grup społeczno-zawodowych. Przed transformacją różnice majątkowo-dochodowe były względnie małe. Możliwości zabezpieczenia sobie (rodzinie) atrakcyjnej konsumpcji zależały nie tyle od nominalnych dochodów, ale raczej od:

- miejsca zajmowanego w systemie władzy (nomenklatura, aparat PZPR), symbolem tego stały się „sklepy za żółtymi firankami”, gdzie uprawnione osoby mogły kupić po niskiej cenie trudno dostępne towary,
- zatrudnienia w przedsiębiorstwach produkujących bądź rozdzielających (sprzedających) atrakcyjne towary deficytowe,
- czasu wolnego (emeryci i renciści mieli dużo czasu i stali w kolejkach, aby kupić towary w oficjalnym handlu),
- uczestnictwa w „szarej strefie” zajmującej się nielegalną dystrybucją deficytowych towarów.

Już po pierwszych miesiącach transformacji uwarunkowania determinujące dostęp do atrakcyjnej konsumpcji uległy radykalnej zmianie. Ceny towarów rosły i zbliżały się szybko do poziomu równowagi. Prawie wszystko można było kupować bez wysiłku, pod warunkiem, że kupujący mieli na to pieniądze. Coraz większymi środkami na konsumpcję dysponowali właściciele firm prywatnych (w krótkim czasie ich liczba wzrosła o kilkaset tysięcy) oraz niedoceniani przed transformacją specjaliści – menedżerowie z zakresu ekonomii, finansów, zarządzania, marketingu, prawa. Spadła (także dochodowo) rola inżynierów i techników. Polska wkraczała w system, w którym rachunek ekonomiczny i umiejętność sprzedaży stawały się ważniejsze niż umiejętność i zabezpieczenie techniczne produkcji.

Z wielu przytoczonych wyżej powodów poparcie dla wprowadzonych zmian systemowych słabło. Rósł niepokój o przyszłość, rozgoryczenie i niechęć. Elity polityczne próbowały tłumaczyć część niepowodzeń tym, że społeczeństwo nie wykorzystuje jeszcze możliwości, jakie tworzy nowy system, ciągle oczekuje, że żywotne sprawy obywateli weźmie na siebie państwo. A to jest już niemożliwe. Każdy powinien aktywnie i z determinacją „brać swoje sprawy w swoje ręce”. Ale takie oczekiwania nie były w pełni zasadne wobec społeczeństwa, które przez dziesiątki lat nie miało motywacji do twórczego wysiłku, przebojowości i konkurowania. I trudno było oczekiwać, że taka bierna postawa zmieni się radykalnie w okresie roku czy dwóch lat, zwłaszcza w małych miastach, na wsi (np. wśród pracowników PGR-ów), w środowiskach o niskim poziomie wykształcenia. To zwłaszcza tam pozytywnie oceniano warunki życia przed transformacją, a w tym: masowe przenoszenie się ludności ze wsi do miast, możliwość „otrzymania” mieszkania (choć o niskim standardzie i po wielu latach

oczekiwania, ale prawie darmo), pewność pracy, (choć najczęściej słabo opłacanej, ale ze świadomością, że inni nie mają lepiej), możliwością zaspokojenia elementarnych potrzeb konsumpcyjnych³⁶³.

Wyraźnym przejawem malejącego zaufania i poparcia społecznego stały się strajki coraz częściej wybuchające w początkowym okresie transformacji w Polsce. Pokazują to dane zawarte w tablicy 1.

Tabela 1. Strajki w Polsce w latach 1990-1996

Lata	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Liczba strajków	250	305	6351	7443	429	42	21

Zródło Rocznik Statystyczny (1997), s. 139.

Przedstawione informacje można traktować jako wyrazisty obraz nastrojów polskiego społeczeństwa³⁶⁴. Obraz ten staje się jeszcze bardziej wyrazisty, jeżeli uwzględni się dane dotyczące strajków w innych krajach. Tak np. w 1992 r. w Polsce było 4-6 razy więcej strajków niż w jakimkolwiek innym kraju z grupy o największej liczbie strajków (Hiszpania, b. ZSRR, Indie, Francja). W USA było wtedy 35 strajków, w Austrii i Szwajcarii po 1, w Szwecji 20 i na Węgrzech 4 (Rocznik Statystyki Międzynarodowej, 1994, s. 105).

W tej sytuacji nie można z zaskoczeniem przyjmować przegranej w wyborach z września 1993 r. partii politycznych afirmujących zmiany systemowe. Ale zdziwienie może wywołać, że zdecydowanie wygrała partia traktowana jako spadkobierczyni PZPR, rządzącej przed 1990 r. Dla zwycięzców tych wyborów był to bardzo dobry moment do przejścia władzy, i to z dwóch powodów:

- po pierwsze, w gospodarce polskiej widoczne stawały się oznaki „odbijania się od dna” i wkraczania w fazę przyspieszonego wzrostu bazującego na dobrym podłożu stworzonym dzięki przeprowadzonym już zmianom,
- po drugie, międzynarodowe otoczenie stwarzało coraz korzystniejsze warunki rozwojowe, gospodarka polska uwolniła się już od dominujących wcześniej powiązań z dawnym blokiem socjalistycznym i coraz skuteczniej umacniała swoją pozycję na rynkach zachodnich.

Właśnie to spowodowało, że mimo braku dalszych znaczących zmian systemowych gospodarka polska osiągnęła w kolejnych latach poważne sukcesy. Świadczyć o tym, dane przedstawione w tablicy 2.

Tabela 2. Zmiany podstawowych wielkości ekonomicznych w latach 1993-2016

Wielkości ekonomiczne	1993	1997	2001	2005	2007	2015	2016
Tempo wzrostu PKB (rok poprzedni 100%)	103,8	106,8	101,0	103,5	103,3	103,6	102,8
Liczba bezrobotnych rejestrowanych (w mln) (na koniec roku)	2,89	1,83	3,15	2,77	1,75	1,56	1,33
Stopa bezrobocia na koniec roku (w %)	16,4	10,3	17,4	17,6	11,2	9,8	8,3
Wskaźnik cen towarów i usług (rok poprzedni 100%)	134,6	114,8	105,5	102,1	102,5	99,3	100,8
Deficyt budżetowy na koniec roku (w %)	-2,7	-1,4	-4,3	-2,9	1,4	-2,6	-2,3
Przeciętne miesięczne wynagrodzenie realne (rok poprzedni 100%)	97,1 netto	107,3 netto	102,5 brutto	101,8 brutto	105,5 brutto	104,2 brutto	104,4 brutto

Zródło: Roczniki Statystyczne RP, GUS, Warszawa. Informacje statystyczne GUS.

I być może to demonstrowanie przez SLD (i PSL) przywiązania do doktryny liberalno-rynkowej przy unikaniu wprowadzania poważnych zmian poprawiających sytuację grup społeczno-zawodowych, które nie czuły się beneficjentami transformacji systemowej, przesądziły o wyniku wyborów do parlamentu w 1997 r. Poparcie

³⁶³ Zdecydowanie najwięcej mieszkań oddawano do użytku w okresie „późnego Gierka”, np. w 1978 r. było to 283 tys. mieszkań (Rocznik Statystyczny, 1984, s. 424). Już nigdy później nie zbliżono się do tej wielkości (najczęściej mieszkań oddawano 2-3 razy mniej). A spożycie mięsa w 1980 r. wynosiło 69,1 kg i poziom ten nieco przekroczył dopiero w 2010 r. (69,9 kg), stabilizując się w następnych latach na zbliżonej wysokości. W 2017 r. było to 70,1 kg. Spadek spożycia mięsa podczas stanu wojennego wyniósł ponad dwadzieścia procent, chociaż „puste haki” w sklepach robiły fatalne wrażenie (Rocznik Statystyczny, 1984, s. 122; Rocznik Statystyczny RP, 2018, s. 68-69).

³⁶⁴ Brak danych dotyczących strajków w Polsce przed 1990 r.

społeczne uzyskała Akcja Wyborcza Solidarność (AWS), która była silnie powiązana programowo i kadrowo z NSZZ „Solidarność”. Zapewne duża część wyborców (niezadowolonych z poprzednich rządów) uznała, że rząd reprezentujący związek zawodowy najlepiej potrafi reprezentować interesy pracowników najemnych i środowisk, które uważają, że w procesie transformacji nie osiągnęły sukcesów i są dyskryminowane.

Rząd AWS był swoistym eksperymentem, unikalnym nie tylko w Polsce, lecz także w skali międzynarodowej. Nie było dotychczas przypadków tak daleko posuniętego wkraczania i ingerowania związku zawodowego w sferę polityki. Ale i tym razem kontynuowana była liberalno-rynkowa polityka gospodarcza, a rząd dosyć skutecznie przeciwstawiał się wprowadzaniu do swojego programu elementów solidaryzmu społecznego i potrzeb socjalnych. Trudno zresztą, aby było inaczej, zważywszy, że ministrem finansów i wicepremierem odpowiedzialnym za gospodarkę został po raz drugi Leszek Balcerowicz (pierwszy raz piastował te funkcje w latach 1989-1991). Kontynuowano więc politykę gospodarczą zapoczątkowaną w 1990 r. wprowadzając do niej niewielkie modyfikacje i uzupełnienia. Rząd AWS nie odniósł znaczących sukcesów w sferze gospodarczej. Wskazują na to dane zawarte w tablicy 2.

10. Cztery reformy w sferze budżetowej

Uwagę rządu AWS absorbowwały sprawy nie związane bezpośrednio z gospodarką, lecz z szeroko ujętą sferą budżetową. Już w swoim pierwszym exposé w końcu 1997 r. premier Jerzy Buzek zapowiedział, że priorytetem dla jego rządu będzie przygotowanie i wdrożenie czterech reform obejmujących sfery ważne dla społeczeństwa: ochronę zdrowia, edukację, system emerytalny i podział administracyjny kraju (system samorządu terytorialnego). W tych sferach istotnych zmian dotychczas nie przeprowadzono. Uznano, że radykalne zmiany są niezbędne, aby poprawić jakość świadczonych tam usług i zrationalizować koszty ich funkcjonowania. Postanowiono, że wszystkie cztery reformy zostaną wprowadzone 1 stycznia 1999 r. Czasu było więc niewiele, a trudnych problemów do rozwiązania bardzo dużo. I znów nasuwa się tu pytanie (podobnie jak w odniesieniu do 1989 r.), dlaczego w tak krótkim czasie i na tak wielu polach równocześnie? Za takim podejściem było chyba jeszcze mniej argumentów, niż w 1989 r. Z tym, że wtedy dużą rolę odgrywały naciski zewnętrzne (MFW, Bank Światowy) oraz całkowity brak doświadczeń w przeprowadzaniu tak dużych przedsięwzięć. W 1998 r. takich nacisków raczej nie było (najwyżej łagodne zachęty), a doświadczenia nabyte po 1989 r. powinny skłaniać do ostrożności i rozważań. Wydaje się, że w 1998 r. przeważały znów niezbyt przejrzyste kryteria polityczne.

Duże zmiany wprowadzane w sektorach istotnych dla funkcjonowania społeczeństwa na ogół wywołują w początkowej fazie zakłócenia i dodatkowe koszty, nawet wtedy gdy są dobrze przygotowane. A przecież środków finansowych na pokrycie dodatkowych wydatków nie było, zaś dotychczasowe doświadczenia nie upoważniały do myślenia, że wszystko zostanie perfekcyjnie zaprojektowane i wdrożone. Nie ma tu miejsca na szczegółową prezentację proponowanych rozwiązań. Trzeba jednak przypomnieć, że wszystkie zmiany (reformy) wzbudziły burzliwe dyskusje i kontrowersje. Najogólniej mówiąc, zmiany miały poprawić jakość usług i racjonalizować nakłady dzięki zwiększeniu roli mechanizmów rynkowych i prywatnej własności. (nie dotyczy to zmian struktury administracyjnej). Wyrazem dezaprobaty i sprzeciwu stała się kolejna (po pierwszej w latach 1992-1993) fala strajków. W 1999 r. odnotowano ich 920, podczas gdy w latach 1997-1998 odpowiednio: 35 i 37, a w latach 2000-2001 odpowiednio: 44 i 11 (dane GUS).

Z upływem czasu coraz bardziej uwidaczniały się słabości przyjętych w 1999 r. rozwiązań³⁶⁵. Nie przynosiły one spodziewanych pozytywnych rezultatów. A ważne i trudne problemy ciągle czekają na rozwiązanie i ciągle wywołują groźne dla funkcjonowania społeczeństwa napięcia. Więc po co nam było „jeść tę żabę” w 1999 roku?

Zwolennikiem tezy, że nie należy nadmierne rozszerzać w tym samym czasie pola i zakresu zmian instytucjonalnych jest Dani Rodrik (2011, s. 255). Opierając się na analizie ponad 80 przypadków, w których różne kraje zwiększyły swoją stopę wzrostu o minimum dwa punkty procentowe przez okres przynajmniej siedmiu lat, dochodzi on (we współpracy z Ricardo Hansmannem i Lantem Pritchetttem) do wniosku, że ogromna większość z nich nie była związana z ważnymi reformami gospodarczymi (np. liberalizacją i otwarciem gospodarki). Impulsy wzrostu polegały głównie na rozluźnieniu konkretnych ograniczeń, a zmiany instytucjonalne były umiarkowane. A to podważa zasadność „recept” formułowanych w ramach konsensusu waszyngtońskiego. Wydaje się, że z takim podejściem zgadza się Andrzej Wojtyna (2008), przytaczając następującą wypowiedź D. Rodrika (2006): „*W krańcowym przypadku, obsesja na punkcie całościowej reformy instytucjonalnej prowadzi do programu reform, który jest beznadziejnie ambitny i praktycznie niemożliwy do zrealizowania*”.

W Polsce, podobnie jak w innych krajach postsocjalistycznych, ciągle trwają dyskusje dotyczące roli, jaką powinno pełnić państwo w transformujących się gospodarkach. Na początku transformacji wyraźnie dominowały poglądy, że rolę tę należy minimalizować. Z czasem takie stanowiska były łagodzone. A od wybuchu kryzysu globalnego (2008) coraz częściej ekonomiści, działacze gospodarczy i politycy skłonni są akceptować większą aktywność państwa w gospodarce.

Noblista z 2006 r. Edmund S. Phelps w wywiadzie dla „Polityki” (2008, nr 42) *Rynek w cuglach*, (2008) już na początku kryzysu mówił, że „*Trzeba mechanizmy rynkowe korygować bardziej niż zazwyczaj, żeby złagodzić wstrząsy, do których prowadzi źle regulowany rynek*”. Dani Rodrik (2011, s. 216-217) uważa, że w obecnych

³⁶⁵ Kwestionowana jest nawet zasadność reformy struktury administracyjnej, a zwłaszcza utworzenia powiatów.

warunkach „...tradycyjne dychotomie rynku i państwa lub leseferyzmu i interwencji zaczynają tracić sens. Alternatywy te nie są konkurencyjnymi sposobami organizowania kwestii gospodarczych dotyczących społeczeństwa; są one elementami komplementarnymi sprawiającymi, że system trwa. Każda dobrze funkcjonująca gospodarka rynkowa stanowi połączenie państwa i rynku, leseferyzmu i interwencji”.

Ostatni kryzys skłonił większość państw Europy Zachodniej do zwiększonej aktywności nakierowanej na inicjowanie i finansowe wspieranie pożądanych zmian struktury gospodarczej, a w tym zwłaszcza zwiększanie roli odnawialnych źródeł energii i walkę z przyczynami oraz skutkami ocieplenia atmosfery. Rolę wiodącą odgrywa tu państwo, a nie rynek. Jak zauważa Mariana Mazzucato (2016, 37-38) „Historia dowodzi, że obszary krajobrazu ryzyka ...definiowane poprzez wysoką kapitałochłonność oraz wysokie ryzyko rynkowe i technologiczne są raczej unikane przez sektor prywatny i wymagają różnego typu dużego finansowania ze środków sektora publicznego, a także wizji i kierownictwa tego sektora, by wystartować. Państwo odpowiada za większość rewolucji technologicznych i okresów długoterminowego wzrostu. Dlatego państwo przedsiębiorcze musi podejmować ryzyko i tworzyć nowe wizje, a nie tylko naprawiać błędy rynku”.

Jednak w Polsce takie poglądy zyskały niewielu zwolenników. Podtrzymywano tezę, że należy kontynuować reformy liberalno-rynkowe (mimo obaw, że nie będą one miały dużego poparcia społecznego), ale należy reproprowadzać je ostrożniej i w ograniczonym zakresie, a przy tym skupiać uwagę na sprawach, które nie powinny wzbudzać negatywnych emocji.

11. Czy zmiany systemu emerytalnego okazały się bezpieczne dla rządzących?

To chyba przesądziło, że PO (jako partia rządząca) podjęła się kolejnej poważnej zmiany, ale takiej, która, jak przypuszczano nie wiąże się z poważnym ryzykiem politycznym. Było to wydłużenie wieku przechodzenia na emeryturę: w przypadku kobiet z 60 lat do 67, a mężczyzn z 65 do 67. Powinno to uchronić w przyszłości budżet państwa przed zapaścią, spowodowaną rosnącymi dotacjami na fundusze emerytalne w warunkach pogarszającej się sytuacji demograficznej i zapobiec drastycznemu obniżeniu emerytur (nieuchronny byłby spadek tzw. stopy zastąpienia pokazującej udział przeciętnej emerytury w przeciętnym wynagrodzeniu). Uznano, że argumenty te są tak zrozumiałe i przekonujące, że łatwo uzyskają aprobatę społeczeństwa. Autorzy tej zmiany jako jej dodatkowe atuty widzieli niewielkie koszty realizacji, mały zakres przekształceń organizacyjnych i kadrowych. Stosowna ustawa została uchwalona w końcu 2012 r.

Okazało się jednak, że wszystkie te argumenty nie przekonały poważnej części społeczeństwa, a PIS w programie na wybory (wygrane w 2015 r. przez tę partię) obiecało, że przywróci poprzednio obowiązujący wiek emerytalny (i tak rzeczywiście zrobiono)³⁶⁶. I znów pojawia się pytanie: czy ten brak poparcia wynika z przyczyn irracjonalnych, czy też jest możliwy do racjonalnego wytłumaczenia? Wydaje się, że autorzy tej zmiany nie uwzględnili w dostatecznym stopniu specyfiki polskiej gospodarki oraz wpływu tej specyfiki na świadomość społeczną i uznawane wartości. A zwłaszcza tego, że:

- gospodarka ciągle kreuje wysoki popyt na pracowników o niskich kwalifikacjach wykonujących proste czynności wymagające wysiłku fizycznego. Dla zatrudnionych na takich stanowiskach, wydłużenie okresu pracy o kilka lat może prowadzić do krańcowego wyczerpania fizycznego i psychicznego³⁶⁷,
- wysoki jest udział niestabilnych form zatrudnienia (około 25%, najwięcej w UE obok Hiszpanii) najczęściej nisko opłacanych, bez zabezpieczenia społecznego (tzw. umowy śmieciowe),
- rynek pracy jest niestabilny, prawie 3 mln bezrobotnych w 1994 r., około 3,4 mln w 2002 r., po wstąpieniu do UE bezrobocie spadło do 1,5-2 mln (ale około 2 mln ludzi wyjechało do pracy za granicę). Dopiero w lipcu 2017 r. bezrobocie rejestrowane osiągnęło wielkość najniższą od dwudziestu pięciu lat (około 1,14 mln osób),
- mało jest ofert pracy dla osób w wieku powyżej 50 lat,
- duża część społeczeństwa ciągle nie ma wysokich aspiracji konsumpcyjnych. Dotyczy to zwłaszcza, (ale nie tylko) ludzi starszych, o niskich kwalifikacjach. Zadowala ich względnie niski, ale stabilny poziom dochodów i poczucie pewności, że będą je regularnie otrzymywać,
- powszechne są obawy, że w przyszłości emerytury mogą być relatywnie (w stosunku do płac) coraz niższe. Do tworzenia takiej psychozy strachu przyczyniają się politycy i media,
- przejście na emeryturę pogarsza dotychczasową sytuację dochodową, ale ta różnica jest niewielka, zwłaszcza dla osób o niskich wynagrodzeniach.

Przygotowując wydłużenie wieku emerytalnego nie uwzględniono tego wszystkiego w dostatecznym stopniu, co m.in. utrudniło dokonanie trafnej oceny jakie będzie nastawienie i reakcja społeczeństwa. Okazało się, iż znaczna jego część uznała, że późniejsze przechodzenie na emeryturę nie jest korzystne. I nie wydaje się uzasadnione obciążanie za to winą samego społeczeństwa. To raczej władza polityczno-państwowa powinna

³⁶⁶ Jak już wspominałem, jednym z 21 postulatów NSZZ Solidarność było przechodzenie na emeryturę kobiet w wieku 50 lat, a mężczyzn 55 lat. W czasie uchwalania ustawy o wydłużeniu wieku emerytalnego (2012 r.) tylko 3 kraje UE miały dłuższy niż wtedy miała Polska wiek przechodzenia mężczyzn na emeryturę (i to tylko o rok). W przypadku kobiet byliśmy na pozycji zbliżonej do średniej.

³⁶⁷ Dostrzega to Thomas Piketty (2016, s. 221) i traktuje jako słabość propozycji zalecających wydłużenie okresu pracy.

trafniej formułować propozycje zmian systemowych, tzn. tak, aby nie odbiegały one nadmiernie od oczekiwań społeczeństwa i były przez nie możliwe do zaakceptowania. Wymaga to niekiedy żmudnych i długotrwałych uzgodnień i działań edukacyjnych. Ale w demokratycznych systemach sprawowania władzy jest to niezbędne, aby uniknąć poważnych wstrząsów i zaburzeń społecznych i gospodarczych. Należy pamiętać, że ekonomia nie jest w zasadzie nauką eksperymentalną. Tym bardziej nakłada to na eksperymentatorów (reformatorów) duże obowiązki i odpowiedzialność. Bo niewystarczająco uzasadnione i nietrafne zalecenia i wytyczne ekonomistów mogą wpływać niekorzystnie na warunki życia społeczeństwa, zwłaszcza gdy są pochopnie wykorzystywane przez politykę gospodarczą.

12. Czy przesadzono z fetyszem wzrostu PKB i faworyzowaniem przedsiębiorców?

Od początku lat 90-tych XX w. (a dokładniej od początku odbijania się PKB od dna zapaści) uzyskiwanie wysokiego tempa wzrostu PKB stało się w Polsce swoistym fetyszem, dowodem potwierdzającym słuszność prowadzonej polityki gospodarczej³⁶⁸. A jako jedynie słuszną drogę uzyskania sukcesów w tym zakresie uznano bezpośrednio (lub pośrednio) wspieranie przedsiębiorców prywatnych, w tym tworzenie im coraz korzystniejszych warunków – zwłaszcza dochodowych, aby mogli rozwijać swoją działalność i tworzyć nowe miejsca pracy. Stąd wzięły się intensywnie powielane stwierdzenia, że: to co jest dobre (korzystne) dla przedsiębiorców, jest dobre dla gospodarki i społeczeństwa, albo: przyływ podnosi wszystkie łódzie. Podejście takie dominowało do 2015 r., z pewną przerwą na lata 2005-2007. Odnoszę jednak wrażenie, że fetysz wzrostu PKB był swoistą przykrywką, pretekstem do polityki faworyzującej dochodowo dosyć wąskie elity związane z biznesem i władzą. I temu podporządkowane były często formułowane, niejasne, dające możliwość różnej interpretacji, normy prawne oraz rozwiązania systemowe.

Jako przykłady wzmocnienia pozycji dochodowej trwających w symbiozie i wzajemnie się przenikających elit gospodarczo-politycznych można przytoczyć:

- ułatwienia w przejmowaniu majątku będącego własnością państwa przez ludzi nie dysponujących kapitałem, ale powiązanych formalnie lub nieformalnie ze strukturami władzy (np. przejście trzech największych stoczni przez ich zarządy);
- tolerowanie szarej strefy podatkowej (w praktyce nie było przykładów karania za duże przestępstwa podatkowe);
- „podpowiadanie” w mediach jak „optymalizować” opodatkowanie dochodów firm i zachęcanie do przenoszenia się do rajów podatkowych;
- obniżenie CIT do 19% i nierównomierne zmniejszanie stawek PIT: z 40% do 32% (o 8 punktów procentowych) i z 19% do 18% (o zaledwie 1 punkt procentowy);
- likwidacja opodatkowania spadków (w pierwszej linii);
- odraczanie (od kilkunastu lat) wprowadzenia podatku katastralnego;
- niskie opodatkowanie dochodów z kapitału finansowego;
- utrzymywanie limitu trzydziestokrotności w składkach na ubezpieczenia społeczne.

Równoległe z polityką faworyzowania niektórych grup społeczno-zawodowych prowadzona była polityka hamowania wzrostu dochodów dużej części społeczeństwa, mającej niski status dochodowy. Oto przykłady:

- zamrożone przez wiele lat wynagrodzenia w sferze budżetowej;
- niska kwota dochodów wolnych od podatku;
- niskie i krótko wypłacane zasiłki dla bezrobotnych;
- mały procent uprawnionych do zasiłku dla bezrobotnych (wśród zarejestrowanych bezrobotnych);
- około jedna czwarta zatrudnionych na niestabilnych warunkach (tzw. umowy śmieciowe);
- niska płaca minimalna;
- duże zróżnicowanie majątkowe;
- jedno z największych w krajach UE rozpiętości wynagrodzeń między zarządami spółek a zatrudnionymi w nich pracownikami;
- wysoki klin podatkowy dla osób o najniższych dochodach;
- niskie wynagrodzenia, zwłaszcza w małych firmach zatrudniających do 9 osób;
- jeden z najniższych w EU udział kosztów związanych z pracą w PKB.

Te różne podejścia wobec dwu wymienionych wyżej grup mają związek z realizowaną wówczas strategią konkurowania polskiej gospodarki (polskich przedsiębiorstw). Główne jej elementy to niskie wynagrodzenia przeciętne i niskie podatki, co przekładało się na możliwość oferowania niskich cen sprzedaży. Taka strategia jest typowa dla większości gospodarek nie opartych na nowoczesnych technologiach. I zbyt długo kontynuowana przynosi coraz gorsze, wręcz negatywne następstwa, takie jak: niedostateczna innowacyjność, utrwalanie

³⁶⁸ Chyba najbardziej spektakularnym przykładem było eksponowanie, że w 2009 r. Polska była jedyną „zieloną wyspą” w Europie (miała dodatnie tempo wzrostu PKB). Nawiasem mówisz, nie była jedyną. Drugą była Białoruś. Ale jak takie sąsiedztwo wytłumaczyć polskiemu społeczeństwu?

przestarzałej struktury gospodarczej, podtrzymywanie konsumpcji o niskiej jakości, niskie rzeczywiste kwalifikacje zasobów pracy. Oceniam, że strategia ta w Polsce trwała – i ciągle trwa – zbyt długo, a polityka gospodarcza nie tworzyła możliwości i presji aby ten model konkurencji zmienić.

Jak już wspominałem, w latach 2005-2007 podjęta była próba osłabienia czy wręcz odejścia od tego modelu konkurencji. Próba ta realizowana była pod hasłem: trzeba rezygnować z faworyzowania elit i wreszcie zająć się wielkimi grupami społeczeństwa wymagającymi solidarnego wsparcia (dylemat: Polska elitarna czy solidarna). Podjęto wtedy decyzje, których skutkiem był wzrost płacy minimalnej o około 20% w 2008 r. i o około 13% w 2009 r., a płacy przeciętnej brutto o 7,9% w 2007 r. i 10,6% w 2008 r. Obniżono składki ubezpieczeniowe z 13% wynagrodzeń do 6%. Zapowiedziano też szybkie wprowadzenie podatku katastralnego. Przegrane przez PiS wybory przerwały ten ciąg zmian, które można chyba traktować jako poligon doświadczalny i wstęp do wyborów w 2015 r. Wówczas rządząca PO chyba tego nie dostrzegła lub nie doceniła. A uważam, że właśnie wtedy PiS pokazało, że zamierza traktować politykę gospodarczą jako narzędzie umożliwiające osiąganie priorytetowych celów leżących poza gospodarką (politycznych, światopoglądowych, ideologicznych).

I jeszcze dwie ilustracje o różnym charakterze, dotyczące polityki gospodarczej przed 2015 r. Jedna (tabela 3) zawiera dane statystyczne (OECD, 2018) dotyczące rocznego tempa wzrostu wydajności pracy i średnich płac realnych w okresie 1995-2014 (a więc po ustabilizowaniu gospodarek w Europie Środkowo-Wschodniej w pierwszych latach transformacji – co ważne dla Polski – tuż przed wyborami w 2015 r.).

Tabela 3. Tempo wzrostu wydajności pracy i płac realnych w latach 1995-2014

Kraje	Średnioroczne tempo wzrostu				
	wydajność pracy	płace przeciętne	mediana	luka	nierówności płacowe
	(1)	(2)	(3)	(2) – (1)	(3) – (2)
Polska	4.2	2.8	2.2	-1.4	-0.6
Korea	4.1	3.1	2.7	-1.0	-0.4
USA	1.8	1.2	0.5	-0.6	-0.7
Węgry	1.9	1.5	0.6	-0.4	-0.9
Irlandia	2.5	1.4	1.3	-1.1	-0.1
Kanada	0.9	0.4	0.2	-0.5	-0.2
Holandia	1.8	1.3	1.1	-0.5	-0.2
Australia	1.6	1.2	1.0	-0.4	-0.3
Izrael	1.6	0.7	0.9	-0.9	0.2
Japonia	0.7	0.3	0.2	-0.5	-0.1
Słowacja	3.8	3.6	3.3	-0.2	-0.3
Belgia	1.4	1.1	1.0	-0.3	-0.1
Niemcy	0.7	0.6	0.5	-0.1	-0.1
Austria	1.1	1.0	0.9	-0.1	-0.1
Norwegia	1.5	1.4	1.3	-0.1	-0.1
Czechy	3.2	3.6	3.2	0.4	-0.4
Nowa Zelandia	1.0	1.4	1.0	0.4	-0.4
Dania	1.1	1.4	1.3	0.3	-0.1
Szwecja	2.4	2.7	2.6	0.3	-0.1
Francja	1.1	1.4	1.4	0.3	0.0
Wielka Brytania	1.2	1.8	1.6	0.6	-0.2
Finlandia	1.5	2.0	1.9	0.5	-0.1
Hiszpania	0.1	0.3	0.6	0.2	0.3
Włochy	-0.3	0.3	0.2	0.5	0.0
OECD (średnia ważona)	1.3	1.0	0.7	-0.3	-0.3
OECD (średnia nieważona)	1.7	1.5	1.3	-0.2	-0.2

Źródło: OECD Economic Outlook (2018).

Nie będę komentował tych danych, bo chyba mówią same za siebie. Jako drugą ilustrację traktuję przedstawienie fragmentów wywiadu z Leszkiem Balcerowiczem, zamieszczonego w 2014 r. w Polityce (nr 37). W wywiadzie tym Balcerowicz pokazuje, że jego poglądy dotyczące pożądanego kształtu systemu gospodarczego i potrzeby dokonania zmian, które pozwoliłyby taki system osiągnąć w zasadzie nie zmieniły się po doświadczeniach z 1989 i 1999 r. Można wręcz odnieść wrażenie, że stały się jeszcze konsekwentniej liberalno-rynkowe. Opowiada się tam m.in. za dalszym ograniczeniem roli państwa. Uważa, że zwolennikami państwa są albo ci, którzy chcą uzyskać od niego więcej pieniędzy i osłony przed konkurencją, albo „etacyści ideologiczni”. Przyznaje, że nie ma „...żadnego respektu dla moralnych i intelektualnych kwalifikacji tych ludzi... Łamą oni standardy logiki i doświadczenia”. Jest zwolennikiem konsekwentnej komercjalizacji i prywatyzacji służby

zdrowia i edukacji (uważa, że uczelnie prywatne są lepsze niż publiczne). Jest przeciwny podwyższaniu płac minimalnych, ponieważ jako sposób na zmniejszenie sfery ubóstwa „*jest to lekarstwo gorsze od choroby*”. Opowiada się za drastycznym ograniczeniem dóbr publicznych – przez państwo finansowane powinny być jego zdaniem: „*Na pewno obrona narodowa i w pewnym zakresie wymiar sprawiedliwości*”. I częściowo bezpieczeństwo wewnętrzne. „*Gdyby z budżetu finansować tylko dobra ściśle publiczne, to wydatki nie przekraczałyby 5-10 proc. PKB*”. Uważa, że „*rozrośnięte i źle zbudowane państwa socjalne pod hasłami dobroczynności produkują ludzi uzależnionych od socjału... Co gorsza, rzutuje to na dzieci. Najgorsze, co można zrobić biednym ludziom, to utrudniać przedsiębiorcom tworzenie miejsc pracy, a pracobiorców zniechęcać do pracy*”. W związku z tym proponuje, aby kobietom, które straciły pracę, a wychowują samotnie kilkoro dzieci, pomoc zapewniła: „*Po pierwsze rodzina i przyjaciele. Nie można ludzi zwolnić z obowiązków moralnych. A rozrost państwa dobrobytu powoduje spadek poczucia obowiązku pomagania innym. Jakaś minimalna pomoc socjalna jest potrzebna, ale krótkotrwała*...”³⁶⁹. Wątpliwe czy w Polsce poglądy takie zwiększają atrakcyjność partii proreformatorskich (odwołujących się do autorytetu Leszka Balcerowicza³⁷⁰). A awersję do reform wśród dużych grup społecznych mogą utrwalić.

Trzeba też zauważyć, że poglądy skrajnie liberalno-rynkowe są coraz mniej popularne w światowej ekonomii głównego nurtu. Coraz częściej pojawiają się w związku z tym krytyczne oceny transformacji systemowej w państwach post-socjalistycznych wyrażane przez ekonomistów zachodnich. Tak np. Stiglitz (2010, s. 262) uważa, że „*Byłe państwa komunistyczne po całkowitej klęsce ich powojennych systemów, zwróciły się na ogół ku kapitalizmowi, ale niektóre poszły w kierunku zniekształconej wersji gospodarki rynkowej: zastąpiły Karola Marksa w roli swego bóstwa Miltonem Friedmanem. Ta nowa religia nie wyszła im jednak na dobre*”. Uważa ponadto (Stiglitz, 2007, s. 7), że „*terapia szokowa, zaaplikowana byłemu Związkowi Radzieckiemu i jego satelitom, odegrała bardzo ważną rolę w wielu niepowodzeniach, które towarzyszyły tej zmianie systemowej*”. Dani Rodrik (2011, s. 200) zauważa, że „*Ostatnio rządy na całym świecie zaczęły poszukiwać strategii bardziej wyważonych, ponieważ liberalizacja i prywatyzacja nie przyniosły oczekiwanych wyników*”.

Ha-Joon Chang (2013, s. 312) jest zdania, że należy odejść od ekonomii wolnorynkowej, ponieważ „*w ciągu ostatnich trzydziestu lat rosnący wpływ ekonomistów wolnorynkowych przyniósł wręcz skutek w postaci gorszych wyników gospodarczych na całym świecie... Jeśli w ogóle potrzebujemy ekonomii, to nie ekonomii wolnorynkowej*”.

13. Dobra zmiana

W programie na wybory w 2015 r. PiS obiecało, że szybko dokona dużych transferów socjalnych. Wśród najważniejszych znalazły się następujące:

- 500+ na drugie i kolejne dziecko;
- obniżenie wieku emerytalnego (przywrócenie stanu z 2012 r.);
- poprawa ściągalności podatków (głównie VAT, ale także CIT i akcyza);
- wybudowanie 3 mln względnie tanich mieszkań (na preferencyjnych warunkach);
- stworzenie 1,2 mln nowych miejsc pracy;
- przeznaczenie 1,4 bln zł na inwestycje;
- podniesienie kwoty wolnej od podatku do 8 tys. zł;
- pomoc tzw. frankowiczom;
- opodatkowanie sklepów wielkopowierzchniowych;
- wzrost nakładów B+R do 2,0% PKB;
- przeznaczenie na naukę 1,6-1,7% PKB;
- likwidacja NFZ.

W rzeczywistości zrealizowano (do listopada 2019 r.) tylko część z nich. Kluczowe dla pozyskania przychylności opinii publicznej były trzy wymienione na początku. I te zostały zrealizowane, chociaż często zgłaszane są wątpliwości, czy podawane przez rząd dane, dotyczące uzyskanych wpływów z tytułu wzrostu ściągalności podatków, są realizowane. Jest charakterystyczne, że nie osiągnięto sukcesów w kwestiach, które traktować należy jako podstawy tworzenia nowoczesnej gospodarki w przyszłości. Nakłady na B+R w 2019 r. (wybory do europarlamentu i sejmu oraz senatu) były jednoznacznie skoncentrowane na transferach socjalnych i pozbawione elementów wskazujących, że poważnie traktowane są cele prorozwojowe o charakterze długookresowym. Eksponowane obietnice to:

³⁶⁹ Warto tutaj postawić otwarte pytanie, czy takie propozycje mogą zapewnić równość szans powszechnie uznawaną za kluczową cechę nowoczesnego państwa demokratycznego (patrz np. Atkinson, 2017, s. 485), a dzieciom dać dobre dzieciństwo umożliwiające rozwój, co coraz częściej postulowane jest jako pierwszoplanowy cel polityczny (patrz Therborn, 2015, s. 195).

³⁷⁰ Przez wiele lat bliskim współpracownikiem Balcerowicza był Ryszard Petru (założyciel i przez pewien czas przewodniczący partii Nowoczesnej), podobnie jak Andrzej Rzeńca, od 2017 główny ekonomista PO, odpowiedzialny za kształtowanie programu ekonomicznego tej partii.

- 500+ na pierwsze dziecko;
- 13 i 14 emerytura i renta;
- szybki wzrost płacy minimalnej i minimalnych stawek godzinowych;
- obniżka PIT z 18% do 17%;
- podniesienie kosztów uzyskania przychodów;
- obniżenie klina podatkowego;
- zwolnienie z podatku PIT pracowników, którzy nie ukończyli 26 lat;
- przywrócenie zlikwidowanych wcześniej połączeń autobusowych;
- budowa 100 obwodnic wokół średnich i mniejszych miast;
- równe dopłaty bezpośrednie dla rolników w obrębie UE;
- pakiet kontrolnych badań profilaktycznych dla osób po 40 roku życia;
- mały ZUS.

Dominowało więc podejście aby dawać ludziom pieniądze bezpośrednio, „do ręki” i to szybko. A zwykli ludzie tak właśnie chcieli. Bo mówienie, że damy później, gdy opracujemy program i będą możliwości, nie budziło zaufania (zawiedli się wielokrotnie). Trzeba jednak wziąć pod uwagę, że to szybkie „dawanie do ręki” ma pewne konsekwencje, których obdarowani mogą sobie nie uświadamiać. Otrzymane pieniądze wydają przede wszystkim na zakup dóbr materialnych i usług na rynku. Alternatywnym rozwiązaniem, potencjalnie bardziej racjonalnym, mogło być przeznaczenie części tych środków na zwiększenie podaży dóbr publicznych. Ale akceptacja takiej polityki wymagałaby długotrwałej edukacji i zmniejszała możliwości osiągnięcia bieżących efektów politycznych.

Ważnym elementem polityki PiS stała się nowa narracja dominująca w komunikowaniu się ze społeczeństwem. Uważano, że należy zwracać się do zwykłych ludzi z szacunkiem, jako do suwerena, o którego trzeba dbać. To inaczej niż PO czy obecne KO, które zawsze podkreśla, że najważniejszy jest przedsiębiorca, z co jest dobre dla przedsiębiorcy, jest też niejako automatycznie dobre dla gospodarki i społeczeństwa. I często kwestionują, próbują podważać sens „rozdawnictwa” socjalnego, nie oferując w zamian nic konkretnego. W takiej sytuacji zwykli ludzie wybierają w większości PiS. Bo ta „garstka ryżu”, którą daje, oznacza często wzrost dochodów nawet o kilkadziesiąt procent, a dla dobrze wynagradzanych elit taka sama kwota to kilka procent dochodów. Parafrazując: syty głodnego nie zrozumie. A powinien, jeżeli chce rządzić. PiS pokazał, że jednak można zrozumieć. Dodatkowym argumentem na korzyść PiS jest to, że gospodarka ciągle nieźle funkcjonuje (stan na koniec 2019 r.), mimo ostrzeżeń, że nie udźwignie tak dużych transferów socjalnych dłużej niż 1-2 lata.

Dotychczas warunki wewnętrzne i zewnętrzne ułatwiały zabezpieczenie niezbędnych środków finansowych. Wpływały na to następujące okoliczności:

- dosyć wysokie tempo wzrostu gospodarczego głównych partnerów zagranicznych Polski (w tym Niemiec) sprzyjało wzrostowi polskiego eksportu;
- rosła konsumpcja wewnętrzna z powodu dopływu pieniędzy z Programu 500+, wzrostu płac (to m.in. skutek podnoszenia płac minimalnych i stawek godzinowych oraz wzrostu zatrudnienia);
- zwiększały się wpływy z podatków, gdyż utrzymywało się dosyć wysokie tempo wzrostu PKB oraz polepszało się ściągalność podatków;
- docierał do Polski duży strumień środków finansowych z UE.

Jednak te wyjątkowo korzystne uwarunkowania nie mają cech zapewniających ich trwałość. Pozytywny wpływ części z nich będzie z czasem zanikał (głównie argumenty z punktów 2 i 3), na tempo wzrostu za granicą (punkt 1) nie mamy wpływu (w Niemczech już jest łagodna recesja), a środki finansowe z UE będą zapewne coraz mniejsze (takie jest powszechne przekonanie). Trzeba też zwrócić uwagę, że te korzystne obecnie warunki mają głównie charakter popytowy, co determinuje ich niestabilność i nietrwałość. Aby w długim okresie zapewnić środki finansowe na realizację programu należy możliwie najszybciej dokonać takich zmian strukturalnych, które istotnie zwiększą udział nowoczesnych sektorów gospodarki, podniosą poziom techniczny produkcji, zapewnią wysoką innowacyjność. A to wymaga stworzenia gospodarki rzeczywiście opartej na wiedzy. Aby to osiągnąć trzeba jednak dokonać gruntownych zmian polityki gospodarczej i ponieść bardzo wysokie nakłady m.in. na edukację, B+R, inwestycje produkcyjne. Osiągnięcie tego w najbliższych latach nie wydaje się możliwe. Trzeba więc sceptycznie ocenić realność i możliwość osiągnięcia celów programowych sformułowanych przez PiS, zwłaszcza w perspektywie długookresowej.

8. Podsumowanie

Wprowadzane w Polsce od lat 80-tych zmiany systemowe wywoływały na ogół negatywne reakcje dużych grup społecznych (m.in. strajki, brak poparcia dla sił politycznych, które przygotowywały i wprowadzały zmiany). Podjąłem próbę oceny, czy takie reakcje są zasadne i czy można znaleźć poważne argumenty na ich rzecz, czy też główną rolę odgrywa niedojrzałość i roszczeniowość społeczeństwa utrudniająca zrozumienie potrzeby reformowania gospodarki. Dochodzę do wniosku, że występowały poważne przyczyny tłumaczące nieufność i niechęć do zmian. Staram się przedstawić przede wszystkim punkt widzenia społeczeństwa (a nie ekspertów – ekonomistów), a zwłaszcza z tych grup społecznych, które najbardziej i najsukuteczniej artykułują swoje preferencje.

8.1. Okres krótki

W analizie uwzględniam przede wszystkim okres krótki, najwyżej kilkuletni, ponieważ w miarę wydłużania horyzontu czasu coraz trudniej jest ustalić i zrozumieć związki przyczynowo-skutkowe zachodzące pomiędzy różnymi zjawiskami i wyodrębnić wpływ poszczególnych czynników na występujące zdarzenia i zmieniającą się sytuację. Poza tym, w trakcie kampanii wyborczych (a więc periodycznie, co kilka lat) zgłaszane są z reguły nowe propozycje i programy, które są później (choć w różnym stopniu) realizowane. Trudniej jest wtedy wyodrębnić wpływ poprzednich i nowych zjawisk na rzeczywistość gospodarczą³⁷¹.

Analizując reakcję społeczeństwa na zmiany mające reformować gospodarkę posługuję się jednolitymi kryteriami oceny zawierającymi cechy obiektywizmu i ogólności, a w związku z tym możliwymi do zastosowania w różnych warunkach. Wyodrębniam osiem kryteriów oceny:

- cele reform – czy są zgodne z oczekiwaniami dużych grup społecznych odgrywających istotną rolę w wytyczaniu ładu polityczno-prawnego i mających największy wpływ na wyniki wyborów;
- stopień zgodności między założonymi celami i osiągniętymi rezultatami;
- po jakim czasie ujawniły się korzyści dla tych grup społecznych, które przesądziły o wynikach wyborów;
- istotny pozytywny wpływ na sytuację (pozycję) ekonomiczną grup społecznych, które poparły zaproponowany program zmian i umożliwiły zdobycie władzy (przez wybory) siłom politycznym przedstawiającym te programy;
- tempo wprowadzenia zmian, mierzone czasem od wystąpienia z inicjatywa do wprowadzenia w życie;
- prawidłowe przygotowanie (czy zawiera błędy merytoryczne i formalne, zgodność z konstytucją itp.);
- proces uzgadniania z interesariuszami, zdolność do kompromisów;
- zdolność do korygowania błędów, nieprawidłowości i niepożądanych zjawisk ujawniających się w trakcie realizacji (obowiązywania).

Biorąc pod uwagę wymienione wyżej kryteria i ograniczenia czasowe analizy można uznać, że zmiany systemu gospodarczego w Polsce mogą budzić wiele zastrzeżeń tych grup społecznych, które odgrywają istotną rolę w kształtowaniu ładu politycznego (gdyż np. wpływają na wyniki wyborów parlamentarnych i prezydenckich). Trudno znaleźć w polityce przykłady na respektowanie kryteriów 6, 7 i 8. Najczęściej opozycja jest niedopuszczana do przygotowania projektów zmian, jej postulaty są odrzucane, nowe normy prawne wymagają wielu nowelizacji, twórcy zmian nie przyjmują krytyki i argumentów, że skutki są niekorzystne i niezgodne z oczekiwaniami. Tempo zmian jest często szybkie (kryterium 5), ale osiągnięte z reguły kosztem nierespektowania wymogów zawartych w kryteriach 6 i 7. Jako przykłady mogą tu służyć zmiany z przełomu 1989-1990 r., z 1999 r. i 2015-2016 r. Najczęściej trudno dostrzec wyraźną zgodność między założonymi celami a osiągniętymi rezultatami (kryterium 2). Dotyczy to także największych przedsięwzięć z lat: 1989-1990 r. i 1999 r., rozpatrywanych w kilkuletnim przedziale czasu. Pozytywny wpływ realizowanych zmian na sytuację ekonomiczną grup społecznych, które wsparły te reformy (kryterium 4) najwyraźniej ujawnił się w latach 2015-2017. W pozostałych przypadkach nie występowała tak wyraźna zależność. Szybko ujawniły się (kryterium 3) względnie duże korzyści z tytułu zmian dokonanych w 2016-2017 r. (Program 500+, podniesienie płacy minimalnej, wzrost minimalnych stawek godzinowych, podniesienie progu opodatkowania dochodów osobistych). Przypadków tak znaczących korzyści uzyskanych w krótkim czasie dotychczas nie było. I chyba najważniejsze kryterium 1 – zgodność celów z oczekiwaniami widoczna była wyraźnie w 2015 r. Grupy społeczne o niskich dochodach i słabej pozycji na rynku pracy uznały wówczas, że to będzie reforma dla nich, a nie dla dotychczasowych elit politycznych i ekonomicznych.

8.2. Okres długi

Próby pokuszenia się o ocenę jakie zmiany (systemowe szeroko ujęte) mogą zyskać aprobatę społeczeństwa w przyszłości są oczywiście trudniejsze gdyż opierają się głównie na ekstrapolacji i przypuszczeniach czy i jakie uwarunkowania skłonią obecne elity (polityczne, intelektualne, gospodarcze) do ewolucji poglądów i działań. Dotychczasowe doświadczenia wskazują, że w Polsce polityka gospodarcza nie opiera się na stabilnych podstawach, często ulega zaskakującym zmianom. A ponadto występuje wyraźny rozdzźwięk między deklarowanymi a rzeczywiście realizowanymi celami.

Rzadzącym obecnie elitom politycznym coraz trudniej będzie utrzymać społeczną akceptację, a możliwość wprowadzenia kolejnych zmian satysfakcjonujących elektorat zmniejszą się drastycznie. Zapewne w perspektywie kilku lat nie będzie środków finansowych nawet na podtrzymanie realnej wartości dotychczasowych zdobyczy socjalnych z powodu nieuniknionego pogorszenia się zewnętrznych i wewnętrznych warunków gospodarowania oraz wyczerpania prostych rezerw. Trudno natomiast wskazać istotne źródła nowych dochodów. Chyba, że za takie uznać wzrost dochodów nominalnych budżetu w następstwie narastającej inflacji, co jest prawdopodobne, ale reakcje i następstwa społeczne z tego powodu mogą przyspieszyć proces zniechęcenia dużych grup społecznych jeżeli uznają, że są dyskryminowane w spiralnej gonitwie cen i dochodów (np. w sferze budżetowej).

³⁷¹ Przy takim krótkookresowym podejściu nie można dokonać pełnej oceny wpływu skutków reformy z lat 1989-1990, która w sposób rewolucyjny przestawiła pryncypia systemu społeczno-gospodarczego i była przedsięwzięciem unikalnym w skali światowej.

Chyba jeszcze gorsze (niż socjalne) będą perspektywy prorozwojowej polityki obecnie rządzących elit. Już od 2015 r. można dostrzec, nawet nie mając specjalistycznego przygotowania z zakresu nauk ekonomicznych lub społecznych, że występuje wyraźny rozdzźwięk między deklarowaną a rzeczywiście prowadzoną polityką prorozwojową. Ten rozdzźwięk z czasem także dotrze do świadomości grup społecznych o niskim poziomie wykształcenia, do których dopływa wąski strumień jednostronnych i tendencyjnych informacji. Chodzi tu np. o pracobiorców i pracodawców małych firm, zwłaszcza na tzw. ścianie wschodniej (to prawie 4 mln osób). Tak np. gwałtowny wzrost płacy minimalnej obniży zysk właścicieli małych firm i zmusi ich do obniżenia zatrudnienia a nawet bankructwa, co zwiększy bezrobocie, a także ograniczy środki na inwestycje i innowacje. A to jest „jądro” elektoratu PiS. Negatywne odczucia obejmują też sferę budżetową, w której pracuje znacząca część elektoratu PiS. Najmniej problemów wzrost płacy minimalnej wywoła natomiast w przedsiębiorstwach z kapitałem zagranicznym, gdzie udział pracowników otrzymujących obecnie poniżej 3,5-4 tys. zł jest już znikomy, ale to nie jest elektorat PiS.

Trzeba tu przypomnieć, że żaden z kierunków aktywnej polityki prorozwojowej przedstawionej w 2015-2016 r. nie został zrealizowany, a w kilku kluczowych kwestiach nie wyszedł poza deklaracje. Oto kilka przykładów:

- Nowoczesny przemysł okrętowy, którego symbolem miały być promy. Stępkę pod pierwszy prom położył premier Morawiecki w Szczecinie w 2016 r. Jest do dzisiaj, rdzewieje, nic się nie dzieje.
- W oparciu o polską konstrukcję miał pojawić się milion aut o napędzie elektrycznym na polskich drogach w perspektywie kilku lat. Jak dotychczas, jako dowód sukcesu przedstawiono w 2019 r. makietę nadwozia nowej konstrukcji auta przeznaczonego do napędu elektrycznego. Nadwozie skonstruowała grupa inżynierów i techników z Kutna, która kontynuuje jakieś prace aby adaptować dawną syrenkę. Całkowite nakłady na ten projekt to ok. 11,4 miliona zł. Tu trzeba przypomnieć, że wprowadzenie nowego modelu auta to (nawet bez radykalnych zmian napędu) w Volvo, Mercedesie czy BMW nakłady nawet kilku miliardów euro. Zderzenie tego z 11,4 mln zł robi (przynajmniej na mnie) ogromne wrażenie.
- Praktyczne, wszechstronne wykorzystanie grafenu, deklaratywnie traktowanego jako polski wkład w światową technikę w zakresie materiałów. Tu miarą sukcesów jest rozpad Instytutu, który miał prowadzić i koordynować prace nad grafenem w Polsce oraz wyprzedaż wyposażenia tego Instytutu.

Jako przykłady to chyba wystarczy. Dodać trzeba, że miejsce Polski w corocznych rankingach innowacyjności krajów UE nie poprawiają się. Jesteśmy wśród kilku państw najmniej innowacyjnych (Bułgaria, Rumunia). A wydatki na B+R wszystkich przedsiębiorstw przemysłowych z polskim kapitałem są 2-3 razy mniejsze niż każdego z takich koncernów jak Siemens czy Bosch. Udział inwestycji w PKB, który miał wzrosnąć z ok. 18% w 2015 r. do około 25% w okresie kilku lat jest teraz mniejszy niż w 2015 r. Nie udało się zwiększyć aktywności inwestycyjnej przedsiębiorstw z prywatnym kapitałem polskim, który obawia się nieprzewidywalnych zmian warunków i reguł działania. Inwestują firmy z kapitałem zagranicznym ale one mają swoje priorytety, które raczej nie pokrywają się z priorytetami polskiej polityki gospodarczej.

W ostatnich latach utrwała się przestarzała struktura gospodarcza, której symbolami są: energetyka oparta na węglu (Polska wydobywa około 85% węgla kamiennego całej UE, i rekordowe emisje CO₂. Największym emitentem CO₂ w UE jest kompleks wydobywczo-energetyczny Bełchatów, a wśród 50 miast UE o największym zanieczyszczeniu CO₂, znajduje się około 40 w Polsce).

Mimo względnie niskiego poziomu wykształcenia (wiedzy), rozpowszechnienia postaw zachowawczych i ograniczonych możliwości oraz chęci do korzystania z wszechstronnych źródeł informacji w środowiskach stanowiących trzon elektoratu PiS (zwłaszcza w młodym pokoleniu) będzie zapewne rozpowszechniało się przekonanie, że zmiany, które proponuje i realizuje PiS, prowadzą w złym kierunku i nie dają korzystnej perspektywy. Przełożenie tego na wyniki wyborów to chyba przedział 4-8 lat.

Nawet jeśli obecnie rządzące elity uświadamiają to sobie, w praktyce nie mają dużych możliwości i warunków aby zmienić obecną politykę gospodarczą, traktując ją ciągle jako przede wszystkim instrument umożliwiający osiąganie celów ideologiczno-światopoglądowych w procesie kształtowania nowego społeczeństwa (ale opartego o tradycyjne wartości).

Nie mają też dobrej perspektywy elity skupione wokół głównych partii opozycyjnych, tzn. Koalicji Obywatelskiej. Przez szerokie kręgi społeczeństwa elity te są obwiniane za błędy popełnione przed 2015 r., za niezdolność do dokonania rozliczenia się z tymi błędami i niezdolność do sformułowania atrakcyjnych zmian, możliwych do zaakceptowania przez duże liczebnie grupy elektoratu, przesądzające o wynikach wyborów. Koalicja Obywatelska swoje cele i działania w sferze gospodarczej podporządkowała doktrynie liberalno-rynkowej, interpretowanej zgodnie z jej pojmowaniem i zrozumieniem przez Leszka Balcerowicza na przełomie lat 80-90 XX wieku. Interpretacja ta nie uległa poważnej zmianie do dzisiaj, chociaż gospodarka polska i światowa jest inna niż wtedy i zmieniły się uwarunkowania (kryzys 2008-2010, rosnące rozwarstwienie dochodowe i jego następstwa, ubóstwo, nasilające się dyskusje o dochodzie podstawowym), a doktryna liberalno-rynkowa gwałtownie traci zwolenników i status main streamu. Koalicja Obywatelska ciągle traktuje Balcerowicza jako autora i symbol wszystkich sukcesów transformacji gospodarczej i uważa, że „po drodze” nic złego się nie działo. A jednemu z najbliższych współpracowników Balcerowicza, czyli dr hab. Andrzejowi Rzońcy, KO powierzyła przygotowanie programu zmian systemowych.

Swoistym „obcym ciałem” wymierzonym na KO przez działania PiS jest zobowiązanie, że nie odbierze (nie wycofa) po przejęciu władzy tych korzyści dochodowych, które PiS już dało społeczeństwu w ostatnich latach. Należy przypomnieć, że podobna sytuacja miała miejsce w 2006 r., gdy PiS obniżył stawkę składki rentowej i połowę tej obniżki wprowadził od 1 sierpnia 2006 r. PO, która wygrała wybory jesienią, nie cofnęła tej decyzji i zrealizowała drugą część obniżki. W 2019 r. KO, naginając się do sytuacji, „przebiła” obietnicami PiS nie rezygnując ze swojego dotychczasowego podejścia dotyczącego rynku, roli państwa, obniżenia świadczeń socjalnych, wysokości płacy minimalnej, emerytur itd., czyli eksponowało cele rozwojowe. Ta próba pogodzenia „ognia z wodą” nie doczekała się realizacji (przebrane wybory), ale wydaje się, że nie miała szans powodzenia. I w praktyce zapewne skończyłoby się na konieczności zabezpieczenia dużych środków na wzrost bezpośrednio adresowanych dochodów i braku możliwości oddziaływania państwa na rozwój z podtekstem, że taka ingerencja byłaby niezgodna z doktryną liberalno-rynkową.

Tak więc i jedno podejście (PiS) i drugie (KO) nie gwarantuje zabezpieczenia środków i nie tworzy warunków do długotrwałego rozwoju. Muszą pojawić się (a może już się pojawiły ale są jeszcze słabe) partie, które potrafią przedstawić wiarygodną propozycję pogodzenia interesów krótkookresowych i długookresowych zaakceptowaną przez społeczeństwo. To chyba lewica, która prawdopodobnie będzie ewoluowała w kierunku modelu skandynawskiego. Należy przypomnieć, że przed przejściem do Brukseli Donald Tusk, zmuszony do jakiejś deklaracji długookresowej, powiedział że Polska powinna zmierzać właśnie do jakiegoś wariantu modelu skandynawskiego. I chyba pamiętać trzeba także o tym, że w 1989 r. przedstawiciele opozycyjnych struktur poprosili grupę polskich ekonomistów, kierowanych przez prof. Jana Muzjela, do pilnego zbadania czy szwedzki (skandynawski) system gospodarczy może być wykorzystany jako alternatywa dla rekomendowanego Polsce przez Bank Światowy i Międzynarodowy Fundusz Walutowy systemu opartego na tzw. konsensusie waszyngtońskim. Powstał raport pokazujący walory i atrakcyjność rozwiązań skandynawskich. Decydenci tworzący nowy rząd odrzucili ten raport, bez żadnych prób poddania go dyskusji i konsultacji. L. Balcerowicz chyba nie znał albo nie rozumiał modelu szwedzkiego i chyba to się nie zmieniło do obecnego czasu, o czym świadczy wspomniany już wywiad zamieszczony w Rzeczpospolitej 11.09.2019 r. A może po prostu model ten był nie do zaakceptowania ze względów doktrynalnych.

Przedstawione w referacie rozważania upoważniają – moim zdaniem – do czterech stwierdzeń:

- po pierwsze – rzeczywiście występują w polskim społeczeństwie postawy nieufności i niechęci wobec zmian systemowych;
- po drugie – postawy takie są konsekwencją wielu negatywnych doświadczeń;
- po trzecie – doświadczenia te spowodowały, że duże liczebnie grupy społeczne, mające wpływ na wyniki wyborów, preferują takie zmiany, które pozwalają uzyskać szybko bezpośrednio do nich adresowane korzyści dochodowe;
- po czwarte – osłabienie niechętnego i nieufnego nastawienia i wydłużenie przedziału czasu uwzględnianego przez społeczeństwo będzie zależało przede wszystkim od tego, czy elity polityczne okażą się zdolne do przestawienia na inny niż dotychczas sposób postępowania i bardziej podmiotowo potraktują społeczeństwo.

Literatura

- Aksman E. (2010), *Redystrybucja dochodów i jej wpływ na dobrobyt społeczny w Polsce w latach 1995-2007*, Wydawnictwo UW, Warszawa.
- Atkinson A. (2017), *Nierówności. Co da się zrobić?*, Krytyka polityczna, Warszawa.
- Baka W. (2007), *Zmagania z reformą*, Iskry, Warszawa.
- Balcerowicz: *Tylko radykalna reforma miała szansę* (2019), z Leszkiem Balcerowiczem rozmawia Krzysztof Adam Kowalczyk, „Rzeczpospolita”, 11.09.
- Bogle J. (2009), *Dość. Prawdziwe miary bogactwa, biznesu i życia*, PTE, Warszawa.
- Chang H.J. (2013), *23 rzeczy, których nie mówią ci o kapitalizmie*, Wydawnictwo Krytyki Politycznej, Warszawa.
- Deaton A. (2016), *Wielka ucieczka. Zdrowie, bogactwo i źródła nierówności*, PWN, Warszawa.
- Kotler P. (2016), *Twarzą w twarz z kapitalizmem*, MT Biznes, Warszawa.
- Kowalik T. (2001), *Ekonomiści polscy wobec transformacji*, [w:] A. Wojtyna (red.), *Czy ekonomia nadąża z wyjaśnieniem rzeczywistości*, Dom Wydawniczy Bellona, Warszawa.
- Kowalik T. (2009), www.Polskatransformacja.pl, Warszawskie Wydawnictwo Literackie Muza S.A., Warszawa.
- Laclau E. (1989), *Politics and Ideology in Marxist Theory, Capitalism, Fascism, Populism*. Verso Edition, London.
- Mazzucato M. (2016), *Przedsiębiorcze państwo*, Wydawnictwo Ekonomiczne Heterodox, Poznań.
- Michnik A. (1993), *Gdzieś na wschodniej części Europy*, „Tygodnik Powszechny”, nr 35.
- OECD (2018), *Economic Outlook, Mixed Findings on the Drivers of Wages – Productivity Decoupling*, Trade Union Advisory Committee of the OECD, Paris, 19 December.
- Piketty T. (2016), *Czy można uratować Europę?*, Wydawnictwo Krytyki Politycznej, Warszawa.
- Pilnujemy polityków* (2014), z Leszkiem Balcerowiczem rozmawia Maria Strenecka, „Polityka”, nr 37.
- Rocznik Statystyczny* (1984), GUS, Warszawa.

- Rocznik Statystyki Międzynarodowej* (1994), GUS, Warszawa.
- Roczniki Statystyczne RP* (1994-2016), GUS, Warszawa.
- Rodrik D. (2006), *Goodbye Washington Consensus, Hello Washington Confusion?*, Journal of Economic Literature, np. 4.
- Rodrik D. (2011), *Jedna ekonomia, wiele recept*, Wydawnictwo Krytyki Politycznej, Warszawa.
- Rynek w cuglach* (2008), Edmund S. Phelps w rozmowie z Jackiem Żakowskim, „Polityka”, nr 42.
- Stiglitz J., Freefall D. (2010), *Jazda bez trzymanki*, PTE, Warszawa.
- Stiglitz J., Sen A., Fitoussi J-P. (2013), *Błąd pomiaru. Dlaczego PKB nie wystarcza*, PTE, Warszawa.
- Stiglitz J.E. (2007), *Wizja sprawiedliwej globalizacji*, PWN, Warszawa.
- Therborn G. (2015), *Nierówność, która zabija*, PWN, Warszawa.
- Wojtyna A. (2008), *Teoretyczny wymiar zależności między zmianami instytucjonalnymi, polityką ekonomiczną, a wzrostem gospodarczym*, [w:] A. Wojtyna (red.), *Instytucje a polityka ekonomiczna w krajach na średnim poziomie rozwoju*, PWE, Warszawa.

Hanna Kuzińska

Akademia Leona Koźmińskiego

PRAKTYCZNE UJĘCIE GRANICY OPODATKOWANIA

Streszczenie

Teoria ekonomii na wiele sposobów definiuje granicę opodatkowania, wskazując przede wszystkim jej potencjalny wpływ na równowagę sektora finansów publicznych. Inaczej mówiąc sprowadza się często do następującego uproszczonego pytania: jak wysoką można stosować stopę podatkową, by została ona społecznie zaakceptowana, tj. zmniejszała nierówności dochodowe by zapewniała wystarczające finansowanie wydatków państwa i w jak najmniejszym stopniu wywoływała efekt spustoszenia podatkowego, dotyczący np. podaży pracy. Niezamierzonym źródłem tego schematu myślenia jest zapewne Krzywa Laffera, której nieco inna interpretacja może nadać głębszy sens, szczególnie wówczas, gdy odwołuje się do praktyki gromadzenia środków publicznych w poszczególnych krajach. W przedstawionym badaniu pokazane zostaną zmiany w wydajności fiskalnej oddzielnie podatków pośrednich i podatków bezpośrednich jako reakcja na zmiany stawek podatkowych. Przyjmuje się założenie, że w polityce fiskalnej zawierającej deficyty budżetowe, administracja państwowa zamierza zwykle albo poprawiać wydajność danin albo ją stabilizować, czyli, że obniżanie tej wydajności oznacza w danych warunkach osiągnięcie punktu przesilenia na Krzywej Laffera. Ten sposób interpretacji dotyczy jednak tylko podatków pośrednich, których stawka była w Polsce podwyższona. Inaczej interpretujemy granicę wyznaczoną przez Krzywą Laffera w przypadku obniżania stawek podatków dochodowych. Ważne jest jednak, że zarówno po prawej jak i po lewej stronie wykresu największy wpływ na tę granicę mają nie stawki, lecz szczelność systemu.

Słowa kluczowe: Krzywa Laffera, granice opodatkowania, ucieczka przed podatkami, podatki dochodowe, podatki pośrednie, szczelność systemu podatkowego.

Summary

The theory of economics defines the limit of taxation in many ways, indicating first its potential impact on the balance of the public finance sector. In other words, it often comes down to the following simplified question: how high the tax rate can be, that it should be socially accepted, ensure sufficient financing of state expenditure and did not have the effect of tax havoc. The unintended source of this thinking pattern is probably the Laffer Curve. The article attempts to give it a slightly different practical sense. The presented study shows changes in the fiscal efficiency of indirect taxes and direct taxes after the introduction of changes in tax rates. It was assumed that in

fiscal policy containing budget deficits, state administration usually intends to either improve tax efficiency or stabilize it. Decreasing this performance means reaching a solstice point on the Laffer Curve. In Poland, this applies mainly to indirect taxes. In the case of lowering income tax rates, there was a decrease in public revenues. It is important, however in both cases the biggest impact on this limit was not the rates but tightness of the tax system.

Key words: Laffer Curve, limits of taxation, escape from taxes, income taxes, indirect taxes, tightness of the tax system.

1. Uwagi wprowadzające

W artykule nie przywołuje się omawianych współcześnie w literaturze koncepcji ustalania granic opodatkowania³⁷², koncentrując uwagę na Krzywa Laffera. Naszkicowanie jej zapewne było inspirowane myślą Adolfa Wagnera, który zauważył, że przebiega ona w takim miejscu, że nie powiększa skali defraudacji, i pozwala „...utrzymać zadowolenie u bogatych i wzmóc poczucie wartości u ubogich.”³⁷³ Podobne tę kwestię ujmował D. Ricardo podkreślając jednak, że ustalanie obciążeń podatkowych powinno być tak roztropnie, by nie została naruszona zdolność podatnika do płacenia podatków, co jest znaną zasadą podatkową – ochrony źródeł opodatkowania (reguła edynburska).³⁷⁴ W rozważaniach pomijany jest fakt, że płatnicy podatków, tj. gospodarstwa domowe czy przedsiębiorcy zwykle postrzegają ową granicę jako stawkę „nie wyższą niż” natomiast administracja publiczna – jako stawkę „nie niższą niż”.

Wybór akurat Krzywej Laffera do poszukiwania granicy opodatkowania wynika w dużej mierze z możliwości praktycznego odniesienia się do statystycznie uchwytanych skutków podnoszenia i obniżania stawki podatkowej, w Polsce widocznych od 1997 r.

W komentarzach dotyczących Krzywej Laffera nie próbuje się odpowiedzieć na pytanie, przy jakiej stawce lub w jakim przedziale stawek podatkowych i dla których podatków pojawia się owa granica opodatkowania. Przekaz w zasadzie jest dość prosty: jeśli stawki podatku są za wysokie, to ich obniżenie spowoduje wzrost wpływów podatkowych. Jak się okazało nie przekonywało takie myślenie nawet administracji amerykańskiej za czasów R. Regana³⁷⁵. Nie mamy dodatkowo pewności czy autorowi wykresu chodziło o stawkę czy o stopę opodatkowania zwykle obliczaną jako relację wpłat podatków do dochodów. Ogólność koncepcji Krzywej Laffera skłania do podjęcia próby praktycznego jej zinterpretowania. Uznano, że przy dokonaniu kilku założeń, może stać się ona użytecznym narzędziem wyznaczania granicy opodatkowania, jednakże zmodyfikowanej o nowe parametry – nie ograniczanej tylko do kwestii wysokości stawki.

1. Założenia do rozważań o Krzywej Laffera

Artur Laffer będący doradcą R. Regana koncentrował uwagę na opodatkowaniu dochodów, stąd można przypuszczać, że przedstawione rysunki 1 i 2 dotyczyły jednak wpływów publicznych z podatków dochodowych. Zarzuca się jej zbyt duże uproszczenia³⁷⁶, np., że redystrybuowane podatki zostaną w całości zaoszczędzone, a przecież duża ich część wraca do gospodarki jako dotacje i subwencje a następnie jest wydawana na opodatkowane cele. W rozważaniach o Krzywej Laffera nie uwzględnia się też politycznych przekonań dotyczących niezbędnej redystrybucji czy cenowej elastyczności popytu na dobra i usługi, a więc możliwości przerzucania podatku w cenę.

Rysunek 1
Asymetryczna Krzywa Laffera

Rysunek 2
Symetryczna Krzywa Laffera

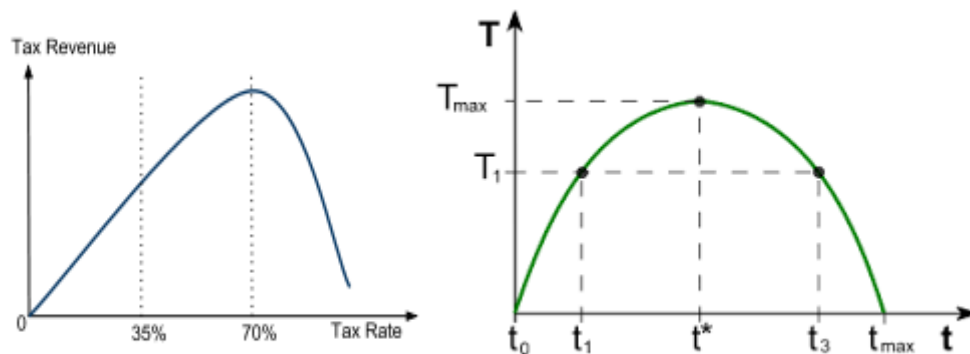
³⁷² Piketty T., *Ekonomia nierówności*, Wyd. Krytyki Politycznej, Warszawa 2015, s. 148 i nast.

³⁷³ Gomułowicz A., *Ochrona wolności i praw ekonomicznych a granice opodatkowania – zasady i kontrowersje*, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny rok LXVII - zeszyt 3 – 2005, s. 19.

³⁷⁴ Tamże, s. 29.

³⁷⁵ Stiglitz, J. *Ekonomia sektora publicznego*, PWN 2004, s. 848.

³⁷⁶ J. Stiglitz nazwał popularną krzywą „teorią nabazgraną na kawiarnianej serwetce” por. [https://marucha.wordpress.com/2017/10/05/mity-liberalnej-ekonomii-krzywa-laffera-i-efekt-wypierania/\(1.10.18\).](https://marucha.wordpress.com/2017/10/05/mity-liberalnej-ekonomii-krzywa-laffera-i-efekt-wypierania/(1.10.18).)



Źródło:

https://www.google.com/search?q=krzywa+laffera&client=firefox-b&tbm=isch&tbs=rimg:CWuGBJhEXdu3IjiRWbX-12ETL4zL3mKv15qluMx15v2-20MIFbC4z8gtK7UMax_1x0Ynme-fl4dBDJqvVCBAVAxvbHSoSCZFZtf7XYRMvEe2PMorM6twKKhIJjMveYq_1XmqURiI2mKY0Wz-QqEgm4zHXm_1b7bQxGjXpYUBYaL1yoSCSUVsLjPyC0rER-0IDm0AzxvKhIJtQxrH_1HRieYRCEhvA7FPsVwqEgl758jh0EMmqxFAJouzqeWUMioSCdUIEBUDG9sdERa glWit_1C3_1&tbo=u&sa=X&ved=2ahUKEwj86fGV_YjeAhXLlIsKHbkVALYQ9C96BAgBEBg&biw=1344&bih=706&dpr=1.25#imgsrc=jMveYq_XmqVm2M: (15.10.18).

W latach 80. XX wieku w Stanach Zjednoczonych i stopniowo w krajach zachodnich zaczęto zadawać pytanie o dopuszczalną wysokość stawek podatkowych. W Stanach Zjednoczonych najwyższa stawka podatku dochodowego spadała wówczas stopniowo z 70% w końcu lat 70. do 28% w 1986 r.³⁷⁷ Krzywa Laffera dobrze uzasadniała dokonujący się wtedy proces. Dopiero później zaczęto ją traktować jak sposób poszukiwania na osi x wysokości stawki opodatkowania, która znajdzie się w innym miejscu, gdy przyjmiemy symetryczny przebieg krzywej i w innym, gdy będzie ona asymetryczna. W dalszej analizie okaże się, że nie ma to aż tak dużego znaczenia, gdyż system zasilania może być tak samo niewydolny przy stawce 10% jak i przy stawce 90%.

Istotniejsze dla dalszych rozważań jest to, że osiągnięcie na krzywej Laffera punktu przesilenia (na rysunkach albo 70% lub t^*) oznacza, że dalsze zwiększanie stawki opodatkowania może już tylko powodować obniżenie wpływów publicznych i gorsze wykorzystanie zasobów w gospodarce i jest to tzw. prawa strona wykresu. Po lewej stronie wykresu zwiększanie stawki podatkowej ciągle przynosi zwiększenie wpływów podatkowych, czyli rośnie fiskalna wydajność podatków. Warto dodać, że w ilustracjach Krzywej Laffera próbuje się dowodzić, że wpływy przy wzroście stawki będą rosły najpierw szybciej a w miarę zbliżania się do punktu przesilenia coraz wolniej. Po osiągnięciu granicy opodatkowania też dochody będą malały najpierw wolno, a później coraz szybciej.

Dyskutując o granicach opodatkowania zaproponowanych przez Krzywą Laffera odnoszono ją zatem do podatków dochodowych a nie konsumpcyjnych, których w warunkach polskich i w ogóle europejskich nie wolno pomijać. Przede wszystkim dlatego, że w krajach UE a w tym w Polsce stanowią one dwukrotnie wydajniejsze źródło zasilania sektora publicznego niż podatki dochodowe. W Polsce wpływy z tytułu podatków dochodowych (PIT i CIT) w 2018 r. wynosiły 7,8% a w przypadku podatków od konsumpcji - 14,1%³⁷⁸. W praktyce oznacza to, że łączną stopę opodatkowania będą w największej mierze wyznaczały obciążenia podatkami konsumpcyjnymi. Rodzi to z kolei niepewność, czy można przyrównywać reakcje społeczne i gospodarki jako całości na bezpośrednie obciążenia dochodu do reakcji na obciążenie dochodu poprzez ceny? Przyjęto, że stawki podatków konsumpcyjnych, choć inaczej manifestują swoją obecność, wpływają na decyzje konsumpcyjne i inwestycyjne. Ważne jest tylko, by oddzielić opis kształtowania się wydajności fiskalnej podatków dochodowych od konsumpcyjnych, szczególnie w okresach, gdy jedne podatki obniżano a drugie podwyższano. Począwszy od 1997 r. systematycznie obniżane były podatki dochodowe i podwyższane - konsumpcyjne. Podwyższanie podatków konsumpcyjnych odbywało się na kilka sposobów. Przez stopniowe upowszechnianie podmiotowe i przedmiotowe VAT, podwyższanie stawek na wyroby akcyzowe, których dotyczy harmonizacja przepisów podatkowych i dopiero w 2011 r. przez podniesienie podstawowej i preferencyjnej stawki VAT o 1 punkt procentowy.

Fiskalna wydajność polskiego systemu, jak pokazano w tabeli 1, jest o kilka punktów niższa niż przeciętnie w UE. Na pewno przyczyną tego faktu są niższe stawki obciążające dochody, ale też relatywnie wyższe stawki VAT. Na dane te można spojrzeć też z punktu widzenia niewykorzystanego potencjału dochodowego tkwiącego w polskim systemie fiskalnym. Kraje o wysokiej wydajności fiskalnej (po uwzględnieniu składek na ubezpieczenie społeczne w 2017 r. to Francja (48.4%), Belgia (47.3%) i Dania (46.5%), dalej Szwecja (44.9%), Finlandia (43.4%), Austria i Włochy (oba kraje po 42.4%) także Grecja (41.8%). Najniższe zaś daniny odnotowano w 2017

³⁷⁷ Piketty T., *Ekonomia nierówności*, op. cit. s. 148.

³⁷⁸ Dane Eurostat.

r. w Irlandii (23.5%), Rumunii (25.8%), Bułgarii (29.5%), Litwie (29.8%) i Łotwie (31.4%). Trzeba zauważyć, że kraje o wysokim udziale podatków w PKB należą do lepiej rozwiniętych krajów świata niż te o niskiej wydajności fiskalnej.

Tabela 1 Udział podatków i składek ubezpieczeniowych w PKB w %

	2002	2007	2012	2015	2016	2017
<i>UE</i>	38,5	39,1	39,5	39,7	39,9	40,2
<i>Polska</i>	34,1	35,5	33	33,3	34,5	35,1

Źródło: Tax-to-GDP ratio up to 40.2% in EU - Europa EU, Eurostat 182/2018 - 28 November 2018.

Przedstawione dane mogą stanowić ciekawą inspirację dla dokonywania w przyszłości porównań między Polską i innymi krajami UE, pokazujących zależność między stosowanymi stawkami i fiskalną wydajnością oraz szczelnością systemu podatkowego.

2. Krzywa Laffera w odniesieniu do obciążeń podatkami dochodowymi

W Polsce zmiany w obciążeniach podatkiem od dochodów osobistych trwały od 1997 r. i polegały głównie na obniżaniu stawek podatków w podatku dochodowym od osób fizycznych - PIT. Była to następująca sekwencja obniżek:

- w 1997 r. obniżono stawkę minimalną z 21% do 20%, środkową z 33% do 32% i maksymalną z 45% do 44%,
- w 1998 r. obniżono stawkę minimalną z 20% do 19%, środkową z 32% do 30% i maksymalną z 44% do 40%,
- w 2004 r. obok skali progresywnej dodano 19% proporcjonalną stawkę dla działalności gospodarczej,
- w 2009 r. przebudowano skalę podatkową i obniżono stawkę minimalną do 18% i maksymalną ustalono na poziomie 32%.

Było też podwyższenie stawki PIT w 2019 r. przez wprowadzenie podatku o stawce 4% od dochodów przekraczających 1 mln zł, lecz jego oddziaływanie na wydajność systemu może być zauważone dopiero w 2020 r.

Wszystkie te zmiany (daty zmian zaznaczono w tabelach pogrubioną czcionką) przyniosły rezultaty przedstawione w tabeli 2. Dla przypomnienia, zgodnie z Krzywą Laffera, gdybyśmy przekroczyli granice opodatkowania w 1996 r., to obniżenie stawek podatkowych w 1997 r., 1998 r. i 2009 r. powinno w następnych latach przynieść wzrost wpływów z PIT, a z tabeli 2 wynika, że był to spadek wpływów podatkowych w odniesieniu do PKB.

Inna reakcja wpływów podatkowych na zmianę stawki wystąpiła w 2004 r., gdy działalność gospodarcza opodatkowana progresywnymi stawkami PIT otrzymała możliwość przejścia na tzw. podatek liniowy. W następnych latach wpływy publiczne w PKB wyraźnie wzrosły, ale w porównaniu z wcześniejszymi latami w dalszym ciągu malały. Nietypowość 2004 r. i kilku następnych może mieć związek z wstąpieniem Polski do UE i przyjęciem całego pakietu regulacji prawno-organizacyjnych. Polska wprowadziła do swojego systemu prawnego nie tylko dyrektywy i rozporządzenia Wspólnoty Europejskiej, lecz także cały dorobek w postaci tzw. *aquis*. Administracja celna i podatkowa po wejściu do UE zaczęła uczyć się i korzystać z zaawansowanych narzędzi wymiany danych i nadzoru nad towarami akcyzowym³⁷⁹. W latach 2002–2003 dokonano wielu ważnych przekształceń w administracji celnej, powołano Służbę Celną, która przejęła zadania tzw. nadzoru szczególnego nad produkcją i kontrolą wyrobów akcyzowych (alkohole, paliwa). Poprawę szczelności systemu przyniosły metody współpracy administracyjnej pomiędzy państwami członkowskimi w zakresie podatku akcyzowego, jak SEED³⁸⁰ czy też EMCS³⁸¹.

Tabela 2

Udział podatku od dochodów osobistych w PKB w Polsce w %

1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	
7,8	7,5	7,5	4,9	4,3	4,2	4,2	4,1	4,0	4,3	4,6	
2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018

³⁷⁹ Por. S. Naruszewicz, M. Masłowska, *Informatyzacja procedur celnych*, Difin, Warszawa 2010.

³⁸⁰ System wymiany danych dotyczący akcyzy, podstawę prawną jego funkcjonowania stanowił art. 22 rozporządzenia Rady (WE) Nr 2073/2004 z dnia 16 listopada 2004 r. w sprawie współpracy administracyjnej w dziedzinie podatków akcyzowych. Por. M. Beldzikowski, *Zakres harmonizacji prawa akcyzowego* w: H. Kuźnińska red. naukowa, *Ucieczka przed podatkami i kontrola podatkowa*, Poltext, Warszawa 2018.

³⁸¹ System EMCS powstał po przyjęciu decyzji nr 1152/2003/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 16 czerwca 2003 r. w sprawie komputeryzacji przepływu wyrobów objętych podatkiem akcyzowym i nadzoru nad nim.

5,2	5,3	4,5	4,3	4,3	4,5	4,5	4,6	4,7	4,8	5,0	:

Źródło: Eurostat

Uogólniając, reakcją systemu podatkowego na obniżanie stawek podatkowych było od 1996 r. do 2018 r. obniżenie wydajności fiskalnej podatku od dochodów osobistych. Zmniejszyła się ona w całym obserwowanym przedziale z 7,8% do 5% PKB. Oznacza to, że w przypadku opodatkowania dochodów osobistych system znajdował się po lewej stronie Krzywej Laffera, czyli przed granicą opodatkowania. Było to oczywiste już po pierwszych obniżkach stawek podatkowych i pomimo to je kontynuowano, co wskazuje, że władzy publicznej wcale w tym przypadku nie przyświecały motywy fiskalne. Przyjęcie takiej długoletniej strategii było możliwe, gdyż głównym źródłem zaopatrzenia sektora publicznego miały być podatki konsumpcyjne. W latach posocjalistycznych nie tylko Polska budowała wizerunek kraju o niskich podatkach od dochodów, co miało służyć między innymi formowaniu polskiego kapitału i także przyciąganiu zagranicznego. To wycofywanie się państwa z wcześniejszego poziomu dochodów i wydatków stopniowo przestawało być dominującym sposobem myślenia nawet w Międzynarodowym Funduszu Walutowym. Przypada, że polityka fiskalna krajów europejskich a także Stanów Zjednoczonych powinna aktualnie „...bardziej koncentrować się na podniesieniu wpływów podatkowych (przede wszystkim od zamożniejszych warstw ludności) aniżeli na cięciu wydatków budżetowych (przede wszystkim adresowanych do warstw uboższych).”³⁸²

W przedstawionym szeregu danych dotyczących lat 1996-2018 wyraźnie pojawia się zależność między obniżaniem stawek podatkowych i zmniejszaniem wpływów do sektora publicznego. Natomiast z badania statystycznej zależności³⁸³ wpływów od wysokości stawek, przy pomocy współczynnika r^2 wynika, że uśrednione stawki PIT tylko w 24% objaśniały kształtowanie się wpływów z podatku dochodowego od osób fizycznych. Ponieważ ponad 90% podatników płaciło PIT wg stawki minimalnej, w 41%³⁸⁴ objaśniała ona kształtowanie się wpływów z PIT w PKB, maksymalna zaś, którą objętych był niewielki odsetek podatników – objaśniała ten przebieg w 23%.

Usytuowanie się podatku PIT przed granicą opodatkowania mogłoby sugerować, że w celu zwiększenie wpływów podatkowych nie tylko nie należało ich pomniejszać, można było nawet je podwyższać.

Stawki podatku dochodowego od osób prawnych – CIT także były w latach 1996-2018 systematycznie obniżane odpowiednio:

- w 1997 r. obniżono stawkę z 40 % do 38%,
- w 1998 r. obniżono stawkę z 38% do 36%,
- w 1999 r. z 36% do 34%,
- w 2000 z 34% do 30%,
- w 2001 z 30% do 28%,
- w 2003 z 28% do 27%,
- w 2004 r. z 27% do 19%³⁸⁵,
- w 2017 r. obok stawki 19% ustanowiono obniżoną do 15% stawkę dla tzw. małych przedsiębiorstw,
- od 2019 r. obniżoną do 9%, czego ewentualne skutki zaobserwujemy dopiero w 2021-2022 r.

Jedynie podwyżki podatku dochodowego od osób prawnych wprowadzone w 2016 r. ze względów fiskalnych dotyczyły tzw. podatku bankowego (od niektórych instytucji finansowych) wynoszącego 0,39% sumy aktywów.

Wpływy z podatku od osób prawnych w analizowanych latach 1996-2018 w relacji do PKB ukształtowały się w sposób przedstawiony w tabeli 3.

Tabela 3

Udział wpływów z podatku dochodowego od osób prawnych w PKB w %

1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	
2,6	2,7	2,6	2,4	2,4	1,8	2,0	1,8	1,9	2,1	2,4	
2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
2,7	2,7	2,2	1,9	2,0	2,1	1,8	1,7	1,8	1,8	1,9	:

Źródło: Eurostat

³⁸² Kołodko G.W., Nowy Pragmatyzm, czyli ekonomia i polityka dla przyszłości, s. 163.

³⁸³ Współczynnik r kwadrat jest miarą jakości dopasowania modelu. Mówi on o tym, jaki procent jednej zmiennej wyjaśnia zmienność drugiej zmiennej. Przyjmuje on wartości od 0 do 1.

³⁸⁴ Przyjmuje się, że korelacja występuje powyżej 33%.

Reakcja wpływów podatkowych z CIT po konsekwentnym obniżaniu stawek jest trudna do jednoznacznego objaśnienia, gdyż te wpływy najpierw od 1998 r. zmniejszyły się, po 2004 r. wzrosły a od 2009 r. ponownie zaczęły maleć, szczególnie od 2013 r. Ten brak jednoznacznej zależności³⁸⁵ między wysokością stawek i wpływami podatkowymi potwierdza też współczynnik r^2 . Jego wartość pokazuje, że kształtowanie się owych stawek objaśnia kształtowanie się wpływów publicznych z tego tytułu tylko w 22%. Jednocześnie faktem jest, że obserwujemy zmniejszanie fiskalnej wydajności tego podatku z 2,6% PKB w 1996 r. do 1,9% w 2017 r., gdyż stawka podatku uległa redukcji więcej niż o połowę z 40% do 19% (z dodaną w 2017 r. obniżoną stawką 15%). Jednakże reakcja wpływów podatkowych na zmiany stawek w różnych przedziałach czasu nie była wcale oczywista. Od 1996 r. do 2001 r. wydajność fiskalna podatku zmniejszała się a np. od 2004 do 2008 r. wyraźnie zwiększała się, choć stawki uległy obniżeniu aż o 8 punktów procentowych. Wynika stąd, że w przypadku CIT wskazane jest równie ostrożne podejście do granicy opodatkowania wyznaczanej przez Krzywą Laffera. Przebieg zmian w stawkach podatkowych i wpływów z CIT w relacji do PKB pokazuje, że to inne czynniki silniej wpływały na fiskalną wydajność podatku niż owe stawki. Jest to jeszcze bardziej widoczne niż w przypadku PIT, który w większości przypadków płacony jest wg stawki najniższej i potrącany przez instytucję płatnika.

Trzeba też dodać, że płonne w tamtych latach okazały się rachuby, że obniżenie stawek podatkowych wywoła efekt zwiększenia inwestycji, gdyż nie zaobserwowano takiego związku. Wzrost inwestycji zależy bowiem w większej mierze od bezpieczeństwa dla zainwestowanego kapitału, jakości infrastruktury gospodarczej (np. dróg) bezpośrednich zachęt typu podatkowe ulgi inwestycyjne i na zastosowane nowe technologie czy od podaży pracy. Można więc przyjąć, że przy pomocy tylko stawki podatkowej nie uzyskuje się pożądaných dla gospodarki zachowań.

3. Krzywa Laffera w odniesieniu do obciążeń podatkami konsumpcyjnymi

W celu zaobserwowania wpływu zmian w stawkach podatków konsumpcyjnych na wydajność fiskalną tych podatków wzięto pod uwagę tylko formalne podwyższenie stawek VAT w 2011 r. o jeden punkt procentowy, pomijając liczne zmiany w akcyzie. Oddzielenie wpływów akcyzowych nie wydaje się w tym przypadku wskazane, gdyż VAT i akcyza są silnie zintegrowane, tj. VAT zawsze naliczany jest także od akcyzy. Zatem w tabeli 4 przedstawiono fiskalną wydajność ogółu podatków konsumpcyjnych, tj. VAT i akcyzy i także dotyczy ona lat 1996-2018.

Tabela 4

Udział wpływów z podatków konsumpcyjnych w PKB w %

1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	
14,4	14,0	13,3	13,7	12,9	13,0	13,6	13,6	13,5	13,8	14,1	
2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
14,4	14,4	12,8	13,8	13,9	13,0	12,9	12,8	12,8	13,5	13,8	14,1

Źródło: Eurostat

Udział wpływów z podatków konsumpcyjnych w PKB przybierał w niektórych latach niepokojąco niskie wartości, szczególnie po podniesieniu stawki VAT o 1 punkt procentowy, gdy ukształtował się poniżej 13% PKB, tj. w latach 2013-2015. Po wejściu Polski do UE, w latach 2005-2008 zaobserwować można było podwyższoną wydajność tych podatków (od 13,8% do 14,4% PKB), którą wyraźnie od 2009 r. naruszyły jakieś inne powody niż kształtowanie się stawki VAT. Gdyby więc na przebieg wydajności fiskalnej podatków konsumpcyjnych patrzeć z punktu widzenia granicy opodatkowania, to pojawiła się ona już w 2012 r., gdyż podwyższenie stawki VAT spowodowało w kolejnych latach niższe niż w 2011 wpływy publiczne. W dziedzinie podatków konsumpcyjnych polski system podatkowy był więc usytuowany po prawej stronie Krzywej Laffera (wzrost stawki – spadek wpływów). Byłoby więc logiczne, by w imię poprawy fiskalnej wydajności sugerowanej na Krzywej Laffera zacząć obniżać stawki VAT, gdyby nie fakt, że od 2016 do 2018 r. ponownie przy tych samych stawkach zaobserwowano wzrost owej wydajności fiskalnej. Przyczyna tych pozornych osobliwości w systemie zasilania podatkami konsumpcyjnymi może być podobna jak w przypadku podatków dochodowych. Otóż wartość współczynnika determinacji r^2 pokazuje, że wysokość stawek VAT tylko w 9% objaśnia kształtowanie się wpływów publicznych z podatków konsumpcyjnych (brak korelacji).

Wniosek ten skłania do sformułowania pytania o prawdziwość domniemania, że to koniunktura gospodarcza decyduje o owej fiskalnej wydajności. Okazuje się jednak, że osiągniętemu PKB też nie można przypisać zbyt dużej siły sprawczej w zakresie kształtowania wpływów z podatków konsumpcyjnych odniesionych do PKB. Zastosowany w przypadku podatków konsumpcyjnych współczynnik determinacji r^2 pokazuje, że kształtowanie się PKB w cenach bieżących w latach 1996-2018 tylko w 1% objaśniało zmiany w fiskalnej wydajności podatków

³⁸⁵ Gdy r^2 jest niższe od 0,33 mówimy, że brak jest korelacji.

konsumpcyjnych. Z rozważań tych wynika wniosek, że czynnikami decydującymi o tym czy zaopatrzenie kasy publicznej podatkami konsumpcyjnymi jest wydajne, w niewielkim stopniu decydowały stawki i praktycznie nie miała z tym związku zmienność wartości wypracowanego PKB. Zupełnie inne czynniki zadecydowały o fiskalnej wydajności podatków konsumpcyjnych. Mogły to być nowe trafne regulacje prawne i organizacyjne, uszczelniające system podatkowy. Sprowadzają się one w praktyce do postawienia celnej diagnozy przyczyn ucieczki³⁸⁶ przed podatkami oraz szybkiej poprawy regulacji prawnych oraz skutecznej ich egzekucji. Bodźce, które zmniejszają ucieczkę przed podatkami i manifestują się w zwiększaniu wydajności fiskalnej kształtują ten ogół czynników prawno-organizacyjnych nazywany szczelnością systemu podatkowego.

4. Działania uszczelniające system podatkowy

W Polsce prace nad sposobami uszczelnienia systemu podatkowego trwały od wielu lat, gdyż administracja skarbową dostrzegała poszerzającą się lukę podatkową. Jednak najważniejsze regulacje prawne i organizacyjne zaczęto opracowywać w roku 2015. W 2016 r. pomimo braku zmian w stawkach podatkowych wydajność fiskalna podatków konsumpcyjnych wyraźnie zaczęła się poprawiać. Polegały one na wdrażaniu tzw. pakietu uszczelniającego, czy kaucji gwarancyjnej. Wprowadzono zmiany w Kodeksie karno-skarbowym i Ordynacji podatkowej³⁸⁷. Pozytywne początkowe rezultaty przyniosło zastosowanie już w 2011 r. i stopniowe rozszerzanie do kolejnych rodzajów obrotu transakcji tzw. odwrotnego obciążenia podatkowego VAT.

Próby likwidowania lapsusów prawnych pojawiły się już wówczas, gdy dostrzeżono niezamierzone przez ustawodawcę ułatwienia ucieczki przed PIT CIT spółkom komandytowo-akcyjnym. Prawo do uprzywilejowanego opodatkowania tych spółek trwało do końca 2013 r. Spółki komandytowo-akcyjne nie były bowiem podatnikami podatku dochodowego od osób prawnych, gdyż byli nimi tylko wspólnicy takiej spółki. Mieli oni obowiązek zapłacenia podatku dochodowego PIT w momencie wypłacenia dywidendy ze spółki. Zaowocowało to szybkim przyrostem liczby spółek działających właśnie w tej formie organizacyjno-prawnej, z 9 w 2002 r. do 43 w 2005 r. i ponad dwóch tysięcy w 2013 r.³⁸⁸

Od 2017 r. wprowadzono dwie stawki sankcji podatkowych, tj. 30%, w uproszczeniu, za nieprawidłowe rozliczenie podatku i 100% od wartości VAT-u w przypadkach ujawnienia oszustwa podatkowego³⁸⁹. Ta niższa sankcja ma zastosowanie w sytuacji, gdy podatnik wykaże zaniżoną kwotę podatku. Gdy organ podatkowy stwierdzi takie zaniżenie, podatnik musi wpłacić podatek prawidłowo ustalony oraz kwotę wynoszącą 30% kwoty zaniżenia zobowiązania. Dotyczy to także podatników, którzy nie złożyli deklaracji podatkowej oraz nie wpłacili kwoty zobowiązania podatkowego.

Może nie być więc wcale przypadkowy związek między radykalnym obniżeniem wydajności fiskalnej VAT, które nastąpiło w 2009 r. (tabela 4) i zniesieniem obowiązującego jeszcze do 2008 r. prawa zawierającego podobne sankcje. Były one przecież zawarte w ustawie z dnia 8 stycznia 1993 r. o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym.³⁹⁰

Ponadto wprowadzono podwyższoną stawkę sankcji w wysokości 100% w odniesieniu do przypadków świadomego uczestnictwa w oszustwach podatkowych polegających na posługiwaniu się fałszywymi fakturami, wystawionymi przez podmiot nieistniejący, stwierdzającymi czynności, które nie miały miejsca, wykazującymi kwoty niezgodne z rzeczywistością, potwierdzającymi czynności pozorne, mające na celu obejście prawa.

W 2017 r. w Kodeksie karnym wprowadzono przepis, na podstawie którego za fałszerstwa podatkowe można skazać na karę pozbawienia wolności nawet do 25 lat i grzywnę do 5 mln zł. Odstraszająco mogła też zadziałać regulacja zawarta w Kodeksie karno-skarbowym przewidująca grzywny albo pozbawienie wolności na czas ponad rok, lub obu kar łącznie za wystawianie i posługiwanie się fakturą przewyższającą kwotę 12-krotności minimalnego wynagrodzenia.

³⁸⁶ O przyczynach i skutkach ucieczki przed podatkami, w tym sposobach definiowania luki podatkowej w książce pod red. naukową H. Kuzińskiej, *Ucieczka przed podatkami i kontrola podatkowa*, Poltext, Warszawa 2018.

³⁸⁷ W ustawach: z dnia 10 września 1999 r. – Kodeks karny skarbowy (Dz. U. z 2013 r. poz. 186, z późn. zm.) i z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2015 r. poz. 613, z późn. zm.).

³⁸⁸ *Spółki komandytowo-akcyjne z podatkiem CIT w 2014 r.*

<https://ksiegowosc.infor.pl/wiadomosci/143375,Spolki-komandytowoakcyjne-z-podatkiem-CIT-w-2014-r.html> (27.10.19).

³⁸⁹ Ustawa z dnia 1 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2016 poz. 2024).

³⁹⁰ W roku wprowadzenia tej ustawy sankcje wynosiły nawet 500%. Obowiązujące tu przepisy przedstawiono w uproszczeniu, gdyż ustawa dużo precyzyjniej opisuje te sytuacje. Por. A. Dmowski, *Sankcje podatkowe, karne skarbowe oraz karne za nieprawidłowości w zakresie rozliczania podatku VAT*. Referat na Konferencję 26 września 2017 r. pt. *25-lecie podatku od towarów i usług – doświadczenie i przyszłość*, Sejm – Komisja Finansów Publicznych.

Zauważalna poprawa wydajności systemu podatkowego od 2016 r. wynikająca z jego lepszej szczelności mogła wynikać z wprowadzenia obowiązku raportowania prowadzonej działalności w ramach Jednolitego Pliku Kontrolnego, ale także fakultatywnego tzw. *Split payment*, czyli podzielonej płatności VAT.³⁹¹ Od lipca 2016 r. JPK_VAT mają obowiązek przekazywać tzw. duzi podatnicy VAT, a od 1 stycznia 2017 r. również tzw. mali i średni podatnicy VAT. Od 1 stycznia 2018 r. już wszyscy podatnicy zostali objęci tym obowiązkiem. Obowiązek raportowania połączony z obowiązkiem ewidencjonowania transakcji na kasach fiskalnych online może w przyszłości stać się radykalnym sposobem uszczelniania systemu³⁹².

W 2016 r. wprowadzony został tzw. pakiet paliwowy, który przyniósł rezultat istotnego wzrostu legalnej sprzedaży paliw płynnych³⁹³. Uzasadnieniem dla niego była świadomość, że to właśnie akcyza i VAT na paliwa płynne były w dużej mierze przyczyną nieszczelności podatków konsumpcyjnych. Polegała ona na nagminnym wprowadzaniu do obrotu tańszej benzyny bez akcyzy i VAT.

Trzeba też wspomnieć o przeprowadzonej w 2017 roku reformie administracji podatkowej, skarbowej i celnej, która mogła usunąć przynajmniej niektóre słabości systemu podatkowego³⁹⁴.

Także w 2016 r. do Ordynacji podatkowej wprowadzono tzw. klauzulę generalną unikania opodatkowania³⁹⁵. Korzystając z doświadczeń światowych, ustawodawca za unikanie opodatkowania uznał takie sztuczne transakcje³⁹⁶, z wykorzystaniem których podatnik zamierza osiągnąć korzyść podatkową sprzeczną z celem przepisów podatkowych³⁹⁷.

Podane tu przypadki uszczelniania systemu podatkowego tak bardzo pokrywają się z okresami poprawy lub pogorszenia fiskalnej wydajności systemu podatkowego, że można sformułować przypuszczenie, że to właśnie one są czynnikami wpływającymi w największym stopniu na wydajność systemu podatkowego a nie wysokość stawek, na które wskazuje się w Krzywej Laffera. Inaczej mówiąc granice opodatkowania nie wyznaczała wysokość stawki opodatkowania, lecz szczelność systemu podatkowego.

Podsumowanie i wnioski

Z przedstawionych rozważań na temat granicy opodatkowania wyznaczonej przez Krzywą Laffera wynika, że pod pewnymi warunkami może ona mieć praktyczne zastosowanie w odniesieniu do podatków konsumpcyjnych. Po 2011 r. zaobserwowano bowiem, że zwiększanie stawek podatkowych, owocuje zmniejszaniem wpływów, zgodnie z opisem przebiegu prawej strony wykresu, jednak ten związek jest słaby. Jednocześnie przy niezmiennych stawkach z powodu uszczelniania systemu od 2016 r. następowało podwyższanie fiskalnej wydajności systemu. Przyczyną było podjęcie szeregu zmian prawno-organizacyjnych powodujących uszczelnienie systemu zasilania w podatki konsumpcyjne. Natomiast w przypadku podatku dochodowego od osób fizycznych zaobserwowano występowanie istotnego związku między wysokością stawki minimalnej i wydajnością fiskalną tego podatku. W przypadku podatku dochodowego od osób prawnych, gdzie nie ma instytucji płatnika podatku jak zwykle to ma miejsce w przypadku PIT, takiego związku już nie zaobserwowano.

Nie oznacza to, że rozumowanie zawarte w Krzywej Laffera nie ma współcześnie ciekawego zastosowania. Nie powinno się tylko upraszczać go do zalecenia: administracja publiczna ma obowiązek obniżyć podatki, by uzyskać wyższe wpływy fiskalne i lepsze wykorzystanie zasobów. Można posłużyć się tą Krzywą do obserwacji zmian zachodzących w systemie podatkowym stosując następujący schemat:

- gdy wzrost stawek podatkowych powoduje zmniejszanie wpływów podatkowych – usytuowany jest on na Krzywej Laffera po prawej stronie i należy skoncentrować działania na uszczelnianiu prawno-organizacyjnym systemu (przypadek omówiony w opracowaniu),

- gdy wzrost stawek podatkowych powoduje wzrost wpływów podatkowych (sytuacja nie zaobserwowana w opracowaniu) – na Krzywej Laffera dany system znajduje się po lewej stronie wykresu. Należy wówczas tylko obserwować współmierność procesu podnoszenia stawek i wzrostu wpływów podatkowych uważając, by niepotrzebnie nie ograniczały wydatków prywatnych,

³⁹¹ Wzór podano na stronie Biuletynu Informacji Podatkowej Ministerstwa Finansów.

³⁹² M. Hasny-Łoń, *Ograniczanie szarej strefy przy pomocy kas rejestrujących i Jednolitego Pliku Kontrolnego*, w: H. Kuzińska red naukowa, *Ucieczka przed podatkami*, op. cit.

³⁹³ Pakiet paliwowy rujnuje szarą strefę, Bankier.pl <https://www.bankier.pl/wiadomosc/Pakiet-paliwowy-demoluje-szara-strefe-7502051.html> (26.10.2019).

³⁹⁴ Por. M. Beldzikowski, *Polska administracja podatkowa* w: red. H. Kuzińska, *Ucieczka przed podatkami*, op. cyt.

³⁹⁵ 15 lipca 2016 r. weszły w Polsce w życie przepisy działu IIIa Ordynacji podatkowej wprowadzające tę klauzulę do polskiego porządku prawnego.

³⁹⁶ Por. R. Piekarz i G. Kujawski w rozdziałach o cenach transferowych i transakcjach pozornych w: red. naukowa H. Kuzińska, *Ucieczka przed podatkami*, op. cit.

³⁹⁷ G. Kujawski, *Klauzula generalna unikania opodatkowania. Komentarz do zmian w ordynacji podatkowej*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2017, s. 115–121.

- gdy obniżanie stawek podatkowych powoduje zmniejszanie wpływów podatkowych – system usytuowany jest po lewej stronie Krzywej Laffera i wymaga zastanowienia czy osiągnęte zostają tymi działaniami założone cele społeczne i gospodarcze,

- gdy obniżanie stawek podatkowych powoduje zwiększanie wpływów publicznych (nie zaobserwowany w opracowaniu) – system usytuowany jest po prawej stronie wykresu i w dalszych działaniach trzeba odnaleźć punkt przesilenia, tj. wysokość stawek umożliwiających przejście na lewą stronę wykresu, by podatki nie wywoływały efektu spustoszenia w gospodarce.

Gdy stawki podatkowe nie zmieniają się a wpływy podatkowe z poszczególnych rodzajów podatków zwiększają się lub zmniejszają, manifestuje się prawdopodobnie zjawisko opisane w opracowaniu. Polega ono na tym, że wzrost wydajności fiskalnej wcale nie wynika ze stosowanych stawek, lecz ze zmian prawno-organizacyjnych dokonywanych w systemie, zmniejszających możliwości skutecznej, nie rodzącej konsekwencji ucieczki przed podatkami.

Trzeba podkreślić, że do wyznaczania granic opodatkowania i ich interpretacji konieczne jest oddzielne analizowanie podatków dochodowych i konsumpcyjnych. Zapewne słabością proponowanego podejścia do wyznaczania granic opodatkowania jest to, że nie możemy ich dostrzec przed zmianą stawek. Zawsze jednak można ich bliskość testować przy niezmiennych stawkach poprzez uszczelnianie systemu podatkowego.

Literatura i źródła Internetowe

- Dmowski A., *Sankcje podatkowe, karne skarbowe oraz karne za nieprawidłowości w zakresie rozliczania podatku VAT*. Referat na Konferencję 26 września 2017 r. pt. 25-lecie podatku od towarów i usług – doświadczenie i przyszłość, Sejm – Komisja Finansów Publicznych.
- Eurostat
- Gomułowicz A., *Ochrona wolności i praw ekonomicznych a granice opodatkowania – zasady i kontrowersje*, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny rok LXVII - zeszyt 3 – 2005
- <https://ksiegowosc.infor.pl/wiadomosci/143375,Spolki-komandytowoakcyjne-z-podatkiem-CIT-w-2014-r.html> (27.10.19).
- Kołodko G.W., *Nowy Pragmatyzm, czyli ekonomia i polityka dla przyszłości*, <http://www.pte.pl/pliki/2/12/Nowypragmatyzm.pdf>
- Kujawski G., *Klauzula generalna unikania opodatkowania. Komentarz do zmian w ordynacji podatkowej*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2017
- Kuzińska H. red. naukowa, *Ucieczka przed podatkami i kontrola podatkowa*, Poltext, Warszawa 2018
- *Pakiet paliwowy rujnuje szarą strefę*, Bankier.pl <https://www.bankier.pl/wiadomosc/Pakiet-paliwowy-demoluje-szara-strefe-7502051.html> (26.10.2019).
- Piketty T., *Ekonomia nierówności*, Wyd. Krytyki Politycznej, Warszawa 2015
- *Spółki komandytowo-akcyjne z podatkiem CIT w 2014 r.*
- Stiglitz J.E., *Ekonomia sektora publicznego*, PWN 2004
- *Ustawa z dnia 1 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2016 poz. 2024)*

REGULACYJNE UWARUNKOWANIA FUNKCJONOWANIA FUNDACJI PROWADZĄCYCH DZIAŁALNOŚĆ GOSPODARCZĄ

Streszczenie: Swoboda działalności fundacji zagwarantowana jest w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Co do zasady podmioty trzeciego sektora, do których fundacje należą, powinny realizować działania wynikające z użyteczności społecznej celów, dla których realizacji zostały powołane. Co do zasady również fundacje finansują swe działania ze środków pozyskanych od fundatora lub darczyńców, jednakże nie zabrania się fundacjom prowadzenia działalności gospodarczej w celu uzyskiwania funduszy na realizację celów statutowych. Jednakże prowadzenie działalności gospodarczej przez fundację rodzi konieczność uzyskania przez podmiot statusu przedsiębiorcy, co skutkuje daleko idącymi konsekwencjami w postaci konieczności stosowania prawa właściwego dla przedsiębiorców, które w swej istocie zakłada działalność gospodarczą prowadzącą do maksymalizacji wartości podmiotu a nie realizację celów społecznych. Powstaje zatem swoistego rodzaju dychotomia celów fundacji i celów działalności gospodarczej. Artykuł traktuje o warunkach, zasadach i dylematach funkcjonowania fundacji prowadzących działalność gospodarczą jako podmiotów ukierunkowanych społecznie i gospodarczo jednocześnie.

Słowa kluczowe: fundacje, regulacja, działalność gospodarcza

Summary: The freedom of the foundation's operation is guaranteed in the Constitution of the Republic of Poland. The Third sector entities (to which foundations belong) should in general implement activities resulting from the social goals. As a rule, foundations finance their activities using funds obtained from the founders or donors, but foundations aren't forbidden to conduct business activities in order to obtain funds for achieving their statutory objectives. However, conducting a business by the foundation involves the status of an entrepreneur. It leads to far-reaching consequences in the form of the need to apply the law of entrepreneurs. In essence, this law assumes economic activity as an activity leading to maximisation of the value of the entity rather than achieving social goals. This creates a kind of dichotomy of the foundation's and the economic activity's goals. The article deals with the conditions, rules and dilemmas in functioning of foundations which conduct economic activity as entities targeted economically as well as socially.

Key words: foundations, regulation, economic activity

Wstęp

Państwo jako twór społeczno-gospodarczy w pierwszej kolejności odpowiada za cele społeczne, jednakże sposób ich realizacji może być różny. Państwo zachowuje zatem realizację celów publicznych takich jak bezpieczeństwo wewnętrzne i zewnętrzne we własnej gestii, może również samodzielnie realizować cele społeczne i/lub dopuścić sektor prywatny do realizacji wybranych celów społecznych, takich jak np. edukacja, czy służba zdrowia. Realizacja celów społecznych i zaspokajanie określonych potrzeb istotnych dla społeczeństwa, napotyka jednak bariery wynikające z preferowania przez poszczególne jednostki potrzeb o innych cechach. Względy ekonomiczne i społeczne zmuszają państwo do ograniczenia swobody wyboru konsumpcji dóbr i usług i przeznaczanie części produktu krajowego na zestandaryzowane spożycie zbiorowe. W tym przypadku pieniężny podział dokonuje się za pośrednictwem funduszy publicznych, głównie budżetu państwa, natomiast w miarę wzrostu dobrobytu oraz ogólnego rozwoju społeczno-gospodarczego określone potrzeby, mogą być finansowane z indywidualnych dochodów obywatela, stwarzając mu tym samym większą swobodę wyboru³⁹⁸ lub (w szczególności w tych przypadkach, w których istnieje ryzyko, że sposób zaspokajania przez państwo jest lub będzie niewystarczający) do realizacji celów społecznych prowadzić może działalność tzw. trzeciego sektora.

„Trzeci sektor to wszystkie formy działań społecznych mieszczące się pomiędzy państwem a rynkiem. Trzeci sektor nazywa się także sektorem obywatelskim, sektorem społecznym, a także sektorem pozarządowym”³⁹⁹ - do tego sektora należą między innymi fundacje. Trzeci sektor w Polsce aktualnie liczy ok. 143 tysiące organizacji różnego typu. Są to przede wszystkim stowarzyszenia – jest ich 117 tysięcy i fundacje jest ich ok. 26 tysięcy. Przeciętna organizacja tego typu działa od około 10 lat. W 2018 roku liczba organizacji najmłodszych, działających krócej niż 5 lat, była zbliżona do liczby organizacji o najdłuższym, ponad 15-letnim stażu działania. Struktura „wieku” aktywnych organizacji w Polsce wskazuje na sukcesywne wydłużanie się czasu ich działania. Jeszcze 10 lat temu organizacji o najkrótszym stażu działania było ponad 3-krotnie więcej niż organizacji najstarszych. Dziś te proporcje są sobie równe – jest ich po ok. 30%. Można

³⁹⁸ S. Owsiak, *Finanse publiczne, współczesne ujęcie*. WN PWN, Warszawa 2017, s. 37

³⁹⁹ Portal Organizacji Pozarządowych, www.ngo.pl, dostęp 30.07.2019

zatem zauważyć, że sektor „dojrzewa”, o czym świadczy coraz większy udział organizacji najstarszych.⁴⁰⁰ Struktura podmiotowa według źródeł przychodu wskazuje, że 7% organizacji prowadzi działalność gospodarczą⁴⁰¹ w celu uzyskiwania przychodów pozwalających realizować cele społeczne. Zatem można wnioskować, że podmiotów trzeciego sektora prowadzących działalność gospodarczą jest ok 10 tysięcy – niby niewiele z punktu widzenia udziału jednakże liczba znacząca na tyle, aby można było mówić o konieczności systemowego i regulacyjnego podejścia do specyfiki tego typu podmiotów.

Regulacyjny wymiar statutu fundacji

W polskich uwarunkowaniach regulacyjnych zapewnienie swobody działalności fundacji znalazło odzwierciedlenie wprost w akcie regulacyjnym najwyższej wagi jakim jest konstytucja, w której zawarto następujący zapis: „Rzeczpospolita Polska zapewnia wolność tworzenia i działania związków zawodowych, organizacji społecznozawodowych rolników, stowarzyszeń, ruchów obywatelskich, innych dobrowolnych zrzeszeń oraz fundacji”⁴⁰² oraz w ustawie szczegółowej – Ustawa o fundacjach.⁴⁰³ Katalog celów społecznych, dla realizacji których można tworzyć fundacje został sprecyzowany w pierwszym artykule przywołanej ustawy w następujący sposób: „Fundacja może być ustanowiona dla realizacji zgodnych z podstawowymi interesami Rzeczypospolitej Polskiej celów społecznie lub gospodarczo użytecznych, w szczególności takich, jak: ochrona zdrowia, rozwój gospodarki i nauki, oświata i wychowanie, kultura i sztuka, opieka i pomoc społeczna, ochrona środowiska oraz opieka nad zabytkami”⁴⁰⁴ W ustawie tej zawarte są podstawowe regulatory funkcjonowania fundacji sprowadzające się do określenia katalogu podmiotów mogących tworzyć fundacje, miejsca siedziby, sposobu oświadczenia woli ustanowienia fundacji, celów i majątku fundacji oraz podstawowego aktu prawnego regulującego funkcjonowanie fundacji jakim jest obowiązkowo tworzony statut.⁴⁰⁵

Zgodnie z zapisami ustawy o fundacjach obowiązek ustanowienia statutu jako podstawowego dokumentu określającego regulacyjny wymiar porządku funkcjonalnego fundacji został nałożony na fundatora. Fundator stanowiąc fundację (osobiście lub przez wskazaną osobę fizyczną lub prawną⁴⁰⁶) musi określić statut, w ramach którego obligatoryjnie muszą zostać zawarte postanowienia definiujące jej nazwę, siedzibę i majątek, cele, zasady, formy i zakres działalności, skład i organizację zarządu, sposób powoływania oraz obowiązki i uprawnienia tego organu i jego członków. Ponadto statut, zgodnie z ustawą, może określać również inne postanowienia, w szczególności dotyczące prowadzenia przez fundację działalności gospodarczej (przy czym fundacja, która ma prowadzić działalność na terenie jednego województwa, powinna mieć siedzibę na terenie województwa objętego działalnością tej fundacji), dopuszczalności i warunków jej połączenia z inną fundacją, zmiany celu lub statutu, a także przewidywać tworzenie obok zarządu innych organów fundacji.⁴⁰⁷ Jeśli statut stanowi o możliwości prowadzenia działalności gospodarczej przez fundację to należy pamiętać, że ustawowo zakres tej działalności nie jest określony dziedzinowo lecz zdefiniowana jest jej skala. Skala ta nie może przekraczać potrzeb wymaganych przez realizację celów, dla których fundacja została powołana. Działalność ta może być realizowana przy użyciu ustawowo zdefiniowanej minimalnej wartości majątku na poziomie wynoszącym jeden tysiąc złotych.⁴⁰⁸ Takie ustawowe uregulowanie z jednej strony otwiera przed fundatorem możliwości szerszego spektrum pozyskiwania środków na realizację celów fundacji przez jej aktywność gospodarczą, z drugiej natomiast stanowi wyzwanie, gdyż wpłata w wymiar celów fundacji regulatory charakterystyczne dla przedsiębiorstw.

Prowadzenie działalności gospodarczej przez fundację rodzi konieczność uzyskania przez podmiot statusu przedsiębiorcy, co rodzi daleko idące konsekwencje w postaci konieczności stosowania prawa przedsiębiorców, które w swej istocie zakłada działalność gospodarczą prowadzącą co maksymalizacji wartości podmiotu a nie realizację celów społecznych. Powstaje zatem swoistego rodzaju dychotomia celów fundacji i celów działalności gospodarczej. Jednocześnie działanie fundacji prowadzących działalność gospodarczą wpisuje się w kilka wymiarów funkcjonowania państwa (wymiar administracyjny, społeczny i gospodarczy), gdyż wchodzą one w liczne interakcje, zarówno z państwem, społeczeństwem (beneficjenci, pracownicy, wolontariusze) jak i podmiotami świadczącymi usługi na ich rzecz i dostarczającymi im dobra w ramach prowadzonej działalności gospodarczej – rys. 1.

⁴⁰⁰ B. Charycka, M. Gumkowska, *Kondycja organizacji pozarządowych 2018*. Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa 2019, s. 9.

⁴⁰¹ Ibidem, s. 40.

⁴⁰² Art. 12 *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.* Dz.U.1997.78.483

⁴⁰³ *Ustawa o fundacjach z dnia 5 kwietnia 1998 roku z późn. zm.*, Dz. U. z 2018, poz. 1491.

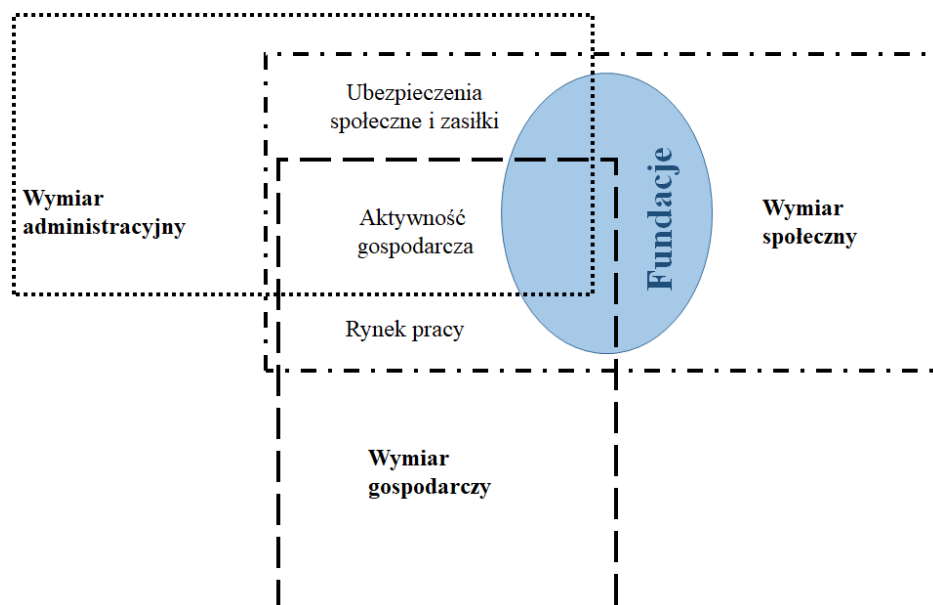
⁴⁰⁴ Ibidem, art. 1.

⁴⁰⁵ Ibidem art. 2 i 3.

⁴⁰⁶ Ibidem art. 6

⁴⁰⁷ Ibidem art. 5 p. 1 i 3.

⁴⁰⁸ Ibidem art. 5 p. 5.



Rysunek 1. Fundacje w systemie społeczno-gospodarczym państwa

Źródło: Opracowanie własne na podstawie A. Letkiewicz, *Samoregulacja w symetryzacji systemów przedsiębiorstw*. Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2013, s. 90.

Funkcją celu podmiotów gospodarujących (przedsiębiorstw zorganizowanych w formie spółki, które podobnie jak fundacje posiadają osobowość prawną⁴⁰⁹) jest w długiej perspektywie maksymalizacja swojej wartości rynkowej, w krótkiej natomiast maksymalizacja zysku, co prowadzi za zwyczaj do stałego jej rozszerzania. Zapis ustawowy odnoszący się do skali działalności gospodarczej fundacji ewidentnie wyłącza takie rozumienie funkcji celu działalności gospodarczej fundacji sprowadzając go na plan dalszy. Dlatego też rozumienie takie powinno znaleźć odzwierciedlenie w uregulowaniach wewnętrznych fundacji, w szczególności w zapisach dotyczących pracy zarządu. Zwarzywszy, że istnieje ustawowy obowiązek określenia składu i organizacji zarządu, sposobu powoływania oraz obowiązków i uprawnień tego organu i jego członków istotnym staje się sposób tego uregulowania. Zasadnym jest zatem, że względu na istotność statutu i ściśle określoną procedurę jego zmiany (również zdefiniowaną w statucie), zastosowanie rozwiązania zmierzającego do zapisu regulacyjnego w statucie dotyczącego fundamentów funkcjonowania zarządu, czyli:

- jego liczebności
- sposobu wyboru poszczególnych jego członków,
- czasu trwania kadencji,
- uprawnień poszczególnych członków do samodzielnej lub warunków łącznej reprezentacji fundacji na zewnątrz,
- delegacji do regulaminu pracy zarządu, który powinien zawierać szczegółowe dopracowanie zasad pracy zarządu takie jak np. konieczność organizacji posiedzeń z określoną częstotliwością, zasady dokumentowania jego pracy itp. włącznie z uprawnieniami dotyczącymi zasad prowadzenia i oceny działalności gospodarczej w kontekście realizacji celów społecznych.

Podobną zasadę należy zastosować w odniesieniu do ustawowego obowiązku określenia zasad, form i zakresu działalności fundacji, co w pierwszej kolejności wiąże się z koniecznością jasnego określenia celów, dla realizacji których fundacja została powołana. W przypadku prowadzenia działalności gospodarczej obszar ten nabiera wymiaru szczególnego ze względu na dwie kwestie. Pierwszą jest zwolnienie z opodatkowania podatkiem dochodowym zysku wypracowanego przez fundację w ramach działalności gospodarczej, który z istoty, i co do zasady działania fundacji, *in extenso* nie powinien wystąpić. Określenie celów działania fundacji zawarte w statucie pod kątem uprawnień podatkowych musi być precyzyjne, jasne i nie budzące wątpliwości, gdyż organy podatkowe nie są uprawnione do dokonywania wykładni zapisów statutu. Przedmiotowy zakres zwolnienia z podatku dochodowego wynika z ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych⁴¹⁰ (fundacja podlega obowiązkowi wpisu do Krajowego Rejestru Sądowego i uzyskuje osobowość prawną z chwilą wpisania do Krajowego Rejestru Sądowego⁴¹¹) dotyczy zysków wypracowanych z działalności gospodarczej przeznaczonych na realizację celów statutowych i obejmuje działalność: ⁴¹²

- naukową, naukowo-techniczną,
- oświatową, w tym również polegającą na kształceniu studentów,
- kulturalną,
- w zakresie kultury fizycznej i sportu,

⁴⁰⁹ Zastosowanie takiej analogii można również uzasadnić porównywalnością skali działalności gospodarczej spółki z ograniczoną odpowiedzialnością i fundacją.

⁴¹⁰ Ustawa z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych. Tekst jednolity Dz.U.2019.0.865

⁴¹¹ Art. 7 Ustawy o fundacjach z dnia 5 kwietnia 1998 roku, op. cit.

⁴¹² Art. 17 ust.1 pkt 4 Ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych, op. cit.

- ochrony środowiska,
- w zakresie wspierania inicjatyw społecznych na rzecz budowy dróg i sieci telekomunikacyjnej na wsi oraz zaopatrywania wsi w wodę,
- dobroczynności,
- ochrony zdrowia i pomocy społecznej,
- rehabilitacji zawodowej i społecznej inwalidów,
- kultu religijnego.

Z uwagi na fakt sposobu rozliczania się z administracją skarbową w formie zaliczek miesięcznych i ostatecznego ustalania zobowiązania podatkowego po zakończeniu roku obrotowego należy przyjąć, że wygospodarowywany w trakcie roku obrotowego zysk może być rozdysponowywany na realizację celów społecznych - statutowych, w tym samym roku, a więc poprzez działania i w ramach sprawowanego zarządu (co powinno zostać uregulowane w regulaminie pracy zarządu), jak i w postaci wygospodarowanego zysku z roku obrotowego oraz skumulowanego zysku z lat ubiegłych. W przypadku rozdysponowania zysku z roku obrotowego wyliczonego po jego zakończeniu, jak i zysku skumulowanego kwestia ta powinna pozostać w gestii podmiotu wskazanego w statucie przez fundatora (statut może przewidywać również konstituowanie innych organów) i, analogicznie jak w spółkach kapitałowych, nie powinna leżeć w gestii zarządu.

W praktyce, innymi organami występującymi najczęściej w fundacjach (oprócz obligatoryjnego organu w postaci zarządu) są rady fundacji, rady fundatorów i rady programowe. Wyboru ich członków dokonują zazwyczaj fundatorzy spośród osób o uznanym autorytecie, w szczególności zasłużonych dla działalności fundacji. Uprawnienia rady fundacji, rady fundatorów, rady programowej dotyczą zwykle wskazywania kierunków działania fundacji, inicjowania programów lub innych działań o charakterze doradczym i mogą również obejmować kompetencje rozdysponowania wygospodarowanego w danym roku i skumulowanego zysku fundacji. Należy jednak pamiętać, że jeżeli statut przewiduje konieczność powołania określonego organu, wówczas powstaje obowiązek jego utworzenia. Możliwa jest jednak sytuacja, w której statut przewiduje możliwość, ale bez obowiązku ich tworzenia. W praktyce wiąże się to ze sformułowaniem statutu brzmiącym „Fundacja może tworzyć organy”. W tym przypadku tryb, zasady tworzenia i powoływania organów zależą od treści statutu,⁴¹³ w tym również możliwa jest delegacja do regulaminów szczegółowych pracy tych organów.

Analogia do spółek kapitałowych może mieć zastosowanie w jeszcze jednej kwestii, mianowicie z ramienia fundatora w celach kontrolnych dotyczących stosowania przepisów prawa podatkowego (w głównej mierze CIT, Vat i innych, takich jak np. podatku od spadków i darowizn), ale i rachunkowego zasadne jest ustanowienie, w ramach statutowych zasad działania fundacji, organu kontrolnego w postaci komisji rewizyjnej. Zakres obowiązków i kompetencji komisji rewizyjnej może bazować na zapisach właściwych dla spółek, w ramach których istnieje możliwość lub obowiązek tworzenia takiego organu kontrolnego (umowa spółki z o.o. może ustanowić radę nadzorczą lub komisję rewizyjną albo oba te organy⁴¹⁴). W ramach prawa spółek kapitałowych kompetencje komisji rewizyjnej sprowadzają się do oceny sprawozdań i wniosków zarządu dotyczących podziału zysku lub pokrycia straty, a także składanie zgromadzeniu wspólników corocznego pisemnego sprawozdania z wyników tej oceny.⁴¹⁵ W przypadku fundacji w rolę zgromadzenia wspólników (które dla spółki jest organem właścicielskim) wpisuje się fundator jednoosobowy lub wieloosobowy w postaci osób fizycznych lub prawnych lub określona w statucie rada. Opiniowanie sposobu podziału wygospodarowanego zysku rozwiązuje kwestię weryfikacji sposobów i poziomu przeznaczania zysku na cele społeczne fundacji.

Jak zostało stwierdzone wcześniej aktualnie można zauważyć proces wydłużania się okresu życia fundacji, jednakże należy założyć, że każdy byt gospodarczy czy społeczny kiedyś zakończy swą działalność. Tu ustawa o fundacjach wyznacza warunki, w których obligatoryjnie powinna zostać zakończona działalność fundacji i sprowadzają się one do sytuacji, w której został osiągnięty cel fundacji lub zostały wyczerpane środki finansowe i majątek fundacji. Wymóg likwidacji fundacji w tych przypadkach został tak silnie obwarowany, że w ustawie została zwarta delegacja do właściwego ministra lub starosty⁴¹⁶ w zakresie konieczności wystąpienia z wnioskiem o likwidację, gdy zostaną wyczerpane przesłanki takowej, a gdy zarząd lub inny organ fundacji się z nich nie wywiązuje.⁴¹⁷ W przypadku fundacji nie prowadzącej działalności gospodarczej stwierdzenie braku środków finansowych i majątkowych jest stosunkowo proste, natomiast w przypadku prowadzenia tejże sytuacja się komplikuje, choć nie jest nieidentyfikowalna. Wynika to z faktu cechy immanentnej prowadzenia działalności gospodarczej jaką jest ryzyko, w tym ryzyko niewypłacalności w wyniku decyzji podjętych przez zarząd. Należy tu zwrócić uwagę na rozróżnienie niewypłacalności i utraty płynności. Utrata płynności może mieć charakter przejściowy (krótkotrwały) i wynikać z przyczyny zewnętrznej (brak terminowego otrzymania przez fundację należności) lub błędnych decyzji zarządu dotyczących zarządzania należnościami i zobowiązaniami. W kontekście niewypłacalności brak płynności może być jej pierwszym symptomem.

⁴¹³ *Proces zakładania fundacji oraz stowarzyszeń – wybrane pozytywne aspekty prowadzenia działalności w ramach organizacji pozarządowej*. Broszura z serii „PFC3” Poradniki Fundacji „Consilium” na rzecz trzeciego sektora. Fundacja Rozwoju Przedsiębiorczości „Consilium”, Kraków 2011, s. 21.

⁴¹⁴ Art. 213. *Ustawy z dnia 15 września 2000 r. - Kodeks spółek handlowych*. Tekst jednolity Dz.U.2019.0.505

⁴¹⁵ Ibidem art. 221.

⁴¹⁶ O wpisaniu fundacji do Krajowego Rejestru Sądowego sąd zawiadamia ministra właściwego ze względu na zakres jego działania oraz cele fundacji, oraz właściwego ze względu na siedzibę fundacji starostę przysyłając jednocześnie statut, a fundacja corocznie składa właściwemu ministrowi sprawozdanie ze swojej działalności.

Art. 12 *Ustawy o fundacjach z dnia 5 kwietnia 1998 roku*, op. cit.

⁴¹⁷ Art. 15 *Ustawy o fundacjach z dnia 5 kwietnia 1998 roku*, op. cit.

Mimo, że zgodnie z prawem fundacja gwarantuje mocniejsze ograniczenie odpowiedzialności członków zarządu względem podmiotów trzecich z tytułu zaciągniętych zobowiązań prywatnoprawnych aniżeli przykładowo spółka z ograniczoną odpowiedzialnością, gdyż ustawa o fundacjach nie zawiera konstrukcji podobnej do wypracowanej przez ustawodawcę w kodeksie spółek handlowych, to w sytuacji, gdy fundacja prowadzi działalność gospodarczą obok prowadzonej działalności pożytku publicznego zastosowanie do niej mają przepisy prawa upadłościowego i naprawczego i uzyskuje ona zdolność upadłościową. Co za tym idzie, w sytuacji zaistnienia podstaw do ogłoszenia upadłości fundacji (przez, które należy rozumieć jej niewypłacalność polegającą na braku spłaty wymagalnych zobowiązań pieniężnych lub gdy zobowiązania organizacji przekroczą wartość jej majątku, nawet wówczas, gdy na bieżąco te zobowiązania są regulowane), to po stronie członków zarządu fundacji spoczywa obowiązek zgłoszenia w sądzie (w terminie dwóch tygodni od dnia, w którym wystąpiła niewypłacalność) wniosku o ogłoszenie upadłości. Bardzo istotną kwestią w takiej sytuacji pozostaje, że w przypadku braku realizacji wskazanego obowiązku przez zarząd fundacji osoby odpowiedzialne za jego wykonanie (członkowie zarządu) mogą ponosić odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną wierzycielom wskutek niezłożenia wniosku. Odpowiedzialność tych osób pozostaje odpowiedzialnością odszkodowawczą, więc każdorazowo wierzyciele pozostają zmuszeni do wykazania przed sądem winy członka zarządu w niezłożeniu wniosku o upadłość w terminie, poniesionej szkody oraz związku przyczynowego, pomiędzy działaniem lub zaniechaniem członka zarządu a zaistnieniem poniesionej szkody - szkoda, której dochodzić może wierzyciel stanowić będzie wartość niezrealizowanych przez fundację zobowiązań.⁴¹⁸ Kwestia ta wzmacnia konieczność racjonalnego stanowienia przez fundatora możliwości prowadzenia działalności gospodarczej przez fundację w ogóle, jak też racjonalnego uregulowania w statucie zasad jej prowadzenia oraz miejsca i roli zarządu fundacji jak i innych jej organów, w tym rady oraz komisji rewizyjnej, gdyż ma to swe konsekwencje w dwóch niezwykle istotnych obszarach regulacji funkcjonowania fundacji jakimi są wymiar społeczny i ekonomiczno-finansowy.

Spółeczny wymiar regulacji funkcjonowania fundacji

Spółeczny wymiar regulacji funkcjonowania fundacji prowadzącej działalność gospodarczą wynika z ustawowego warunku stanowienia fundacji, gdyż jak zostało wspomniane wcześniej fundacje mogą być tworzone dla realizacji celów użytecznych społecznie. Z regulacyjnego punktu widzenia sprowadza się to do umiejętności identyfikacji potrzeb społecznych w wymiarze sposobów i zasad realizacji celu fundacji ustanowionego w statucie. Jest to najistotniejszy obszar regulacyjny ze społecznego punktu widzenia, gdyż porządkuje sferę warunków dostępności środków finansowych lub świadczeń rzeczowych dla beneficjentów fundacji. Tu jednakże wskazać należy, że nie wszystkie sposoby realizacji świadczeń na rzecz beneficjentów mogą wynikać ze swobodnych postanowień wykonawczych fundatora lub zarządu fundacji (proces samoregulacji funkcjonalnej). W wielu przypadkach konieczna staje się realizacja celów we współpracy z innymi podmiotami lub osobami (fizycznymi lub prawnymi) np. darczyńcami, co skutkuje koniecznością stosowania i przenoszenia regulatorów występujących w tych podmiotach. Proces ten z funkcjonalnego punktu widzenia nazywa się procesem adaptacji i wraz z umiejętnością samoregulacji stanowi podstawę budowania równowagi społecznej fundacji.

Równowaga społeczna fundacji prowadzącej działalność gospodarczą nabiera zatem czworakiego wymiaru. Po pierwsze wymiaru umiejętności stanowienia równowagi wewnętrznej wolontariuszy i zarządu postrzeganej przez pryzmat celu społecznego (równowaga ta właściwa jest dla wszystkich podmiotów trzeciego sektora, w tym fundacji). Po drugie równowagi wewnętrznej wynikającej z umiejętności radzenia sobie z zasadami wykonywania pracy na rzecz fundacji. W tym wymiarze szczególnym obszarem jest zatrudnianie pracowników (wolontariat możliwy jest do zastosowania we wszystkich podmiotach *non profit* lecz nie powinien mieć zastosowania do części związanej z prowadzeniem działalności gospodarczej). Po trzecie równowagi zewnętrznej w interakcji z fundatorem i organami przez niego ustanowionymi (wymiar właściwy dla wszystkich podmiotów, szczególności fundacji prowadzącej działalność gospodarczą nadaje fakt możliwości rozdysponowywania na cele społeczne wygenerowanego zysku). Wreszcie po czwarte równowagi zewnętrznej w wymiarze podmiotów, z którymi fundacja współpracuje w zakresie realizacji celów społecznych, a w przypadku fundacji prowadzącej działalność gospodarczą również w odniesieniu do podmiotów, z którymi współpracuje w wymiarze osiągnięcia jej celów.

Równowaga społeczna w wymiarze zewnętrznym fundacji, dla większości fundacji, nie stanowi problemu - jej budowanie bazuje na potrzebach społecznych i zaufaniu społecznym, jednakże z funkcjonalnego punktu widzenia najistotniejsza jest równowaga wewnętrzna, gdyż to ona warunkuje równowagę zewnętrzną. Dla fundacji nie prowadzących działalności gospodarczej budowanie równowagi wewnętrznej polega, w głównej mierze, na znalezieniu osób, które czują w sobie powołanie do realizacji celów społecznych w formie wolontariatu lub zatrudnienia. Równowaga oparta o wolontariat bazuje na regulatorach skodyfikowanych i określonych w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.⁴¹⁹ W myśl przepisów tej ustawy wolontariusze mogą m. in.⁴²⁰

- wykonywać świadczenia na rzecz określonych w ustawie podmiotów (m.in. organizacji pozarządowych w zakresie pożytku publicznego, z wyłączeniem prowadzonej przez nie działalności gospodarczej, oraz na rzecz innych podmiotów, które mogą prowadzić działalność pożytku publicznego, a także na rzecz organów administracji publicznej, z wyłączeniem prowadzonej przez nie działalności gospodarczej),

⁴¹⁸ *Proces zakładania fundacji oraz stowarzyszeń...*, op. cit., s. 12.

⁴¹⁹ *Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*. Dz. U. 2003 Nr 96 poz. 873 z późn. zmianami.

⁴²⁰ Ogólnopolska Sieć Centrów Wolontariatu. <http://wolontariat.org.pl/strefa-korzystajacych/cykl-wspolpracy/przygotowanie/aspkty-formalno-prawne>. Dostęp 06.08.2019.

- zawrzeć porozumienie wolontariackie z podmiotem, na rzecz którego wykonują świadczenia (do 30 dni porozumienie może być zawarte ustnie, ale na żądanie wolontariusza lub po upływie 30 dni powinno być zawarte na piśmie); w porozumieniu tym powinny znaleźć się takie istotne elementy jak czas wykonywanej pracy oraz zakres obowiązków i zapis dotyczący możliwości jego rozwiązania; można zawrzeć również kwestie zobowiązania i zasad zwrotu kosztów podróży albo oświadczenie wolontariusza, że zwalnia on organizację z tego obowiązku,
- otrzymać zaświadczenie o wykonywaniu przez nich świadczeń na rzecz danej organizacji (wraz z podaniem zakresu tych świadczeń).

Korzystanie z pomocy wolontariuszy zatem może mieć miejsce wyłącznie do realizacji celów społecznych, a przepisy nakładają na fundację określone obowiązki. I tak konieczne jest poinformowanie wolontariusza o ewentualnym ryzyku dla zdrowia i bezpieczeństwa związanym z wykonywanymi świadczeniami oraz o zasadach ochrony przed zagrożeniami, zapewnienie wolontariuszowi bezpiecznych i higienicznych warunków wykonywania przez niego świadczeń, w tym – w zależności od rodzaju świadczeń i zagrożeń związanych z ich wykonywaniem – odpowiednie środki ochrony indywidualnej, pokrywanie kosztów podróży służbowych i diet⁴²¹ oraz innych niezbędnych kosztów ponoszonych przez wolontariusza związanych z wykonywaniem świadczeń na rzecz korzystającego. Co do zasad bezpiecznego i higienicznego wykonywania świadczeń oraz zwrotu kosztów podróży służbowych i innych świadczeń należy zaznaczyć, że zasady te powinny być tożsame z zasadami dotyczącymi pracowników w rozumieniu kodeksu pracy i innych przepisów regulujących tę kwestię. Ponadto fundacja powinna poinformować wolontariusza o przysługujących mu prawach i ciążących obowiązkach, zapewnić ubezpieczenie od następstw nieszczęśliwych wypadków wolontariuszom, którzy wykonują świadczenia przez okres nie dłuższy niż 30 dni, wydać, na prośbę wolontariusza, zaświadczenie o wykonaniu przez niego świadczeń. Wykonywanie świadczeń przez wolontariusza (który powinien mieć kwalifikacje i spełniać wymogi odpowiadające rodzajowi wykonywanych zadań, jeżeli takie wymagania wynikają z innych przepisów) powinno być wykonywane osobiście na podstawie porozumienia z zachowaniem należytej staranności i sumienności.⁴²²

Z pewnymi uproszczeniami można stwierdzić, że właściwie różnica między pracownikiem a wolontariuszem dla fundacji sprowadza się do dwóch kwestii. Po pierwsze różne są oczekiwania względem fundacji - wolontariusz wykonuje świadczenie nieodpłatnie natomiast pracownikowi należy się wynagrodzenie za wykonywaną pracę - w konsekwencji różne są koszty funkcjonowania fundacji a zatem i wynik finansowy. Drugą kwestią jest różnica w systemie motywacji występujących w fundacji – systemy motywacyjne dotyczące wolontariatu (nie można zapominać, że wolontariusze też powinni być motywowani do jak najlepszego, zgodnego z celami fundacji, wykonywania świadczeń) przesuwac powinny ciężar motywacji w kierunku motywatorów niematerialnych, natomiast systemy motywacji pracowniczej, w szczególności dotyczącej prowadzonej działalności gospodarczej fundacji, w swej konstrukcji powinny mieć zawarte regulatory motywacji materialnej. Wynika to z tego, że do podjęcia pracy o charakterze wolontariatu ludzi skłaniają różne motywy. Może to być potrzeba zrobienia czegoś ważnego, chęć zdobycia doświadczenia zawodowego, nadzieja na życiową zmianę, pragnienie kontaktu z ludźmi, głębokie przekonanie o słuszności działań społecznych, chęć sprawdzenia się, osiągnięcia osobistej satysfakcji. Motywy te na poziomie symbolicznym można podzielić na trzy grupy:⁴²³

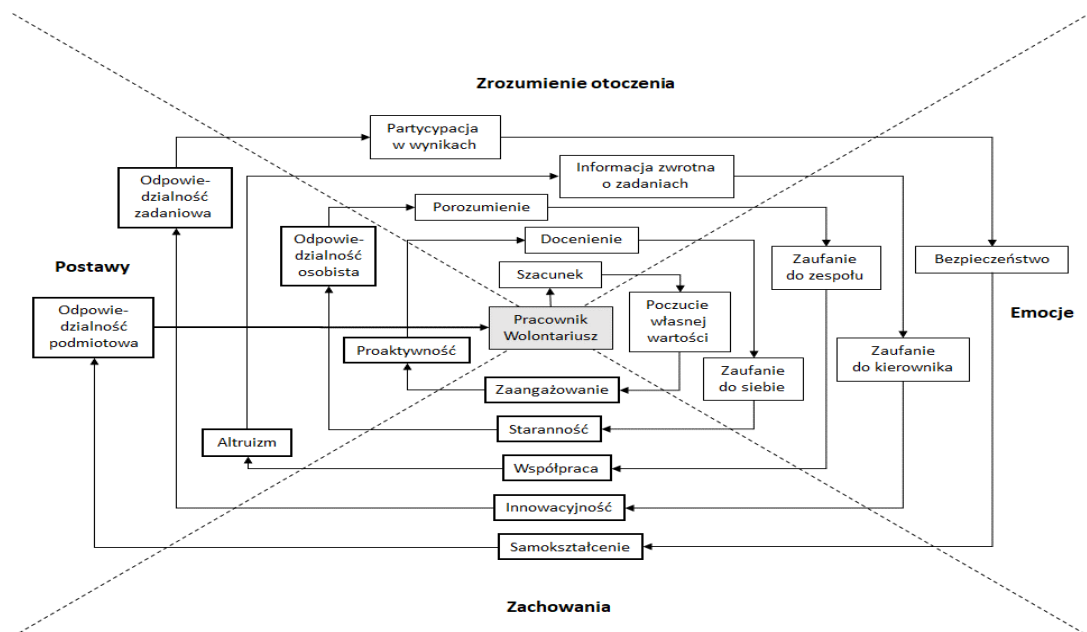
- towarzyskie/społeczne – wolontariusz chce poznać nowych ludzi, aktywnie i ciekawie spędzić czas, zdobyć pewien status i zyskać uznanie bądź przynależność do grupy,
- pragmatyczne – wolontariusz chce pomagać ludziom, zrobić coś pożytecznego, zdobyć pewne umiejętności i zwiększyć swoje szanse na rynku pracy,
- psychologiczne – wolontariat jest sposobem na określenie swej tożsamości i zwiększenie samooceny, wyróżnieniem się spośród innych, działaniem w myśl własnych szlachetnych wartości, szansą znalezienia własnego sposobu na życie.

Jednakże skuteczność działania wolontariusza lub pracownika i systemów motywacyjnych, czyli prezentowane postawy i zachowania zależą od świadomości przez zarządzających pętli samoregulacji osobniczej pracownika/wolontariusza bazującej na zrozumieniu otoczenia i emocjach – rys. 3.

⁴²¹ Art. 45 ust. 1 *Ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*, op. cit.,

⁴²² Ogólnopolska Sieć Centrów Wolontariatu, <http://wolontariat.org.pl/strefa-korzystajacych/cykl-wspolpracy/przygotowanie/aspkty-formalno-prawne>. Dostęp 06.08.2019.

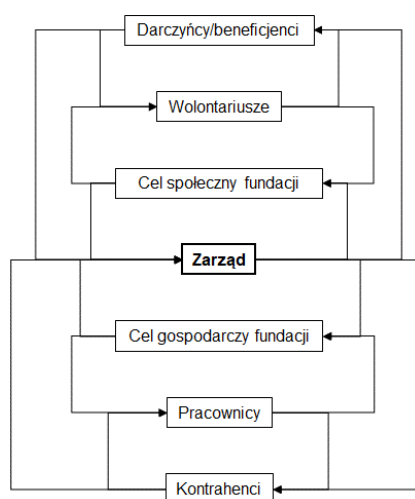
⁴²³ Ogólnopolska Sieć Centrów Wolontariatu, <http://wolontariat.org.pl/wiedza/sila-motyvacji>. Dostęp 06.08.2019



Rysunek 3. Pętla samoregulacyjna pracownika/wolontariusza fundacji

Źródło: A. Letkiewicz, *Samoregulacja w symetryzacji systemów przedsiębiorstw*. Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2013, s. 235.

W ramach samoregulacji pracowniczej/wolontariackiej pożądane przez fundację rezultaty w wymiarach częściowych przybierają konkretne cele, które pojedynczy człowiek akceptuje i uznaje za swoje, jednakże z punktu widzenia społeczeństwa i systemu gospodarczego celem generalnym samoregulacji osobniczej staje się dobrostan psychiczny pracownika lub wolontariusza. Dobrostan psychiczny człowieka będącego członkiem społeczeństwa związany jest z poszukiwaniem miar szczęścia zarówno w wymiarze człowieka, jak i w wymiarze społeczeństwa. Można zatem stwierdzić, iż dobrostan psychiczny jest identyfikowany na poziomie subiektywnym (związanym z poczuciem własnego sensu i celu życia) oraz na poziomie obiektywnym związanym z jakością życia społecznego, w tym wynikającą z pełnienia określonej roli społecznej np. pracownika lub wolontariusza. Obiektywny poziom dobrostanu i samoregulacji osobniczej w ramach społeczeństwa związany jest z miarami ekonomicznymi charakteryzującymi rozwój gospodarczy i jakość życia (np. PKB, inflacja, bezrobocie) i miarami społecznymi (np. przewidywalna długość życia, poziom wykształcenia społeczeństwa, wolności obywatelskie) w tym stopniem zaspokojenia potrzeb wynikających z realizacji celu, dla którego fundacja została powołana.⁴²⁴ A więc budowanie równowagi funkcjonalnej w społecznym wymiarze regulacji sprowadza się do umiejętności stanowienia zasad współpracy wewnątrz fundacji oraz z otoczeniem zewnętrznym, co w konsekwencji przekłada się na stan ekonomiczno-finansowy w postaci wygospodarowanego wyniku, a poprzez sprzężenie zwrotne na realizację celów społecznych, jednakże za wszystko zarówno w długim jak i krótkim okresie odpowiada zarząd fundacji – rys. 4.



Rysunek 4. Uwarunkowania równowagi funkcjonalnej w wymiarze społecznym fundacji prowadzącej działalność gospodarczą

⁴²⁴ A. Letkiewicz, *Samoregulacja w symetryzacji systemów przedsiębiorstw*. Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2013, s. 234.

Istotności tego problemu dodaje fakt, iż 63% organizacji angażuje wolontariuszy i wolontariuszki - przeciętnie jest to 6 osób rocznie (połowa z nich, a więc 3 osoby, działa regularnie, co najmniej raz w miesiącu). Zatem zespoły wolontariackie są niewielkie. Niemniej prawie co trzecia organizacja (30%) angażująca wolontariuszy i wolontariuszki pracuje z co najmniej 11 takimi osobami. W tych 63% organizacji znajdują się te, które działają wyłącznie dzięki pracy społecznej – jest ich 36% ogółu. W odniesieniu do fundacji - 73% fundacji korzysta ze wsparcia wolontariuszy i wolontariuszek – to zdecydowanie częściej niż w przypadku stowarzyszeń. Takie zróżnicowanie jest zrozumiałe – stowarzyszenia mają członków, czyli osoby gotowe do społecznego działania na rzecz organizacji. Tym samym stowarzyszenia rzadziej muszą odwoływać się do wsparcia zewnętrznych wolontariuszy i wolontariuszek. Jednakże aż 69% organizacji ma problem ze znalezieniem osób gotowych do zaangażowania w działania organizacji.⁴²⁵ Stąd 37% organizacji zatrudnia co najmniej jedną osobę (na stałe i regularnie), połowa z nich zatrudniała przynajmniej część osób na podstawie umów o pracę (19%), a połowa wyłącznie na podstawie innych umów, np. powtarzalnych umów zleceń (18%). 27% organizacji zleca różnego rodzaju płatną pracę nieregularnie, rzadko lub jednorazowo. Stąd 64% organizacji trzeciego sektora płaci za pracę wykonywaną na swoją rzecz. Ze względu na stopień związku z organizacją osoby, które wykonują dla niej odpłatną pracę, można podzielić na dwie grupy - stały zespół pracowników organizacji, regularnych współpracowników i sporadycznych zleceniobiorców. Płatny zespół organizacji to przeciętnie 3 osoby, w tym 59% to kobiety. Można więc powiedzieć, że płatny personel organizacji to przeciętnie dwie kobiety i jeden mężczyzna. Są takie dziedziny działania organizacji, które cechuje jeszcze większy stopień „feminizacji” zespołów pracowniczych – jest to przede wszystkim ochrona zdrowia, a w dalszej kolejności usługi socjalne, edukacja i wychowanie oraz kultura i sztuka. W 2018 roku przeciętne miesięczne wynagrodzenie osoby zatrudnionej na stałe w organizacji pozarządowej w wymiarze całego etatu wynosi 3000 zł brutto. Płaca ta była zróżnicowana: od ok. 1200 zł na wsi do ok. 4000 zł w organizacjach z największych miast.⁴²⁶

Zatem dla budowania równowagi społecznej, w tak zmiennych warunkach społecznej równowagi wewnętrznej realizacji świadczeń – wolontariat lub praca, niezwykle istotną kwestią zapewnienia możliwości realizacji celów społecznych i gospodarczych fundacji jest stałość zarządu. Jak wskazują badania zarząd przeciętnej organizacji tego typu to 5 osób. Średnio 47% członków zarządu stanowią kobiety. Najwięcej kobiet (60% lub więcej) zarządzających organizacjami jest w fundacjach zajmujących się ochroną zdrowia, usługami socjalnymi lub edukacją. W rzeczywistości warunek stałości zarządu jest spełniony, gdyż zmienność składu zarządów jest niewielka. W 59% organizacji obecny zarząd stanowią w większości te same osoby, które pełniły tę funkcję w poprzedniej kadencji. Z kolei połowę bieżącego składu stanowią osoby, które są w zarządzie od momentu założenia organizacji.⁴²⁷

Ekonomiczno-finansowy wymiar regulacji funkcjonowania fundacji

W budowaniu równowagi regulacyjno-funkcjonalnej fundacji stałość zarządu odgrywa znaczącą rolę, gdyż jednym z warunków wymaganych do podjęcia działalności gospodarczej przez fundacje, jest oparcie tej działalności na zasadach określonych w statucie (czy to w momencie jej powstania czy później). Z ekonomiczno-finansowego punktu widzenia bardzo ważne jest, aby w statucie fundacji znalazło się wyraźne określenie rodzaju i zakresu prowadzonej przez fundację działalności gospodarczej, pomimo iż ustawa nie wymaga tego wprost. Ponadto statut może i powinien formułować dodatkowe warunki prowadzenia działalności gospodarczej. W wypadku rozpoczynania działalności gospodarczej przez fundację pamiętać należy, iż:⁴²⁸

- prowadzenie działalności gospodarczej nie może być samoistnym celem fundacji,
- działalność gospodarcza czyli działalność nastawiona na zysk nie może pozostawać jedynym sposobem realizacji celów głównych,
- działalność gospodarcza nienastawiona na zysk może być sposobem realizacji celów fundacji, a więc może być objęta pojęciem działalności statutowej, ale tylko wówczas, gdy jest to zgodne z interesem publicznym, tzn. gdy tylko w ten sposób można zaspokoić określone potrzeby społeczne,
- działalność gospodarcza musi być podporządkowana działalności statutowej, tzn.:
 - co najmniej większość dochodów z działalności gospodarczej musi być przeznaczona na cele statutowe,
 - wydatki na działalność gospodarczą muszą pozostawać w rozsądnej proporcji do wydatków na cele statutowe,
 - środki majątkowe przeznaczone wyłącznie na działalność statutową nie mogą być przeznaczane na wspieranie działalności gospodarczej fundacji,
 - te same środki mogą być wykorzystywane zarówno w działalności gospodarczej, jak i statutowej, jednakże zawsze musi nastąpić księgowe wyodrębnienie obu rodzajów działalności.

Jak wynika z powyższych warunków w rzeczywistości funkcjonalnej fundacji prowadzącej działalność gospodarczą dwa obszary – społeczny i gospodarczy wzajemnie się przenikają i niezwykle trudno czasami znaleźć granicę między nimi. *Sensu stricto* gospodarcza działalność fundacji splata się z gospodarczą działalnością statutową i odwrotnie, a działalność gospodarcza jako źródło pozyskiwania środków stanowi tylko 5% przychodów sektora (cztery pierwsze pozycje stanowią: źródła rządowe 22%, samorządowe 17%, fundusze Unii Europejskiej 14%, odpłatna działalność

⁴²⁵ B. Charycka, M. Gumkowska, *Kondycja organizacji pozarządowych 2018*, op. cit., s. 26-28.

⁴²⁶ Ibidem, s. 30-33

⁴²⁷ Ibidem, s. 23.

⁴²⁸ *Proces zakładania fundacji oraz stowarzyszeń...*, op. cit., s. 23.

statutowa 10%), choć przeciętnie przychód z działalności gospodarczej w 2017 roku wyniósł 60 tys. PLN (źródła rządowe 36 tys., samorządowe 15 tys., fundusze Unii Europejskiej 40 tys., odpłatna działalność statutowa 19 tys. PLN) – tabela 1. Trzeba jednak pamiętać, że na proporcje między środkami z różnych źródeł w budżecie całego sektora wpływ ma przede wszystkim struktura przychodów organizacji najbardziej zasobnych. Dzieje się tak dlatego, że zestawienie odnosi się nie do wartości przeciętnych, ale sumy przychodów całego sektora, zaś ona generowana jest w dużej części przez organizacje o największych przychodach (przychody 10% najzasobniejszych organizacji stanowią 83% wartości budżetu całego sektora).⁴²⁹ Zatem bazując na powyższych danych oraz wymogu księgowego wyodrębnienia poszczególnych rodzajów działalności oraz w konsekwencji jego wydzieleniu finansowym warunkiem równowagi ekonomicznej i finansowej fundacji prowadzącej działalność gospodarczą jest systemowe uporządkowanie tych sfer w postaci spójnego wewnętrznie systemu ekonomiczno-finansowego.

Tabela 1. Przychody i udział sektora wg źródeł

Źródła przychodów	Przeciętna wartość przychodu (tys. PLN)	Udział w przychodach (%)
Działalność gospodarcza	60	5
Zagraniczne źródła publiczne spoza UE	49	1
Fundusze Unii Europejskiej	40	14
Źródła rządowe	36	22
Inne źródła	26	6
Odpłatna działalność statutowa	19	10
Źródła samorządowe	15	17
Wsparcie zagranicznych organizacji pozarządowych	14	1
Przychody z majątku, np. wynajmu lokali, sprzętu itp.	7	2
Wsparcie krajowych organizacji pozarządowych	6	1
Darowizny ze zbiorów publicznych/od osób prywatnych	9	7
Przychody z przekazania 1% podatku	5	3,5
Darowizny od instytucji i firm	5	7
Składki członkowskie	2	3
Odsetki bankowe, zyski z kapitału żelaznego, udziały i akcje	1	0,5

Źródło: Opracowanie własne na podstawie B. Charycka, M. Gumkowska, *Kondycja organizacji pozarządowych 2018*, op. cit., s. 42-43.

Oczywistym jest fakt złożoności problemów i procesów decyzyjnych w obszarze ekonomiczno-finansowym fundacji, gdyż w procesach tych należy uwzględniać funkcję celu ekonomicznego i funkcję celu finansowego, która dotyczy utrzymania zdolności spłaty zobowiązań bieżących i zapewnienia środków finansowych na utrzymanie substancji majątkowej wykorzystywanej do prowadzenia działalności fundacji, co zresztą wiąże ją z wymiarem ekonomicznym, gdyż utrzymanie substancji majątkowej winno następować z wygospodarowanego zysku na poziomie operacyjnym. Zatem równowaga ekonomiczno-finansowa fundacji gospodarujących ma charakter wielowymiarowy (ekonomiczny i finansowy) oraz dynamiczny, ulokowany w czasie (krótki i długi okres) realizowany w zmiennym otoczeniu. Stąd podstawowym zadaniem zarządzających fundacją jest po pierwsze zdefiniowanie obszarów, perspektyw, sposobów ewidencjonowania i dobór mierników opisujących stan w każdym wymiarze, a po drugie określenie zasad regulacyjnych porządkujących obszary funkcjonowania, które staną się podstawą oceny działań zrealizowanych w krótkiej i długiej perspektywie zarówno przez pryzmat ekonomiki i finansów.

Konstrukcję i regulacyjne zasady funkcjonowania systemu ekonomiczno-finansowego fundacji prowadzącej działalność należy wywieść z podstawowych uwarunkowań właściwych dla podmiotów gospodarujących. System ten poprzez swe regulatory (zbiory norm i zasad podejmowania decyzji kierowniczych) warunkuje i tworzy stan równowagi ekonomiczno-finansowej podmiotu gospodarującego, sprowadzający się do zapewnienia właściwej efektywności gospodarowania i zdolności spłaty zobowiązań. Konstrukcja systemu wynika z celów prowadzenia działalności gospodarczej przez przedsiębiorstwa (maksymalizacja zysku w krótkim okresie oraz pomnażania swej wartości rynkowej w długiej perspektywie) i sprowadza się do:⁴³⁰

- zasad ewidencjonowania zdarzeń gospodarczych tworzonych zgodnie z wymaganiami ustawowymi wynikającymi z ustaw podatkowych i ustawy o rachunkowości oraz z zasadami użyteczności wewnętrznej informacji uwzględnianej w procesach decyzyjnych,
- zasad sposobu pomiaru stopnia realizacji funkcji celu ekonomicznego podmiotu odnoszących się do sytuacji majątkowej, finansowej i efektywności zaangażowanego kapitału,
- zasad finansowania działalności, czyli zbioru norm regulacyjnych wyznaczających zasady pozyskiwania i wydatkowania środków finansowych na cele działalności gospodarczej,
- zasad generowania przychodów kwantyfikujących efekty sprzedaży, które bazując na uwarunkowaniach rynkowych i dwóch podstawowych parametrach jakimi są wielkość produkcji sprzedanej i cena jednostkowa sprzedaży tworzy warunki do realizacji celu gospodarowania,

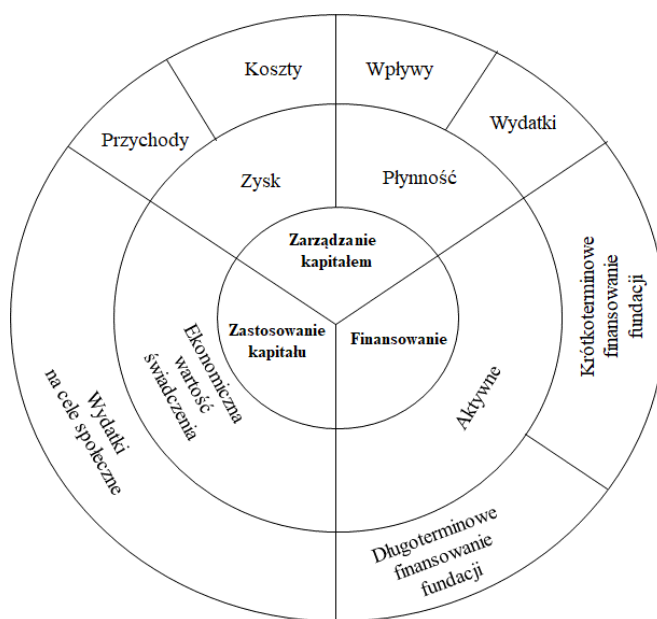
⁴²⁹ B. Charycka, M. Gumkowska, *Kondycja organizacji pozarządowych 2018*, op. cit., s. 42-43.

⁴³⁰ K. Szałucki, *Równowaga w funkcjonowaniu przedsiębiorstw transportowych*. Texter, Warszawa 2017, s. 72-74.

- zasad generowania kosztów kwantyfikujących koszty działalności (wytwarzania dóbr lub świadczenia usług) w różnych przekrojach zarówno tych obligatoryjnych do poniesienia, jakim są koszty związane z zatrudnieniem, jak i tych „dobrowolnych” wynikających z charakteru działalności,
- zasad generowania wyników finansowych zespalaających wartości ekonomiczne i generujących agregaty rachunkowe i ekonomiczne pozwalające zobrazować dokonania podmiotu będące przesłanką do oceny ekonomicznej i finansowej w danym roku obrotowym.

Trudność procesów decyzyjnych zarządów fundacji prowadzących działalność gospodarczą w obszarze ekonomiczno-finansowym warunkowana jest również równowagą społeczną, w tym dynamiką relacji międzypodmiotowych i relacjami wewnętrznymi. Z ekonomicznego punktu widzenia da się wyróżnić trzy obszary związane z ekonomiką i finansami fundacji – jest to zarządzanie kapitałem, finansowanie i zastosowanie kapitału. Zarządzanie kapitałem, które modelowo składa się z dwóch części – części odpowiadającej za generowanie zysku (wyrażone takimi kategoriami jak przychody i koszty) oraz części odpowiadającej za utrzymanie płynności (wyrażone takimi kategoriami jak wpływy i wydatki) zostaje dla fundacji prowadzącej działalność gospodarczą w niezmiennym kształcie. Finansowanie, które modelowo dla przedsiębiorstw polega na aktywnym (krótko i długoterminowym pozyskiwaniu źródeł finansowania działalności) oraz pasywnym (poprzez lokowanie wolnych środków i innych podmiotach gospodarujących) w fundacji przybiera postać tylko aktywnego poszukiwania sposobów finansowania. Zastosowanie kapitału natomiast, które modelowo dla podmiotów gospodarujących przybiera postać zasad zarządzania efektywnościowego (zestawiającego wpływy i wydatki przedsięwzięć operacyjnych i inwestycyjnych) w fundacji prowadzącej działalność gospodarczą przybiera postać ekonomicznej wartości świadczeń społecznych (rys. 5). Z punktu widzenia relacji wewnętrznych (ze względu na szeroko rozumiane koszty pracy) efektywność działalności gospodarczej warunkują pracownicy, natomiast z zewnętrznej perspektywy regulatory tworzące równowagę ekonomiczno-finansową budowane są na podstawie interakcji z regulatorami innych podmiotów takich jak:

- w obszarze zarządzania kapitałem są to odbiorcy, dostawcy i instytucje skarbowe, które poprzez zasady i terminy otrzymywania należności i spłaty zobowiązań tworzą krótkoterminowy stan gotówki,
- w obszarze finansowania są to instytucje finansujące lub kredytujące oraz inne podmioty gospodarcze, co tworzy długookresową równowagę finansową,
- w obszarze zastosowania kapitału są to właściciele (w przypadku fundacji fundatorzy), którzy bazując na efektywności zaangażowanego kapitału podejmują decyzje o pozostawieniu go przedsiębiorstwu lub o innym, alternatywnym zastosowaniu.



Rysunek 5. Obszary równowagi ekonomiczno-finansowej fundacji prowadzącej działalność gospodarczą

Źródło: Opracowanie własne.

Uwzględniając uwarunkowania formalno-prawne powoływania fundacji, jak też sposoby realizacji celów należy stwierdzić, że fundacja prowadząca działalność gospodarczą jest podmiotem o szczególnej konstrukcji regulacyjnej, gdyż powołana przez fundatora do realizacji celów społecznych poprzez wpis do ewidencji przedsiębiorców nabiera cech podmiotu gospodarczego, co prowadzi do specyficznej dychotomii funkcjonalnej. Zazwyczaj zatem rozwiązanie tej dychotomii sprowadza się do położenia przez zarządy fundacji ciężaru na kwestie związane z zarządzaniem kapitałem, a w szczególności uzyskiwaniem przychodów i wpływów, gdyż to one warunkują wydatki na cele społeczne. W rzeczywistości organizacje trzeciego sektora różnią się nie tylko liczbą źródeł, z których korzystają, ale także ich kompozycją, gdyż prowadzenie działalności nie jest jedynym sposobem uzyskiwania wpływów. Można wyróżnić pięć najczęściej występujących kombinacji źródeł przychodu, a zatem i wpływów:⁴³¹

⁴³¹ B. Charycka, M. Gumkowska, *Kondycja organizacji pozarządowych 2018*, op. cit., s. 41.

- 34% organizacji korzysta głównie z dotacji samorządowych, które stanowią trzon ich budżetu; częściej niż w całym sektorze mają też wpływy ze składek członkowskich i darowizn indywidualnych; przeciętny budżet to 29 tys. PLN,
- 29% organizacji niemal nie korzysta z krajowych środków publicznych, ma przychody głównie ze składek członkowskich, a także (choć nie częściej niż w całym sektorze) z darowizn i 1% podatku; przeciętny budżet organizacji na to 17 tys. PLN,
- 24% organizacji korzysta głównie ze źródeł publicznych (rządowych oraz samorządowych) i łączy je z działalnością zarobkową – zwłaszcza gospodarczą. Tego typu organizacje korzystają sporadycznie z darowizn i wpłat z 1% podatku; przeciętny budżet organizacji to 30 tys. PLN,
- 8% organizacji korzysta głównie ze źródeł samorządowych, funduszy rządowych, darowizn od osób fizycznych i prawnych, wpłaty 1% podatku, a także odpłatnej działalności pożytku publicznego; przeciętny budżet organizacji to 161 tys. PLN.
- 5% organizacji ma przychody z lokalnego samorządu i składek członkowskich, uzupełniane darowiznami finansowymi i rzeczowymi od osób indywidualnych i firm; przeciętny budżet organizacji to 51 tys. PLN.

W 2017 roku w rezultacie prowadzenia działalności gospodarczej 49% organizacji wypracowało zysk, 19% organizacji poniosło stratę, 32% organizacji nie osiągnęło ani zysku ani straty. Należy jednak zauważyć, że stosunkowo niewielki procent organizacji trzeciego sektora bo 8% podmiotów korzystających głównie ze źródeł samorządowych, funduszy rządowych, darowizn od osób fizycznych i prawnych, wpłaty 1% podatku, a także odpłatnej działalności pożytku publicznego ma znacząco większe budżety od pozostałych – ponad trzykrotnie większy niż budżety drugiej w kolejności pod względem budżetu grupy (5% podmiotów) korzystającej z źródeł lokalnego samorządu i składek członkowskich, uzupełniane darowiznami finansowymi i rzeczowymi od osób indywidualnych i firm. Jak stwierdzają praktycy „popularność działalności odpłatnej pożytku publicznego rośnie, a udział organizacji prowadzących działalność gospodarczą pozostaje na stałym poziomie ok. 10%. Powody takiej sytuacji są dwa. Pierwszy - prowadzenie działalności odpłatnej jest prostsze z punktu widzenia wiążących się z nią obowiązków formalno-prawnych, gdyż działalność gospodarcza to więcej formalności i związanych z nimi opłat. Drugi powód wizerunkowy - prowadzenie działalności gospodarczej generuje ryzyko zaburzania równowagi społecznej fundacji. Zdarza się, że samorząd lokalny ma wątpliwości, czy organizacje prowadzące tego typu działalność powinny ją prowadzić. Na popularność dwóch dostępnych form prowadzenia działalności ekonomicznej może mieć wpływ także ich charakter. Działalność odpłatna pożytku publicznego to zazwyczaj działania akcyjne, prowadzone na niewielką skalę przy niedużym budżecie. Inaczej jest z działalnością gospodarczą - tu same regulacje prawne narzucają większą skalę, systematyczność, nie wspominając o konieczności poniesienia nakładów związanych z rejestracją czy aktualizacją informacji w KRS”.⁴³²

Należy jednak pamiętać, że przychody i wpływy są tylko jednym z czynników tworzących zysk z działalności gospodarczej i zapewniających płynność finansową. Z drugiej strony wielkości te tworzone są przez racjonalne decyzje zarządów dotyczące kosztów i wydatków. Zarówno jedna jak i druga strona równia zestawiającego przychody i koszty, wpływy i wydatki z regulacyjnego punktu widzenia powinna być traktowana przynajmniej równorzędnie na poziomie działalności społecznej i gospodarczej fundacji. Dlatego właśnie w systemie ekonomiczno-finansowym fundacji występować będzie swoistego rodzaju dwoistość we wszystkich jego elementach regulacyjnych. Zbiory regulatorów wypełniających system ekonomiczno-finansowy fundacji prowadzącej działalność gospodarczą bazując na zapisach statutowych, nastawionych na realizację celów społecznych, w swoich ramach uwzględniać również muszą warunki i zasady regulacyjne ogólnogospodarczych norm funkcjonowania. Równowaga ekonomiczno-finansowa fundacji prowadzącej działalność gospodarczą zatem, co do zasady, ma wynikać z prawidłowo skonstruowanego zbioru norm funkcjonalnych systemu ekonomiczno-finansowego, które:

- w zakresie ewidencji gospodarczej poprzez uregulowanie w polityce rachunkowości powinny uwzględniać ewidencjonowanie zdarzeń dotyczących działalności fundacji z rozróżnieniem działalności gospodarczej i innej oraz z rozróżnieniem realizacji celów statutowych i pozastatutowych,
- w zakresie mierników funkcji celu poprzez uregulowanie w statucie powinny uwzględniać regulatory stanowiące cele społeczne fundacji wraz z miernikiem w postaci wskaźnika VfM – (value for money) oraz regulatory identyfikujące zasady uznawania realizacji celów gospodarczych sprowadzające się do osiągania zysku adekwatnego do realizacji celów społecznych - pokrycia finansowego realizacji celów społecznych poprzez uregulowane tej kwestii w regulaminie pracy zarządu,
- w zakresie finansowania działalności fundacji regulatory poprzez uregulowanie w regulaminie pracy zarządu powinny porządkować źródła i zasady pozyskiwania środków na realizację celów statutowych oraz szczegółowe zasady korzystania z zewnętrznych źródeł finansowania takich jak kredyty, leasing, fundraising (proces zdobywania funduszy poprzez prośenie o wsparcie),
- w zakresie zasad generowania kosztów i zasad generowania przychodów poprzez uregulowanie w regulaminie pracy zarządu i polityce rachunkowości regulatory powinny porządkować sferę działań statutowych i pozastatutowych, w tym gospodarczych, w zależności od ich charakteru oraz uwzględniać i przenosić zasady wynikające z korzystania z funduszy celowych,
- w zakresie zasad generowania wyników finansowych poprzez uregulowanie w regulaminie pracy zarządu i polityce rachunkowości regulatory powinny porządkować:
 - zasady i metodologię, zgodną z ustawą o rachunkowości, liczenia wyniku ekonomicznego fundacji w postaci zysku, jednakże szczególnego potraktowania wymaga kwestia stosowanych zasad ustalania wyniku w przypadku

⁴³² Ibidem, s. 40.

realizacji projektów długookresowych, wykraczających poza ramy czasowe pojedynczego okresu sprawozdawczego – konieczność zachowania adekwatności okresowej przychodów i kosztów w przypadku projektów długookresowych może zostać zachowana poprzez rozliczenia międzyokresowe, przy czym problem może stanowić długi czas i zupełność uznania wniosków o refundację lub produkcję w toku; jedno i drugie rozwiązanie jest możliwe jednakże każde z nich zmienia wynik finansowy w perspektywie pojedynczego okresu sprawozdawczego, co zmienia warunki oceny stopnia realizacji celów społecznych i gospodarczych fundacji,

- zasady sporządzania sprawozdań finansowych zgodnych z ustawą o rachunkowości i ustawami podatkowymi oraz z zasadami sporządzania sprawozdania z działalności zarządu,
- zasady wydatkowania środków finansowych na cele gospodarcze i cele społeczne fundacji,
- zasady ustalania i metodologię liczenia wskaźnika VfM (Value for Money), które sprowadzają się do ustalenia relacji między kosztem a wartością realizowanych celów społecznych, jednakże w tym przypadku konieczne jest zindywidualizowane podejście⁴³³ wynikające ze specyfiki celów społecznych fundacji.

Podsumowanie

Prowadzenie przez fundację działalności gospodarczej rodzi konieczność uzyskania przez podmiot statusu przedsiębiorcy, co rodzi daleko idące konsekwencje w postaci konieczności stosowania prawa przedsiębiorców, a w konsekwencji konieczność racjonalnego stanowienia przez fundatora możliwości prowadzenia działalności gospodarczej przez fundację w ogóle, jak też racjonalnego uregulowania w statucie zasad jej prowadzenia oraz miejsca i roli zarządu fundacji jak i innych jej organów, w tym rady oraz komisji rewizyjnej, gdyż ma to swe konsekwencje w dwóch niezwykle istotnych obszarach regulacji funkcjonowania fundacji jakimi są wymiar społeczny i ekonomiczno-finansowy.

Równowaga społeczna fundacji prowadzącej działalność gospodarczą nabiera wymiaru wewnętrznego i zewnętrznego. Wymiar wewnętrzny to umiejętność stanowienia równowagi, postrzeganej przez pryzmat celu społecznego i pracowniczego, między działaniami zarządu fundacji, wolontariuszy i pracowników. Wymiar równowagi zewnętrznej postrzegany jest w zakresie możliwości rozdysponowywania na cele społeczne wygenerowanego zysku w odniesieniu do interakcji z fundatorem i organami przez niego ustanowionymi oraz z podmiotami, z którymi fundacja współpracuje w osiąganiu jej celów społecznych i gospodarczych. W rzeczywistości dwa obszary – społeczny i gospodarczy wzajemnie się przenikają i czasami niezwykle trudno znaleźć granicę między nimi. Procesy decyzyjne w obszarze ekonomiczno-finansowym fundacji powinny uwzględniać funkcję celu ekonomicznego i funkcję celu finansowego, prowadząc do utrzymania zdolności spłaty zobowiązań bieżących i zapewnienia środków finansowych na utrzymanie substancji majątkowej wykorzystywanej do prowadzenia działalności fundacji. Utrzymanie substancji majątkowej winno następować z wygenerowanego zysku na poziomie operacyjnym, natomiast równowaga ekonomiczno-finansowa fundacji gospodarujących winna mieć charakter wielowymiarowy, ułożony w czasie w krótkiej i długiej perspektywie. Stąd podstawowym zadaniem zarządzających fundacją jest po pierwsze zdefiniowanie obszarów, perspektyw, sposobów ewidencjonowania i dobór mierników opisujących stan w każdym wymiarze, a po drugie określenie zasad regulacyjnych porządkujących obszary funkcjonowania ekonomiki i finansów, które staną się podstawą oceny działań zrealizowanych w krótkiej i długiej perspektywie. Uregulowanie to wynikać powinno z prawidłowo skonstruowanego zbioru norm funkcjonalnych systemu ekonomiczno-finansowego fundacji bazujących na unormowaniach statutowych, regulaminu pracy zarządu oraz polityki rachunkowości fundacji tworząc w ten sposób podstawę do budowania równowagi społecznej.

Literatura

1. Owsiak S., *Finanse publiczne, współczesne ujęcie*. WN PWN, Warszawa 2017.
2. Portal Organizacji Pozarządowych, www.ngo.pl, dostęp 30.07.2019.
3. *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej* z dnia 2 kwietnia 1997 r. Dz.U.1997.78.483.
4. *Ustawa o fundacjach* z dnia 5 kwietnia 1998 roku z późn. zm., Dz. U. z 2018, poz. 1491.
5. Letkiewicz A., *Samoregulacja w symetryzacji systemów przedsiębiorstw*. Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2013.
6. *Ustawa z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych*. Tekst jednolity Dz.U.2019.0.865
7. Charycka B., Gumkowska M., *Kondycja organizacji pozarządowych 2018*. Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa 2019.
8. *Proces zakładania fundacji oraz stowarzyszeń – wybrane pozytywne aspekty prowadzenia działalności w ramach organizacji pozarządowej*. Broszura z serii „PFC3” Poradniki Fundacji „Consilium” na rzecz trzeciego sektora. Fundacja Rozwoju Przedsiębiorczości „Consilium”, Kraków 2011.
9. *Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*. Dz. U. 2003 Nr 96 poz. 873 z późn. zmianami
10. Ogólnopolska Sieć Centrów Wolontariatu. <http://wolontariat.org.pl/strefa-korzystajacych/cykl-wspolpracy/przygotowanie/aspekty-formalno-prawne>; <http://wolontariat.org.pl/wiedza/sila-motywacji>. Dostęp 06.08.2019.

⁴³³ Jak wskazuje raport Europejskiego Centrum Wiedzy PPP praktyka jest tu różnorodna.

Ocena współczynnika Value for Money – VfM. Przegląd podejść i kluczowych koncepcji. Raport Europejskiego Centrum Wiedzy PPP, Warszawa 2017. Platforma Partnerstwa Publiczno-Prywatnego. Portal Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju, https://www.ppp.gov.pl/Aktualnosci/Documents/VfM_EPEC_PL_2017.pdf

11. Szałucki K., *Równowaga w funkcjonowaniu przedsiębiorstw transportowych*. Texter, Warszawa 2017,
12. *Ocena współczynnika Value for Money – VfM. Przegląd podejść i kluczowych koncepcji*. Raport Europejskiego Centrum Wiedzy PPP, Warszawa 2017. Platforma Partnerstwa Publiczno-Prywatnego. Portal Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju, https://www.ppp.gov.pl/Aktualnosci/Documents/VfM_EPEC_PL_2017.pdf

Prof. dr hab. Adam Lipowski

Realna polityka gospodarcza - próba nowego ujęcia

Wprowadzenie

Referat dotyczy teorii celu tej polityki. W jej teorii rozróżnia się ujęcie normatywne i pozytywne⁴³⁴.

Pod adresem tych ujęć formułujemy trzy dezyderaty metodologiczno-badawcze:

1. W ujęciu normatywnym należy przełamać tradycyjną w literaturze ekonomicznej dychotomię na nurt etatystyczny i liberalny.
2. W ramach ujęcia pozytywnego należy badać wpływ na politykę gospodarczą rywalizacji partii o władzę nad nią.
3. Warto podjąć program badawczy uwzględniający jednocześnie powyższe dwa dezyderaty.

Ad.1 Dominująca dotąd dychotomia oznacza, że pomiędzy poglądami etatystycznymi i liberalnymi nie ma nic wspólnego, co jest przekonaniem mylnym.

Ad.2 Dotychczasowe analizy dotyczyły głównie wpływu partii rządzącej na politykę makroekonomiczną, co zawężyło podmiotowo i przedmiotowo potencjalne pole badań w tej dziedzinie⁴³⁵.

Ad.3 Tego rodzaju program może przyczynić się do postępu w teorii celu polityki gospodarczej.

Przedmiot referatu jest zgodny z dezyderatem trzecim. Jest nim analiza porównawcza dwóch fundamentalnych źródeł celu polityki gospodarczej. Źródła te rozpatrujemy w ramach, wprowadzonych tu do obiegu naukowego, dwóch kategorii tej polityki: wzorcowej i realnej.

Kategorie te mają odmienny rodowód. Kategoria wzorcowa stanowi wynik naszej interpretacji

⁴³⁴ Por. N.Accocella, *Zasady polityki gospodarczej*, PWN, Warszawa, 2002, rozdz.8 i 9; A.Lipowski, *Z metodologii nauk ekonomicznych: struktura logiczna ujęcia pozytywnego i normatywnego*, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny. Zeszyt 2, 2011.

⁴³⁵ Od strony podmiotowej mamy na myśli zaniedbaną analitycznie partię opozycyjną, od strony przedmiotowej – politykę strukturalną. (Zob.np. T.Persson, G.Tabellini, *Political Economics, Explaining Economic Policy*. The MIT Press, Cambridge, Massachutess, London), England, 2002).

ustaleń pozytywnych i normatywnych odnośnie do wymiarów zjawisk gospodarczych zawartych w podręcznikach do ekonomii, polityki gospodarczej i historii myśli ekonomicznej. Interpretacja ta, będąca jak się wydaje, pierwszą tego rodzaju próbą, ma za zadanie identyfikację rozbieżności w powyższych ustaleniach oraz identyfikację źródeł tych rozbieżności. Jeśli chodzi o wymiary zjawisk, to ujmujemy je w sensie uogólnionym i jakościowym, przyjmujemy bowiem, że zjawiska te występują w gospodarce abstrakcyjnej. Do takiego ujęcia zjawisk dostosowujemy niekonwencjonalną aparaturę pojęciową.

Z kolei kategoria realnej polityki gospodarczej jest ustaleniem własnym, do którego doszliśmy badając wpływ na jej cel walki partii o władzę nad nim w roku wyborczym. Wprawdzie w opisie tej walki również operujemy gospodarką abstrakcyjną, to inspirację w tym zakresie czerpaliśmy z obserwacji metod rywalizacji wyborczej jaka aktualnie ma miejsce w krajach o ustroju demokracji liberalnej. Z rywalizacji tej nie zostały jeszcze wyciągnięte odpowiednie wnioski pod adresem teorii celu polityki gospodarczej. Także w tym przypadku stosować będziemy niekonwencjonalną aparaturę pojęciową adekwatną do przedmiotu powyższego ustalenia.

Głównym celem referatu jest próba odpowiedzi na pytanie jakie szanse wyborcze mają cele wzorcowej i realnej polityki gospodarczej.

Tytuł referatu należy więc rozumieć jako propozycję spojrzenia na kwestię celu polityki gospodarczej przez pryzmat powyższych dwóch jej kategorii. Referat niniejszy stanowi niejako podsumowanie ponad 25 letnich studiów w III RP nad różnymi aspektami problematyki polityki gospodarczej.⁴³⁶

Racja jest po mojej stronie
(anonimowy ekonomista)

Wzorcową polityką gospodarczą

W punkcie wyjścia dokonujemy podziału ustaleń na cztery rodzaje, nadając im nazwy adekwatne do statusu logicznego zawartych w nich twierdzeń:

- ustalenia poznawcze,
- ustalenia wartościujące,
- ustalenia postulatywno-celowościowe,
- ustalenia postulatywno- wykonawcze.

⁴³⁶A.Lipowski, *O polityce rozwojowej i przemysłowej*, „Gospodarka Narodowa”, nr 4, 1991.; A.Lipowski, *Problemy z pomiarem PKB w gospodarce usługowo-cyfrowej; implikacje dla polityki pro wzrostowej*, „Ekonomista” nr 6, 2017.

Kolejność tych ustaleń, określająca sekwencję w ich interpretacji, wynika z istnienia funkcjonalnej zależności między nimi. Pierwsze są ustalenia poznawcze, gdyż stanowią przesłankę ustaleń wartościujących, które z kolei stanowią przesłankę ustaleń postulatyno-celowościowych, a te w końcu - ustaleń postulatyno-wykonawczych.

Ekonomistów dokonujących ustaleń poznawczych będziemy nazywać ekonomistami pozytywnymi, natomiast ekonomistów dokonujących pozostałych trzech rodzajów ustaleń – ekonomistami normatywnymi⁴³⁷.

Ustalenia poznawcze

Ustalenia te polegają na opisie oddziaływania głównych czynników na dynamikę wymiarów zjawisk. W zależności od stopnia metodologicznego zaawansowania tego opisu może on przybierać postać skończonej teorii lub jej zarysu.

W ustaleniach poznawczych możliwe są następujące rozbieżności. Po pierwsze mogą one dotyczyć wagi czynników instytucjonalnych wymiarów danego zjawiska, gdy jedni decydującą rolę widzą w czynnikach rynkowych, inni w czynnikach nierynkowych (państwa), w tym w czynnikach polityczno-instytucjonalnych.⁴³⁸ Po drugie, mogą dotyczyć roli czynników nieinstytucjonalnych w ramach czynników instytucjonalnych, np. roli czynników popytowych vs. podażyowych. Wreszcie po trzecie, mogą dotyczyć zależności pomiędzy dynamiką wymiarów różnych zjawisk, np. między skalą wahań koniunkturalnych, czy też stopniem zanieczyszczenia środowiska a dynamiką potencjału gospodarki, lub zmianami w proporcji podziału dochodów a poziomem inflacji, bądź zmianami strukturalno-koncentracyjnymi na rynku, w tym na rynku pracy.⁴³⁹

Jeśli zatem w powyższych trzech przypadkach rozbieżności w ustaleniach poznawczych toczy się wśród ekonomistów pozytywnych spór to jest to spór na temat alternatywnych założeń modelowych teorii czynników wymiarów danego zjawiska.⁴⁴⁰ Ma on więc charakter dyskursu naukowego i prowadzony jest w kategoriach prawdy i fałszu. Z tego względu dyskurs ten stanowi warunek rozwoju wiedzy teoretycznej o roli sprawczej czynników instytucjonalnych i nieinstytucjonalnych w

⁴³⁷Podział na powyższe dwa typy ekonomistów jest umowny w tym sensie, że jedna osoba może być autorem wszystkich czterech rodzajów ustaleń, będąc więc zarówno ekonomistą pozytywnym, jak i normatywnym (np. Pigou, Keynes lub Friedman), albo głównie ustaleń poznawczych (np. Walras, Hayek, Kalecki, Solow). W naszym ujęciu rozróżnienie to nie jest istotne.

⁴³⁸Te ostatnie są modelowane w ramach tzw. nowej ekonomii politycznej, w konfrontacji z teorią racjonalnych oczekiwań. (zob. np. B. Snowden, H.R. Vane, *Modern Macroeconomics: Its Origins Development and Current State*, Edward Elgar, Publishing, Northampton, 2005).

⁴³⁹Chyba najbardziej znana i trwała kontrowersja w tym zakresie jest substytucyjność między inflacją a bezrobociem, która doczekała się olbrzymiej literatury (zob. przegląd literatury z ostatniego okresu w T. Grabia, *Kontrowersje wokół koncepcji krzywej Philipsa*, „Gospodarka Narodowa”, nr 5, 2014).

⁴⁴⁰Znane są alternatywne ustalenia poznawcze dotyczące teorii: wzrostu, cyklu, zatrudnienia, inflacji, podziału, handlu międzynarodowego, środowiska, organizacji rynku, ekonomii przestrzennej itd. (Zob. np. B. Snowden, H.R. Vane, P. Wynarczyk, *Współczesne nurty teorii makroekonomii*, PWN, Warszawa 1998, s. 431-440; M. Blaug, *Teoria ekonomii. Ujęcie retrospektywne*, PWN, Warszawa, 2000; B. Snowden, H.R. Vane, *Rozmowy z wybitnymi ekonomistami*, PTE, Warszawa 2003; *Współczesne teorie ekonomiczne*, red. M. Ratajczak, wyd. Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, Poznań 2014).

Ustalenia wartościujące

Ustalenia te polegają na ocenie w kategoriach dobra i zła wymiarów zjawisk badanych przez ekonomistów pozytywnych. Dokonują tego ekonomiści normatywni na podstawie wyznawanej aksjologii odwołującej się do pojęcia dobra wspólnego jako wartości nie wymagającej uzasadnienia, określając jakie wymiary danego zjawiska są społecznie pożądanymi, a jakie społecznie niepożądanymi⁴⁴².

I tak, dla tych ekonomistów wymiarami społecznie pożądanymi zjawiska wzrostowego jest wysoka dynamika potencjału gospodarki, a społecznie niepożądanymi – stagnacja tej dynamiki. Wymiarami społecznie pożądanymi zjawiska koniunkturalnego jest mała amplituda wahań, a społecznie niepożądanym – amplituda wysoka. Wymiarami społecznie pożądanym zjawiska popytowo-podażowego na rynku pracy jest pełne zatrudnienie, a społecznie niepożądanym – wysokie bezrobocie. Wymiarami społecznie pożądanymi zjawiska cenowego jest niska inflacja, a społecznie niepożądanymi – inflacja wysoka. Wymiarami społecznie pożądanymi zjawiska ekologicznego jest czyste środowisko, a społecznie niepożądanymi - środowisko zanieczyszczone. Wymiarami społecznie pożądanym zjawiska strukturalno-regionalnego jest równomierny rozwój regionalny, a społecznie niepożądanymi – rozwój nierównomierny. Wymiarami społecznie pożądanymi zjawiska strukturalno-dochodowego jest równość dystrybucyjna, a społecznie niepożądanymi - nierówność dystrybucyjna. Wymiarami społecznie pożądanymi zjawiska strukturalno-rynkowego jest brak praktyk monopolistycznych, a społecznie niepożądanymi - istnienie tych praktyk. Wymiarami społecznie pożądanymi zjawiska usług edukacyjnych i zdrowotnych jest ich wysoka jakość, a społecznie niepożądanymi – jakość niska.

Rozbieżność w ustaleniach wartościujących może tu polegać nie tyle na odmiennej ocenie wymiarów danego zjawiska, co na nadawaniu różnym zjawiskom różnej wagi. Dla ekonomistów normatywnych problem dotyczy wymiarów zjawiska uznawanego przez nich jako kluczowe. Tym samym kwestia wymiarów zjawiska niekluczowego stoi w hierarchii problemów relatywnie niżej. Ten ostatni przypadek interpretujemy mówiąc, iż zjawisko to może posiadać wymiar ekonomicznie pożądanym/ niepożądanym, ze względu na jego korzystny/niekorzystny wpływ na wymiar określonego zjawiska kluczowego. Np. w przypadku zjawiska strukturalno-dochodowego, mogącego być uznanym przez część ekonomistów normatywnych za niekluczowe, wysokie rozpiętości dochodowo-majątkowe będą przez nich oceniane jako ekonomicznie niepożądane, gdyż mogą osłabiać dynamikę potencjału gospodarki traktowanego jako zjawisko kluczowe.

Różni ekonomiści normatywni mogą zatem posiadać różne poglądy na temat jaki problem jest w gospodarce najważniejszy. Tak więc dla jednych tym problemem może być np. wysoka inflacja, dla innych - wysokie bezrobocie, a jeszcze dla innych - zanieczyszczone środowisko, chociaż dla wszystkich powyższe wymiary tych zjawisk są niepożądane, ale dla jednych społecznie, zaś dla innych ekonomicznie. Wynika to z odmiennej hierarchizacji tych zjawisk pod względem ich znaczenia społecznego, a ta z kolei

⁴⁴¹W odniesieniu do teorii zjawisk makroekonomicznych zob. : B.Snowdon, H.R.Vane, *Rozmowy z wybitnymi ekonomistami*, op.cit.s.124-128. Obecnie przedmiotem największych może sporów teoretycznych (i praktycznych) są zjawiska klimatyczne, koncentrujących się, po pierwsze wokół kwestii czynników przyrodniczych vs. ekonomicznych, po drugie – ich wpływu na dynamikę wymiarów innych zjawisk., po trzecie – metod walki z globalnym ociepleniem,

⁴⁴² Analogiczne rozróżnienie na dwie kategorie dóbr występują w ekonomii dobrobytu: *merit goods* i *demerit goods*

– z odmiennego rozumienia pojęcia dobra wspólnego⁴⁴³. W tym względzie rozbieżność ta ma charakter aksjologiczny i tym samym nie podlega dyskursowi naukowemu w kategoriach prawdy i fałszu.

Uważamy, że to właśnie odmienne rozumienie pojęcia dobra wspólnego jest prąródłem istnienia w ekonomii normatywnej dwóch nurtów : etatystycznego i liberalnego, do których to nurtów wrócimy w dalszych rozważaniach.

W końcowym komentarzu do tego punktu twierdzimy, że podział na zjawiska kluczowe i niekluczowe wraz z odpowiadającym mu podziałem na ich wymiary pożądane społecznie i ekonomicznie jest metodologiczną nowością w interpretacji ustaleń wartościujących.

Ustalenia postulatywno-celowościowe

Ustalenia te są reakcją na negatywną ocenę wymiarów danego zjawiska . Polegają one na formułowaniu celu jakim jest społecznie pożądana poprawa tych wymiarów. Wśród ekonomistów normatywnych może tu istnieć rozbieżność poglądów, której egzemplifikacją mogą być cztery możliwe rodzaje postulowanego przez nich celu, gdzie każdy rodzaj jest kombinacją dwóch jego podstawowych cech: stopnia agregacji i długości okresu osiągalności:

rodzaj pierwszy – cel zagregowany o osiągalności w okresie długim, np. zwiększenie dynamiki potencjału gospodarki,

rodzaj drugi – cel zagregowany o osiągalności w okresie krótkim lub średnim, np. redukcja stopy inflacji,

rodzaj trzeci – cel strukturalny o osiągalności w okresie długim, np. redukcja rozpiętości regionalnych,

rodzaj czwarty – cel strukturalny osiągalności w okresie krótkim lub średnim, np. redukcja bezrobocia miejskiego.

Rozbieżność w tym względzie jest pochodną wspomnianej różnej hierarchizacji zjawisk i nie podlega dyskursowi naukowemu.

Ustalenia postulatywno-wykonawcze

Ustalenia te polegają na proponowaniu metod postulowanej poprawy wymiarów danego zjawiska. Metody te dzielimy dwa główne rodzaje: instytucjonalne i narzędziowe.⁴⁴⁴ Metody instytucjonalne są przedmiotem wieloletniej kontrowersji wśród ekonomistów normatywnych, gdyż konfrontowane są w ich ramach rozwiązania interwencjonistyczne z prorynkowymi. Rozwiązania interwencjonistyczne polegają na korygowaniu/ograniczaniu zakresu działalności podmiotów gospodarczych i zwiększeniu zakresu oddziaływania na nie instytucji państwa. Popularne jest tu zalecenie by „niewidzialna ręka rynku” była zastąpiona przez „widzialną rękę państwa”. Zaś rozwiązania prorynkowe polegają na ograniczaniu zakresu oddziaływania na rynek państwa i zwiększaniu zakresu działalności podmiotów gospodarczych („widzialna ręka państwa” powinna być zastąpiona przez „niewidzialną rękę rynku”).

Sporna kwestia jakie rozwiązania instytucjonalne: interwencjonistyczne, czy prorynkowe są adekwatne do postulowanego celu, utrwaliła w ekonomii normatywnej podział na wspomniane wcześniej dwa jej

⁴⁴³ Choć nie zawsze ekonomiści normatywni definiują wprost to pojęcie. W tej sytuacji można pokusić się o to niejako za nich . I tak dobrem wspólnym może być: efektywność makroekonomiczna, pełne wykorzystanie zasobów, pewność gospodarowania, trwały (zrównoważony) rozwój, sprawiedliwość społeczna, bezpieczeństwo socjalne, interes konsumenta. Ostatnio z połączenia trwałego (zrównoważonego) wzrostu i sprawiedliwości społecznej propaguje się dobro wspólne rozumiane jako *wzrost inkluzywny*, czyli taki w którym uczestniczą i czerpią z niego korzyści wszyscy obywatele.

⁴⁴⁴W polityce makroekonomicznej występuje jeszcze podział na dwa sposoby prowadzenia tej polityki: według reguł vs. według działań dyskrecyjnych.

nurty: etatystyczny i liberalny. W sporze tym przez przeciwników/zwolenników rozwiązania interwencjonistycznego / prorynkowego stosowana jest analogiczna argumentacja, że dane rozwiązanie:

- nie spowoduje społecznie pożądanej poprawy wymiarów danego zjawiska (nieskuteczność),⁴⁴⁵ lub

a) spowoduje pogorszenie tych wymiarów (przeciwnskuteczność), lub

b) spowoduje pogorszenie wymiarów innego zjawiska (skutek uboczny)⁴⁴⁶.

Spór na powyższe argumenty ma charakter dyskursu naukowego i jest prowadzony w kategoriach prawdy i fałszu. Sądzymy, że źródłem tego sporu jest przyjmowanie przez różnych ekonomistów normatywnych z ekonomii pozytywnej odmiennej teorii czynników instytucjonalnych wymiarów danego zjawiska. Jedni widzą w nich główną rolę czynników rynkowych, inni państwa, o czym pisaliśmy w ustaleniach poznawczych. Ale, w przeciwieństwie do naukowego źródła rozbieżności poglądów ekonomistów pozytywnych w tym względzie, wydaje się, że w przypadku ekonomistów normatywnych wynika to, z odmiennych przekonań dotyczących sprawności ekonomicznej państwa i rynku w ogóle. Dla etatystów państwo jest z istoty swej sprawne, a niesprawny jest z zasady rynek. Dla liberałów odwrotnie: to państwo jest niesprawne, zaś rynek jest dostatecznie sprawny (gdy tylko nie psuje go państwo).⁴⁴⁷

Jeśli chodzi o metody narzędziowe to można je podzielić na: systemowe, finansowo-monetarne i regulacyjne. Tutaj kontrowersja dotyczy tego, które narzędzie jest adekwatne do postulowanego rozwiązania instytucjonalnego. I tak wśród zwolenników rozwiązania interwencjonistycznego mogą być tacy, którzy zalecają stosowanie narzędzi finansowych (podatkowo-wydatkowych), bądź monetarnych (kredyt), bądź też regulacyjnych, lub bardziej radykalnych – systemowych (renacjonalizacja, wzrost stopnia regulacji).⁴⁴⁸ Zwolennicy zaś rozwiązania prorynkowego mogą się różnić w proponowaniu różnych narzędzi w ramach tego samego ich zbioru, ale oczywiście w innym ich wykorzystaniu, gdyż np. w ramach narzędzi systemowych będą zalecać prywatyzację i deregulację.

Część ekonomistów normatywnych będzie wykazywać, że proponowane przez nich narzędzie jest skuteczne, podczas gdy narzędzie alternatywne jest nieskuteczne /przeciwnskuteczne/ wywołuje skutki uboczne i *vice versa*.

Źródłem tego sporu jest przyjmowana odmienna teoria czynników instytucjonalnych wymiarów danego zjawiska. Z tego powodu również ten spór ma charakter dyskursu naukowego i odbywa się w kategoriach prawdy i fałszu.

Konkluzja

Z przedstawionych różnic w ustaleniach normatywnych ekonomistów nurtu etatystycznego i liberalnego dotyczących „jak być powinno w gospodarce” i „co w tym celu należy zrobić”, można odnieść wrażenie, że ekonomistów tych nic nie łączy. Tak się zresztą powszechnie uważa. Jest to jednak przekonanie, które pomija pewną istotną kwestię. Wprawdzie ekonomiści ci różnią się z powodu odmiennych aksjologii i teorii ekonomii, ale łączy ich to, że swe poglądy opierają na powyższych dwóch podstawach. Czyli można powiedzieć, że paradoksalnie: to co ich jednoczy, to wspólne źródła ich rozbieżności.

⁴⁴⁵ Zob. np. spór postkeynesizmu z nową ekonomią keynesowską o sposoby osiągania pełnego zatrudnienia. (P. Davidson, *Rozwiązanie Keynesa. Droga do globalnej koniunktury gospodarczej*, PTE, Warszawa, 2012, s. 168).

⁴⁴⁶ D. Acemoglu i J. A. Robinson do skutku ubocznego zaliczają także niekorzystne konsekwencje w sferze politycznej określonych reform gospodarczych, co *zamiast promować efektywność ekonomiczną mogą ją znacząco ograniczyć* (D. Acemoglu, J. A. Robinson, *Ekonomia kontra polityka: niebezpieczne rady w kwestiach polityki ekonomicznej*, „Gospodarka Narodowa”, nr 11-12, 2013, s. 132).

⁴⁴⁷ Zob. A. Lipowski: *Ekonomiczna zawodność państwa – krytyczna analiza ujęcia antyetatystycznego*, „Ekonomista”, nr 2, 2002, A. Lipowski: *O akademickiej koncepcji zawodności rynku*, „Ekonomista” nr 3, 2001.; Natomiast według Friedmana sporna kwestia niesprawności dotyczy państwa, gdyż przyznaje on, że *niesprawności rynku są faktem*. Rozmowa z M. Friedmanem, w: B. Snowdon, H. R. Vane, (Rozmowy z wybitnymi ekonomistami, op. cit. s. 190).

⁴⁴⁸ Zob. np. spór na temat roli narzędzi fiskalnych (deficyt budżetowy) vs. monetarnych (tani pieniądz) w poprawie koniunktury (M. Blaug, *Teoria ekonomii*, op. cit., s. 683-685), a w ramach narzędzi fiskalnych: instrumentów podatkowych vs. wydatkowych.

W naszej interpretacji normatywnych ustaleń dochodzimy teraz do kluczowej konkluzji, że w tych wspólnych źródłach rozbieżności można dostrzec ogólną wizję polityki gospodarczej. Jest to wizja, w której celem nadrzędnym jest uzasadniona aksjologicznie, społecznie pożądana poprawa wymiarów zjawiska kluczowego, zaś metody osiągania tego celu są podbudowane teoretycznie. Politykę gospodarczą o tych dwóch cechach określamy jako wzorcową. Sądzimy, że pod tak pojętą wizją polityki gospodarczej podpisałby się każdy ekonomista normatywny, a więc zarówno etatystyczny jak i liberalny, niezależnie od wyznawanej aksjologii i uznawanej za prawdziwą teorii ekonomii.⁴⁴⁹ Czyli np. monetarysta, dla którego celem nadrzędnym jest niska inflacja osiągana metodami opartymi na monetarystycznej teorii ilościowej oraz postkeynesista dla którego celem nadrzędnym jest pełne zatrudnienie osiągane metodami opartymi na teorii efektywnego popytu. Tym samym ekonomiści ci jednomyślnie odrzuciliby politykę gospodarczą, której cel i metody nie odpowiadałyby powyższym kryteriom wzorcowym.

Zdajemy sobie sprawę, że konkluzja o istnieniu wspólnego mianownika pomiędzy poglądami normatywnymi etatystów i liberałów może być zaskakująca dla tych, którzy postrzegają jedynie różnicę między nimi. Mogą bowiem oni naszą konkluzję uznać za nieistotną, bo zbyt ogólną i spekulatywną, jeśli zasadnicze znaczenie posiadać ma konfrontacja rozbieżnych źródeł tych poglądów. Dla nas natomiast konkluzja ta posiada znaczenie, gdyż umożliwia zajęcie się inną konfrontacją: odmiennych źródeł poglądów ekonomistów normatywnych (etatystycznych i liberalnych) i ekonomistów pozytywnych dotyczących źródeł celu polityki gospodarczej. Tego rodzaju konfrontacja dopiero domaga się prawa obywatelstwa w teorii celu tej polityki (patrz dezyderat 3 we Wprowadzeniu).

Oprócz racji trzeba mieć większość

(anonimowy polityk).

Realna polityka gospodarcza

Punktem wyjścia jest tu stwierdzenie, że podmiotem wzorcowej polityki gospodarczej (zresztą także jakiegokolwiek innej) jest państwo, które ze swojej istoty posiada władzę nad nią. Ale państwem rządzą politycy zorganizowani w partię. Z kolei ich rządy, a w rezultacie ich władza nad polityką gospodarczą, w warunkach demokracji parlamentarnej pochodzi z wyborów, w trakcie których muszą o nią walczyć z politykami partii opozycyjnych. A kluczowe tu jest to, że walka ta może rodzić określone konsekwencje dla samej tej polityki.

Dalej będziemy zajmować się tymi konsekwencjami dochodząc do odpowiedniego ustalenia poznawczego. Reakcją na nie będą ustalenia wartościujące, z kolei reakcją na te drugie ustalenia będą ustalenia postulatywno-celowościowe, wreszcie reakcją na te ostatnie ustalenia będą ustalenia postulatywno-wykonawcze. Jak widać nazwy tych ustaleń są te same co w poprzedniej analizie, gdyż ten sam jest status logiczny zawartych w nich twierdzeń.

W przypadku ustalenia poznawczego wystąpimy jako ekonomista pozytywny, gdyż podobnie jak ekonomistów pozytywnych zajmujących się teorią zjawisk gospodarczych, charakteryzować nas będzie dystans naukowy względem obiektu badań, jakim jest szczególne zjawisko społeczne – polityka gospodarcza. Natomiast w odniesieniu do pozostałych dwóch rodzajów ustaleń wcielimy się w rolę ekonomisty normatywnego.

Ustalenia poznawcze: analiza modelowa

Wstęp. Ustalenia te dotyczą oddziaływania na cel polityki gospodarczej wykorzystywania go przez rywalizujące ze sobą partie o władzę nad nim.

Uzasadnienie tego przedmiotu ustalenia jest następujące. Cele i metody polityki gospodarczej mają postać formalno-prawną ustaw i rozporządzeń. Ustawy te uchwała większość parlamentarna, którą tworzy zwycięska w wyborach partia. Partia ta również tworzy rząd, który wydaje rozporządzenia wykonawcze do tych ustaw. Politycznym warunkiem wyznaczania przez partię celów i metod ich osiągania jest posiadanie przez nią władzy nad legislatywą i egzekutywą w zakresie polityki gospodarczej.

Władza ta zależy od elektoratu, który za pomocą kartki wyborczej decyduje o tym jaka partia będzie

⁴⁴⁹Ale nie podpisałby się np. zwolennik szkoły austriackiej, teorii racjonalnych oczekiwań, czy też teorii realnego cyklu koniunkturalnego, ale nie dlatego, że optowałby za inną wizją polityki gospodarczej, lecz że nie optowałby za jakąkolwiek jej wizją.

posiadała mandat do ewentualnej zmiany jego sytuacji ekonomicznej wskutek wdrożenia określonych celów i metod polityki gospodarczej. Elektoratem tym są podmioty gospodarcze.⁴⁵⁰ W tej sytuacji cele i metody tej polityki mogą oddziaływać nie tylko na (codzienne) decyzje tych podmiotów podejmowane na rynku ekonomicznym, lecz także na (okresowe) ich decyzje podejmowane na rynku politycznym.⁴⁵¹ W ostatecznym rozrachunku wygrana/przegrana w wyborach będzie oznaczać akceptację, bądź jej brak, przez przedsiębiorców i gospodarstwa domowe programu gospodarczego jednej z konkurujących ze sobą partii.

Jednym z aspektów przedmiotu niniejszego ustalenia jest kwestia konfrontacji celu nadrzędnego wzorcowej polityki gospodarczej z rywalizacją między partiami na rynku politycznym w roku wyborczym.⁴⁵²

Kwestię tę podejmiemy za pomocą autorskiego modelu tej rywalizacji. Model ten składa się z dwóch grup podmiotów: konkurujących ze sobą partii oraz elektoratu o określonych preferencjach wyborczych.⁴⁵³

Model jest realistyczny, ale nie w tym sensie, że posiada założenia odzwierciedlające właściwości rywalizacji wyborczej w konkretnym kraju i okresie, lecz że założenia te mogą odzwierciedlać te właściwości w każdym kraju o ustroju demokracji parlamentarnej. W jakim kraju założenia te są najbliższe jego rzeczywistości politycznej jest do ustalenia przez badania empiryczne.

Założenia modelu 1. Wyjściowym założeniem jest istnienie na rynku politycznym duopolu partyjnego, składającego się z partii rządzącej (X) i partii opozycyjnej (Y).⁴⁵⁴ Partie te rywalizują ze sobą w celu posiadania w okresie co najmniej jednej kadencji bezwzględnej większości w parlamencie umożliwiającej rządy jednej partii⁴⁵⁵.

2. Drogą do tego celu jest zdobycie przez partię w wolnych i powszechnych wyborach parlamentarnych odpowiedniej liczby głosów, w których podział mandatów jest proporcjonalny do podziału głosów.

3. Przyjmujemy dalej, że elektorat dzieli się na dwa rodzaje wyborców: etosowych i interesownych⁴⁵⁶ Wyborcy etosowi są skłonni głosować na określoną partię ze względu na głoszone

⁴⁵⁰Dzielimy je na przedsiębiorców i gospodarstwa domowe. Do przedsiębiorców zaliczamy osoby prowadzące, w różnej formie, działalność gospodarczą wraz z ich rodzinami. Gospodarstwa domowe obejmują osoby nieprowadzące działalności gospodarczej i nie będące członkami rodzin przedsiębiorców.

⁴⁵¹ Na rynku ekonomicznym cele polityki gospodarczej są realne, zaś na rynku politycznym w roku wyborczym są oferowane (o czym dalej).

⁴⁵²O pozostałych jego aspektach będzie mowa w Uwagach końcowych.

⁴⁵³Model ten stanowi syntezę dwóch modeli: A.Lipowski, *Polityka gospodarcza jako instrument marketingu politycznego*, „*Ekonomista*” nr 6, 2007 oraz A.Lipowski, *Model rywalizacji firm o wydatki nabywców*, „*Ekonomista*”, nr 3, 2008.

⁴⁵⁴Nie oznacza to, że na rynku politycznym nie istnieją inne partie, lecz że partie (X) i (Y) mają w roku wyborczym największy (według sondaży) w nim udział i w walce o władzę pozostałe partie się nie liczą.

⁴⁵⁵Cel maksimum to posiadanie większości konstytucyjnej, ale przyjmujemy cel mniej z tego punktu widzenia wygórowany, a więc bardziej realny.

⁴⁵⁶Określenia wyborców jako etosowych i interesownych, po pierwsze są umowne wobec braku lepszych dla nich nazw, po drugie są moralnie neutralne.

przez nią wartości pozaekonomiczne.⁴⁵⁷ Na nich więc nie oddziałują politycznie program gospodarczy.⁴⁵⁸ Można powiedzieć, że w kategoriach rynku ekonomicznego ich „popyt” na tę partię jest nieelastyczny względem tego programu.⁴⁵⁹ Drugą grupą elektoratu stanowią wyborcy interesowni. Cechują się oni tym, iż są wrażliwi na program gospodarczy⁴⁶⁰. Zagłosują więc na tę partię, której program uznają jako najbardziej zgodny z ich interesem materialnym. W kategoriach rynku ekonomicznego ich „popyt” na nią względem jej programu gospodarczego jest elastyczny.

Tak więc źródłem podziału elektoratu na etosowy i interesowny jest jego rozbieżna hierarchia wartości pozaekonomicznych i interesów materialnych. Dla tych pierwszych nadrzędne są imponderabilia pozaekonomiczne, dla drugich – własne interesy materialne.

4. Kolejnym założeniem są oczekiwania wyborców interesownych wobec programu gospodarczego partii [X] i [Y]. Oczekiwania te są konkretyzacją interesów materialnych tego elektoratu w roku wyborczym. Przyjmujemy, że przedsiębiorcy oczekują wówczas obniżki CIT oraz zwiększenia swobody i zmniejszenia ryzyka gospodarowania spowodowanego zmianami w regulacji. Odrębną grupę stanowią tu producenci rolni: oni oczekują poprawy opłacalności skupu swych płodów. Z kolei w gospodarstwach domowych zatrudnieni oczekują podwyżki wynagrodzeń/obniżki PIT, niepracujący – uruchomienia/zwiększenia transferów finansowych, zaś emeryci i renciści – wzrostu waloryzacji rent i emerytur.

5. Zakładamy następnie, że zachowanie partii [X] i [Y] w roku wyborczym jest wyjściowo uzależnione od rozpoznania przez nie proporcji ilościowych, po pierwsze między oboma tymi rodzajami elektoratu, po drugie między wyborcami etosowymi obu partii.

Rozpatrujemy tu dwa przypadki. W przypadku pierwszym partie mają przekonanie, iż ich wyborcy etosowi przeważają w strukturze elektoratu na tyle, że mogą zapewnić im w wyborach większość umożliwiającą samodzielne rządzenie⁴⁶¹. W tych warunkach partie sądzą, że właściwie nie muszą w roku wyborczym konkurować programem gospodarczym. To znaczy ściśle rzecz biorąc, program ten z oczywistych względów partie przygotowują, ale w politycznej próżni, czyli bez konieczności liczenia się z jego akceptacją wyborczą przez elektorat interesowny. Jaki to będzie wówczas z normatywnego punktu widzenia program przyjęty do realizacji po wygranych wyborach (dzięki elektoratowi etosowemu) zależy od tego, czym zwycięska partia kieruje się: aksjologią dobra wspólnego, czy też „aksjologią” sprawowania władzy. W pierwszym wypadku program może być oparty na wzorcowej polityce gospodarczej, w drugim - niezależnie od tej polityki.

Bardziej złożony jest przypadek drugi, gdy według partii ich wyborcy etosowi nie są dostatecznie liczni z punktu widzenia zapewnienia im wygranej w wyborach dającej samodzielną większość. Wówczas partie są zmuszone odwołać się do elektoratu potencjalnego, czyli w naszym przypadku interesownego, za pomocą programu gospodarczego.

⁴⁵⁷ Zaliczamy do nich możliwie szerokie ich spektrum: wartości ustrojowe (konstytucyjno-praworządnościowe), światopoglądowe, wizerunkowo-obyczajowe, godnościowe, tożsamościowe, itp. Oczywiście, mogą to być wyborcy o orientacji zarówno prawicowej jak i lewicowej. Natomiast wszystkich ich łączy idea wspólnotowości w przeciwieństwie do indywidualizmu wyborców interesownych.

⁴⁵⁸ Podobnie jak bieżąca sytuacja gospodarcza, która może nawet być zła i nie zniechęcać ich do partii rządzącej.

⁴⁵⁹ Jeśli elektorat ten stanowią gospodarstwa domowe to jej nieelastyczność w tym względzie wydaje się bardziej zrozumiała aniżeli w przypadku przedsiębiorców. Można jednak tak powiedzieć w odniesieniu do przedsiębiorców w sektorze prywatnym, natomiast w sektorze publicznym sprawa nie jest już tak jednoznaczna (*vide* prezesi polskich spółek skarbu państwa).

⁴⁶⁰ Są wrażliwi także na bieżącą sytuację gospodarczą, która zła czy dobra, zawsze idzie na konto partii rządzącej, zwłaszcza w roku wyborczym, przy czym sytuacja zła jest z korzyścią dla partii opozycyjnej. Tutaj przyjmujemy, że sytuacja ta jest przeciętna: nie obciąża ani nie faworyzuje partii rządzącej.

⁴⁶¹ Oczywiście, iż tylko jedna partia może w tym przekonaniu mieć rację (o ile jeszcze trafnie rozpozna proporcje ilościowe między sumą wyborców etosowych i interesownych).

W mobilizacji tego elektoratu partie mogą wykorzystać ten program na dwa możliwe sposoby. Sposób pierwszy ma analogię do praktyki marketingowej stosowanej na rynku ekonomicznym, kiedy firmy prowadzą kampanię reklamową produktów o określonych już ich własnościach. Na rynku politycznym sposób ten polega na prowadzeniu przez partię kampanii promocyjnej gotowego programu gospodarczego, a w tym - jego celu nadrzędnego. Sposób drugi zaś posiada analogię do innej praktyki stosowanej na rynku ekonomicznym, kiedy to własności produktu są określone w zamówieniu nabywcy.⁴⁶² Na rynku politycznym sposób ten polega na dostosowaniu przez partię programu gospodarczego do rozpoznanych interesów materialnych wyborców.

Do sposobu drugiego należy także korekta przez partię rządzącą w roku wyborczym jej programu gospodarczego powstałego w poprzednim cyklu. Partia ta ma przewagę pod tym względem nad partią opozycyjną mogąc z nią konkurować nie tylko propozycją nowego programu gospodarczego, lecz także odpowiednio zmodyfikowanym programem dotychczas realizowanym.

Mobilizacja wyborców jest domeną marketingu politycznego. Ale inne jest zadanie tego marketingu w przypadku pierwszego i drugiego sposobu mobilizacji. Przy pierwszym sposobie chodzi o znalezienie skutecznej techniki przekonania wyborców do danego programu gospodarczego, natomiast przy sposobie drugim rzecz polega na stworzeniu samego tego programu.

Jest oczywiste, że kwestia konfrontacji celu nadrzędnego wzorcowej polityki gospodarczej z rywalizacją polityczną jest adekwatna do pierwszego sposobu mobilizacji elektoratu. Bardziej złożona natomiast jest ta kwestia w przypadku drugiego sposobu jego mobilizacji.

Rywalizacja wyborcza. Przyjmijmy, że partia opozycyjna [Y] ogłasza w roku wyborczym program gospodarczy, a w ramach niego określony cel nadrzędny. Jest to cel sformułowany kierunkowo, jakościowo. Ze względu na aksjologiczny charakter tego celu partia stosuje pierwszy sposób mobilizacji elektoratu interesownego.

Naszym zadaniem jest tu próba odpowiedzi na pytanie: jakie cechy celu nadrzędnego wydają się być łatwo/trudno akceptowalne przez elektorat interesowny, a przez to – łatwo/trudne do skutecznego promowania go.⁴⁶³ Czyli chodzi o zorientowanie w możliwych rezultatach konfrontacji celu nadrzędnego z oczekiwaniami materialnymi tego elektoratu.

Zdajemy sobie sprawę, że odpowiedź jaką udzielimy na powyższe pytanie może być uznana za dyskusyjną, tym bardziej iż oparta będzie w dużym stopniu na intuicji (zresztą tak jak na intuicji byłyby oparte odmienne poglądy w tej kwestii). Ale tłumaczy nas to, że wchodzimy tu na teren dziewiczy, który dopiero wymaga zagospodarowania go.

Bierzemy tu pod uwagę wyróżnione na s. 6. cztery rodzaje celu nadrzędnego utworzone z kombinacji jej dwóch podstawowych cech. Obecnie w każdym z tych rodzajów określamy dwa konkretne cele. W rezultacie odpowiedź na postawione pytanie odnosić się będzie do dwóch cech czterech par tych celów, mogących być alternatywnie zawartymi w programie partii [Y]. W zbiorze tych ośmiu w sumie celów cele (1), (2), (3) i (4) są zagregowane w skali makro, zaś cele (5), (6), (7) i (8) są strukturalne.⁴⁶⁴

Cel (1) *przyspieszenie wzrostu potencjału gospodarki* partia [Y] wyraża za pomocą PKB potencjalnego. Ze względu na jego wielkość makrozagregowaną cel ten nie jest w bezpośrednim związku z oczekiwaniami gospodarstw domowych. Natomiast można go interpretować jako odnoszący się - pośrednio – do oczekiwań przedsiębiorców, którzy z wiadomych względów winni być zainteresowani szybszym wzrostem tego potencjału. Z drugiej jednak strony, jeśli według przedsiębiorców osiągnięcia tego celu wykroczy poza najbliższą kadencję parlamentu, to może znacznie utrudnić skuteczne promowanie go.

⁴⁶² W szerszym znaczeniu praktyce tej odpowiadają terminy *prosumpcja* i *prosument*.

⁴⁶³ Sama technika tego promowania od strony merytorycznej i medialnej jest kwestią z dziedziny marketingu politycznego.

⁴⁶⁴ Są to cele przykładowe, ale nie przypadkowe, lecz przeciwnie – są one typowe w ustaleniach postulatywno-celowościowych.

Cel (2) – *redukcja zanieczyszczenia środowiska naturalnego* partia [Y] wyraża za pomocą wskaźników ekologicznych. Cel ten posiada podobne cechy co cel (1) pod względem stopnia agregacji i długości okresu osiągalności. Z tego względu elektorat (np. młodzież oraz emeryci i renciści) również może być oporny na argumenty promocyjne. Konkluzja jest analogiczna do tej dotyczącej celu (1).

Cel (3) – *redukcja stopy inflacji* partia [Y] wyraża za pomocą wskaźnika CPI wraz z obietnicą, że redukcję tę spowoduje w okresie najbliższej kadencji parlamentu. Wprowadzie cel ten jest makro- zagregowany, ale przedsiębiorcy zainteresowani spadkiem niepewności cenowej w prowadzeniu firmy, mogą dla siebie widzieć korzyść z tej redukcji. Tym bardziej, że może ona być osiągnięta w dostrzegalnym okresie. Natomiast dla wielu grup wyborców należących do gospodarstw domowych ten cel może być niemiarodajny, gdy z doświadczenia ich wynika, że wskaźnik CPI nie pokrywa się z indywidualnymi wskaźnikami inflacji opartymi na własnym koszyku zakupów. W konkluzji skuteczne promowanie celu (3) wydaje się trudniejsze w przypadku gospodarstw domowych, aniżeli przedsiębiorców.

Cel (4) – *poprawa stabilności systemu finansowego państwa* partia [Y] wyraża za pomocą wskaźników dotyczących wymogów kapitałowych różnych kategorii aktywów, wraz z obietnicą że poprawę tą spowoduje w najbliższej kadencji parlamentu. Cel ten posiada podobne cechy co cel (3) i nasuwa analogiczne konkluzje co do trudności skutecznego promowania go, zwłaszcza wyborcom z sektora niefinansowego.

Cel (5) – *redukcja rozpiętości regionalnych* partia [Y] wyraża za pomocą wskaźników przestrzennych. Cel ten może być interesujący dla wyborców mieszkających w regionach zacofanych pilnie oczekujących poprawy warunków ich życia i prowadzenia firmy w tych regionach. Jeśli jednak w ocenie tych wyborców osiągnięcie tego celu wykroczy po za najbliższą kadencję parlamentu, zwłaszcza gdy w grę będzie wchodzić zaangażowanie środków inwestycyjnych, to byłby to cel zniechęcający ten elektorat do głosowania na niego. W konkluzji cel (5) wydaje się być bardzo trudny do skutecznego promowania go wyborcom nie mieszkającym w regionach zacofanych, zaś trudny- wyborcom tam mieszkającym.

Cel (6) – *zdemopolizowanie rynku* partia [Y] wyraża za pomocą wskaźników koncentracji produkcji i kapitału. Cel ten na pierwszy rzut oka może być atrakcyjny dla drobnych przedsiębiorców (sektora MSP). Ale gdy według tego sektora osiągnięcie tego celu wykroczy po za najbliższą kadencję parlamentu, to jego atrakcyjność mogłaby być zmniejszona. Oczywiście, dla pozostałych grup wyborców (duzi przedsiębiorcy, gospodarstwa domowe), cel powyższy nie zachęcałby do głosowania na niego. W konkluzji cel ten byłby trudny do skutecznego promowania go drobnym przedsiębiorcom, zaś b. trudny w przypadku pozostałych grup wyborców.

Cel (7) – *redukcja bezrobocia* partia [Y] wyraża za pomocą stopy bezrobocia/aktywności zawodowej, wraz z obietnicą, że redukcją tą spowoduje już w najbliższej kadencji parlamentu. Cel ten mógłby być atrakcyjny, ale tylko dla poszukujących pracy. Natomiast skuteczne promowanie go pozostałym grupom wyborców wydaje się bardzo trudne.

Cel (8) – *redukcja rozpiętości dochodowo-majątkowych* partia [Y] wyraża za pomocą wskaźników strukturalnych wraz z obietnicą, że redukcję tą spowoduje już w najbliższej kadencji parlamentu. Cel ten może być atrakcyjny dla wyborców o relatywnie niskich dochodach (świadczeniach społecznych), również z uwagi na zapowiedź jego szybkiego osiągnięcia. Ale odwrotny stosunek do tego celu mogą mieć wyborcy o dochodach średnich i powyżej z uwagi na przewidywany przez nich w związku z tym wzrost obciążeń podatkowych. Skuteczna promocja celu (8) może trafić do przekonania tylko do części wyborców z gospodarstw domowych.

Z interpretacji wyborczej dwóch podstawowych cech konkretnych ośmiu alternatywnych celów nadrzędnych wynika, że najtrudniejszy w skutecznej promocji jest cel makrozagregowany o okresie osiągalności uznanej za wykraczający po za najbliższą kadencję parlamentu. Łatwiejszym w tej promocji wydaje się cel strukturalny z zapewnieniem jego osiągnięcia w czasie tej kadencji. W analizowanym zbiorze celów cechy te posiadają cele (7) i (8).

Ale z tego bynajmniej nie oznacza, że skuteczne promowanie przez partię (Y) celów o powyższych cechach byłoby relatywnie łatwe.

Decyzja polityczna elektoratu interesownego zależy bowiem jeszcze od zachowania w roku wyborczym partii [X], która walczy o reelekcję ⁴⁶⁵. Przyjmujemy, że w trakcie promowania temu elektoratowi celu nadrzędnego (7) lub (8) przez partię [Y] partia [X] zdecydowała się na drugi sposób jego mobilizacji. W ramach tego sposobu partia wystosowała mu następujący przekaz: jeśli na nas oddacie głos, dzięki któremu utrzymamy władzę to sprawimy, że w najbliższej kadencji parlamentu poprawi się wasza sytuacja materialna zgodnie z waszymi oczekiwaniami. Co więcej, poprawę tę zamierzamy zacząć już w obecnym roku wyborczym. Przekaz ten zawiera więc obietnicę o konkretnym celu, który określamy jako cel transakcyjny. Jest on dostosowany do rozpoznanych przez tę partię oczekiwań ekonomicznych wybranych grup: przedsiębiorców, zatrudnionych, szukających pracy oraz emerytów i rencistów, wszystkich zaliczonych do tzw. elektoratu docelowego (*targeted*), czyli takiego który pod względem liczebności jest uznany za wyborczo najbardziej głosodajny. Oczywiście tego rodzaju cel polityki gospodarczej nie odpowiada aksjologicznym kryteriom dobra wspólnego.

Jeśli cel transakcyjny ma być wdrożony jeszcze w obecnym roku wyborczym to ma on charakter bezwarunkowy, w tym sensie, że jego wdrożenie nie jest uzależnione od wyniku wyborów (choć oczywiście może na niego wpłynąć). Inaczej oczywiście przedstawia w przypadku obietnicy kontynuacji tego celu w okresie powyborczym. Ma on wówczas charakter warunkowy, co jest w intencji drugiego sposobu mobilizacji elektoratu interesownego.

Omówione alternatywne cele można porównać z punktu widzenia stopnia ich spersonalizowania. Najmniej spersonalizowane, bo zdepersonalizowane, są cele nadrzędne (1) i (2). Najbardziej zaś spersonalizowany jest cel transakcyjny, który może być stosowany do poszczególnych grup elektoratu docelowego pod względem jego struktury społeczno-zawodowej i terytorialnej. Cel ten posiada dwie wspólne właściwości z celami (7) i (8): jest krótkookresowy i może dotyczyć wyborców o niskich dochodach. Ale posiada on przewagę nad powyższymi dwoma celami, gdyż adresowany jest do elektoratu o różnej ich sytuacji materialnej, a więc nie tylko o niskich dochodach

Ustalenia poznawcze: konkluzje

Z analizy modelu rywalizacji wyborczej wynika, co następuje.

1. Aby w wyborach mogła wygrać partia (rządząca, opozycyjna) promująca cel nadrzędny musi być spełniony jeden z dwóch warunków strukturalnych istniejących w elektoracie:

- (a) wyborcy etosowi głosujący na tę partię muszą być liczniejsi od wyborców etosowych i interesownych głosujących na partię konkurencyjną oferującą cel transakcyjny,
- (b) wyborcy etosowi głosujący na tę partię muszą być liczniejsi od wyborców etosowych głosujących na partię konkurencyjną promującą inny cel nadrzędny, przy wysokiej relatywnie absencji wyborczej elektoratu interesownego.⁴⁶⁶

Wydaje się, że oba warunki są mało realne, ale warunek (b) jest bardziej realny niż warunek (a).

⁴⁶⁵ Specjalistom od teorii gier zostawiamy zastosowanie jej w powyższej analizie.

⁴⁶⁶ Jeśli obie partie promują cel nadrzędny, to może to zniechęcić ten elektorat w ogóle do pójścia na wybory.

2. Aby w wyborach mogła wygrać partia oferująca cel transakcyjny musi być spełniony jeden z trzech warunków strukturalnych istniejących w elektoracie:

- (a) wyborcy etosowi głosujący na tę partię muszą być liczniejsi od wyborców etosowych i interesownych głosujących na partię konkurencyjną promującą cel nadrzędny,
- (b) wyborcy interesowni głosujący na tę partię muszą być liczniejsi od wyborców etosowych i interesownych głosujących na partię konkurencyjną promującą cel nadrzędny,
- (c) wyborcy interesowni głosujący na tę partię muszą być liczniejsi od wyborców etosowych i interesownych, głosujących na partię konkurencyjną również oferującą cel transakcyjny (na zasadzie kto obieca więcej).

Wydaje się, że najbardziej realny jest tu warunek (b), zaś najmniej realny warunek (a).

3. Z porównania pod względem liczby i realności warunków strukturalnych w elektoracie sprzyjających alternatywnym kategoriom celu wynika, że prawdopodobieństwo zwycięstwa wyborczego partii oferującej cel transakcyjny jest większe, aniżeli partii promującej cel nadrzędny. Główny tego powód: łatwiej jest skutecznie wyznaczyć cel transakcyjny aniżeli spopularyzować cel nadrzędny, zwłaszcza jeśli elementy tego pierwszego celu są wdrożone przez partię rządzącą jeszcze w obecnym roku wyborczym, co może zwiększyć jej wiarygodność.⁴⁶⁷

4. Ale w naszej analizie modelowej nie było najważniejsze przesądzenie jaki rodzaj celu może zwyciężyć w wyborach: cel nadrzędny czy transakcyjny, lecz to, iż w obu przypadkach będzie to cel zaakceptowany przez elektorat. Na tę okoliczność wprowadzamy kategorię realnej polityki gospodarczej. Kategoria ta tym różni się od kategorii wzorcowej, że w tej ostatniej cel (nadrzędny) nie podlegał weryfikacji wyborczej. Natomiast konstytutywną cechą kategorii realnej polityki gospodarczej jest polityczny mechanizm formułowania jej celu. Krótko mówiąc: o ile we wzorcowej polityce gospodarczej cel nadrzędny jest określany przez ekonomistów (normatywnych), to w realnej polityce gospodarczej cel (nadrzędny lub transakcyjny) jest zależny od wyborców.

Zwróćmy tu na marginesie uwagę na pewną kwestię związaną z możliwym dwojakim rozumieniem politycznego mechanizmu sformułowania celu. Mechanizm ten pojmowaliśmy do tej pory w sensie wyborczym. Można go również rozumieć w sensie parlamentarnym, gdy rząd, a faktycznie partia rządząca, przedkłada do akceptacji nowego parlamentu w formie ustaw konkretny program gospodarczy, w tym jego cel. Ale jeśli partia ta posiada w parlamencie bezwzględną większość, to jest on wówczas zwykłą maszynką do głosowania. W tym przypadku mechanizm, o jakim tu mowa, nie ma charakteru politycznego, lecz wyłącznie arytmetyczny.

Powyższe ustalenia poznawcze podlegają dyskursowi naukowemu w kategoriach prawdy i fałszu. Jednocześnie mogą być one przedmiotem ustaleń wartościujących.

Ustalenia wartościujące

Dotyczą one w pierwszym rzędzie oceny normatywnej rodzaju celu programu gospodarczego partii wygranej w wyborach.

Jeśli tym celem jest cel nadrzędny (jego określony rodzaj), to może być on oceniony afirmatywnie, ale tylko przez ekonomistów normatywnych, którzy są jego zwolennikami. Natomiast ekonomiści normatywni

⁴⁶⁷W przypadku tej partii jej szanse reelekcji zależą jeszcze od oceny bieżącej sytuacji gospodarczej, od której tu abstrahujemy (notka 27)

optujący za innym jego rodzajem będą krytyczni wobec niego. Różnice między nimi w tym względzie nie podlegają, jak wiemy, dyskursowi naukowemu.

Natomiast wszyscy ekonomiści normatywni powinni pryncypialnie krytykować cel transakcyjny zwycięskiej partii, za to że nie jest zgodny z aksjologią dobra wspólnego. Na reprimendę narazi się również sama partia za uleganie populizmowi wyborców i za poświęcenie dla reelekcji/przejęcia władzy perspektyw pomnożenia dobra wspólnego, np. poprzez przyspieszenie dynamiki potencjału gospodarki (według części tych ekonomistów) lub redukcję zanieczyszczenia środowiska (według innej ich części), czy też wreszcie przez poprawę jakości usług publicznych.⁴⁶⁸

Ekonomiści normatywni powinni także negatywnie wówczas oceniać elektorat interesowny tej partii (partii przegranej też) za jej krótkookresowe preferencje wyborcze odbiegające od pożądanych preferencji długookresowych oraz za łatwowierność w stosunku do obietnic wyborczych.

Przedmiotem krytyki z ich strony powinna być też partia przegrana za nieskuteczne promowanie celu nadrzędnego. Może dać im to podstawę do uzupełnienia cech wzorcowej polityki gospodarczej. Polityka ta, to nie tylko określony aksjologicznie cel nadrzędny, lecz także umiejętność przekonania do niego wyborców. Bez tego ostatniego atrybutu nie zasługuje ona na miano wzorcowej, nie mówiąc o tym, że nie ma szans na wdrożenie jej do praktyki w okresie powyborczym. Czyli, jeśli uważa się, że określona partia ma aksjologiczną słuszność, a nie umie ją uzasadnić elektoratowi, to partia ta tym samym udowadnia, że nie potrafiłaby skutecznie prowadzić polityki gospodarczej w ogóle.

Opis zachowania w roku wyborczym konkurujących ze sobą partii i elektoratu na rynku politycznym dokonany przez ekonomistę pozytywnego dał więc podstawę możliwej do wyobrażenia dezaprobaty tego zachowania ze strony ekonomisty normatywnego. O ile zatem zachowanie to dla ekonomisty pozytywnego jest polityczną prawidłowością,⁴⁶⁹ to dla ekonomisty normatywnego – ekonomiczną anomalią.

Ustalenia postulatywno-celowościowe

Ustalenia te polegają na zalecaniu partiom przez ekonomistę normatywnego, aby w rywalizacji wyborczej posługiwały się wyłącznie kategorią celu nadrzędnego. Postulat ten łatwo jest sformułować, trudniej znaleźć sposób na jego urzeczywistnienie. Ale już to należy do ustaleń postulatywno-wykonawczych.

Ustalenia postulatywno-wykonawcze

Ekonomista normatywny stoi tu przed poważnym i złożonym wyzwaniem proponowania skutecznej metody osiągania postulowanego celu. Do wyobrażenia są tu cztery metody. Pierwsze dwie dotyczą pożądanego postępowania w najbliższej kadencji partii zwycięskiej w wyborach, zaś kolejne dwie – pożądanym zmian w systemie edukacji i ustroju politycznym państwa.

1. Partia zwycięska w wyborach promująca określony cel nadrzędny (np. cel [4]) powinna w okresie powyborczym odstąpić od tego celu na rzecz przyjęcia innego celu nadrzędnego (np. celu [8]): Postulat ten mogłaby zgłosić ta część ekonomistów normatywnych, która jest krytyczna wobec celu nadrzędnego [4]. Ale ekonomista pozytywny mógłby tu wyrazić wątpliwość co do realności tego postulatu: dlaczego partia ta ma zmienić doradców wśród ekonomistów normatywnych na rzecz tych optujących za odmiennym celem nadrzędnym? Przecież w konsekwencji może ona stracić wiarygodność w oczach swych wyborców etosowych, co może skutkować pogorszeniem się jej sondaży, aż do zmniejszenia jej szans wyborczych w kolejnych wyborach.

2. Zwycięska w wyborach partia obiecująca cel transakcyjny powinna w okresie powyborczym zrezygnować z tego celu na rzecz przyjęcia określonego celu nadrzędnego. Postulat ten mogliby głosić wszyscy ekonomiści normatywni, z tym że różne grupy z nich mogłyby proponować różne rodzaje tego celu (z naszego zbioru

⁴⁶⁸ Zob. np. typową publikację na ten temat: R. Bugaj *Populizm stoi u naszych bram*, „Rzeczpospolita”, 6 marca 2019. Problemem jest tylko, czy ów populizm wyborców jest rezultatem marketingu politycznego partii, czy odwrotnie.

⁴⁶⁹ Według tego ekonomisty konsekwencje dla polityki gospodarczej rywalizacji partii na rynku politycznym są analitycznie równorzędne z konsekwencjami dla gospodarki rywalizacji firm na rynku ekonomicznym.

celów: od [1] do [8]) . W tym przypadku ekonomista pozytywny mógłby wyrazić analogiczną jak w przypadku poprzednim wątpliwość co do realności tego postulatu, argumentując, że w konsekwencji groźba utraty wiarygodności tej partii w oczach wyborców interesownych mogłaby być nawet większa niż w pkt [1].

3. Należy zwiększyć, poprzez poprawę poziomu edukacji ekonomicznej, wiedzę wyborców o długofalowych skutkach gospodarczych ich decyzji politycznych, dzięki której nie będą ulegać marketingowi politycznemu konkurujących ze sobą partii. Umożliwi im to racjonalną ocenę ich programu gospodarczego każdej z nich zgodną z ich dobrze pojętym interesem. Postulat ten ma na uwadze wyborców głosujących na cel transakcyjny zaś dotyczy głównie kwestii zależności między wymiarami różnych zjawisk. Odwołuje się on więc do wiedzy pochodzącej od ekonomii pozytywnej. Może więc postulat ten być przedmiotem sporu między ekonomistami normatywnymi o to jaką wiedzę w tym zakresie należy przekazać temu elektoratowi. Źródłem tego sporu byłaby wówczas wspomniana wcześniej różnica poglądów teoretycznych na temat tych współzależności.

Omawiany postulat mógłby być narażony na krytykę również przez ekonomistów pozytywnych za jego polityczną naiwność. Implementacja tego postulatu wymagałaby bowiem zmiany odpowiednich ustaw edukacyjnych⁴⁷⁰. A o tym decydowałaby większość parlamentarna składająca się z członków partii rządzącej, która nie byłaby zainteresowana w tej poprawie, jeśli jej władza opierałaby się na elektoracie interesownym. Drugi możliwy zarzut ekonomistów pozytywnych mógłby dotyczyć nierealności poprawy ich wiedzy min. ze względu na ich tzw. racjonalną ignorancję⁴⁷¹. Można do tego dodać inny argument, że postulat posiadania przez wyborców interesownych preferencji długookresowych nie uwzględnia niepewności jaka partia z jakim programem gospodarczym będzie rządzić w kolejnych cyklach wyborczych.

4. Należy dokonać takiej reformy ustroju politycznego, w wyniku której cel programu gospodarczego nie podlegałby wpływowi rynku politycznego, a konkretnie nie byłby on rozstrzygany w wyborach parlamentarnych przez elektorat interesowny. Postulat ten jest najbardziej radykalny i kontrowersyjny. Mogą go proponować ci ekonomiści normatywni, którzy z jednej strony uważają, że postulaty 1 i 2 i 3 są mało realne, a z drugiej są pod wrażeniem ekspansji technologicznej Chin, traktując ją jako rezultat konsekwentnego stosowania przez władzę tego kraju strategii gospodarczej obliczonej na kilkadziesiąt lat.⁴⁷² Władze te, obecnie określane jako „oświecona technokracja”, nie muszą, jak wiadomo, dla politycznego poparcia uciekać się do wyborczych obietnic finansowych, bo tego poparcia nie potrzebują. Mógłby to być więc empiryczny argument uzasadniający powyższy postulat.

Postulat ten mógłby się jednak spotkać z krytyką konstytucjonalistów posługujących się trzema argumentami. Pierwszy, że oznacza on odejście od systemu wielopartyjnego na rzecz jednopartyjnego, czyli zanegowanie podstawowego atrybutu demokracji liberalnej.⁴⁷³ Drugi, że wymaga on zmiany konstytucji (jeśli dotychczas zakładała ona system wielopartyjny), a zmiany tej jest władna dokonać partia posiadająca większość konstytucyjną, którą winna dopiero osiągnąć. Ale dla osiągnięcia jej musiałaby partia ta uczestniczyć w normalnej rywalizacji wyborczej z wykorzystaniem dwóch omówionych sposobów mobilizacji elektoratu. A jeśli nawet zdobyłaby ona tę większość, to rodzi się wątpliwość, dlaczego miałaby być zainteresowana wchodzeniem na ryzykowny w skali międzynarodowej grunt zmiany ustroju politycznego? Trzeci, że jaka jest gwarancja, iż partia posiadająca monopol władzy będzie wyznaczać cele gospodarcze a' la

⁴⁷⁰O ile kwestia ta dotyczy wyborców będących studentami fakultetów ekonomicznych to interesujące w tym kontekście są uwagi M.G.Mankiwa *Makroekonomista jako naukowiec i inżynier*, „Gospodarka Narodowa”, nr 4, 2008, s.103-104.

⁴⁷¹Zob. dyskusję w tej kwestii: J.R.Tyran, *Voting when money and morals conflict: an experimental test of expressive voting*, „Journal of Public Economics”, vol.88, 2004; B.Caplan, *Mit racjonalnego wyborcy. Dlaczego w demokracji wybiera się złe programy polityczne*, Wrocław 2017; R.Krasowski, *O demokracji w Polsce*, wyd. Czerwone i Czarne, Warszawa, 2019, s.57-67; Ch.H.Achen, L.M.Bartels, *Democracy for Realists: Why Elections Do Not Produce Responsive Government*, Princeton, Princeton University Press, 2016

⁴⁷² Zob. np. G.Kołodko, *Czy Chiny zbawią świat?*, Prószyński i S-ka, Warszawa, 2018. To zainteresowanie Chinami nie musi iść w parze z głoszeniem postulatu (4), ale jest on logiczną jego konsekwencją.

⁴⁷³W ogóle wydaje się, że propozycje tego typu wynikają z coraz powszechniejszego kryzysu zaufania do demokracji i jej procedur.

Chiny obecnie? W warunkach tego monopolu wybór celów ma charakter arbitralny i można w tym przypadku sobie wyobrazić, znane z historii XX w., cele całkowicie odmienne.⁴⁷⁴

Przytoczone tu argumenty krytyczne akcentujące nierealność powyższych czterech postulatów wiążą się z brakiem wskazania skutecznych procedur instytucjonalno-prawnych wprowadzenia ich w życie. Ale procedury te winny być przedmiotem ustaleń postulatowo-wykonawczych dokonanych nie przez ekonomistów, lecz konstytucjonalistów (normatywnych).

Uwagi końcowe

Uwagi te odnosić się będą do koncepcji realnej polityki gospodarczej. W analizie ograniczyliśmy się do kwestii źródeł jej celu⁴⁷⁵. Ponadto skoncentrowaliśmy się na roku wyborczym, pomijając okres powyborczy. Z tego wynika, że podejście kompleksowe do teoretycznej analizy realnej polityki gospodarczej winno brać pod uwagę jej cel i metody określane w roku wyborczym oraz ich stosowanie w okresie powyborczym. W okresie tym bowiem nadal ma miejsce rywalizacja polityczna w ramach której wpływ na bieżące prowadzenie polityki gospodarczej przez partię rządzącą wywierają sondaże stanowiące wówczas substytut wyborów. Nie trzeba bliżej wyjaśniać, że tego rodzaju przedsięwzięcie jest złożone i wielowątkowe, wymaga przez to badań zespołowych i dopiero czeka na swe podjęcie.

Mimo to uważamy, że nawet ograniczony przedmiotowo i czasowo zakres naszej koncepcji może być wykorzystany tak zarówno w planie teoretycznym jak i empirycznym. Jeśli chodzi o plan teoretyczny, to powinna ona wywołać spór między ekonomistami normatywnymi i pozytywnymi, o to czy wzbogaca teorię celu polityki gospodarczej, albo bardziej zasadniczo: czy w ogóle należy do niej. Ekonomiści normatywni, dla których rywalizacja polityczna wykracza poza przedmiot nauk ekonomicznych, daliby oczywiście odpowiedź w obu przypadkach negatywną. Ekonomiści pozytywni byłiby z kolei, rzecz jasna, przeciwnego zdania. W każdym razie spór ten mógłby przyczynić się do pogłębienia ogólnej refleksji metodologicznej na temat co należy, a co nie należy do teorii polityki gospodarczej.

W planie empirycznym nasza koncepcja mogłaby być przedmiotem badań empirycznych nakierowanych na zbadanie czy i w jakim stopniu konkretne cele polityki gospodarczej stosowane w określonych kraju i okresie podlegały testowi wyborczemu. I czy te cele miały charakter celów celów nadrzędnych, czy transakcyjnych.

Ponadto nasza interpretacja podręcznikowych ustaleń normatywnych i pozytywnych dotyczących wymiarów zjawisk gospodarczych mogłaby być wykorzystana przez historyków myśli ekonomicznej dla odczytania pod powyższym kątem poszczególnych nurtów tej myśli.

P.S. Na koniec parę uwag na temat pewnej kwestii związanej z profesją ekonomiczną, jaka wyłoniła się z tego referatu. W niniejszych rozważaniach występowali ekonomiści normatywni i pozytywni jako autorzy ustaleń dotyczących wymiarów zjawisk oraz celu polityki gospodarczej. Ze względu na to, że operowali oni gospodarką abstrakcyjną ustalenia ich nazwiemy ogólnymi. Ale są jeszcze dwie inne grupy ekonomistów. Jeśli ustalenia ogólne będą konkretyzowane w warunkach gospodarki rzeczywistej, czyli określonej czasoprzestrzennie, wówczas będziemy mieć do czynienia z ustaleniami empirycznymi dokonanymi przez ekonomistów drugiej grupy. Mogą to być zresztą te same osoby co należące do grupy pierwszej. Wreszcie do trzeciej grupy zaliczamy ekonomistów, którzy pełnią funkcję doradcą w sztabach wyborczych konkurujących ze sobą partii. Znow, mogą to być te same osoby, co w poprzednich dwóch przypadkach. Ale powstaje tu problem jak zinterpretować ich ustalenia normatywne, które określamy jako doradcze, bo dotyczące programu gospodarczego. Problem ten jest związany z naszym podziałem na dwa sposoby mobilizacji przez partię elektoratu interesownego. W wypadku sposobu pierwszego sprawa wydaje się prosta: ustalenie doradcze polega na zaproponowaniu przez ekonomistę normatywnego w programie danej partii określonego celu nadrzędnego, podczas gdy jego promocją będą się zajmować specjaliści od marketingu

⁴⁷⁴Dobrym tego przykładem znów są Chiny, ale za czasów Mao, kiedy to system partyjny niewiele się wówczas różnił od obecnie istniejącego. Zob.np. (B.Góralczyk *Wielki renesans chińska transformacja i jej konsekwencje*, Wydawnictwo Akademickie „Dialog”, Warszawa, 2018).

⁴⁷⁵Przy czym ograniczenie to dotyczyło jednego celu promowanego, względnie obiecanego, przez partię. Było to spowodowane potrzebą większej przejrzystości wywodu, bez wpływu na jego wynik.

politycznego. Występuje więc w sztabie wyborczym wyraźny podział ról. Inaczej jest w wypadku sposobu drugiego, gdyż sam cel transakcyjny ma z istoty swej charakter marketingowy. Jeśli przy formułowaniu tego celu bierze udział osoba z wykształceniem ekonomicznym, a w tym zwłaszcza z cenzurem naukowym, to naszym zdaniem nie jest ona w ogóle wówczas ekonomistą normatywnym z pierwszej lub drugiej grupy, lecz „politycznym marketingowcem”. W związku z tym nasuwa się tu pytanie: jak tego rodzaju funkcja ma się do profesji ekonomicznej, czy nie oznacza ona jej deprecjacji? Innymi słowy: jak z moralnego punktu widzenia należy ocenić uczestnictwo ekonomistów w formułowaniu celu transakcyjnego (obojętnie jakiej partii)? Pytanie to kieruję do uczestników naszego Kongresu.

Dr hab. Piotr Masiukiewicz, prof. SGH

Instytut Zarządzania Wartością

Kolegium Nauk o Przedsiębiorstwie SGH

Prezes Towarzystwa Naukowego Prakseologii

ROZWÓJ PIRAMID FINANSOWYCH A NIESKUTECZNOŚĆ PAŃSTWA

Streszczenie

Piramidy finansowe od lat są stałym elementem rynku krajowego i rynków międzynarodowych, a ich właściciele i menedżerowie liczą na zdobycie fortun z przestępczej działalności, także klienci liczą na wysokie zyski. Rządy niektórych państw nie mogą uporać się z działalnością piramid finansowych; ciągle też pojawia się popyt na niezgodną z prawem ofertę. Luki regulacji, wydłużające się śledztwa i procesy sądowe oraz niskie kary nie odstraszą coraz to nowych założycieli i menedżerów piramid w Polsce. Nowy projekt regulacji przygotowany przez resort sprawiedliwości budzi w części kontrowersje. Potrzebne jest zwiększenie penalizacji tych przestępstw i likwidacja luk prawnych. Niezbędna jest szeroka edukacja społeczeństwa.

Słowa kluczowe: depozyt, klient, piramida finansowa, regulacje, skuteczność państwa.

Summary

The development of financial pyramids and the inefficiency of the state

Financial pyramids have been a permanent feature of domestic and international markets for years, and their owners and manager's count on winning fortunes from criminal activities, and customers are counting on high profits also. Some governments may not be able to deal with the activities of the financial pyramids; there is still demand for illegal offers. Regulatory gaps, protracted investigations and lawsuits, and low penalties are not deterring new pyramid founders and managers in Poland. The new draft regulation prepared by the Ministry of Justice was partly controversial. It is necessary to increase the penalization of these offenses and to close legal loopholes. A broad financial education of society is needed.

Key words: client, deposit, government inefficacy, pyramid scheme, regulations.

Wstęp

Piramidy finansowe od lat są stałym elementem rynku krajowego i rynków międzynarodowych. Mimo łamania prawa, nie kryją one zwykle swojej działalności, a nawet płacą podatki; nie mogą być zatem zaliczane do szarej strefy. Ich właściciele i menedżerowie liczą na zdobycie fortun z przestępczej działalności, także klienci liczą na horrendalne zyski.

Stale aktualna jest teza J. M. Keynesa, iż na rynku pojawiają się „namiętności wpływające na ludzkie zachowanie, określone przez niego „instynktem zwierzęcym”, scharakteryzowanym, jako spontaniczny entuzjazm w miejsce racjonalnych oczekiwań moralnych, hedonistycznych bądź ekonomicznych”.⁴⁷⁶ Opisując patologie zachowań rynkowych (m. in. nieetyczny marketing i bankructwo dla zysku), G. Akerlof i R. Shiller wskazują, że do głównych sił wpędzających gospodarkę w recesję należą oszustwo i nieodpowiedzialność zderzająca się z naiwnością i chciwością. Chociaż nie odnoszą się do piramid finansowych, te stwierdzenia można oczywiście odnieść do kryzysów w gospodarstwach domowych lokujących w piramidy oraz bankructw przedsiębiorstw prowadzących piramidy.⁴⁷⁷

Polska lekcja Amber Gold została wykorzystana w znikomym zakresie; podobnie zresztą jak afera B. Madoffa w USA - powstały po niej kolejne piramidy.⁴⁷⁸

Niniejszy artykuł poszukuje odpowiedzi na pytania o skuteczność, ale i słabość organów państwa w dezaktywacji piramid finansowych w Polsce.

W opracowaniu wykorzystano metody analizy literatury, analizy prawnej, analizy statystycznej, studia przypadków oraz przytoczono badanie własne (panel delficki).

1. Typologia piramid finansowych

Według definicji Narodowego Banku Polskiego, mechanizm działania piramid finansowych opiera się na pozyskiwaniu przez ich założycieli jak największej liczby uczestników, którzy – zachęceni obiecwanymi zyskami – wpłacają im kapitały. W praktyce rzadko są świadczone usługi finansowe. Organizatorzy namawiają ich uczestników do werbowania kolejnych klientów (choć ta technika jest stosowana coraz rzadziej). Z tego powodu piramidy finansowe są skazane na upadek, bowiem system wymaga lawinowego dopływu nowych uczestników, a taka możliwość jest ograniczona.⁴⁷⁹ Federalne Biuro Śledcze (FBI) w Stanach Zjednoczonych zdefiniowało piramidę finansową, jako schemat działania, w którym środki finansowe zbierane są od nowo przyjętych osób i są wykorzystywane do spłaty zobowiązań wobec wcześniejszych wierzycieli, co służy zniwelowaniu ryzyka podejrzeń ze strony klientów o niewypłacalności instytucji, bądź też o nielegalności biznesu.⁴⁸⁰ Definicja ta nie uwzględnia nowych form organizacyjno-prawnych występujących współcześnie na rynku. Stąd moja definicja jest następująca: „piramida finansowa jest to działalność przedsiębiorstwa, polegająca na przyjmowaniu środków finansowych, w celu inwestowania z wysoką stopą zwrotu (cel deklarowany); cel ten jednak nie jest realizowany w ogóle lub w dostatecznym stopniu; co powoduje spiralę strat. W okresie funkcjonowania piramidy finansowej wypłaty eksperymentalnego kapitału i odsetek dokonywane są z bieżących wpłat nowych klientów (inwestorów)”.⁴⁸¹

Nowe metody formułowania ofert piramid obejmują: pełnomocnictwo do lokowania środków, emisja papierów wartościowych, sprzedaż pseudo-krypto walut, prowadzenie składu celnego (np. złota), system wzajemnych darowizn poprzez firmę prowadzącą piramidę, inwestowanie w instrumenty marketingowe i inne. Typy piramid finansowych obrazuje rys. 1.

Organizatorzy piramid wykorzystują specyficzny zestaw instrumentów marketingu (marketing pozorów, naganiacze klientów, word of mouth, affinity fraud, phishing); często spersonalizowany.⁴⁸²

⁴⁷⁶ Cyt. za: Zawojńska A. *Spekulacja jako forma aktywności ekonomicznej – aspekty moralne i etyczne*, sj.wne.sggw.pl/pdf/EIOGZ_2010_n83_s81.pdf, dostęp 15.04.18

⁴⁷⁷ Akerlof G. A., R. Shiller R. J. *Złowić frajera. Ekonomia manipulacji i oszustwa*, PTE, Warszawa, 2017, s. 50 i nast.

⁴⁷⁸ Masiukiewicz P. *Piramidy finansowe - aspekty ekonomiczne i etyczne decyzji klientów*, Kwartalnik Ethos, KUL, nr 121/2018

⁴⁷⁹ *Piramida finansowa*, www.nbportal.pl/slownik/pozycje-slownika/piramida-finansowa, dostęp 15.03.18

⁴⁸⁰ *Common Fraud Schemes – Investment-Related Scams: „Ponzi” Schemes*, The FBI – Federal Bureau of Investigation, <http://www.fbi.gov/scams-safety/fraud> dostęp 26.04.2014

⁴⁸¹ Masiukiewicz P. *Piramidy finansowe - aspekty ekonomiczne i etyczne decyzji klientów*, Kwartalnik Ethos, KUL, nr 121/2018

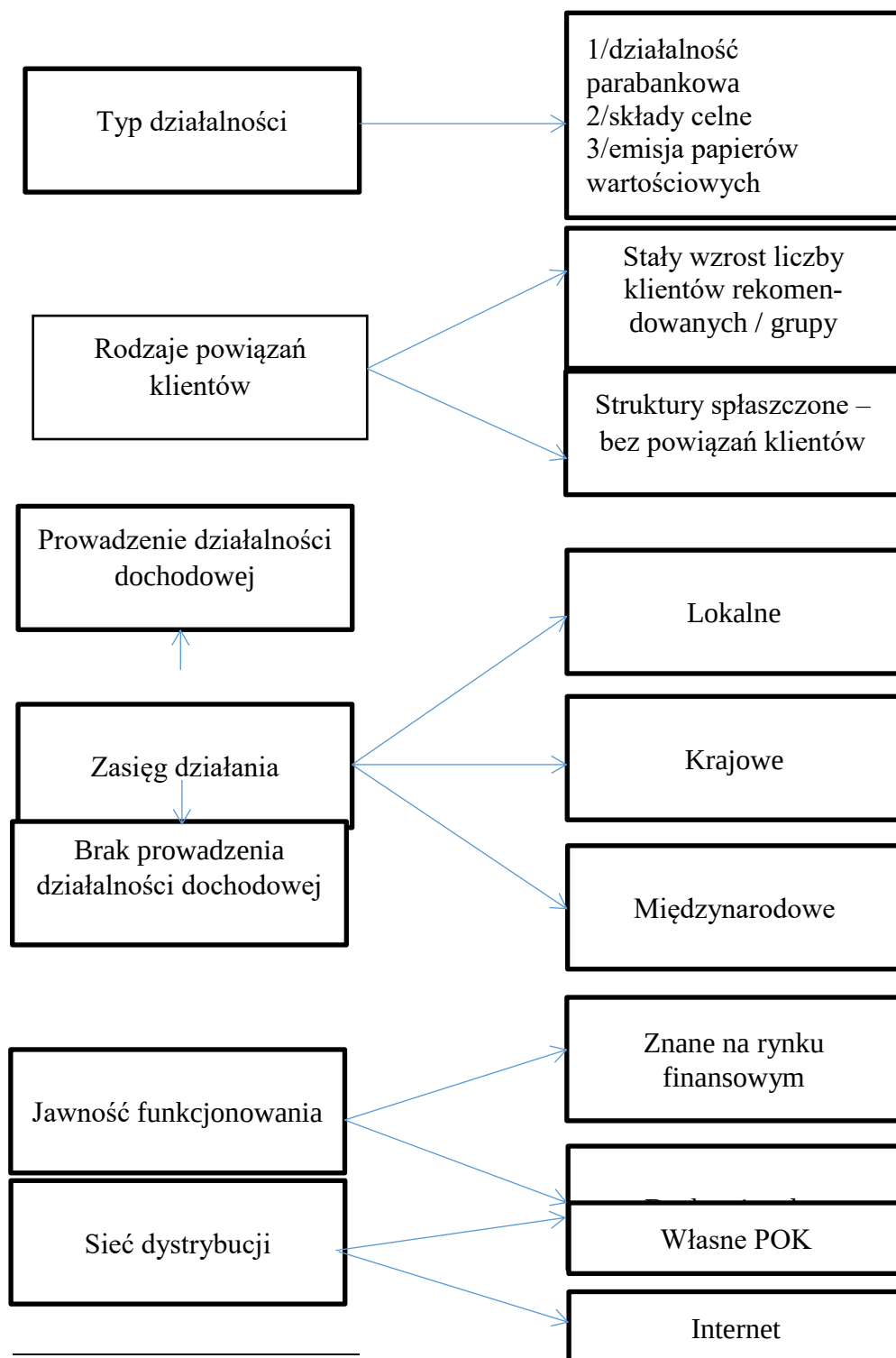
⁴⁸² Op. cit.

Mimo wielu informacji w mediach na temat afery Amber Gold, liczba firm wykazujących cechy piramid, rośnie w ostatnich latach w Polsce; chociaż są to firmy małe.

Trudności w identyfikowaniu i kontroli piramid przez organy ścigania związane są też z faktem ich rejestracji niekiedy poza granicami kraju. W Polsce piramidy pochodziły m. in. z Cypru, Dubaju, Hong Kongu, Nowej Zelandii, Republiki Zielonego Przylądka, USA i innych krajów.⁴⁸³

Nie ma metody identyfikacji piramidy we wczesnym etapie jej rozwoju; dopiero na podstawie skarg klientów urzędy państwowe wszczynają procedury prawne. Pewną miarą skali zjawiska i tendencji rozwojowych jest liczba firm zamieszczanych na liście ostrzeżeń publicznych KNF (tabl. 1). Własną listę ostrzeżeń prowadzi też UOKiK.

Rys. 1. Typy piramid finansowych – kryteria klasyfikacji



⁴⁸³ Masiukiewicz P. *Piramidy finansowe*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa, 2015

Źródło: opracowanie własne

Tabl. 1. Lista ostrzeżeń publicznych KNF - liczba zamieszczonych firm

Lp.	Zakres postępowania	2016	2017	2018	Dynamika w %
1	Postępowanie w sprawie o czyn z art. 171 ust. 1 ustawy Prawo bankowe	62	75	81	130,6
2	Postępowanie w sprawie o czyn z art. 178 ustawy o obrocie instrumentami finansowymi	50	78	97	194,0

Źródło: opracowanie na podst. Sprawozdanie z działalności Komisji Nadzoru Finansowego w 2016, 2017, 2018 roku

Zdaniem dziennikarzy śledczych Dziennika Gazeta Prawna, walka z nielegalnymi schematami inwestycyjnymi to fikcja; w ciągu ostatnich dwóch lat (2017-18) Polacy stracili na nich około 500 mln zł.⁴⁸⁴ Większe są szacunki przedstawione na Europejskim Kongresie Finansowym w 2019r. Niestety straty klientów piramid finansowych w Polsce ciągle są wysokie (tabl. 2). Równie niebezpieczne są duże przedsiębiorstwa w rodzaju Amber Gold, jak i małe, lokalne firmy naciągające klientów detalicznych.

Tabl. 2. Szacowane straty klientów w polskich piramidach finansowych

Wyszczególnienie	2012	2013	2017	2018
1. Szacowana wartość strat w mld zł	2,1	2,2	0,5	0,5
2. Dynamika w % do okresu poprzedniego	210,0	104,8	25,0	0,0

Źródło: opracowanie własne na podst. Bloomberg Business Week Polska, 27.01.14 oraz Słowik P. Powrót piramid finansowych: Oszustom nie brakuje pomysłów, www.gazetaprawna.pl, dostęp 30.09.19

Nieskuteczność organów państwa w dezaktywacji piramid już we wczesnym etapie działalności; gdy możliwe są do uratowania środki zdeponowane przez klientów, powoduje utratę zaufania do organów wymiaru sprawiedliwości i władz państwowych ze strony setek tysięcy poszkodowanych.⁴⁸⁵

2. Luki regulacji

2.1. Stan regulacji. Wybrane problemy

W Polsce brak jest wyraźnej definicji oraz regulacji wprost zabraniającej tworzenia piramid finansowych; wzorem na przykład Hiszpanii, Niemiec, Rosji i innych krajów. Piramidy przyjmują formę różnych produktów finansowych i stąd odnosi się je do definicji i regulacji danego produktu uregulowanego ustawowo. Nie obejmuje to jednakże wszystkich możliwości np. niepublicznej emisji akcji lub obligacji, obrotu złotem i in.

Wprowadzenie uczestników piramidy finansowej w błąd co do faktycznego mechanizmu funkcjonowania takiej struktury, w celu skłonienia ich do wniesienia środków finansowych, wyczerpuje znamiona przestępstwa oszustwa określonego w art. 286 § 1. Kodeksu karnego. Nieumieszczanie przez organizatora w dokumentacji instrumentu finansowego informacji, które mają istotne znaczenie dla nabywającego wyczerpuje natomiast znamiona art. 311 Kodeksu karnego.

W walce z piramidami stosowany jest art. 171 Prawa bankowego, stwierdzający, że kto bez zezwolenia prowadzi działalność polegającą na gromadzeniu środków pieniężnych innych osób fizycznych, prawnych lub

⁴⁸⁴ Słowik P., Styczyński J. *Piramidy finansowe rosną z błogosławieństwem Skarbu Państwa*, www.fosal.pl, dostęp: 7.09.2018

⁴⁸⁵ ⁴⁸⁵ Masiukiewicz P. *Pyramids Scheme – Growth Global Problem*, *Ekonomia i Organizacja Przedsiębiorstwa*, nr 8/2016

jednostek organizacyjnych niemających osobowości prawnej, w celu udzielania kredytów, pożyczek pieniężnych lub obciążania ryzykiem tych środków w inny sposób, podlega grzywnie do 5 mln. zł. i karze pozbawienia wolności do lat 3.⁴⁸⁶ Pojęcie „gromadzenie” jest nieprecyzyjne. Twórcy piramid, w ramach kreatywnej księgowości, tworzą nowe produkty depozytowe, by ominąć ten przepis; na przykład stosują umowę pożyczki albo użyczenia środków, lub przyjęcia w komis (np. złota) w celu sprzedaży z odroczoną zapłatą, a nawet emitują (emisja niepubliczna) papiery wartościowe.⁴⁸⁷

Ustawa o przeciwdziałaniu nieuczciwym praktykom rynkowym stwierdza (art. 4 ust. 1), niestety dość ogólnie, że praktyka rynkowa stosowana przez przedsiębiorców wobec konsumentów jest nieuczciwa, jeżeli jest sprzeczna z dobrymi obyczajami i w istotny sposób zniekształca lub może zniekształcić zachowanie rynkowe przeciętnego konsumenta przed zawarciem umowy dotyczącej produktu, w trakcie jej zawierania lub po jej zawarciu (art. 7 pkt 14).⁴⁸⁸

Mieści się w tym zakładanie, prowadzenie lub propagowanie systemów promocyjnych typu piramida, w ramach których konsument wykonuje świadczenie w zamian za możliwość otrzymania korzyści materialnych, które są uzależnione przede wszystkim od wprowadzenia innych konsumentów do systemu, a nie od sprzedaży lub konsumpcji produktów. Niestety prokuratury często czekają z podjęciem działań na wnioski poszkodowanych. Nie mają też uprawnień do zawieszania szkodliwej i bezprawnej działalności – w celu niedopuszczenia do wyprowadzania środków deponentów.

Pewne możliwości skutecznych działań miała stworzyć ustawa o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych, ale tak się nie stało.⁴⁸⁹ Chociaż w art. 6. Ww. projekt stwierdza się, że „odpowiedzialność albo brak odpowiedzialności podmiotu zbiorowego na zasadach określonych w niniejszej ustawie nie wyłącza odpowiedzialności cywilnej za wyrządzoną szkodę, odpowiedzialności administracyjnej ani indywidualnej odpowiedzialności prawnej sprawcy czynu zabronionego”.

Ochronie klientów służy też konstrukcja klauzul abuzywnych uregulowana w Kodeksie cywilnym (art. 385¹-385³). Zanim jednak zabronione klauzule do stosowania w umowach zostaną umieszczone w wykazie UOKiK mija wiele miesięcy, a prawnicy tworzą nowe konstrukcje omijające te klauzule.

W przestępstwa gospodarcze wymierzona jest również ustawa o tzw. konfiskacie rozszerzonej, pozwalająca zająć na rzecz skarbu państwa bądź poszkodowanych nawet prywatny majątek winowajcy.⁴⁹⁰

W toku postępowania prokurator może zastosować względem osoby podejrzanej, określone przepisami Kodeksu postępowania karnego środki, zapobiegawcze:

- poręczenie majątkowe (obowiązek zdeponowania określonej sumy pieniężnej),
- poręczenie społeczne, tj. złożenie zapewnienia przez np. organizację społeczną, której podejrzany jest członkiem, iż podejrzany nie będzie utrudniał postępowania,
- dozór policji,
- zawieszenie w wykonywaniu zawodu lub obowiązek powstrzymania się od prowadzenia określonej działalności,
- nałożenie obowiązku powstrzymania się od ubiegania się o określone zamówienia publiczne,
- zakaz opuszczania kraju.

Na etapie postępowania sądowego środki zapobiegawcze mogą być również zastosowane.⁴⁹¹

2.2. Krytyka projektu zmian regulacji

Projekt regulacji ministerstwa sprawiedliwości z 2018 r. zakłada silne zaostrenie przepisów w obszarze możliwości karania firm za przestępstwa gospodarcze. Projekt nowej „ustawy o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary i zmianie niektórych ustaw” został przyjęty przez Komitet

⁴⁸⁶ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe (Dz.U. 1997 nr 140 poz. 939, z późn. zm.)

⁴⁸⁷ Masiukiewicz P. *Piramidy finansowe a bezpieczeństwo gospodarstw domowych*, Kurier Finansowy, nr 2/2014

⁴⁸⁸ Ustawa z dn. 23 sierpnia 2007 r. o przeciwdziałaniu nieuczciwym praktykom rynkowym (Dz.U. 2007 Nr 171 poz. 1206)

⁴⁸⁹ Ustawa z dnia 28 października 2002 r. o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary (Dz. U. 2002 Nr 197 poz. 1661)

⁴⁹⁰ *Kiedy prokurator wkracza do firmy - przestępstwa gospodarcze*, <https://poradnikprzedsiębiorcy.pl/-kiedy-prokurator-wkracza-do-firmy-przestępstwa-gospodarcze>, dostęp 13.05.19

⁴⁹¹ Op. cit.

Stały Rady Ministrów. Zdaniem ministerstwa sprawiedliwości zaostreżenie przepisów jest konieczne, gdyż na podstawie obecnych przeprowadza się zaledwie 14-31 spraw rocznie, a nakładane kary są niewielkie. Prokurator będzie mógł zawiesić działalność firmy.⁴⁹²

Zaproponowano, aby firmę można było stawiać przed sądem zanim zostanie skazany jej pracownik (dziś taki wymóg jest konieczny); będzie zatem można to przeprowadzić nawet, gdy nie zostanie ustalona osoba winna. Prokurator będzie mógł wszcząć postępowanie, gdy zajdzie „uzasadnione podejrzenie popełnienia czynu zabronionego oraz istnienie interesu społecznego przemawiającego za jego wszczęciem”. Zdaniem Sądu Najwyższego, który opiniował projekt, takie sformułowanie pozwoli na zupełną dowolność w działaniach prokuratora.⁴⁹³

Wg. projektu, prokurator w trakcie postępowania będzie mógł ustanowić zarząd przymusowy przedsiębiorstwa, orzec zakaz jego łączenia i przekształcania, zakaz ubiegania się o środki publiczne czy wstrzymanie wypłat dotacji i subwencji, zakaz zawierania umów określonego rodzaju, prowadzenia określonej działalności a także obciążania lub zbywania majątku bez zgody sądu. Takie same decyzje będzie mógł podjąć sąd w trakcie postępowania sądowego. Środki zapobiegawcze będzie można zastosować gdy „wystąpiło duże prawdopodobieństwo popełnienia czynu przez podmiot zbiorowy” lub gdy działanie przedsiębiorstwa może spowodować „popełnienie kolejnego czynu zabronionego, wyrządzić szkodę Skarbowi Państwa lub innej osobie”. Jednakże zdaniem Sądu Najwyższego „oznaczając to może arbitralność w działaniach organów władzy publicznej, zwłaszcza prokuratury”.⁴⁹⁴

Ustawa przewiduje podwyższenie kar dla firm. Obecnie sądy mogą nałożyć od 1 tys. zł do 5 mln zł kary, (maksymalnie 3 % przychodu). Proponowane kary będą wynosić od 30 tys. zł do 30 mln zł. - bez kryterium przychodu. Sąd będzie też mógł zdecydować o przepadku mienia lub korzyści majątkowych, o zakazie prowadzenia określonej działalności, zakazie korzystania z pomocy organizacji międzynarodowych, o stałym albo czasowym zamknięciu oddziału lub likwidacji przedsiębiorstwa. To ostatnie będzie możliwe, gdy popełniony czyn jest zagrożony karą pozbawienia wolności nie niższą niż 5 lat. Majątek wtedy przepadałby na rzecz Skarbu Państwa, o ile nie podlegał zwrotowi pokrzywdzonym klientom.

Pomysł kary dla podmiotu gospodarczego z punktu widzenia ochrony interesów klientów piramid finansowych należy ocenić negatywnie, bowiem umniejszy to aktywa przeznaczone dla zaspokojenia ich roszczeń. Raczej należy ustalić wysokie kary dla właścicieli i menedżerów. Na przykład w rozporządzeniu UE-MAR z 2014r., zaimplementowanym już w Polsce, karę maksymalną dla członków zarządu spółki giełdowej ustalono na 4,2 mln. zł. To niewątpliwie odstraszyłoby część menedżerów piramid.

KNF zaproponował nieco inne rozwiązania, tj. zmiany w kodeksie karnym oraz w ustawie o nadzorze nad rynkiem finansowym.⁴⁹⁵ Mają one zapewnić skuteczniejsze przeciwdziałanie działalności firm opierających swój model biznesowy na piramidzie finansowej, a także wzmocnić ochronę konsumentów. Projekt przewiduje wprowadzenie do [kodeksu karnego](#) przepisu art. 286a, określającego ustawowe znamiona szczególnego typu przestępstwa oszustwa. Chodzi o "oszustwo finansowe obejmujące zakresem penalizacji zachowania oparte na wykorzystaniu w organizowanym przedsięwzięciu lub w prowadzonej działalności modelu piramidy finansowej. W aktualnym stanie prawnym, powyższe działania kwalifikowane są, jako wyczerpujące znamiona przestępstwa oszustwa typu podstawowego, określonego w [art. 286 kodeksu karnego](#).”⁴⁹⁶ Uregulowanie szczególnego typu przestępstwa oszustwa finansowego pozwoli na większy poziom ochrony uczestników rynku usług finansowych oraz zwróci ich uwagę na konieczność zachowania szczególnej ostrożności przy podejmowaniu decyzji o skorzystaniu z usług podmiotów wpisanych na listę ostrzeżeń publicznych.

R. Wójcik krytycznie ocenił ten projekt, uważając, że „ istnieje ryzyko, że oszuści i osoby starające się wykorzystać naiwność, brak doświadczenia, czy trudne położenie konsumentów – będą w podobnym „wyścigu zbrojeń” poruszać się nieco szybciej niż regulator. Dlatego podstawą obrony przed nimi jest edukacja konsumentów i nauka samodzielnego, krytycznego myślenia. Bardziej świadomi konsumenci mogliby zaoszczędzić regulatorowi sporo pracy. Choć oczywiście wszelkie regulacyjne starania KNF zasługują na uznanie.”⁴⁹⁷

⁴⁹² *Prokuratorzy i sędziowie będą przejmować prywatne firmy*, www.forbes.pl/prawo-i-podatki, dostęp: 02.01.2019

⁴⁹³ Op. cit.

⁴⁹⁴ Op. cit.

⁴⁹⁵ *KNF ma pomysł jak walczyć z piramidami finansowymi*, <https://www.prawo.pl/biznes/knf-...>, dostęp 15.09.19

⁴⁹⁶ Op. cit.

⁴⁹⁷ Wójcik R. *Mój komentarz dot. planów uzupełnienia KK o przestępstwo piramidy finansowej*, www.karoporacynie.pl/newsy, dostęp 15.09.19

3. Nowe piramidy - studia przypadków

3.1. DasCoin - nieistniejąca kryptowaluta

Na polskim rynku pojawiła się w 2017 roku kolejna duża piramida finansowa, która wyciągała od klientów środki w zamian za obietnicę szybkiego zysku na obrocie kryptowalutą DasCoin. Tzw. naganiacze do systemu DasCoin obiecywali wysokie zyski z zakupu licencji na wytworzenie tej nowej waluty; za przykład pokazując Bitcoina.

Firmy Netleaders oraz CL Singapore w Singapurze (właścicielem jest firma Shell Ltd z Dubaju) reklamowały i oferowały tą inwestycję. Namawiano też klientów też, którzy zainwestowali w DasCoin, aby zachęcili innych do inwestowania (za prowizję). **Kryptowaluta DasCoin jednak nie istnieje**, organizatorzy obiecali rozpoczęcie jej emisji (tzw. wydobywania). Tysiące polskich inwestorów straciło miliony złotych kapitału na tym przedsięwzięciu.⁴⁹⁸

DasCoin to jedna z większych piramid finansowych działających w Polsce, co do której ostrzeżenia pojawiły się w prasie już dwa lata temu, a KNF poinformowała UOKiK, iż może to być nieuczciwa praktyka rynkowa typu piramida.⁴⁹⁹ Jak każda kryptowaluta, aby być cokolwiek warta, musi być wymienna: albo na pieniądze, albo na towary; natomiast DasCoin nie można było wymienić na nic. Wg. szacunku DGP do twórców tej piramidy z Polski trafiło ponad 100 mln zł., a szanse na ich odzyskanie są znikome.⁵⁰⁰

W wielu państwach organy nadzoru finansowego lub ochrony konsumentów zapowiedziały twórcom DasCoina, iż nie radzą im rozpoczynać na ich terytoriach swego przedsięwzięcia i promować go, grożąc procesami karnymi - tak szybko sobie poradzono z problemem. A w Polsce to, o czym od lat wiadomo, wciąż umyka urzędnikom. UOKiK postępowanie w tej sprawie wszczął już w grudniu 2017 r. i od tego momentu w sprawie niewiele się działo (choć postępowanie prokuratorskie trwa).⁵⁰¹

Twórcy oszukańczego systemu pozostają bezkarni; między innymi ze względu na słabe i nieskoordynowane działania organów państwa. Postępowania prokuratorskie w sprawie firmy DasCoin są dwa. Jedno prowadzi prokuratura okręgowa w Warszawie, drugie – okręgowa we Wrocławiu. Jedna nie ma pojęcia o działaniach drugiej.⁵⁰² „Organy państwa zareagowały, gdy tysiące Polaków straciło pieniądze.”⁵⁰³

Reasumując, prawo i nadzór zawsze działają wolniej niż rynek; to zrozumiałe, ale czy nie zbyt wolno? Mamy coraz więcej procedur, teoretycznie mających chronić inwestorów, za to w praktyce pojawia się wiele dokumentów i pozornych działań. Np. w prostej sprawie Amber Gold prokuratura przygotowała 5 tys. tomów akt.

3.2. Lokalna piramida - przypadek z Ostrołęki

⁴⁹⁸ Słowik P., Styczyński J. *Piramida upada, budowniczy zarabiają*, Dziennik Gazeta Prawna, 27.09.19r.

⁴⁹⁹ Słowik P., Styczyński J. *Piramidy finansowe rosną z błogosławieństwem Skarbu Państwa*, www.forsal.pl, dostęp 27.09.19

⁵⁰⁰ Op. cit.

⁵⁰¹ Słowik P., Styczyński J. *Piramida upada...*, op. cit.

⁵⁰² Słowik P., Styczyński J. *Piramidy finansowe rosną z błogosławieństwem Skarbu Państwa*, www.forsal.pl, dostęp 27.09.19

⁵⁰³ Słowik P., Styczyński J. *Piramida upada, budowniczy zarabiają*, Dziennik Gazeta Prawna, 27.09.19r.

Przedsiębiorczy oszuści zmieniają taktykę - od wielkich reklamowanych firm przechodzą do lokalnej, dyskrecjonalnej działalności.

Do Sądu Okręgowego w Ostrołęce w 2019 roku trafił akt oskarżenia prokuratury w sprawie piramidy finansowej, w ramach której wyłudzone ponad 1,1 mln zł. Sprawcy - małżeństwo przedsiębiorców z powiatu ostrołęckiego - zostali oskarżeni o popełnienie wielokrotnego oszustwa poprzez mechanizm piramidy. Działalność małżeństwa Michała C. i Moniki Doroty C. polegała na pozyskaniu jak największej liczby uczestników, którzy wprowadzeni w błąd, co do możliwości osiągnięcia obiecanych zysków, wpłacali im środki finansowe, a także działając pod wpływem błędu, nakłaniali inne osoby do wpłacenia takich środków.⁵⁰⁴

Kapitał miał być inwestowany w różne przedsięwzięcia finansowe. Dopiero upadek piramidy spowodował, że jej uczestnicy zaczęli wymieniać wzajemnie informacje, co pozwoliło im na zorientowanie się w zakresie funkcjonowania tego systemu.

Oskarżonym grozi kara pozbawienia wolności do 10 lat; wobec obojga zastosowany został tymczasowy areszt. Zdaniem prokuratury Michał C. nie był w stanie prowadzić działalności gospodarczej lub inwestycyjnej, która przynosiłaby miesięczne zyski od 5 do 100 proc. od zainwestowanych środków, dlatego stworzona piramida finansowa z góry była skazana na upadek; system ten wymagał lawinowego dopływu nowych uczestników, a taka możliwość była oczywiście nierealna.

4. Nieskuteczność organów państwa

Analizy UOKiK wskazują na kolejne nieuczciwe firmy, które tworzą systemy typu piramida i wyłudniają pieniądze; urząd prowadzi w tym zakresie postępowania. M. in. dotyczą one następujących firm:⁵⁰⁵

- **OneLife Network**, tj. spółka z Belize oferująca projekty **OneLife**, **OneAcademy** i kryptowalutę **OneCoin**,

- Omega, Hybryd Cykler, Alternet&AdBlast, Team-Coin,

- M&K Promotim z Wielkiej Brytanii oraz M&K Promoteam ze Stanów Zjednoczonych.

Problemem nierozwiązanym jest odpowiednio wcześnie wykrywanie piramid finansowych przez stosowne instytucje (m. in. UOKiK, KNF, Rzecznika Finansowego).

Jeżeli nawet bank będący własnością państwa pośredniczył w sprzedaży oferty piramidy, która spowodowała wielomilionowe straty klientów (Alior Bank) - to skuteczność nadzoru państwowego jest wątpliwa.⁵⁰⁶

Analiza temporalna przypadków piramid finansowych wskazuje na znaczne niesprawności prowadzonych procedur przez wymiar sprawiedliwości i niskie kary w niektórych przypadkach (tabl. 3).

Tabl. 3. Przykłady procesów i kar dla twórców piramid finansowych.

Stan w III kw. 2019

Lp.	Nazwa firmy - piramidy finansowej	Typ postępowania	Okres postępowania w latach	Kary sądowe dla zarządu
1	Warszawska Grupa Inwestycyjna	Śledztwo i proces sądowy	9 (do 2015 r.)	1 rok i 2 mies. pozbawienia wolności z zawieszeniem i grzywna 125/180 tys. zł.
2	Amber Gold	Śledztwo i proces sądowy	7 (do 2019 r.)	Odczytywanie wyroku przez 30 sesji sądu. Wyrok będzie nieprawomocny. 10 lat pozbawienia wolności, grzywna 1 mln zł.

⁵⁰⁴ Małżeństwo przedsiębiorców miało stworzyć piramidę finansową. Wyłudzone ponad milion złotych, <https://www.polsatnews.pl/wiadomosc...>, dostęp: 25.02.2019

⁵⁰⁵ One Life Network - ostrzeżenie konsumentów, www.uokik.gov.pl/aktualnosci, dostęp 1.10.19

⁵⁰⁶ Dlaczego Alior Bank oferował inwestowanie w piramidę finansową? www.forbes.pl, dostęp 10.06.19

3	Finroyal	Śledztwo i proces sądowy	7 (do 2019 r.)	i obowiązek naprawy szkód. Wyrok nieprawomocny. Brak
4	DasCoin - firmy sprzedające licencję kryptowaluty	Śledztwo	2 (w trakcie)	

Źródło: opracowanie własne na podst.: Tokarz D. *Złota piramida osądzona*, Puls Biznesu, 14-16.06.2019 oraz Masiukiewicz P. *Piramidy finansowe*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa, 2015

Dochodzenie i proces B. Madoffa; twórcy największej piramidy świata - BLMIS w USA, trwały zaledwie dwa lata (przy wartości strat 65 mld USD; tj. ponad 300 razy większych niż w Amber Gold), a wyrok to 150 lat więzienia i przepadek mienia.⁵⁰⁷

Bywa, że popyt stymuluje niewiedza. Działalność organów państwa w obszarze edukacji finansowej społeczeństwa jest śladowa; rząd powinien nałożyć obowiązki w tym zakresie dla poszczególnych resortów, także w celu ograniczenia m. in. popytu na ofertę piramid finansowych.⁵⁰⁸

Badanie autora dotyczące m. in. opinii ekspertów o działaniach państwa w obszarze dezaktywacji piramid wykazało wysokie negatywne oceny (tabl. 4).

Tabela 4. Działania państwa, w tym organów sprawiedliwości dot. piramid finansowych

Lp.	Pytania dot. oceny organów państwowych. Liczba respondentów w 2014 r. N= 82, w 2019 r. N=79	Odpowiedzi w % 2014 r.	Odpowiedzi w % 2019 r.
1	Czy ogólnie kontrola organów państwa nad zjawiskiem piramid finansowych w gospodarce jest: (proszę zaznaczyć 1 odpowiedź) a/ dobra b/ słaba c/ niedostateczna d/ nie wiem	1,2 45,1 52,4 1,2	1,3 43,0 49,4 5,1
2	Czy postępowanie organów wymiaru sprawiedliwości wobec parabanków tworzących piramidy i łamiących prawo jest na poziomie: (proszę zaznaczyć 1 odpowiedź) a/ dobrym b/ słabym c/ niedostatecznym d/ nie wiem	0,0 40,2 58,5 1,2	1,3 46,8 46,8 5,1
3	Czy KNF należy wyposażyć w większe uprawnienia ustawowe wobec parabanków prowadzących piramidy finansowe: (proszę zaznaczyć 1 odpowiedź) a/ Tak b/ Nie c/ nie wiem	76,8 13,4 9,8	68,4 16,5 15,2
4	Czy UOKiK należy wyposażyć w większe uprawnienia ustawowe wobec parabanków prowadzących piramidy finansowe: (proszę zaznaczyć 1 odpowiedź) a/ Tak b/ Nie c/ nie wiem	72,0 18,3 9,8	72,2 19,0 8,9

Legenda: KNF – Komisja Nadzoru Finansowego, UOKiK – Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów

Źródło: badanie własne metodą Delphi; cyt. za: Masiukiewicz P. *Pyramids Scheme – Growth Global Problem*, *Ekonomika i Organizacja Przedsiębiorstwa*, nr 8/2016

Kwestie poruszone w tym badaniu są aktualne; potrzebne są dalsze działania organów państwa zarówno w obszarze doprecyzowania regulacji prawnych jak i skuteczności działania w dezaktywacji piramid finansowych.

⁵⁰⁷ Arvedlund E. *Madoff The Man Who Stole \$ 65 Bilion*, Penguin Books, New York, 2009

⁵⁰⁸ Masiukiewicz P. *Pyramids Scheme – Growth Global Problem*, *Ekonomika i Organizacja Przedsiębiorstwa*, nr 8/2016

Podsumowanie

Współcześnie rządy niektórych państw nie mogą uporać się z działalnością piramid finansowych; ciągle też pojawia się popyt na niezgodną z prawem ofertę lokat, depozytów, inwestycji kapitałowych i inne. W rezultacie upadłości piramid pojawiało się szereg konsekwencji, przede wszystkim straty deponentów, w tym głównie gospodarstw domowych, koszty bankructw, utrata zaufania do sektora finansowego. A przecież to zjawisko przyczynia się także do nierówności społecznych.

Bez popytu na produkty finansowe piramid nie byłoby podaży. Na popyt klientów detalicznych oddziałują czynniki ekonomiczne i behawioralne; weryfikację stanowią stosowane kryteria racjonalności oraz normy etyczne; nie zawsze przyswojone i stosowane w praktyce przez klientów.

Poprawy wymaga skuteczność organów państwa w obszarze identyfikacji i dezaktywacji piramid; ale także potrzebne są efektywne działania ograniczające popyt na ofertę piramid, a przede wszystkim edukacja finansowa. Istotna jest także szybkość działania organów ścigania i sądów.

Luki regulacji, wydłużające się śledztwa i procesy sądowe oraz niskie kary - nie odstraszą coraz to nowych założycieli i menedżerów piramid. Nowe projekty regulacji przygotowane przez resort sprawiedliwości oraz KNF budzą w części kontrowersje; chociaż generalnie kierunek zmian jest właściwy. Niewątpliwie potrzebne jest zwiększenie penalizacji tych przestępstw i likwidacja luk prawnych. Uzasadnione jest wprowadzenie prawnej definicji piramidy finansowej oraz bardziej skutecznych regulacji w tym obszarze w prawie bankowym, prawie rynku kapitałowego, kodeksie postępowania karnego i innych. Również regulacje dotyczące nieuczciwej reklamy są nieskuteczne. Ważna wydaje się możliwość szybkiego zawieszania działalności piramid przez organy wymiaru sprawiedliwości lub KNF; przeciwdziałając lawinie rosnących strat.

Bibliografia

1. Akerlof G. A., Shiller R. J. *Złowić frajera. Ekonomia manipulacji i oszustwa*, Wydawnictwo PTE, Warszawa, 2017
2. Arvedlund E. *Madoff The Man Who Stole \$ 65 Bilon*, Penguin Books, New York, 2009
3. *Common Fraud Schemes – Investment-Related Scams: „Ponzi” Schemes*, The FBI – Federal Bureau of Investigation, <http://www.fbi.gov/scams-safety/fraud> dostęp 26.04.2014
4. *Dlaczego Alior Bank oferował inwestowanie w piramidę finansową?* www.forbes.pl, dostęp 10.06.19
5. *Kiedy prokurator wkracza do firmy - przestępstwa gospodarcze*, <https://poradnikprzedsiębiorcy.pl/-kiedy-prokurator-wkracza-do-firmy-przestepstwa-gospodarcze>, dostęp 13.05.19
6. *KNF ma pomysł jak walczyć z piramidami finansowymi*, <https://www.prawo.pl/biznes/knf-...>, dostęp 15.09.19
7. *Małżeństwo przedsiębiorców miało stworzyć piramidę finansową. Wyłudzone ponad milion złotych*, <https://www.polsatnews.pl/wiadomosc...>, dostęp: 25.02.2019
8. Masiukiewicz P. *Piramidy finansowe a bezpieczeństwo gospodarstw domowych*, Kurier Finansowy, nr 2/2014
9. Masiukiewicz P. *Piramidy finansowe a regulacje i nadzór*, Zarządzanie i Finanse nr 3/2/2014
10. Masiukiewicz P. *Piramidy finansowe*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa, 2015
11. Masiukiewicz P. *Pyramids Scheme – Growth Global Problem*, *Ekonomika i Organizacja Przedsiębiorstwa*, nr 8/2016
12. Masiukiewicz P. *Appropriation Economics versus Managers’ Ethics*, *Journal of Applied Management and Investments*, vol. 7, no. 3/2018
13. Masiukiewicz P. *Piramidy finansowe - aspekty ekonomiczne i etyczne decyzji klientów*, *Kwartalnik Ethos*, KUL, nr 121/2018
14. *Naganiają na piramidy finansowe i nie widzą nic w tym złego*, www.fakt.pl/pie.../gj1lr6t, dostęp 24.04.2017

15. *Najsłynniejsze piramidy finansowe*, www.finance.wp.pl/najslynniejsze-piramidy-finansowe-sny-o-latwym-zysku-ktore... dostęp 20.08.17
16. *One Life Network - ostrzeżenie konsumencie*, www.uokik.gov.pl/aktualności, dostęp 1.10.19
17. Piramida finansowa, www.nbportal.pl/sloownik/pozycje-sloownika/piramida-finansowa, dostęp 15.03.18
18. Prokuratorzy i sędziowie będą przejmować prywatne firmy, www.forbes.pl/prawo-i-podatki, dostęp: 02.01.2019
19. Pułapka na naiwnych, wywiad P. Masiukiewicza, Dziennik Gazeta Prawna, 7-9.09.18
20. Słowik P. Powrót piramid finansowych: Oszustom nie brakuje pomysłów, www.gazetaprawna.pl, dostęp 30.09.19
21. Słowik P., Styczyński J. Piramidy finansowe rosną z błogosławieństwem Skarbu Państwa, www.fosal.pl, dostęp: 7.09.2018
22. Słowik P., Styczyński J. Piramida upada, budowniczzy zarabiają, Dziennik Gazeta Prawna, 27.09.19r.
23. Sprawozdanie z działalności Komisji Nadzoru Finansowego w 2016, 2017, 2018 r.
24. Tokarz D. *Złota piramida oszczędzona*, Puls Biznesu, 14-16.06.2019
25. Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe (Dz.U. 1997 nr 140 poz. 939, z późn. zm.)
26. Ustawa z dnia 28 października 2002 r. o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary (Dz. U. 2002 Nr 197 poz. 1661)
27. Ustawa z dn. 23 sierpnia 2007 r. o przeciwdziałaniu nieuczciwym praktykom rynkowym (Dz.U. 2007 Nr 171 poz. 1206)
28. Wójcik R. Mój komentarz dot. planów uzupełnienia KK o przestępstwo piramidy finansowej, www.karoporacynje.pl/newsy, dostęp 15.09.19
29. Zawojcka A. *Spekulacja jako forma aktywności ekonomicznej – aspekty moralne i etyczne*, sj.wne.sggw.pl/pdf/EIOGZ_2010_n83_s81.pdf, dostęp 15.04.18

dr hab. Bogdan Miedziński

profesor w Europejskiej Uczelni Informatyczno-Ekonomicznej w Warszawie

Interesy a ład gospodarczy

Słowa kluczowe

ład gospodarczy, interesy, grupa interesów, pościg za rentą, dysfunkcja, państwo narodowe, rozwój gospodarczy, integracja.

Ujęcie interesów w myśli ekonomicznej

Coraz dotkliwiej odczuwany jest niedowład światowego ładu gospodarczego⁵⁰⁹. Nie sposób nie wiązać tego zjawiska z procesem globalizacji przejawiającym się w postaci niebywałej, dokonującej się zarówno pod względem ilościowym, jak i jakościowym, ilościowej i jakościowej intensyfikacji przebiegających ponad granicami państw powiązań pomiędzy podmiotami gospodarczymi. Towarzyszące temu procesowi przekształcenia instytucjonalne takie, jak wzrost skali i rangi regulacji przyjmowanych na poziomie ponadnarodowym, powstawanie potężnych wielkich korporacji sterujących bezpośrednio znacznymi obszarami wielu różnych gospodarek narodowych⁵¹⁰ przy jednoczesnym wydatnym ograniczeniu roli

⁵⁰⁹ Przez ład gospodarczy rozumiany jest w niniejszym opracowaniu całość obowiązujących w gospodarce zasad i reguł, ogólnych i szczegółowych, zarówno tych spontanicznych, tworzących mechanizm rynkowy, jak i tych stanowionych przez państwo lub z jego upoważnienia.

⁵¹⁰ Badania struktury własnościowej korporacji międzynarodowych, przeprowadzone przez zespół badaczy Eidgenössische Technische Hochschule w Zurychu na bazie danych obejmująca 37 mln podmiotów gospodarczych

państwa jako regulatora procesów gospodarczych na swoim terytorium - nie stanowią adekwatnej odpowiedzi na wyzwania globalizacyjne pojawiające się w sferze realnej. Narasta poczucie postępującej inercji istniejącego ładu: Trudno dziś wskazać siłę sprawczą zdolną do wzięcia na siebie brzemienia związanego z uzgodnieniem, a potem wdrożeniem modyfikacji istniejących rozwiązań instytucjonalnych⁵¹¹.

Okoliczności powyższe sprawiają, że nadzieje na powodzenie urzeczywistnienia pojawiających się niekiedy ambitnych koncepcji nowego światowego porządku gospodarczego nie są wielkie. Skłaniają one natomiast do przyjęcia w dociekaniach nad nim raczej podejścia deskryptywnego, zorientowanego na rozpoznawanie i wyjaśnianie czynników wymuszających takie lub inne ukształtowanie komponentów tego porządku. Wydaje się, że rezultaty tego rodzaju dociekań mogą być użyteczne dla rzeczywistych budowniczych ładu gospodarczego - polityków, przedsiębiorców i finansistów - do utorowania przez nich, metodą prób i błędów, ścieżki dojścia do opracowania i wdrożenia bardziej efektywnych, niż obecne, rozwiązań instytucjonalnych.

Sugerowane powyżej podejście do refleksji nad ładem gospodarczym każe zwrócić szczególną uwagę na interesy - jedną z fundamentalnych kategorii ekonomicznych, a zarazem kluczowy czynnik kształtowania tego ładu.

Sposób ujmowania interesów w nauce ekonomii jest znakiem rozpoznawczym dla całej palety jej nurtów. Na jednym biegunie mieści się nurt ekonomii neoklasycznej, w którym interes człowieka rozumiany jest tak, jak to wyraził ujął Adam Smith w cytowanej niezliczoną liczbę razy sentencji [Smith 2015, s. 20]: *"Nie od przychylności rzeźnika, piwowara czy piekarza oczekujemy naszego obiadu, lecz od ich dbałości o własny interes. Zwracamy się nie do ich humanitarności, lecz do egoizmu, i nie mówimy im o naszych własnych potrzebach, lecz o ich korzyściach"*.

Wypowiedź ta, stanowiąca w istocie kwintesencję paradygmatu nurtu ekonomii neoklasycznej, ujmuje interes człowieka jako stan rzeczy uznawany przez niego za korzystny. Interes ten, którego ucieleśnieniem jest dążenie do zysku, stanowi zarazem, według przedstawicieli tego nurtu, główną siłę napędową działalności gospodarczej, a także ważną składową mechanizmu konkurencji utrzymującego gospodarkę w równowadze. Działanie zgodne z interesem człowieka jest w ujęciu Smitha tożsame z działaniem racjonalnym.

Wokół bieguna przeciwnego grupują się nurty lokujące motywy działalności gospodarczej w idei dobra wspólnego. Skrajną, częściowo już zapomnianą, reprezentantką tych nurtów była ekonomia realnego socjalizmu. Instancję definiującą w niej, czym jest dobro wspólne, stanowił centralny planifikator, który na tej podstawie ustalał cele i zadania podmiotów gospodarczych, a także rozdzielał pomiędzy nimi zasoby niezbędne do realizacji tych zadań. Dzisiaj koncepcja ta ma właściwie znaczenie jedynie historyczne.

Do ujęć umiejscowionych pomiędzy wymienionymi wyżej "brzegowymi" nurtami ekonomii, zaliczyć można koncepcję społecznej gospodarki rynkowej, ordoliberalizm oraz koncepcję zrównoważonego rozwoju. W ujęciach tych interesy przedsiębiorców pozostają ważną motywacją działalności gospodarczej, utrzymanie gospodarki w równowadze bazuje nadal, co do zasady, na mechanizmie rynkowym, ale dzieje się to z uwzględnieniem dobra wspólnego, wyrażanego w formie określonych regulacji dokonywanych przez państwo.

Wśród koncepcji lokujących motywy działalności gospodarczej w idei dobra wspólnego bardzo wyraziście uwidaczniają się poglądy teoretyków ruchu na rzecz społecznej odpowiedzialności biznesu. Interes przedsiębiorcy (zysk), jako siła napędowa działalności gospodarczej, schodzi w ich pracach na plan dalszy, a

(firm oraz osób fizycznych) zlokalizowanych w 194 krajach, pozwoliły zidentyfikować, jako ogniwa kontrolujące całą analizowaną strukturę, 147 korporacji, spośród których ¾ stanowiły korporacje finansowe. Te ostatnie kontrolowały ca 40% całej populacji badanych korporacji. [Vitali i inni, 2012].

⁵¹¹ Wymownym przykładem trudności w dokonywaniu zmian w istniejącym porządku gospodarczym jest Runda Doha. Trwa ona już od roku 2001 r. i choć dotyczy liberalizacji stosunkowo ograniczonego i dobrze zdefiniowanego obszaru handlu, do dziś nie przyniosła wymiernych efektów [Wojtas 2016, s. 275–284].

wyeksponowane zostaje zaspokajanie potrzeb społecznych. Kontestację przez ten nurt kategorii zysku, jako ucieleśnienia interesu działalności gospodarczej, dobitnie wyraża następujące wyznanie [Visser 2010, s.329]: *"Absolutnym błędem jest twierdzenie, że celem biznesu jest przynoszenie zysku lub korzyści swoim udziałowcom. To są jedynie środki do celu, jakim jest służenie społeczeństwu poprzez dostarczanie bezpiecznych, wysokiej jakości produktów i usług, które przyczyniają się do wzrostu jakości życia bez pogarszania stanu systemów ekologicznych i społecznych"*.

Neoklasyczny pogląd głoszący, że dążenie do zysku jest podstawowym motywem działalności gospodarczej podtrzymał zdecydowanie Milton Friedman. Nie tylko stwierdził on w sposób dobitny, że motywem tym jest zysk, ale uznał wręcz - w wyraźnej kontrze wobec tych, którzy lokują motywy działalności gospodarczej w idei dobra wspólnego - że właśnie na tym polega społeczna odpowiedzialność przedsiębiorcy. Pisał on [Friedman 1970, s. 87-91]: *„istnieje tylko jeden jedyny rodzaj społecznej odpowiedzialności biznesu - wykorzystywać swe zasoby i podejmować działalność w celu zwiększenia własnych zysków na tyle, na ile pozostaje to zgodne z regułami gry, która angażuje się w wolną i otwartą konkurencję, bez podstępów i oszustw (...) Odpowiedzialnością (pracownika) jest prowadzenie biznesu zgodnie z tym, czego chce właściciel, pracodawca. A chce generalnie zarabiać tak dużo pieniędzy, jak to możliwe pod warunkiem zgodności z podstawowymi zasadami społecznymi, zarówno uosobionymi w prawie, jak i w normach etycznych."*

W cytowanej wypowiedzi Friedmana na podkreślenie zasługuje zastrzeżenie, że istotnym warunkiem legitymizującym prowadzenie działalności gospodarczej jest zgodność działania przedsiębiorcy z podstawowymi zasadami współżycia społecznego.

Współcześnie, wielu badaczy kwestionuje przydatność, osadzonego w przytoczonej wcześniej sentencji Adama Smitha, neoklasycznego paradygmatu nauki ekonomii, do analizy złożonej rzeczywistości gospodarczej XXI wieku. Wskazują oni między innymi na [Kraciuk 2015, 213-214]:

- przyjęcie uproszczonego założenia o pełnej racjonalność człowieka dążącego do maksymalizacji swoich korzyści;
- przyjęcie cynicznej filozofii człowieka jako istoty egoistycznej i zachłannej bez uwzględniania całej złożoności jego natury;
- pomijanie faktu, że racjonalne ekonomicznie zachowania jednostek prowadzące do wzrostu ich dobrobytu prowadzić mogą do niepożądanych skutków społecznych i ekologicznych powodujących spadek dobrobytu ogólnego.

Trudno nie odnieść wrażenia, że zastrzeżenia powyższe przypominają nieco zdziwienia pana Jourdain, gdy ten dowiedział się, że mówi prozą. Bo czyżby możliwe było, żeby Adam Smith, kładąc podwaliny pod neoklasyczny paradygmat ekonomii odwołaniem się do egoizmu ludzkiego, zapomniał już, co sam pisał kilka lat wcześniej na temat ludzkich zachowań w dziele *A Theory of Moral Sentiments*? Czyżby dopiero współcześni badacze zauważyli, że człowiek zdolny jest do zachowań altruistycznych? Czyżby ich poprzednicy nie wiedzieli, że człowiek nie zawsze działa racjonalnie?

Nie wchodząc głębiej w fundamentalne rozważania nad naturą paradygmatu ekonomii, wypada zgodzić się, że tak czy owak na motywy ludzi leżące u podstaw ich działalności gospodarczej, oprócz egoistycznego dążenia do osiągania zysku, składają się także i te kierujące nas ku dobrom wyższym. Znaczna część tych motywów kształtuje się pod wpływem norm ugruntowanych w środowisku, w którym człowiek żyje. Niektóre z tych norm, internalizowane są przez człowieka do tego stopnia, że stają się tak silne, że w ich imię gotów jest on poświęcić swoje najcenniejsze zasoby materialne, a nawet własne życie. Ograniczoność zasobów wymusza dokonywanie wyborów pomiędzy działaniami podejmowanymi z różnych pobudek, a niektóre z tych wyborów dotyczą rozstrzygnięć między działaniami motywowanymi pobudkami egoistycznymi i działaniami motywowanymi pobudkami altruistycznymi. W każdym przypadku istotą wyboru ekonomicznego jest wskazanie opcji górującej korzystnością (jakkolwiek rozumianą) nad opcjami pozostałymi. Dzieje się tak nawet wtedy, gdy kryteria korzystności są niejasne, czy też rozumiane intuicyjnie. Tym niemniej, nader często tym kryterium jest zysk.

W przedstawionym powyżej toku myślenia kategoria interesów jawi się jako pojemny układ względnie trwałych motywów działalności gospodarczej człowieka, wyznaczający nie tyle konkretne cele jego działań, co raczej pewne wartości, mające niekiedy postać kryteriów oceny rzeczywistych lub potencjalnych stanów rzeczy odnoszących się zarówno do dóbr materialnych, jak i niematerialnych, służące do dokonywania przez niego wyborów w zakresie zachowań ekonomicznych, czyli takich rozstrzygnięć, które zmierzają do osiąganie tak czy inaczej liczonej nadwyżki korzyści nad tak czy inaczej liczonymi nakładami. Kompetencją nauk ekonomicznych w omawianym zakresie byłoby nie tyle nadawanie wartości określonym dobrom, co dostarczanie narzędzi umożliwiających pomiar zarówno nakładów na pozyskanie tych dóbr, jak i korzyści z ich posiadania, w celu dokonywania porównań pomiędzy tymi wielkościami w sposób metodologicznie uprawniony.

Interesy indywidualne a interesy wspólne

To, że oprócz interesów indywidualnych, istnieją interesy wspólne, a więc takie wartości, których ziszczeniem zainteresowana jest większa liczba osób, ekonomiści zauważyli dosyć wcześnie. Wśród nich, jako jedna z pierwszych, już w pierwszych dziesięcioleciach XIX wieku, wyróżniona została kategoria interesów wynikających z istnienia dóbr publicznych⁵¹².

Wśród badaczy, dla których kategoria interesów wspólnych stanowiła ważny punkt odniesienia ich dociekań, nie można pominąć Karola Marksa, który stworzył teorię państwa odwołującą się do jego własnej teorii klas społecznych, definiowanych jako grupy ludzi, których wspólnota interesów polega na tym, że mają jednolity stosunek do własności środków produkcji. Jedyną grupą, zdolną do powołania państwa do życia, mogła być, według Marksa, właśnie klasa właścicieli środków produkcji, a podstawowym zadaniem państwa była ochrona interesów tej klasy społecznej. Powyższa logika myślenia stała się w XX wieku fundamentem, przeprowadzonego na gigantyczną skalę, ale całkowicie nieudanego, eksperymentu społecznego polegającego na budowie państwa socjalistycznego, w którym, według doktryny realnego socjalizmu, właścicielem środków produkcji miało być całe społeczeństwo pracujące, na czele ze swoją awangardą - klasą robotniczą. Eksperyment ten spowolnił rozwój cywilizacyjny krajów nim objętych na okres kilkudziesięciu lat.

Nowe światło na kategorię interesów wspólnych rzuciła ekonomia instytucjonalna, rozwijająca się wielowątkowo od początków XX wieku. Jej zasługą było odkrycie, że działalność ludzi prowadzona jest w ramach określonej struktury instytucjonalnej, na którą składa się zespół instytucji (norm formalnych i nieformalnych) oraz organizacji (rozumianych podmiotowo). Za sprawą nurtu pluralistycznego ekonomii instytucjonalnej szczególna rola w kształtowaniu tej struktury nadana została interesom grupowym. Arthur Fisher Bentley uznał, że tym, co konstytuuje istnienie grupy jest w istocie właśnie grupowy interes wspólny. Co więcej, stwierdził on, że głównym impulsem powstawania grupy jest właśnie interes wspólny, a nie interes indywidualny. Pisał on [Bentley 1949, s.215]: *"Jednostka określająca samą siebie i posiadająca sama w sobie pozaspołeczną jedność jest fikcją. Jednak każdy element jej działania, który znamy, można przedstawić albo jako działanie jednostkowe, albo jako działanie grupy społecznej. To pierwsze ma w zasadzie znikome znaczenie w interpretowaniu społeczeństwa; to drugie ujęcie ma znaczenie zasadnicze, od początku do końca i przez cały czas"*.

Szczególnie ważnym, z punktu widzenia rozważanej tu problematyki, nurtem ekonomii instytucjonalnej wywodzącym się z orientacji pluralistycznej stała się teoria grup interesu⁵¹³, której osnowę stanowiło przekonanie, że takie właśnie grupy, a więc mające świadomość tego, że stanowią wspólnotę ze względu na swoje interesy, konstytuują podstawowy mechanizm osiągania równowagi przez system społeczno-

⁵¹²Pierwszeństwo w podjęciu przez ekonomistów problematyki dóbr publicznych, przypisuje się Heinrichowi von Storchowi, który podjął ten wątek w pracy *Cours d'économie politique*, A. Plutarch, ST. Petersburg, 1815, t.1, ss. 5-7, a za jego kontynuatora uważa się Jean Baptiste Say'a, który rozwinął argumentację Storch'a w pracy *Cours complet d'économie politique pratique*, Guillaumin Librairie, Paris, 1840, t.2, s.26; cyt. za [Olson 2012, s.122].

⁵¹³Obszerne studium na temat grup interesu stanowi opracowanie D. Mielczarek-Andrzejewska, P. Tłoczała, *Analiza grup interesu* [w:] [Wilkin 2012, ss. 196-213]

gospodarczy. Jeden z pionierów tego nurtu, John Roger Commons wskazywał, że mechanizm rynkowy, sam w sobie, nie jest wystarczający do zapewnienia uczciwych zasad gry w gospodarce. Funkcjonowanie tego mechanizmu, bez wsparcia instytucji zabezpieczających, byłoby zniekształcane przez grupy interesu o największych wpływach. Dopiero łączne, zbiorowe działanie różnych grup interesu, małych i dużych (prywatnych stowarzyszeń, związków zawodowych, kościołów, spółdzielni), wspomagane regulacjami dokonywanymi przez organy państwa, umożliwia ustanowienie zasad gry *fair*. Zarazem Commons podkreślał, że konflikty pomiędzy różnymi grupami interesu prowadzą nie tylko do "docierania się" interesów tych grup, ale także umożliwiają dokonywanie reform w systemie społeczno-gospodarczym, a w konsekwencji zapewnienie postępu. Właśnie na tym gruncie wyrosło przekonanie Commonsa (podzielane przez wielu jego kontynuatorów), że grupy interesu, oparte na wspólnocie interesów zawodowych (branżowych) są bardziej reprezentatywne, aniżeli legislatury oparte na reprezentacji terytorialnej, stanowiące współcześnie podstawową formę demokratycznego sprawowania władzy [Commons 1950, s. 33].

Znaczący wkład w teorię grup interesu wniósł Mancur Olson. Na szczególne odnotowanie w jego dorobku zasługuje rozwinięcie teorii interesu ubocznego i teorii szczególnego interesu wyjaśniających funkcjonowanie dużych grup [Olson 2012, ss. 161-200] oraz badania wpływu grup interesu na rozwój gospodarczy [Olson 1982].

Interesy a rozwój

Wśród czynników stymulujących rozwój gospodarczy, oprócz interesów, wymienia się stopę inwestycji, poziom edukacji, trafność decyzji inwestycyjnych, warunki przyrodnicze, koniunkturę i jeszcze wiele innych. Jednakże wyodrębnienie interesów jako samodzielnego przedmiotu refleksji nad czynnikami rozwoju ma mocne uzasadnienie. Polega ono na tym, że poza interesami, żaden spośród wzmiankowanych wyżej czynników, nie może pretendować do uznania go za siłę napędową tego rozwoju.

Fakt ten konstatuje dobitnie Joseph Schumpeter. Kompetencję kreowania rozwoju przypisuje on wyłącznie takiemu przedsiębiorcy, który jest zdolny do tworzenia nowych kombinacji środków produkcji i kredytu. Wyróżnia on trzy rodzaje motywów działania przedsiębiorcy na rzecz rozwoju. Pierwszy, to dążenie do zysku wynikające z chęci zajęcia pozycji władcy, zapewniającej niezależność. Drugi, to chęć zwyciężania, okazania swojej wyższości nad innymi. Trzecim motywem jest po prostu radość tworzenia. Jednakże dalej Schumpeter pisze [Schumpeter 1960, s. 150]: *"Tylko przy pierwszej grupie motywów własność prywatna wyników działalności przedsiębiorcy jest istotnym czynnikiem, powodującym efektywność tych motywów. Przy pozostałych dwóch grupach chodzi raczej o to, że zysk pieniężny daje precyzyjną i niezależną od opinii innych ludzi miarę „zwycięstwa” i „powodzenia” w świecie kapitalistycznym. Te i inne właściwości związane z mechanizmem społeczeństwa „nabywającego” sprawiają, że bardzo trudno zastąpić zysk jako siłę napędową rozwoju przemysłowego, nawet gdybyśmy odrzucili jego znaczenie dla tworzenia funduszu na inwestycje"*.

Wskazanie przez Schumpetera na przedsiębiorcę, jako podmiot, którego interesy są stymulatorem podejmowania prorozwojowych działań gospodarczych prowokuje do postawienia pytania, czy atrybut posiadania interesów sprzyjających rozwojowi gospodarczemu przysługuje jedynie tym, którzy funkcjonują w środowisku tworzonym przez przedsiębiorstwo jako takie, czy też może być także właściwością tych, którzy funkcjonują w innym otoczeniu instytucjonalnym.

Pytanie to nieuchronnie kieruje uwagę na kategorię państwa.

Wypada stwierdzić w pierwszym rzędzie, że państwo, w ramach realizacji powierzonych mu interesów, zaczyna również realizować, od pewnego momentu swego istnienia, szczególny rodzaj interesu wspólnego, z którym identyfikuje się wiele rozmaitych grup społecznych reprezentujących zarazem bardzo różne, także sprzeczne, interesy partykularne. Punktem odniesienia tego wspólnego interesu jest właśnie samo państwo. Interes ten stopniowo sublimuje się w coś, co przejawia się w dążeniu państwa do przetrwania i co w związku z tym można nazwać interesem państwa. Siła sprawcza tego interesu, wyrażająca się wolą

przetrwania, powoduje, że absolutnym wyjątkiem w historii świata są przypadki dobrowolnej abdykacji państwa. Likwidacja, a nawet ograniczenie domeny państwa, dokonuje się zazwyczaj w drodze zastosowania przemocy.

Nietrudno także zauważyć, iż znaczną część interesów państwa związanych z przetrwaniem, stanowią interesy prorozwojowe. Ciągłość zagrożeń stojących przed państwem wymusza bowiem nieustanną potrzebę poszukiwania nowych sposobów budowania jego siły. Istotę tego procesu North przedstawia następująco [North 2014, s. 146]: *"Wszędzie w historii elementem procesu dynamicznego rozwoju ekonomicznego są reorganizacje polityczne i nieuchronne konflikty wewnętrzne - nie tylko konflikty wewnętrzne w miastach, lecz także konflikty zewnętrzne w relacjach miast z książętami i władcami. Powtarza się tu po raz kolejny stały wątek tego rozdziału: zmiana była procesem zdecydowanie przyrostowym, nadbudowanym na istniejącej wcześniej strukturze instytucjonalnej i modyfikującym ją, a także przez nią ograniczanym"*.

Oczywiście, realizacji prorozwojowych interesów państwa nie należy rozumieć wyłącznie jako bezpośredniego inwestowania, na wzór tego, jak to robi przedsiębiorca. Podstawową składową aktywności gospodarczej państwa jest raczej tworzenie, przy pomocy używanych w nowatorski sposób narzędzi regulacyjnych, warunków zachęcających przedsiębiorców do podejmowania rozwojowych działań gospodarczych w znaczeniu schumpeterowskim.

Fakt, że państwo jest nośnikiem interesów prorozwojowych, nie oznacza, rzecz jasna, że działa ono, *ex definitione*, prorozwojowo. Całkiem nierzadko zdarza się, że ekipa sprawująca władzę, w imię jej utrzymania, poświęca interesy rozwojowe państwa, chroniąc własne interesy partykularne. Tym niemniej, trudno nie dostrzec analogii między sytuacją władcy budującego potęgę państwa w warunkach zagrożeń zewnętrznych i wewnętrznych, a sytuacją przedsiębiorcy-kreatora rozwoju, działającego w warunkach konkurencji tworzonej przez mechanizm rynkowy.

Siły napędzające rozwój gospodarki narodowej można więc ująć jako konglomerat "bazowych" interesów rozwojowych przedsiębiorców oraz interesów rozwojowych wnoszonych przez samo państwo "filtrowanych" następnie przez jakiś mechanizm harmonizujący całokształt interesów różnych grup interesariuszy istniejących w tym państwie.

Interesy a dysfunkcje rozwojowe

a. Identyfikacja dysfunkcji rozwojowych wynikających z konfliktu interesów

Pomimo, że interesy stanowią zasadniczą siłę napędową rozwoju gospodarczego, ich bezpośredni wpływ na ten rozwój nie jest jednoznaczny. Z "rozwojowego" punktu widzenia, interesy mogą być "dobre" i "złe". Jednakże w pewnych warunkach, nawet te "dobre" interesy, z sił napędowych, mogą przekształcać się w hamulce rozwojowe - tak się dzieje, gdy dynamicznie rozwijające się przedsiębiorstwo zaczyna monopolizować rynek. I przeciwnie, bywa i tak, że "złe" interesy, spełniać mogą niekiedy rolę pozytywną - szara strefa gospodarki, zasadniczo biorąc, nie zasługuje na aprobatę, ale w sytuacji dla społeczeństwa opresyjnej, bywa akceptowana.

To, że konglomerat interesów uruchamiających działalność gospodarczą, przy całej swojej niejednoznaczności, może oddziaływać *per saldo* prorozwojowo, przypisać należy specyficznemu układowi artykulacji i uzgadniania interesów wytwarzanemu w ramach mechanizmu rynkowego oraz struktury instytucjonalnej gospodarki. Głównym ogniwem tego układu jest centrum regulacyjne (państwo, rząd), a jego istotnymi składowymi - wielka liczba różnorodnych grup interesów (przedsiębiorstw, partii politycznych, stowarzyszeń, organizacji gospodarczych i społecznych itp.) oddziałujących na siebie wzajemnie. W ramach tego układu następuje "ucieranie się" interesów partykularnych powodujące, że podejmowane pod ich wpływem działania, łącznie brane, dają efekty "przyrostowe".

W tym miejscu nasuwa się pytanie o dużej doniosłości praktycznej. Brzmi ono następująco: Jak rozpoznać, czy określony układ artykulacji i uzgadniania interesów gospodarki pozytywnie oddziałuje na jej rozwój?

Zagadnienia objęte tym pytaniem lokują się w obrębie obszernej dziedziny badawczej dotyczącej wpływu grup interesu na przebieg procesów regulacyjnych. Na uwagę, z punktu widzenia rozpatrywanej tu problematyki, zasługują dwa nurty eksploracji wzmiankowanej dziedziny. Pierwszy z nich, to nurt koncentrujący się na osiągnięciu równowagi systemu gospodarczego w warunkach konkurujących ze sobą grup interesu. Jako wiodące w tym zakresie środowisko naukowe wskazać należy szkołę chicagowską. Wśród dociekań tej szkoły na szczególną uwagę zwracają badania Gary Beckera, który przy użyciu narzędzi ogólnej teorii równowagi stworzył model konkurencji na rynku politycznym pomiędzy grupą podatników oraz grupą beneficjentów dotacji. Przy pomocy tego modelu zdefiniował on stan równowagi między tymi grupami jako sytuację, w której łączne dochody dwóch grup interesów osiągają maksimum [Becker 1983, 371-399]. Nurt drugi, to badania nad pogonią za rentą, w których wiodącą rolę odegrała *Virginia School of Public Choice*, akcentująca z kolei negatywne aspekty funkcjonowania grup interesów⁵¹⁴.

Ustalenia badawcze wymienionych powyżej nurtów nie pozwalają, co prawda, odpowiedzieć wprost na pytanie, jak rozpoznać zdolność układu artykulacji i uzgadniania interesów do pozytywnego oddziaływania na rozwój gospodarczy, ale umożliwiają zdefiniowanie na ich podstawie pewnego kluczowego warunku przydatnego do budowy narzędzi pozwalających na praktyczne rozpoznawanie tej zdolności. Warunek ten można sformułować jako postulat zapewniania przez układ artykulacji i uzgadniania interesów współmierności w szeroko rozumianych transakcjach zawieranych przez poszczególne grupy interesu z resztą społeczeństwa jako całością. Zaistnienie tej współmierności - rozumianej jako odpowiedniość pomiędzy gratyfikacjami uzyskiwanymi przez daną grupę interesów z tytułu realizacji tych transakcji, a wkładem wnoszonym przez nią w tworzenie dobrobytu narodowego - w skali całej gospodarki wyznacza zarazem stan pewnego zrównoważenia interesów poszczególnych grup ze względu na wymogi rozwojowe, charakteryzujący się tym, że żadna z grup interesu, dążąc do maksymalizacji swoich przysporzeń, nie może ich zwiększyć bez uszczerbku w stanie posiadania reszty społeczeństwa.

A contrario, symptomem tego, że określony układ artykulacji i uzgadniania interesów gospodarki zawiera elementy hamujące rozwój, byłby brak współmierności pomiędzy gratyfikacjami uzyskiwanymi przez daną grupę interesu w transakcjach zawieranych z resztą społeczeństwa, a wnoszonym przez tę grupę wkładem w tworzenie dobrobytu narodowego. Sytuacja taka ma bez wątpienia cechy braku zrównoważenia interesów ze względu na wymogi rozwojowe, bowiem nieuchronnie musi powodować próby korygowania jej przez stronę uważającą się za niedowartościowaną w rozpatrywanych transakcjach.

Jako spektakularne przykłady gospodarek wyposażonych w efektywnie funkcjonujące układy artykulacji i uzgadniania interesów można wskazać gospodarki Niemiec i Japonii, zwłaszcza w stanie, w jakim kraje te znajdowały się w okresie pierwszego ćwierćwiecza po II wojnie światowej. W przypadku RFN, zrównoważenie interesów dwóch zasadniczych, z gospodarczego punktu widzenia, grup społecznych, to jest świata kapitału oraz świata pracy, było osiąganym na bazie koncepcji *Mitbestimmung*. W przypadku Japonii, następowało ono w oparciu o silnie zakotwiczoną w kulturze narodowej tego kraju zasadę patriarchy, nie tylko przyznającą pracodawcom i pracownikom określone prawa, ale także obciążającą te grupy poważnymi, rygorystycznie przestrzeganymi obowiązkami względem siebie⁵¹⁵.

Brak współmierności pomiędzy gratyfikacjami uzyskiwanymi przez określoną grupę interesu a wnoszonym przez tę grupę wkładem w tworzenie dobra wspólnego może następować zarówno w drodze bezpośredniej redystrybucji PKB (na przykład w postaci wypłat pieniężnych lub ich braku), jak i wskutek działań regulacyjnych (koncesjonowanie określonej działalności), a także działań deregulacyjnych (na przykład likwidacja ceł). Ogólnie biorąc, w takich przypadkach można mówić o dysfunkcjach rozwojowych układu

⁵¹⁴ Obszerny przegląd problematyki pogoni za rentą zawiera opracowanie J. Wilkin, *Pogoń za rentą za pomocą mechanizmów politycznych*, [w:] [J. Wilkin 2012, ss. 221-237].

⁵¹⁵ Przykłady powyższe sugerują zarazem, że w gospodarce narodowej stan zrównoważenia interesów niełatwo uzyskać - w rozważanych przypadkach stało się to zapewne możliwe wskutek traumy doznanej przez społeczeństwa Niemiec i Japonii po przegranej wojnie. Dopiero przeżycia związane z tym faktem wyzwołyły zgodną mobilizację sił społecznych wokół zadań związanych z odbudową tych krajów.

artykulacji i uzgadniania interesów. Kanonicznymi przykładami nośników takich dysfunkcji są struktury instytucjonalne gospodarek oligarchicznych.

Do najpoważniejszych, trapiących współczesną gospodarkę dysfunkcji rozwojowych zaliczyć można:

- konflikt kapitał-praca,
- międzypokoleniowy konflikt interesów,
- imperializm gospodarczy,
- konflikty ideowe towarzyszące transformacji gospodarczej,
- zniekształcenia rachunków narodowych.

b. Dysfunkcje kapitał - praca

Za zasadniczą, a także bodajże najbardziej wyrażającą się we współczesnej gospodarce dysfunkcję rozwojową uznać należy zmianę układu sił pomiędzy pracą i kapitałem - kategoriami ekonomicznymi odzwierciedlającymi, według długo wyznawanych poglądów, główne czynniki wzrostu. Zmiana ta wyraża się, ogólnie biorąc, rosnącą dominacją świata kapitału nad światem pracy. Jej spektakularnym wyrazem jest systematyczne zmniejszanie się, w okresie ostatniego półwiecza, udziału wynagrodzeń w PKB w gospodarce światowej [Piketty 2015, ss. 246-250].

Zasadniczym czynnikiem, który zaburzył, trwającą od końca II wojny światowej do końca trzeciego ćwierćwiecza XX w., względną równowagę sił pomiędzy interesami kapitału a interesami świata pracy, stało się otwarcie granic państw narodowych dla swobodnego przepływu kapitału, połączone z zapewnieniem mu pełnego bezpieczeństwa. Zostało ono dokonane jednostronnie i w bezprecedensowej skali - bez zapewnienia ekwiwalentnej poprawy statusu pracy.

I tak, z jednej strony, poprzez szeroko zakrojoną ochronę własności, wszechstronnie zabezpieczone zostały interesy posiadaczy kapitału. Ochronę tę zapewnia obecnie niezliczona liczba szczegółowych regulacji, dokonywanych w wielowymiarowych przestrzeniach - porozumień dwustronnych i wielostronnych, instytucji ponadnarodowych, nadzoru finansowego, nadzoru politycznego. Na jej straży stoją państwa, partie polityczne, banki, kancelarie prawne oraz sieci dyskretnie sterowanych organizacji opiniotwórczych (agencje ratingowe, zrzeszenia biznesowe, media, firmy doradcze, organizacje pozarządowe, obserwatoria i sondażownie) produkujące różnorodne analizy i raporty podkreślające znaczenie wolności gospodarczej. W odniesieniu do kapitału zagranicznego, ochrona własności dodatkowo wzmacniana jest poprzez objęcie nią nie tylko aktywów już ulokowanych w danym kraju, ale także potencjalnych, przyszłych zysków od tych lokat, spodziewanych w przyszłości, gdyby ich realizacja była zagrożona wskutek zmiany regulacji prawnych dokonanych przez władze tego kraju. Ochronie tej służy swoista prywatyzacja wymiaru sprawiedliwości przejawiająca się w przenoszeniu w coraz większym stopniu sporów pomiędzy inwestorem zagranicznym a władzą państwową danego kraju z sądów powszechnych właściwych do ich rozstrzygnięcia do sądów arbitrażowych funkcjonujących w oparciu o klauzulę ISDS (*Investor-State Dispute Settlement*).

Niezwykle istotnym, czynnikiem wspierającym dominację kapitału nad pracą stał się postęp techniczny umożliwiający błyskawiczny transfer aktywów finansowych poprzez granice państw.

Z drugiej strony, status pracy w rozpatrywanym okresie nie tylko nie ulegał poprawie, ale wręcz systematycznie się pogarszał. Upowszechniły się opresyjne formy zatrudnienia, które sprawiły, że ochrona prawna pracownika zaczęła ulegać zanikowi. "Słyszalność" interesów pracowniczych została znacznie osłabiona wskutek osłabienia pozycji związków zawodowych. W wielu branżach zostały one skutecznie spacyfikowane, a swoją wcześniejszą pozycję zachowały tylko w nielicznych. Pozostały także ograniczenia mobilności ludzi - psychologiczne, kulturowe, językowe, polityczne i prawne. Kryzys imigracyjny unaoczniał je w całej rozciągłości.

Skutki pogłębiającej się dominacji kapitału nad pracą są wielorakie. Podstawowy z nich, to przede wszystkim ogromne marnotrawstwo potencjału pracy wskutek bezrobocia, a także narastające, niosące za sobą dotkliwe skutki uboczne, nierówności zaprzeczające w rażący sposób postulatowi rozwoju

zrównoważonego. W Polsce na przykład, rzeczywiste koszty bezrobocia za lata 1990-2010, zarejestrowanego w urzędach pracy oraz ujawnionego w postaci emigracji, zdefiniowane jako nakłady na akumulację (wychowanie i wykształcenie) niewykorzystanego w toku wytwarzania PKB kapitału ludzkiego oraz wydatki na wypłacane bezrobotnym z budżetu państwa zasiłki, skorygowane o dokonywane przez emigrantów transfery do kraju, oszacowane zostały na 462 mld zł [Miedziński 2013, ss. 6-13]. Jeżeli by uwzględnić spowodowane bezrobociem koszty utraconych korzyści (nieuzyskane dochody Skarbu Państwa i Funduszu Ubezpieczeń Społecznych z opodatkowania pracy), oraz koszty pośrednie (patologie społeczne spowodowane bezrobociem) - to oszacowanie pełnych kosztów bezrobocia w przeliczeniu średniorocznym osiągnęłoby bez wątpienia poziom wyższy, niż wielkość wsparcia unijnego brutto, a także znacznie większy, aniżeli średnioroczna wartość inwestycji zagranicznych wpływających do Polski w tym okresie.

c. Międzypokoleniowy konflikt interesów

Istotą dysfunkcji rozwojowych przejawiających się w postaci międzypokoleniowego konfliktu interesów jest brak współmierności w transakcjach między kolejnymi pokoleniami. Wyraża się on tym, że zasoby, zarówno te naturalne, jak i te wytworzone pracą człowieka, stawiane przez pokolenie aktualnie żyjące do dyspozycji pokoleniu następującemu po nim, są mniejsze, aniżeli te, w które to aktualnie żyjące pokolenie zostało wywianowane przez pokolenie wcześniejsze.

Można wyróżnić dwie zasadnicze postacie dysfunkcji międzypokoleniowych. Pierwsza z nich, to dług publiczny. Druga ich postać, to tak zwany dług ekologiczny. Skala obydwu dysfunkcji w ostatnich dziesięcioleciach gwałtownie narasta.

I tak, w krajach Unii Europejskiej, relacja łącznej wartości rządowego i samorządowego długu publicznego do PKB wzrosła z 62% w 2000 r. do 85% w 2012 r. [Siudek 2014, s.129]. Dług ekologiczny mierzony jest wskazaniem tak zwanego Dnia Długu Ekologicznego. Jest to umowny dzień kalendarzowy, w którym ludzkość wykorzystała całą pulę zasobów naturalnych (glebę, paliwa kopalne, lasy, surowce, powietrze, wodę), jaką Ziemia jest w stanie odtworzyć w ciągu całego roku. W roku 1987 dzień, w którym pula ta została wyczerpana przypadł na 19 grudnia, a w roku 2014 - na 19 sierpnia⁵¹⁶.

Źródeł narastania konfliktu międzypokoleniowego należy upatrywać przede wszystkim w niepokonowanym, konsumpcjonizmie, którym został ogarnięty świat współczesny. Czynnikiem aktywującym omawianą tu tendencję są niewątpliwie przemiany kulturowe wyrażające się rozbudzoną przez współczesną cywilizację apologią indywidualizmu, a zwłaszcza hedonistycznie rozumianej wolności. Istotne czynniki pobudzania popytu konsumpcyjnego są bez wątpienia także ukryte w samym mechanizmie funkcjonowania gospodarki. Prowokuje on mianowicie takie zjawiska, jak marnotrawienie coraz większych nakładów na reklamę przez korporacje walczące zaciekle o powiększanie stref swoich wpływów oraz *short-termism*, czyli skracanie horyzontu czasowego decyzji gospodarczych ze szkodą dla interesów długofalowych.

Ważnym czynnikiem pośrednio przyczyniającym się do narastania długu publicznego oraz długu ekologicznego jest trwająca już od dłuższego czasu destrukcja mechanizmu demokratycznego sprawowania władzy. Dziś, w rezultacie ewolucji doktryny, pojęcia demokracji w obecnie dominującej wersji (eksponującej prawa mniejszości oraz wolność osobistą, jako wartości nadrzędne) ma zmienioną gruntownie treść. Jego pierwotny sens (rządy większości) uległ zatarciu. Rozwiązania takie, jak upowszechnienie proporcjonalnych systemów wyborczych, czy narzucanie różnego rodzaju parytetów, powodują narastającą niemoc systemu demokratycznego i sprawiają, że kluczowy dylemat, z którym boryka się klasa polityczna ma postać popularnej w tym środowisku sentencji głoszącej: „*Wszyscy wiemy, jak uporać się z kryzysami. Problem w tym, że nie wiemy, jak wygrać najbliższe wybory*”.

Zbieg powyższych czynników nieuchronnie wymusza, czy to przejmowanie przez sprawujących władzę bezpośredniej odpowiedzialności za zaspokajanie coraz to nowych sfer potrzeb społecznych, czy to

⁵¹⁶ https://pl.wikipedia.org/wiki/Dzie%C5%84_D%C5%82ugu_Ekologicznego [dostęp 2017-09-08].

tolerowanie rabunkowej gospodarki środowiskowej w imię nie pogarszania dotychczasowych standardów konsumpcyjnych. W rezultacie, coraz bardziej zadłużające się państwo stopniowo staje się zakładnikiem sektora finansowego, a długi zaciągane przez obecnie żyjące pokolenia, stają się niewspółmierne do skali reprodukcji potencjału ludzkiego, który długami tymi zostanie obciążony w przyszłości.

d. Imperializm gospodarczy - pułapka średniego dochodu

Współczesny imperializm gospodarczy jest zjawiskiem polegającym na ustanawianiu nie równorzędnych międzynarodowych relacji gospodarczych ukrytych pod neglizmem pożytecznych, w sferze deklaratywnej, porozumień handlowych. Dysfunkcja ta, w związku z intensyfikacją procesów globalizacyjnych, nabiera coraz większego znaczenia jako istotny hamulec rozwoju gospodarki światowej.

Spektakularnym, ze względu na skalę, przejawem takiego działania było uruchomienie w latach 90-tych przez Bank Światowy i Międzynarodowy Fundusz Walutowy, przy aktywnym udziale Światowej Organizacji Handlu, a także OECD, grupy G7 oraz World Economic Forum, akcji masowego narzucania krajom rozwijającym się standardów instytucjonalnych bazujących na neoliberalnym modelu gospodarowania. W wielu przypadkach wdrożenie tych standardów, odbywające się pod naciskiem tych gremiów, naraziło gospodarki tych krajów na liczne wynaturzenia, zwłaszcza w zakresie ochrony konkurencji, nadzoru finansowego i sądownictwa gospodarczego [Chang 2011, ss.473–498]. Tylko kraje najpotężniejsze, takie jak Chiny czy Indie, były w stanie oprzeć się tym naciskom.

Ukształtowane na gruncie takich unormowań relacje między krajami bogatymi i biednymi są równorzędne tylko pozornie⁵¹⁷. Cóż z tego, że dzisiaj kraj biedny, podobnie, jak ten bogaty, może swobodnie transferować swoje kapitały do innych krajów? Dzisiaj kraj biedny z tego dobrodziejstwa nie korzysta, bo po prostu tych kapitałów nie posiada. Zarazem, kraj taki, chcąc u siebie rozwijać produkcję wymagającą dysponowania zaawansowanymi technologiami, chronić swoich kapitałów przed zagraniczną konkurencją, w sposób dostosowany do swoich potrzeb, nie może, gdyż jako członek WTO, uczestnik bilateralnych porozumień handlowych oraz jako klient międzynarodowych instytucji finansowych, mógłby to zrobić jedynie w bardzo ograniczonym, ściśle reglamentowanym zakresie. Występowanie tego rodzaju dysfunkcyjnych regulacji można stwierdzić także w obrębie porozumień regionalnych takich, jak Unia Europejska⁵¹⁸.

W jaki sposób, w warunkach postępującej rewolucji technologicznej, kraj dościgający może dokonać skoku rozwojowego, będąc związany przyjętymi w ramach *TRIPS* regułami ochrony intelektualnej, narzucającymi absurdalnie wydłużone, nie adekwatne do współczesnego tempa postępu technicznego, terminy obowiązywania ochrony patentowej?

Jakie koszty wdrażania unijnego programu dekarbonizacji poniesie, oparta na węglu, gospodarka polska w porównaniu do kosztów, które zostaną poniesione przez kraje Europy Zachodniej? A także, które kraje będą głównymi beneficjentami wymuszonego przez ten program popytu na dostawę technologii dekarbonizacyjnych? Można powiedzieć - "dwa w jednym".

Przykłady powyższe potwierdzają słuszności parabolii Ha-Joon Changa, który logikę przekształceń światowego ładu gospodarczego w ostatnich dziesięcioleciach określił terminem *kicking off the ladder* - odrzucenie drabiny, w której instrumenty protekcjonizmu gospodarczego były szczeblami, po których kraje, dziś bogate, wspięły się na wysoki poziom rozwoju, a następnie, tę drabinę odrzuciły, zmuszając kraje gorzej rozwinięte, do konfrontacji ze swoimi potężnymi gospodarkami, już bez tego ułatwienia [Chang, 2003]. W tym kontekście, za ponury paradoks może być uznany fakt, że protekcjonizm, zwalczany gorliwie przez kraje najbardziej rozwinięte onegdaj, wówczas gdy liberalizacja handlu światowego im się opłacała,

⁵¹⁷ Paul Volcker, były szef FED, tak opisywał pozycję krajów dościgających w relacjach z Międzynarodowym Funduszem Walutowym [Volcker 1992, 143]: „*Kiedy Fundusz konsultuje się z biednym i słabym krajem, to ów kraj staje na baczność. Kiedy konsultuje się z krajem wielkim i silnym, sam staje na baczność. Kiedy dochodzi do konfliktu między wielkimi krajami, Fundusz usuwa się z linii ognia*”.

⁵¹⁸ Kanonicznym przykładem dysfunkcji rozwojowej dyskryminującej państwa Europy Środkowo-Wschodniej wobec państw "starej Unii" jest sławna dyrektywa przewozowa.

dzisiaj właśnie w tych krajach zaczyna przeżywać swoją drugą młodość, tym razem pod kamuflażem norm technicznych i certyfikatów⁵¹⁹. Niczym innym, jak zakamuflowanym protekcjonizmem są także podejmowane uporczywie w Unii Europejskiej próby walki z "dumpingiem socjalnym" oraz postulaty "harmonizacji" podatkowej.

W kręgach kierowniczych instytucji odpowiedzialnych za kreowanie współczesnego ładu gospodarczego świadomość tego, że struktura instytucjonalna gospodarki narodowej danego kraju powinna być dostosowana do stopnia jej rozwoju, upowszechnia się bardzo wolno⁵²⁰. Miarodajne publikacje na ten temat są nadal nieliczne⁵²¹.

Nie sposób nie widzieć związku między narzuceniem krajom rozwijającym się standardów instytucjonalnych nieadekwatnych do ich poziomu rozwoju gospodarczego a utknięciem tych krajów w pułapce średniego dochodu, konserwującej ich dystans do krajów bogatych. Zamrożenie dystansu dzielącego kraje biedne od krajów bogatych potwierdzają badania Roberta Wade'a, który wykazał, że w latach 1975-2000 proces awansu krajów należących do grupy krajów biednych lub niezamożnych do grupy krajów zamożniejszych, w porównaniu do poprzedniego ćwierćwiecza, został, praktycznie biorąc, zamrożony [Wade 2010, s. 152]. Upoważnia to do uznania omawianej dysfunkcji za formę podboju ekonomicznego pierwszej grupy krajów przez grupę drugą.

e. Dysfunkcje ideowe

Każdemu rodzajowi ładu gospodarczego, towarzyszy określona ideologia, przyjmująca postać wzorów zachowania, doktryny ekonomicznej i programów politycznych, mających na celu legitymizację kluczowych dla tego ładu interesów. Jednakże w tym dążeniu do panowania nad świadomością ludzi, z ideologią dominującą konkurują zazwyczaj inne ideologie, których celem jest zastąpienie istniejącego ładu gospodarczego innym, oczywiście "lepszem". W rezultacie, konkurencja między nimi prowadzi do stworzenia w świadomości ludzi poddanych indoktrynacji pewnego niekoniecznie spójnego, a niekiedy wręcz rozwodnionego "mixu" wartości. To powoduje z kolei trudności w jednoznacznym określeniu wpływu określonej ideologii na rozwój gospodarczy⁵²².

Nie oznacza to, że funkcje ekonomiczne ideologii w ogóle nie są rozpoznawalne. Ideologia wpływa bez wątpienia na koherentność interesów indywidualnych z dobrem wspólnym. Pozytywna siła oddziaływania ideologii na gospodarkę mierzona jest jej wpływem na redukcję kosztów transakcyjnych, uzyskiwaną wskutek podporządkowania interesów indywidualnych normom wyrażającym interes wspólny. Koszty transakcyjne mianowicie są tym mniejsze, im większą siłę oddziaływania mają normy sprzyjające tworzeniu korzystnego klimatu dla działalności gospodarczej – takie, jak uczciwość, szacunek dla pracy, prawdomówność, odpowiedzialność, czy dochowywanie zobowiązań. Tę funkcję ideologii D. North określa w sposób następujący [North 1992, s. 479]: *"Wartość ideologii jest bezpośrednią funkcją kosztów pomiaru i egzekwowania umów. Jeśli pomiar i egzekwowanie wyników umów mogą być wykonane po niskim koszcie,*

⁵¹⁹ Według WTO, w krajach grupy G20, od roku 2008 - wbrew podjętym wówczas przez kraje tej grupy solennym zobowiązaniom o powstrzymaniu się od pogłębiania protekcjonizmu - do roku 2015, wprowadzono 1441 regulacji ograniczających handel, wycofując tylko 354 [Protectionism in the 21st Century, 2016].

⁵²⁰ Jedną z takich nielicznych miarodajnych publikacji tego rodzaju był artykuł profesora Justina Lin, opublikowany w 2010 roku, gdy był on Głównym Ekonomistą Banku Światowego [Lin, 2010].

⁵²¹ Ciekawostką jest, że opublikowany w czasopiśmie *Finance & Development*, periodyku wydawanym przez Międzynarodowy Fundusz Walutowy, bardzo wyważony artykuł autorstwa jej trzech ekspertów [Ostry i inni 2016, ss. 38-41], poddający w delikatny sposób w wątpliwość zasadność narzucania krajom rozwijającym się niektórych standardów instytucjonalnych, wywołał tak duży niepokój w kierownictwie wymienionej powyżej instytucji, że aż doczekał się ze strony tego gremium oficjalnego dementi zastrzegającego, że poglądy autorów nie odzwierciedlają stanowiska MFW.

⁵²² Od kuszącego wielu badaczy hierarchizowania doktryn ideologicznych (na przykład związanych z przekonaniami religijnymi) według ich wpływu na kształtowanie przyjaznego klimatu dla działalności gospodarczej dystansuje się North. Jego zdaniem brak jest miarodajnych przesłanek do dokonywania takich ocen [North 2014, s. 141-143].

wówczas nie ma wielkiego znaczenia, czy ludzie wierzą, że reguły gry są uczciwe, bądź nieuczciwe. Ale ponieważ pomiar i egzekwowanie umów są kosztowne, ideologia ma znaczenie".

Z przytoczonego powyżej stwierdzenia Northa, a także z silnie akcentowanego przez niego postulatu ewolucyjnego, a nie rewolucyjnego, dokonywania zmian w strukturze instytucjonalnej gospodarki, można wywieść rekomendację następującą: Prorozwojowe stymulowanie gospodarki przez ideologię powinno wyrażać się wydobywaniem z zasobów powszechnie akceptowanego w danej społeczności systemu wartości, tych norm, które sprzyjają obniżce kosztów transakcyjnych, a następnie, umiejętnym amplifikowaniem ich w ramach istniejącej struktury instytucjonalnej. Tak wykorzystywana ideologia działa jak smar zmniejszający "tarcie" między interesami indywidualnym a interesem wspólnym. Natomiast dysfunkcyjne (czyli prowokujące wzrost kosztów transakcyjnych) jest wykorzystywanie ideologii do osiągania postępu poprzez radykalne "przekuwanie" struktury instytucjonalnej systemu społeczno-gospodarczego, na nowy system wartości⁵²³.

Spektakularną egzemplifikację tego, w jak różny sposób oddziałuje ideologia na gospodarkę stanowi porównanie dziejów Rosji i Chin w okresie ostatniego 30-lecia. Choć struktury instytucjonalne tych krajów w momencie poprzedzającym transformację były do siebie dość podobne, ich strategie transformacyjne były odmienne. Rosja, odrzucając w sposób radykalny założenia ideowe ekonomii realnego socjalizmu i przyjmując "w biegu" skrajną wersję doktryny neoliberalnej, jako legitymizację wprowadzanego systemu kapitalistycznego, pogrążyła się na długi czas w stagnacji gospodarczej. Chiny natomiast, wdrażając system kapitalistyczny w sposób selektywny oraz z zachowaniem wybranych atrybutów dotychczas panującej tam ideologii komunistycznej, osiągnęły w reformowaniu gospodarki spektakularny sukces.

f. Dysfunkcje rozwojowe polegające na zniekształceniu rachunków narodowych

Nader często, nawet rażący brak odpowiedniości pomiędzy gratyfikacjami uzyskiwanymi przez poszczególne grupy w transakcjach zawieranych z resztą społeczeństwa a wnoszonym przez te grupy wkładem w dobrobyt ogólny, bywa maskowany poważnymi zniekształceniami rachunków narodowych. W rezultacie, zniekształcenia te, poprzez deformowanie polityki gospodarczej państwa, same w sobie, stają się dysfunkcjami rozwojowymi.

Obszarem szczególnie dotkniętym zniekształceniami tego rodzaju jest sfera gospodarstw domowych. Zniekształcenia polegające na niedowartościowaniu w rachunkach narodowych wkładu gospodarstw domowych w tworzenie dobrobytu narodowego są gigantyczne. Dotyczą one zarówno strony przychodowej rachunków narodowych, jak i strony rozchodowej (kosztowej)⁵²⁴.

Jaskrawym przykładem takich dysfunkcji powstających po stronie kosztowej rachunków narodowych jest całkowite pomijanie w nich nakładów ponoszonych przez gospodarstwa domowe na tworzenie potencjału pracy osób bezrobotnych⁵²⁵. Po stronie przychodowej tych rachunków rażące jest z kolei nieuwzględnianie w nich funkcji wytwarzania przez gospodarstwa domowe dóbr i usług takich, jak posiłki, czy opieka nad dzieckiem. W rezultacie, w przypadku podjęcia pracy zarobkowej przez kobietę - gospodynię domową, odzwierciedlenie w rachunkach narodowych skutków jej aktywizacji zawodowej w postaci efektów jej pracy zarobkowej, a ponadto prawdopodobnego wzrostu obrotów produktami i usługami branży gastronomicznej i branży przedszkolnej, jest niewspółmierne do faktycznego przyrostu dobrobytu ogólnego wskutek pominięcia w tych rachunkach skutków zaniechania wytwarzania tych produktów i usług w ramach gospodarstwa domowego nabywanych obecnie przez rodzinę od dostawców zewnętrznych.

⁵²³ Z rekomendacją tą dobrze korespondują konkluzje zawarte we wcześniej wzmiankowanym opracowaniu Justina Lin.

⁵²⁴ Zob. np. [Stieglitz i inni 2013, ss. 13-15].

⁵²⁵ Zob. uwagi na temat kosztów bezrobocia w Polsce zawarte w punkcie 4.2.

Jest oczywiste, że zniekształcenia tego rodzaju muszą deformować politykę społeczno-gospodarczą prowadzoną przez rząd, a przez to negatywnie wpływać na możliwość osiągnięcia zrównoważonego rozwoju gospodarczego, i to już na etapie budowania samej wizji tego rozwoju.

g. Zakończenie

Prowadzona na skalę globalną walka o rynki zbytu i dostęp do zasobów toczy się nie tylko pomiędzy przedsiębiorstwami, ale również pomiędzy państwami narodowymi. Tak było zawsze, tyle tylko, że dzisiaj narzędziem tej walki, może rzadziej niż kiedyś, są armaty. Z korzyścią dla ogółu zostały one zastąpione przez regulacje - dyrektywy, normy i taryfy ustalane na poziomie ponadnarodowym. Jednakże u podstaw kształtowanego w ten sposób ładu gospodarczego leżą, po staremu, interesy tych, którzy ten ład tworzą. Nierzadko stają się one impulsem przyjmowania rozwiązań dysfunkcyjnych naruszających słusze interesy pozostałych uczestników rynku.

Kluczową, wśród nękających współczesną gospodarkę dysfunkcji rozwojowych, jest bez wątpienia ta, która przejawia się w coraz większej dominacji interesów świata kapitału nad interesami pozostałych grup społecznych. Zasadniczym źródłem tej dysfunkcji jest, gwałtownie przebiegający od ostatnich dziesięcioleci XX wieku, proces otwierania granic państw dla swobodnego przepływu kapitału.

Rewersem wzrostu potęgi kapitału jest systematyczne ograniczanie kompetencji państw narodowych, stanowiących do tej pory podstawowy komponent struktury instytucjonalnej gospodarki, zapewniający bezpieczeństwo ekonomiczne ogółu obywateli. Ów, dokonujący się dziś w skali globalnej, zbieg tych dwóch, przeciwstawnych procesów budzi głęboki niepokój, gdyż prowadzi do rozerwania elementarnego, obowiązującego we wszelkich działaniach zbiorowych, związku między władzą a odpowiedzialnością.

Zjawisko powyższe wyraziście przedstawia Władysław Szymański [Szymański 2015, ss. 118-119]. Píše on:

Obecnie kapitał, mając wybór rynków i regulacji, nie musi w konsekwencji podporządkowywać się regulacjom państw. Kapitał, mając wybór, ma także władzę i wymusza na państwach regulacje mu odpowiadające. Państwa, konkurując o kapitał, dostosowują regulacje do interesu kapitału kosztem interesu innych grup i interesu długookresowego. Regulacje państw straciły charakter autonomiczny. Są o tyle regulacjami zgodnymi z doraźnym interesem państwa, że dotyczą potrzeby, by zabezpieczyć się tak, by kapitał nie zrobił państwu krzywdy i nie odpłynął lub nie zrezygnował z zakupu obligacji. Niesie to złowrogie konsekwencje dla innych grup interesów, m.in. pracobiorców, ekologii i zadań długookresowych. Można więc powiedzieć, że dotychczasowy proces globalizacji doprowadził do zasadniczego spadku suwerenności państwa w stosunku do rynków kapitałowych i finansowych. Państwo straciło to, co je cechowało dawniej, że miało „moc i politykę”; współcześnie moc odeszła do rynków kapitałowych, co rzutuje bezpośrednio na jakość i skuteczność polityki. Polityka bez mocy to często niezrozumiała polityka, której wyborcy nie mogą pojąć, no ale przecież oni nie są już jedynym suwerenem dla polityków.

Zasadnicze skutki osłabienia suwerenności państw narodowych w sposób spektakularny ujawniają się w postaci luki koordynacyjnej powstającej na znacznych obszarach ich gospodarek. W lukę tę wkraczają skwapliwie korporacje ponadnarodowe, wykorzystując ją bezlitośnie do wyrzucania na zewnątrz swoich domen wszelkich dających się pozbyć kosztów utrudniających ich walkę o pozycję na rynku. Jednakże koszty te, chociaż nie są ewidencjonowane w ramach rachunków narodowych poszczególnych krajów, przecież nie znikają. Przejawiają się one w postaci deprywacji pracy, konfliktu międzypokoleniowego, pułapki średniego dochodu, drenażu mózgów, a ich skutki dotkliwie obciążają budżety poszczególnych państw i gospodarstw domowych. Zjawiska te szczególnie wyraziście występują w krajach biednych oraz krajach dościgających.

Już dziś, luka koordynacyjna powstająca w osieroconych przez państwo segmentach struktury instytucjonalnej gospodarki, prowokuje globalne ryzyka systemowe. Ujawniają się one, co prawda, w poszczególnych gospodarkach narodowych "oddzielnie", ale ich źródło jest podobne - bezpowrotna

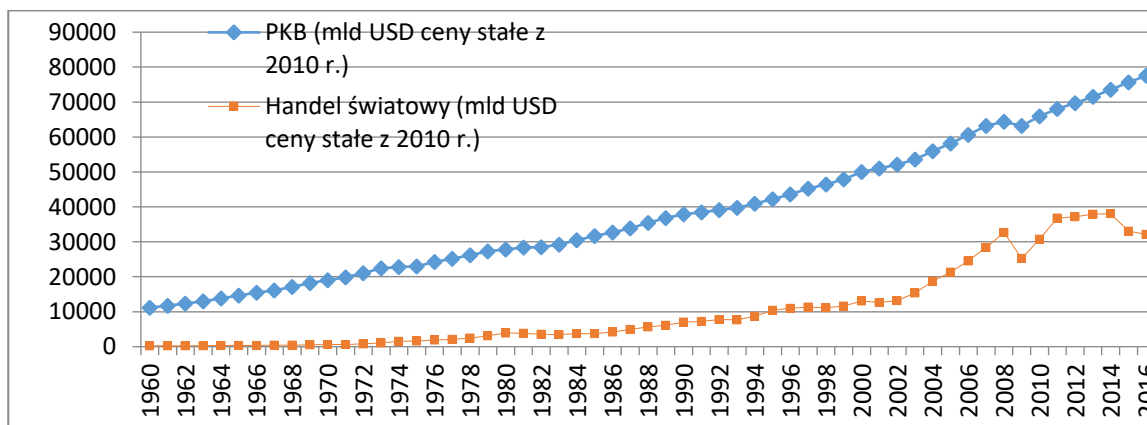
anihilacja potencjału koordynacyjnego w kwestiach gospodarczych, przysługującego dotychczas państwu. Luki tej nie wypełniają powoływane w trybie biurokratycznym ponadnarodowe struktury administracyjne.

Istnieje szeroko rozpowszechniony pogląd, że skuteczną przeciwwagą dla swobody przepływów kapitałowych i wynikającego stąd wszechogarniającego chaosu może być jedynie ustanowienie przez ludzkość zinstytucjonalizowanej koordynacji globalnej. Postulat ten, w wersji "soft", ma postać hasła "*Jeszcze więcej integracji*"⁵²⁶. natomiast w wersji radykalnej stanowi wezwanie do uczynienia jeszcze bardziej zdecydowanego kroku integracyjnego, a mianowicie do powołania, ni mniej, ni więcej, tylko rządu światowego. Pomysły tego rodzaju, traktowane do niedawna jako *science fiction*, przebijają się coraz mocniej w dyskursie publicznym.

Taki właśnie radykalny pogląd prezentuje, cytowany wcześniej Władysław Szymański, który w innym swoim opracowaniu twierdzi [Szymański, 2019, s. 386]: "... odtwarzamy na nowo stary błąd złożenia między interesem i racjonalnością przedsiębiorstw a interesem i racjonalnością makroekonomiczną. Dodając do tego błąd złożenia, który wynika z braku zgodności interesu i racjonalności kraju z interesem i racjonalnością globalną. W tej sytuacji bezwzględny wymogi jest postęp na drodze koordynacji globalnej, a to wymaga realnego postępu na drodze globalizacji politycznej.

Z poglądem tym trudno się zgodzić.

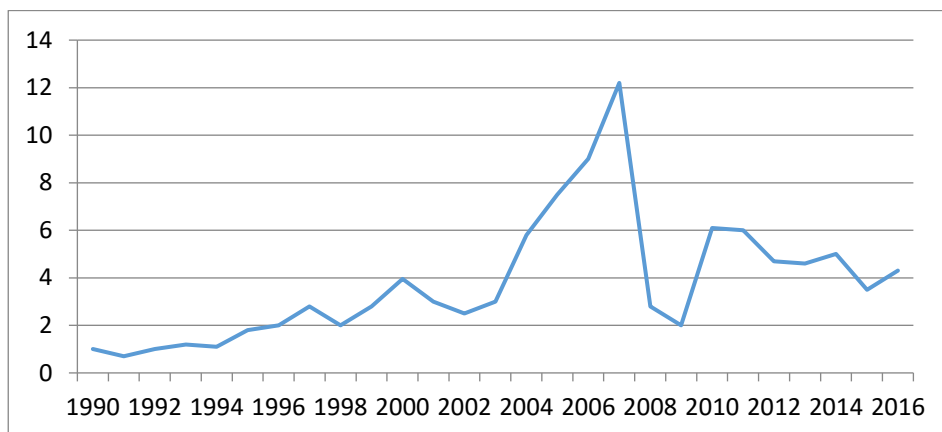
W pierwszym rządzie nasuwają się poważne zastrzeżenia co do przesłanki, na której zbudowana jest teza głosząca konieczność ustanowienia koordynacji globalnej. Przesłanką tej tezy jest przekonanie o nieuchronności postępu globalizacji. Tymczasem przesłanka ta nie ma oparcia w faktach. Dowodzi tego analiza kształtowania się w ostatnich dziesięcioleciach dwóch, bodajże najbardziej spektakularnych, wskaźników globalizacji, a mianowicie dynamiki obrotów światowego handlu zagranicznego oraz dynamiki kształtowania się światowych przepływów kapitałowych na tle dynamiki światowego PKB. Są one przedstawione na wykresach 1-2.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie World Bank Open Data

Wykres 1. Wartości światowego PKB i handlu międzynarodowego w latach 1960-2016 (w mld USD)

⁵²⁶ Zob. na przykład koncepcja federalizacji Unii Europejskiej.



Źródło: Balance of Payments Statistics 2017, IMF.

Wykres 2. Globalne przepływy kapitałowe w latach 1990-2016 (w bln USD)

Wykres 1 pokazuje, że do końca 3-go ćwierćwiecza XX w. obroty handlu światowego, przy równomiernym tempie wzrostu światowego PKB, rosły stosunkowo wolno i dopiero w 4-tym ćwierćwieczu, a jeszcze wyraźniej, w pierwszych latach XXI w., gwałtownie przyśpieszyły. Spowodowało to spektakularny wzrost, z 17,4% w roku 1960 do 51,5% w roku 2008, relacji obrotów handlu międzynarodowego do światowego PKB. Kryzys finansowy roku 2008 spowodował w tych obrotach silne tąpnięcie, w rezultacie czego, w roku 2016 spadły one poniżej poziomu z roku 2008. Nastąpił także gwałtowny spadek relacji tych obrotów do światowego PKB. W roku 2016 wskaźnik ten zmniejszył się do 42,3%, czyli do takiego poziomu, jaki ukształtował się w roku 2004.

Kształtowanie się w latach 1990-2016 światowych przepływów kapitałowych, drugiego, obok obrotów handlowych, spektakularnego wskaźnika globalizacji, przedstawia wykres 2. Jest on jeszcze bardziej wyrazisty od tego dotyczącego handlu. W badanym okresie przepływy kapitałowe odznaczały się ponad 7-krotnym wzrostem, skumulowanym w pierwszych latach XXI wieku i trwającym aż do roku 2007, po którym to nastąpił gwałtowny zjazd wielkości tych przepływów i powrót ich do poziomu z lat 90-tych. Dane powyższe wskazują wyraźnie, że globalizacja od czasu kryzysu 2008 roku uległa zahamowaniu⁵²⁷. Co więcej, wykresy 1-2 wskazują, że zahamowanie to nie wpłynęło bynajmniej na obniżenie tempa wzrostu światowego PKB, który po 2009 roku rósł w najlepsze. Okazuje się więc, że ani spadek relacji światowego handlu do światowego PKB, ani gwałtowny spadek przepływów kapitałowych nie zaszkodziły bynajmniej sferze realnej gospodarki. A zatem, imperatyw ustanowienia koordynacji globalnej wskutek postępującej rzekomo globalizacji, oparty jest na przesłance nie znajdującej oparcia w faktach.

Niezależnie od zastrzeżeń dotyczących zasadności tezy o nieuchronność globalizacji jako przesłanki dalszej integracji instytucjonalnej nasuwają się poważne wątpliwości co do samej wykonalności postulatu ustanowienia koordynacji globalnej. Powstaje mianowicie pytanie, czy w dającej się przewidzieć przyszłości w ogóle da się zaawansować niezbędny postęp w globalizacji politycznej w stopniu wystarczającym, do wcielenia w życie tej koordynacji. Wyraźny sceptycyzm co do tej możliwości wyraża wybitny znawca stosunków międzynarodowych, Henry Kissinger, który pisze [Kissinger 2016, s. 345]: *"...światowe organizacje polityczne i gospodarcze pozostają w sprzeczności ze sobą. Międzynarodowy system gospodarczy stał się globalny, natomiast struktura polityczna świata nadal opiera się na państwach narodowych. Globalna gospodarka koncentruje się na usuwaniu przeszkód dla przepływu dóbr i kapitału. Międzynarodowy system polityczny wciąż jest oparty głównie na przeciwstawnych ideach porządku światowego i godzeniu koncepcji interesów narodowych. Globalizacja gospodarcza w swojej istocie ignoruje granice państwowe. Polityka międzynarodowa podkreśla znaczenie granic, nawet gdy stara się pogodzić sprzeczne cele narodowe"*.

⁵²⁷ Warto podkreślić, że zjawisko cofania się globalizacji odnotowuje wiele źródeł. Potwierdza to w szczególności była szefowa Międzynarodowego Funduszu Walutowego, Christine Lagarde [2018].

Nie zanosi się na to, aby diagnoza Kissingera szybko się zdezaktualizowała. Nie sposób nie zauważyć chociażby wyłaniania się wokół Stanów Zjednoczonych i Chin coraz wyraźniej rysującego się nowego porządku geopolitycznego, kształtowanego dokładnie według prawideł opisanych przez Kissingera. Jest wielce prawdopodobne, że ten nowy porządek odtworzy dobrze znany, dwubiegunowy układ geopolityczny ukształtowany w okresie zimnej wojny i zdekomponowany po rozpadzie ZSRR. A przecież trudno zaprzeczyć, że to właśnie ów stary układ, przy całej jego ułomności, zapewniał światu względną stabilność przez bez mała pół wieku. Wątpliwe jest, aby ci dwaj wymienieni powyżej liderzy byli skłonni zrobić miejsce dla trzeciego przy stoliku do tej globalnej gry, albo w inny sposób osłabić swoją pozycję - bo i po co? Niewykluczone więc, że świat zmęczony chaosem monocentrycznego, ale rozchwianego dziś układu geopolitycznego, zaakceptuje także ten nowy, dwubiegunowy układ, oparty o zmodyfikowany skład głównych rozgrywających. W tej sytuacji państwa narodowe bez wątpienia przestaną być *passé*, gdyż pozostaną nadal istotnymi komponentami porządku światowego jako członkowie ugrupowań wspierających jednego lub drugiego z wymienionych powyżej liderów⁵²⁸.

Wątpliwości nasuwają się także co do efektywności rozwiązania polegającego na usunięciu niedostatków istniejącego ładu gospodarczego poprzez ustanowienie koordynacji globalnej. Jeżeli bowiem to utrata suwerenności państwa względem kapitału spowodowała, jak pisze Szymański, onnipotencję kapitału, to powstaje pytanie, na jakich przesłankach ufundowana jest wiara w to, że dalsze ograniczanie suwerenności państw narodowych, nieuchronnie związane przecież z pogłębieniem globalizacji politycznej, pozwoli na ograniczenie tej szkodliwej wszechwładzy kapitału. Któż może zapewnić, że lek, w postaci intensyfikacji globalnej integracji instytucjonalnej, zaordynowany na omawianą tu, boleśnie odczuwaną dysfunkcję rozwojową, nie pogłębi jeszcze bardziej choroby? Kto rzetelnie policzył koszty transakcyjne spowodowane powiększeniem się luki koordynacyjnej na poziomie lokalnych gospodarek narodowych, towarzyszącym nieuchronnie ustanowieniu koordynacji globalnej. A właściwie dlaczego to mielibyśmy z góry wykluczać zasadność działania odwrotnego - chociażby częściowego, przywrócenia państwu narodowemu wcześniej odebranych kompetencji gospodarczych?

Nie należy też lekceważyć faktu, że państwo narodowe, pomimo ciągłych prób kwestionowania jego użyteczności we współczesnym świecie, pozostaje niezmiennie atrakcyjną formą organizowania zbiorowości ludzkich we wspólnoty polityczne. Spektakularnym dowodem żywotności tej formy jest fakt, iż w ciągu ostatniego trzydziestolecia powstało - tylko w wyniku rozpadu bloku sowieckiego - 20 nowych państw. A przecież coraz to nowe regiony zgłaszają aspiracje do niezależności. Tendencje te dowodzą, że w zbiorowości ludzi, w których ukształtowała się, oparta na ich tożsamości kulturowej i historycznej, świadomość pewnej odrębności, zawsze będzie tliła się potrzeba wybijania się na suwerenność i gotowość do walki o jej zachowanie. Często spotykane w debacie publicznej interpretowanie tego rodzaju aspiracji państw świeżo wyzwolonych jako niebezpiecznego nacjonalizmu jest poważnym błędem.

Zwolennikom przyspieszenia globalizacji politycznej, jako recepty na dysfunkcje rozwojowe, warto na koniec zadedykować pytanie dręczące już starożytnych: *Quod custodet custodiet* (kto upilnuje pilnujących)? Historia uczy, że finałem funkcjonowania organizmów pozbawionych zewnętrznych wyzwań konkurencyjnych, jest zazwyczaj ich degeneracja. W przypadku państwa globalnego, w którym władza sprawowana byłaby przecież *de facto* w sposób niekontrolowany, finałem tym musiałby być totalitaryzm w skali światowej, zakończony bolesnym, rewolucyjnym rozpadem wskutek aktywacji sił odśrodkowych.

Bibliografia

⁵²⁸ Wielce wymowna, ale i dramatyczna jest w tym kontekście wypowiedź gen. Roberta Spaldinga, doradcy prezydenta Donalda Trumpa ds. Chin, który stwierdził: "W Waszyngtonie następuje teraz przeklasyfikowanie naszych sojuszników w oparciu o to, jakie zajmują stanowisko w starciu z Chinami. Polska znalazła się w najwyższej kategorii, do której na razie nie zmieściły się Francja, Niemcy i pozostałe kraje zachodniej Europy. Kto ostatecznie do Polski dopiero się okaże [Spalding, 2019, s.18].

1. Becker G., A theory of competition among pressure groups for political influence", *Quarterly Journal of Economics*, 1983,98 (3).
2. Bentley A.F., *The Process of Government*, Principia Press, Evanston, III. 1949.
3. Chang H.J., *Institutions and economic development: theory, policy and history*, *Journal of Institutional Economics* (2011), 7: 4.
4. Chang H.J., Kicking Away the Ladder – Development Strategy in Historical Perspective, FPIF Special Report, 2003.
5. Commons J.R., *The Economics of Collective Action*, Macmillan, New York, 1950.
6. Friedman M., The Social Responsibility of Business is to Increase its Profits, *New York Times Magazine*, September 1970.
7. Kissinger H., *Porządek światowy*, Wydawnictwo Czarne, Wołowiec, 2016.
8. Kraciuk J., Paradygmat *homo oeconomicus* w aspekcie rozwoju ekonomii heterodoksyjnej, [w:] *Prace naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, nr 401/2015.
9. Lagarde Ch. When History Rhymes; <https://blogs.imf.org/2018/11/05/when-history-rhymes/> (dostęp 2019-09-01).
10. Lin Justin Yifu, *New Structural Economics. A Framework for Rethinking Development*, Policy Research Working Paper 5197, The World Bank Development Economics Office of the Vice President, February 2010.
11. Miedziński B., Bezrobocie – konieczne nowe podejście, *Polityka Społeczna*, 7/2013.
12. North D.C., *Institutions, Ideology and Economic Performance*, *Cato Journal*. Vol. 11, No.3.Winter 1992.
13. North D.C., Zrozumieć przemiany gospodarcze, *Wolters Kluwer S.A.*, 2014.
14. Olson M., *The Rise and Decline of Nations: Economic Growth, Stagflation, and Social Rigidities*, Yale University Press, New Haven - London 1982.
15. Olson M., *Logika działania zbiorowego. Dobra publiczne i teoria grup*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2012.
16. Ostry J.D., Loungani P., Furceri D., Neoliberalism: Oversold?, *Finance & Development*, June 2016.
17. Piketty Thomas, *Kapitał w XXI wieku*, Wydawnictwo Krytyki Politycznej, Warszawa 2015.
18. *Protectionism in the 21st Century*, National Board of Trade, Stockholm, 2016.
19. Schumpeter J., *Teoria rozwoju gospodarczego*, PWN, 1960.
20. Siudek Tomasz, Dług publiczny jako zagrożenie dla wzrostu gospodarczego krajów na świecie, *Zesz. Nauk. UEK*, 2014; 8 (932).
21. Smith A., *Badania nad naturą i przyczynami bogactwa narodów*, PWN, 2015.
22. Spalding R., Nie jesteśmy gotowi na świat, jaki szykuje nam Pekin, *Rzeczpospolita*, 28-29 września 2019.
23. Stieglitz Joseph, Sen Amartya, Fitousi Jean-Paul, *Błąd pomiaru, dlaczego PKB nie wystarcza*, PTE, Warszawa 2013.
24. Szymański W., *Świat i Polska wobec wyzwań*, Difin, Warszawa, 2015.
25. Szymański W., Czy światu grozi następujący proces autodestrukcji?, [w:] *Mączyńska Elżbieta (red), Ekonomia i polityka. Wokół teorii Grzegorza W. Kołodko*, PWN, Warszawa, 2019.
26. Visser W., *CSR.2.0, The Evolution and Revolution of Corporate Social Responsibility*. (w:) Pohl M., Tolhurst N., *Responsible Business: How to Manage a CSR Strategy Successfully*, London England; New York, NY: Wiley, 2010.
27. Volcker P., Gyothén Toyoo, *Changing Fortunes: The World's Money and the Threat to American Leadership*, New York: Times Books, 1992.
28. Wade R., *After the Crisis: Industrial Policy and the Developmental State in Low-Income Countries*, *Global Policy*, Volume 1. Issue 2. May 2010.
29. Wilkin J.[red.], *Teoria wyboru publicznego*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, 2012.
30. Vitali S., Glattfelder J.B., Battiston S., „*The network of global corporate control*”, *Eidgenössische Technische Hochschule, PLoS ONE*, 6(10): e25995, , Zurich, 2012.
31. Wojtas M., *Negocjacje Rundy Doha – postępy w czasie konferencji Ministerialnych w Bali i Nairobi*, *Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia* nr 3/2016 (81).

Anna Moździerz

Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie
<https://orcid.org/0000-0003-1292-0798>

O TRUDNOŚCIACH POMIARU WPLYWU NIEZALEŻNYCH INSTYTUCJI FISKALNYCH NA STABILNOŚĆ FINANSÓW PUBLICZNYCH

Streszczenie

Celem artykułu jest wskazanie trudności w pomiarze i ocenie wpływu niezależnych instytucji fiskalnych na stabilność finansów publicznych. Niezależne instytucje fiskalne (NIF) mają długą historię w niektórych krajach na świecie (np. USA, Holandia, Austria), jednak ich powstanie w większości krajów należących do Unii Europejskiej datuje się na lata przypadające po ostatnim kryzysie finansowym. Od 2008 r. w UE powołano aż 21 niezależnych instytucji fiskalnych. Wymóg funkcjonowania NIF w krajach członkowskich UGW wynika z prawa unijnego, a ich głównym zadaniem ma być monitorowanie przestrzegania numerycznych reguł fiskalnych.

Teoretyczne przesłanki powołania niezależnej instytucji fiskalnej (rady fiskalnej) są racjonalne i pozwalają wnioskować, że ich funkcjonowanie sprzyja dyscyplinie finansów publicznych. W badaniach empirycznych nie ma jednak zbyt wielu dowodów na skuteczność tych instytucji w podnoszeniu efektywności polityki fiskalnej.

Dokonywana przez Komisję Europejską ocena instytucji na podstawie zakresu ich zadań, uprawnień czy umocowania prawnego, pozwala ocenić ich jakość organizacyjną, ale nie daje odpowiedzi o ich skuteczność w dyscyplinowaniu finansów publicznych. Instytucje funkcjonujące w krajach UE są istotnie zróżnicowane, stąd zakładać można, że oddziałują na politykę fiskalną różnymi kanałami. Wysoki indeks nadany danej instytucji przez Komisję Europejską, nie zawsze musi być skorelowany z efektami polityki fiskalnej, które są przecież pochodną różnych czynników. Ograniczenia poznawcze nielicznych badań statystycznych w tym zakresie wynikają z krótkiego okresu funkcjonowania większości instytucji. Kierując się ograniczeniami metod ilościowych w badaniach nad wpływem niezależnych instytucji fiskalnych na stabilność finansów publicznych w artykule przedstawiono propozycje wykorzystania do tego celu metod jakościowych.

Streszczenie w języku angielskim

On the difficulties of measuring the impact of independent fiscal institutions on the sustainability of public finances

The purpose of the article is to identify the difficulties in measuring and assessing the impact of independent fiscal institutions on the sustainability of public finances. Independent fiscal institutions (IFIs) have a long history in some countries of the world (e.g. the USA, the Netherlands, Austria), but their establishment in most countries of the European Union dates back to the years following the recent financial crisis. As many as 21 independent fiscal institutions have been established in the EU since 2008. The requirement for EMU member states to establish IFIs results from EU law, and their main task is to monitor compliance with numerical fiscal rules.

The theoretical premises for establishing an independent fiscal institution (fiscal council) are rational and allow us to conclude that their functioning is conducive to public finance discipline. Empirical studies, however, provide little evidence of the effectiveness of these institutions in increasing the efficiency of fiscal policy.

The assessment of these institutions conducted by the European Commission is based on the scope of their tasks, powers or legal status and thus it concerns their organisational quality and not their effectiveness in disciplining public finances. Institutions operating in various EU countries are significantly different, hence it can be assumed that they affect fiscal policy through different channels. Even if a given institution is ranked high in the European Commission's index it does not always have to be correlated with the effects of fiscal policy, which, after all, result from various factors. The lack of statistical data in this regard results from the short period of operation of most of these institutions. Due to the lack of quantitative methods in research on the impact of independent fiscal institutions on the sustainability of public finances, the article suggests using qualitative methods for this purpose.

Słowa kluczowe: polityka fiskalna, niezależne instytucje fiskalne, stabilność finansów publicznych.

Niezależne instytucje fiskalne (NIF) uważane są za jedną z najważniejszych innowacji we współczesnym modelu zarządzania finansami publicznymi.⁵²⁹ NIF mają długą historię w niektórych krajach na świecie (np. USA, Holandia, Austria), jednak ich powstanie w większości krajów należących do Unii Europejskiej datuje się na lata przypadające po ostatnim kryzysie finansowym. Od 2008 r. w Unii Europejskiej powołano aż 21 niezależnych instytucji fiskalnych. Wymóg funkcjonowania NIF w krajach członkowskich UGW wynika z prawa unijnego, a ich głównym zadaniem ma być monitorowanie numerycznych reguł fiskalnych. Instytucje międzynarodowe tj. OECD, MFW czy Komisja Europejska dostrzegają potencjał niezależnych instytucji fiskalnych w zapewnieniu stabilności finansów publicznych. OECD dla krajów członkowskich i krajów nie będących członkami tej organizacji, ale rozważających utworzenie NIF opracowała zalecenia w zakresie dobrych praktyk, formułując 22 zasady ich funkcjonowania.

Teoretyczne przesłanki powołania niezależnej instytucji fiskalnej (rady fiskalnej) są racjonalne i pozwalają wnioskować, że ich funkcjonowanie sprzyja dyscyplinie finansów publicznych. W badaniach empirycznych nie ma jednak zbyt wielu dowodów na skuteczność tych instytucji w podnoszeniu efektywności polityki fiskalnej.

Dokonywana przez Komisję Europejską ocena instytucji na podstawie zakresu uprawnień, pozwala ocenić ich jakość organizacyjną, ale nie daje odpowiedzi na pytanie o ich skuteczność w dyscyplinowaniu finansów publicznych. Instytucje funkcjonujące w krajach UE są istotnie zróżnicowane, stąd zakładać można, że oddziałują na politykę fiskalną różnymi kanałami. Wysoki indeks zakresu uprawnień (*Scope Index of Fiscal Institutions* - SIFI) nadany danej instytucji przez Komisję Europejską, nie musi być skorelowany z efektami polityki fiskalnej, które są pochodną różnych czynników.

Celem artykułu jest wskazanie trudności w pomiarze i ocenie wpływu niezależnych instytucji fiskalnych na stabilność finansów publicznych. Na podstawie rozpoznanych ograniczeń w zastosowaniu metod ilościowych w tych badaniach w pracy przedstawiono propozycje wykorzystania metod jakościowych. Analizą objęto instytucje funkcjonujące w krajach UE ujęte w aktualnej bazie Komisji Europejskiej. Ocenę dyscypliny fiskalnej dokonano na podstawie kształtowania się w latach 2010 – 2018 trzech parametrów fiskalnych: nominalnego salda budżetowego, strukturalnego salda budżetowego, zadłużenia publicznego (dane dla sektora *general government*).

1. Problemy definicyjne jako źródło trudności w pomiarze wpływu niezależnych instytucji fiskalnych na stabilność fiskalną

Przystępując do pomiaru skuteczności niezależnych instytucji fiskalnych w zachowaniu stabilności finansów publicznych należy rozpoznać zasady jej organizacji i zakres delegowanych uprawnień. Funkcjonujące na świecie instytucje pod wspólną nazwą niezależnych instytucji fiskalnych są istotnie zróżnicowane. W podejściu OECD nadaje się im charakter rad fiskalnych (*fiscal council*)⁵³⁰ i są definiowane jako niezależne od partii politycznych instytucje publiczne, które mają uprawnienia do krytycznej oceny, a w niektórych przypadkach także do doradztwa w zakresie realizowanej polityki fiskalnej. Według OECD niezależne instytucje fiskalne mają służyć promowaniu rozsądnej polityki fiskalnej i zrównoważonych finansów publicznych (*sustainable public finances*).⁵³¹ Do podstawowych funkcji tak rozumianych NIF należą: a) ocena lub przygotowywanie prognoz makroekonomicznych, b) opracowywanie prognoz fiskalnych c) monitorowanie i ocena wyników fiskalnych. Publikowanie wyników analiz NIF ma sprzyjać zwiększeniu przejrzystości i odpowiedzialności fiskalnej, a także podnieść jakość debaty publicznej.

Komisja Europejska terminem niezależnych instytucji fiskalnych określa natomiast niezależne od partii politycznych organy publiczne, inne niż bank centralny, rząd lub parlament, których celem jest sprzyjanie dyscyplinie finansów publicznych poprzez realizację takich funkcji jak: monitorowanie zgodności z regułami budżetowymi, sporządzanie lub zatwierdzanie prognoz makroekonomicznych dla budżetu i/lub doradzanie rządowi w sprawach polityki fiskalnej. Istotną kwestią jest to, że instytucje te mają być finansowane ze środków publicznych, ale funkcjonalnie mają być niezależne od władz fiskalnych.⁵³² Definicja niezależnych instytucji fiskalnych stosowana przez Komisję Europejską jest znacznie szersza od definicji OECD, ponieważ zakresem obejmuje także państwowe instytucje audytu (kontroli), jeżeli ich działalność wykracza poza kontrolę księgową i obejmuje którekolwiek z wymienionych w powyższej definicji funkcji. W wyniku zastosowania tak szerokiej definicji Najwyższa Izba Kontroli jako naczelny i niezależny organ kontroli państwowej w Polsce została zaliczona przez Komisję Europejską do niezależnych instytucji fiskalnych. Nie spełnia ona jednak wymogów pozwalających na taką klasyfikację przy zastosowaniu metodologii OECD.

W prowadzonych badaniach nad wpływem niezależnych instytucji fiskalnych na stabilność finansów publicznych wyłania się jeszcze jeden problem, tj. różnic w definiowaniu pojęcia stabilności. Stabilność finansów publicznych (*sustainable of public finances*) może być rozumiana w wąskim znaczeniu jako zrównoważone finanse publiczne (zrównoważony budżet). W odniesieniu do polityki fiskalnej stabilność rozumiana jest zazwyczaj jako odpowiednik terminu *sustainability*, któremu nadaje się szersze znaczenie, powiązane ze zrównoważeniem lecz odnoszące się do długiego okresu. M. Mackiewicz definiuje stabilność fiskalną jako zdolność sektora finansów publicznych do kontynuowania dotychczasowej polityki bez naruszania międzyokresowego ograniczenia budżetowego sektora

⁵²⁹ Trapp L. von, Lienert I., Wehner J, *Principles for independent fiscal institutions and case studies*, „OECD Journal on Budgeting”, OECD Publishing 2016, vol. 15(2), DOI: <http://dx.doi.org/10.1787/budget-15-5jm2795tv625>, s. 9-10.

⁵³⁰ NIF mogą też funkcjonować jako niezależne parlamentarne biura budżetowe (*independent parliamentary budget offices*).

⁵³¹ Trapp L. von, Lienert I., Wehner J., *Principles...*, op. cit. s. 11.

⁵³² https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/indicators-statistics/economic-databases/fiscal-governance-eu-member-states/independent-fiscal-institutions_en (04.10.2019).

publicznego.⁵³³ Vassilis Th. i in.⁵³⁴ przyjmują, że sytuacja fiskalna kraju jest stabilna, gdy instytucje (system podatkowy, system zabezpieczenia społecznego i publicznej opieki zdrowotnej itp.) wykazują zdolność do funkcjonowania w perspektywie długoterminowej bez generowania niekontrolowanego wzrostu długu publicznego. Z kolei P. Włodarczyk używa określenia „stabilność fiskalna” dla podkreślenia konieczności prowadzenia polityki gwarantującej w długim horyzoncie czasowym dostęp do źródeł finansowania wydatków, zapobiegającej jej przymusowym zmianom spowodowanym trudnościami finansowymi państwa, jak również przyczyniającej się do stabilizacji całej gospodarki⁵³⁵.

Przyjęta konkretna definicja przez danego badacza wpływać będzie na wyniki oceny stabilności finansów publicznych (stabilności fiskalnej). Dla obiektywizacji wyników w badaniach zasadnym jest uwzględnienie zarówno krótkiej jak i długiej perspektywy, w której (których) funkcjonują niezależne instytucje fiskalne.

2. Próby empirycznej weryfikacji wpływu niezależnych instytucji fiskalnych na stabilność finansów publicznych

Przegląd badań empirycznych nad wpływem niezależnych instytucji fiskalnych na stabilność finansów publicznych (dyscyplinę fiskalną) odśladania ich zazwyczaj powierzchowny charakter, co sprawia, że wnioski formułowane na ich podstawie są ogólnikowe. Niejednokrotnie badacze powołują się wyłącznie na analizy Komisji Europejskiej⁵³⁶, z których wynika, że poziom deficytu budżetowego w krajach, w których działa niezależna instytucja, jest znacznie niższy w porównaniu z krajami bez takich instytucji.⁵³⁷

Próbę oceny skuteczności rad fiskalnych na stan finansów publicznych w krajach UE w latach 2008 – 2013 przy pomocy metod statystycznych podjęli np. R. Dziemianowicz i in.⁵³⁸. Badania prowadzono z wyodrębnieniem trzech grup krajów, w których rada fiskalna: 1) nie funkcjonowała, 2) została utworzona w czasie kryzysu, 3) została powołana przed 2008 r. Do rozwiązania problemu badawczego postanowiono wykorzystać testy nieparametryczne (test U Manna-Whitneya i test Kruskala-Wallisa), których zaletą jest możliwość uwzględnienia zmiennych o charakterze jakościowym (skala, typ porządkowy), jednak charakteryzują się one mniejszą mocą. Do wyników badań należy podchodzić z ostrożnością również z tego powodu, że przeprowadzone zostały na bardzo krótkich szeregach czasowych, tj. lata 2008 – 2013.

Rezultaty wskazują, że poprawa salda budżetowego nastąpiła niezależnie od tego czy w danym kraju funkcjonowała rada fiskalna, czy też rady takiej nie było. O ile wyniki sugerują brak wpływu rad fiskalnych na lepsze efekty w zakresie kształtowania się salda budżetowego, o tyle zidentyfikowany został pozytywny wpływ instytucji funkcjonujących dłużej niż 7 lat na relację długu publicznego do PKB. Krajami tymi były: Austria, Belgia, Dania, Holandia, Szwecja i Niemcy.⁵³⁹ Z wnioskami tymi można polemizować, gdyż niższy przyrost zadłużenia publicznego w krajach, w których funkcjonują rady fiskalne od ponad 7 lat, nie musi mieć związku z działalnością rady. Ustalenie związku wymaga rozpoznania zakresu kompetencji poszczególnych rad oraz faktycznego ich wpływu na podjęte decyzje w zakresie zarządzania długiem publicznym. Pamiętać też należy, że przyjęta do badań wielkość relacji długu publicznego do PKB jest kształtowana także pod wpływem dynamiki wzrostu gospodarczego. Wreszcie, zjawisko to może to być też efektem wynikającym wyłącznie z respektowania przez władze fiskalne numerycznych unijnych i krajowych reguł fiskalnych odnoszących się do zadłużenia publicznego. Paradoksalnie, w Polsce, w której nie powołano rady fiskalnej przyrost długu publicznego był niższy niż w krajach, w których rady funkcjonują powyżej 7 lat, z wyjątkiem Szwecji. Podobnymi przykładami mogą być Estonia, Luksemburg czy Malta, w których nie funkcjonowały wówczas jeszcze rady fiskalne. Wydaje się więc, że przedstawione argumenty są zbyt słabe na potwierdzenie skuteczności rad fiskalnych w ograniczaniu długu publicznego.

Pomimo dobrze przemyślanej koncepcji badań ilościowych, silnych dowodów na istotny wpływ niezależnych instytucji fiskalnych na wyniki fiskalne nie dostarczyły też badania S. Franka i M. Postuły.⁵⁴⁰ Wykorzystując model regresji panelowej z efektami stałymi i dane przekrojowo-czasowe dla krajów Unii Europejskiej za lata 2004 – 2016 ustalono, że siła powiązania niezależnych instytucji fiskalnych i reguł fiskalnych z wynikami fiskalnymi jest zauważalnie mniejsza niż stosowania wieloletnich ram budżetowych. Na kolejnym etapie badań autorzy skonstruowali indeks

⁵³³ Mackiewicz M., *Metody weryfikacji stabilności fiskalnej – porównanie własności*, „Bank i Kredyt”, 2010, Nr 41 (2), s. 88.

⁵³⁴ Rapanoss V. Th., Kaplanoglou G., *Independent Fiscal Councils and Their Possible Role in Greece*, „Economic Bulletin, Bank of Greece, May 2010, issue 33, s. 16.

⁵³⁵ Zob. np. Włodarczyk P., *Stabilność fiskalna – koncepcja teoretyczna i jej znaczenie praktyczne. Analiza na przykładzie państw Grupy Wyszehradzkiej w latach 1995–2009*, „Materiały i Studia”, Narodowy Bank Polski, Warszawa 2011, Nr 256, s. 8.

⁵³⁶ European Commission, *Public finances in EMU*, „European Economy”, 2006, No. 3, http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication423_en.pdf

⁵³⁷ Zob. np. Dziemianowicz R., *Independent Fiscal Institutions as a Tool of Fiscal Governance*, „Equilibrium. Quarterly Journal of Economics and Economic Policy”, 2014, Volume 9, Issue 1, DOI: <http://dx.doi.org/10.12775/EQUIL.2014.004>, s. 68.

⁵³⁸ Dziemianowicz R., Kargol-Wasiluk A., Budlewska, R., *Fiscal councils as an element of the concept of fiscal governance in the European Union member states*, „Equilibrium. Quarterly Journal of Economics and Economic Policy”, 11(4), <https://doi.org/10.12775/EQUIL.2016.030>.

⁵³⁹ Ibidem, s. 684 – 686.

⁵⁴⁰ Franek S., Postuła M., *Pomiar siły instrumentów fiskalnych oraz ich skuteczność w poprawie stabilności finansów publicznych w krajach Unii Europejskiej*, „Materiały i Studia”, Narodowy Bank Polski, Warszawa 2019, nr 334.

syntetyczny stosowanych instrumentów fiskalnych w oparciu o trzy kryteria: 1) publikowane przez Komisję Europejską indeksy reguł fiskalnych, 2) niezależne instytucje fiskalne, 3) średnioterminowe ramy budżetowe. Rezultaty estymacji modelu ukazującego związek między syntetycznym indeksem a wynikami fiskalnymi wskazywały na statystycznie istotny i pozytywny wpływ stosowania tych instrumentów na relację salda sektora *general government* do PKB. Wykorzystanie indeksu syntetycznego utrudnia ocenę wpływu niezależnych instytucji fiskalnych, tym bardziej, że zastosowano równo wagi dla każdego z instrumentów fiskalnych, choć z badań siły poszczególnych instrumentów fiskalnych na wyniki fiskalne wynikało, że jest ona słaba. Warto zaznaczyć, że na niektóre słabości zastosowanych metod badawczych uwagę zwracali sami autorzy badań⁵⁴¹.

Przegląd krajowych i międzynarodowych badań empirycznych pozwala dostrzec, że wpływ NIF na wyniki fiskalne odbywa się na podstawie zmian długu publicznego do PKB i salda sektora finansów publicznych (budżetowego) do PKB. Wpływ na wyniki badań ma stosowanie zmiennych w ujęciu relatywnym, na co uwagę zwrócono wcześniej. Zastanawiające jest jednak to, dlaczego przedmiotem analiz nie jest saldo dostosowane cyklicznie (lub strukturalne), które odzwierciedla wyniki aktywnej (dyskrecjonalnej) polityki fiskalnej.

Zasadność ustanowienia niezależnej instytucji fiskalnej była przedmiotem weryfikacji empirycznej z wykorzystaniem metody teorii gier, którą przeprowadzili w 2010 r. A. Gersl i J. Zapal.⁵⁴² Do tego celu wykorzystali dynamiczny model mikroekonomiczny, uwzględniający interakcje zachodzące między polityką monetarną a polityką fiskalną. Badania wykraczają poza stabilność fiskalną, obejmując swym zakresem politykę makroekonomiczną, której polityka fiskalna jest integralną częścią. Wyniki badań sugerują, że ustanowienie niezależnej instytucji fiskalnej jest pożądaną zmianą instytucjonalną. Wniosek ten formułują jednak pod pewnymi warunkami. Zmiana instytucjonalna nie musi poprawiać dobrobytu wówczas, gdy prawdopodobieństwo rozpoznania wstrząsów gospodarczych przez nową instytucję jest niskie. Negatywny wpływ źle zaprojektowanej instytucji o niskiej zdolności do rozpoznawania wstrząsów znacznie wzrasta w czasach zwiększonej niestabilności gospodarczej, takiej jaka była obserwowana podczas ostatniego globalnego kryzysu finansowego.⁵⁴³ Praktyczna przydatność rezultatów tych badań jest ograniczona, ponieważ zakładają one niezależność instytucji fiskalnych w takim znaczeniu jaka ma zastosowanie do banków centralnych, tymczasem NIF stanowią głównie rady fiskalne, których istota niezależności jest w jednak inny sposób rozumiana. Z tego też względu zwrócić należy uwagę na konieczność precyzyjnego określania typu agencji fiskalnej będącej przedmiotem teoretycznych rozważań lub weryfikacji empirycznej. Międzynarodowy Fundusz Walutowy wyróżnia dwa rodzaje agencji fiskalnych: niezależne organy fiskalne (*Independent Fiscal Authorities*) oraz rady fiskalne (*Fiscal Councils*), których uprawnienia zasadniczo się różnią⁵⁴⁴. Koncepcja niezależnego organu fiskalnego, jest wzorowana na rozwiązaniach przyjętych w polityce pieniężnej i jest być może atrakcyjna teoretycznie, ale w praktyce niewskazana i nieznajdująca uzasadnienia. Przekonujący jest pogląd A. Alesiny i G. Tabelliniego⁵⁴⁵, że problemu uznaniowości w redystrybucji środków publicznych nie rozwiąże delegacja kompetencji w tym zakresie do niezależnego organu, gdyż spowoduje ona jedynie przekazanie uprawnień instytucji, która nie posiada – w odróżnieniu od parlamentarzystów – demokratycznego mandatu. Niemniej jednak w literaturze obecny jest pogląd, że niezależność od sfery politycznej powinna być przyznana w podobny sposób, jak w przypadku banków centralnych.⁵⁴⁶ Presja na zwiększenie niezależności instytucji fiskalnych może wynikać też stąd, że w przypadku części z nich niezależność ta jest wątpliwa. Wątpliwości te rodzą się nawet przy obserwacji działalności niezależnej instytucji fiskalnej, tj. Wysokiej Rady Finansów (High Council of Finance) funkcjonującej w Belgii, która jest przez instytucje międzynarodowe podawana jako przykład dobrych praktyk, podczas gdy jej przewodniczącym jest Minister Finansów.⁵⁴⁷

Stopień niezależności instytucji fiskalnej od władz fiskalnych i wpływów politycznych ma zasadnicze znaczenie dla możliwości realnego oddziaływania na finanse publiczne i poprawę ich transparentności. Pogląd ten znajduje potwierdzenie w badaniach S. Franka⁵⁴⁸, który zmierzył stopień niezależności instytucji fiskalnych przy wykorzystaniu metody rangowania. Źródłem danych były bazy NIF Komisji Europejskiej i MFW. Rezultaty badań wskazują na duże pole do zwiększenia niezależności względem rządu. Według autora niskie wskaźniki niezależności, zwłaszcza operacyjnej, oznaczają, że nawet jeśli działalność instytucji jest silnie odpolityczniona, to skutki w zakresie kształtowania polityki fiskalnej i wpływ na decyzje podejmowane przez władze fiskalne są jednocześnie silnie ograniczone, wręcz iluzoryczne. Wyniki te dostarczają argumentów za potrzebą jakościowych badań nad skutecznością niezależnych instytucji fiskalnych w zarządzaniu finansami publicznymi. Potrzebę prowadzenia badań jakościowych dostrzega też M.

⁵⁴¹ Ibidem, s. 45, 56 i 59.

⁵⁴² Gersl A., Zapal J., *Economic Volatility and Institutional Reforms in Macroeconomic Policymaking: The Case of Fiscal Policy*, Working Papers IES 2010/15, Charles University Prague, Faculty of Social Sciences, Institute of Economic Studies.

⁵⁴³ Ibidem, s. 14-15.

⁵⁴⁴ Więcej na ten temat w: Debrun X., Hauner D., Kumar M. S., *Independent Fiscal Agencies*, „Journal of Economic Survey”, 2009, vol. 23, nr 1, s. 57.

⁵⁴⁵ Alesina A., Tabellini G., *Bureaucrats or Politicians? Part 1: A Single Policy Task*, „Journal of Public Economics”, 2008, nr 92, s. 444.

⁵⁴⁶ Zob. np. Calmfors L., *The Role of Independent Fiscal Policy Institutions*, *CESifo Working Paper Series* 3367, CESifo Group, Munich 2011.

⁵⁴⁷ <https://www.highcounciloffinance.be/en/high-council-finance> (01.10.2019).

⁵⁴⁸ Franek S., *Are independent fiscal institutions really independent?*, „Eurasian Journal of Economics and Finance”, 3(3), 2015, DOI: 10.15604/ejef.2015.03.03.004, s. 43.

Horvath⁵⁴⁹, choć własne badania oparł na prostych metodach statystycznych, tj. rangowaniu i na tej podstawie tworzył indeksy. Zaproponował jednak interesujący wskaźnik potencjału NIF do wywierania wpływu na proces polityczny w celu utrzymania długu publicznego na zbliżonym do pożądanego poziomie. Ograniczeniem tych badań – dostrzeżonym również przez badacza – jest oparcie ich na danych zagregowanych i subiektywnych informacjach pochodzących ze stron poszczególnych niezależnych instytucji fiskalnych.

Konkludując, analiza prób empirycznej weryfikacji wpływu NIF na wyniki fiskalne wskazuje na brak silnych zależności statystycznych, jednak większość rezultatów sugeruje ich pozytywne oddziaływanie.

3. Powstawanie niezależnych instytucji fiskalnych w krajach UE

W 2019 r. w Unii Europejskiej funkcjonowały 33 niezależne instytucje fiskalne, spełniające kryteria określone w definicji stosowanej przez Komisję Europejską. Obecna baza danych dotyczących działalności niezależnych instytucji różni się od założonej w 2006 r., w której znajdowały się informacje na temat różnego typu niezależnych instytucji. Przykładowo w Austrii funkcjonowało jednocześnie pięć, a w Niemczech aż sześć instytucji. Bazę tę aktualizowano do 2013 r., a od 2015 r. liczbę instytucji ograniczono do tzw. podstawowych (rdzennych „core IFIs”), posiadających formalny mandat, będący pochodną prawa unijnego.

Bazą objęto też niewielką liczbę instytucji, które nie są rdzennymi niezależnymi instytucjami fiskalnymi, ale państwowymi instytucjami audytu (kontroli), których działalność obejmuje którąkolwiek z funkcji przypisanych tym instytucjom. W bazie zamieszczono więc Najwyższą Izbę Kontroli działającą w Polsce.

W niektórych krajach mandat NIF nadal jest fragmentaryzowany i delegowany do dwóch instytucji (w Austrii, Belgii, Luksemburgu, Holandii, Słowenii), co nie stoi w sprzeczności z prawem UE. Wśród niezależnych instytucji fiskalnych funkcjonujących w UE wyróżnić można takie, które mają długą historię jak np.: Austrian Institute of Economic Research (1927 r.), Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis (1945 r.), The Council of State – Advisory Division (1945 r.)⁵⁵⁰, Federal Planning Bureau w Belgii (1959 r.), Danish Economic Council (1962 r.), National Institute of statistics and economic studies of the Grand Duchy of Luxembourg (1962 r.). Warto zauważyć, że żadna z tych instytucji nie była określana radą fiskalną. Nazwy instytucji wskazują, że delegowane im zadania dotyczą analizy polityki gospodarczej, studiów ekonomicznych lub planowania budżetowego. Spośród krajów należących do UE w jej obecnym składzie po raz pierwszy nazwę rada fiskalna, z podkreśleniem jej doradczego charakteru, zastosowała Austria, powołując w 1970 r. Austrian Fiscal Advisory Council. W latach '80 i '90 XX w. powstały tylko trzy niezależne instytucje: w Belgii w 1989 r., na Liwie (1990 r.) i w Słowenii (1991 r.). W Belgii powstała wówczas High Council of Finance - Section "Public sector borrowing requirement". W 2007 r., tuż przed kryzysem, utworzono radę fiskalną w Szwecji, a w 2008 r., ustanowiono taką instytucję na Węgrzech. Daty powstania niezależnych instytucji fiskalnych są istotne z uwagi na różną genezę i przyczyny powoływania ich w różnych okresach. Z 33 instytucji funkcjonujących w UE aż 20 powstało w latach 2010 – 2018 i w większości przypadków są to rady fiskalne. Powoływanie niezależnych instytucji fiskalnych w tym okresie miało bezpośredni związek z wdrażaniem unijnych regulacji. Przyjęto bowiem, że instytucje te stanowią będą element ram budżetowych państw członkowskich, dla zapewnienia przestrzegania obowiązków państw członkowskich wynikających z Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) w odniesieniu do unikania nadmiernego deficytu publicznego. Szczegółowe zasady określono w Dyrektywie Rady z 8 listopada 2011 r.⁵⁵¹ Zgodnie z tymi zasadami do zadań niezależnych instytucji fiskalnych powinno należeć skuteczne i terminowe monitorowanie przestrzegania numerycznych reguł fiskalnych w oparciu o wiarygodną i niezależną analizę przeprowadzaną przez niezależne organy lub organy, które są funkcjonalnie niezależne od władz budżetowych państw członkowskich⁵⁵². Ich zadaniem powinno być również sporządzanie obiektywnych i realistycznych prognoz makroekonomicznych, na wszystkich etapach procedury budżetowej.

Konkretyzacja zadań NIF i zasady, których powinny przestrzegać, zostały określone w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) z 21 maja 2013 r. w sprawie wspólnych przepisów dotyczących monitorowania i oceny projektów planów budżetowych oraz zapewnienia korekty nadmiernego deficytu w państwach członkowskich należących do strefy euro. Rozporządzenie definiuje NIF jako organy strukturalnie niezależne lub organy, które są funkcjonalnie niezależne od władz budżetowych państwa członkowskiego i które działają na podstawie przepisów krajowych zapewniających wysoki poziom funkcjonalnej niezależności i odpowiedzialności za podejmowane działania, obejmujący:

- statut oparty na krajowych przepisach ustawowych, wykonawczych lub wiążących przepisach administracyjnych;
- nieprzyjmowanie instrukcji od władz budżetowych danego państwa członkowskiego lub od jakichkolwiek podmiotów publicznych lub prywatnych;
- zdolność do terminowego informowania opinii publicznej;
- procedury mianowania członków na podstawie ich doświadczenia i kompetencji;

⁵⁴⁹ Horvath M., *European Fiscal Compact in Action: Can Independent Fiscal Institutions Deliver Effective Oversight?*, Discussion Papers, Council for Budget Responsibility, 2017, No. 1/20, s. 18.

⁵⁵⁰ Niezależna instytucja jest wydziałem w ramach umocowanej konstytucyjnie instytucji państwowej - Rady Stanu, której geneza sięga 1531 r.

⁵⁵¹ Dyrektywa Rady 2011/85/UE z dnia 8 listopada 2011 r. w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich, Dz. Urz. Unii Europejskiej z 23.11.2011.

⁵⁵² Ibidem, art. 6.

- adekwatne środki i odpowiedni dostęp do informacji umożliwiający sprawowanie ich mandatu.⁵⁵³

Z powyższego wynika, że skuteczność wykonywania mandatu niezależnych instytucji fiskalnych uzależnia się od wysokiego stopnia funkcjonalnej niezależności i odpowiedzialności za podejmowane działania.

W związku ze zróżnicowaniem niezależnych organów pod względem zakresu zadań, uprawnień i odpowiedzialności przyjęto zasadę, aby za monitorowanie zgodności z regułami fiskalnymi odpowiadał więcej niż jeden niezależny organ, o ile istnieje jasny podział odpowiedzialności i nie zachodzą na siebie zakresy właściwości tych organów w odniesieniu do konkretnych aspektów monitorowania. Jednocześnie wskazano, że należy unikać nadmiernej instytucjonalnej fragmentaryzacji czynności monitorowania.

W rozporządzeniu⁵⁵⁴ doprecyzowano też zalecenia dyrektywy z 2011 r. odnoszące się do sporządzania prognoz przez niezależne organy. Krajowe średniookresowe plany budżetowe i projekty budżetów, mają opierać się na niezależnych prognozach makroekonomicznych, a co więcej należy podać w nich informację, czy prognozy budżetowe zostały sporządzone lub zatwierdzone przez niezależny organ. Prognozy te mają być podawane do wiadomości publicznej.

Specyfika NiF ustanowionych w krajach członkowskich po kryzysie finansowym polega więc na tym, że są elementem ram budżetowych, funkcjonujących w systemie nadzoru fiskalnego UE. Nazywane są one instytucjami nowej generacji. W ramach UE funkcjonują więc instytucje różnych generacji, z czym wiąże się wyraźne zróżnicowanie pod względem zakresu ich zadań, uprawnień czy stopnia niezależności. Zróżnicowanie to występuje pomimo przeprowadzanych w niektórych krajach reform mających na celu uwzględnienie regulacji unijnej dyrektywy i rozporządzenia.

Na tym tle rodzi się pytanie czy ustanowienie w niektórych krajach rad fiskalnych nie jest wyłącznie skutkiem wdrożenia regulacji UE do prawa krajowego. Powołanie rady fiskalnej bez zapewnienia jej odpowiednich warunków umożliwiających faktyczny wpływ na decyzje podejmowane w polityce fiskalnej uczyni tę instytucję nieefektywną. Warunkami, o których mowa są np. silne umocowanie prawne czy gotowość władz fiskalnych do włączenia tej instytucji do swoich prac. W Polsce rada fiskalna nie została dotychczas powołana, czego przyczyn upatrywać można przede wszystkim w braku woli politycznej. Przypomnieć jednak należy, że podejmowane były próby powołania rady fiskalnej. Pierwszy projekt opracowała grupa posłów Klubu Parlamentarnego SLD w 2012 r.⁵⁵⁵

Na zasadach dobrowolności 23 kraje UE, w których funkcjonują niezależne instytucje fiskalne przystąpiło do sieci niezależnych instytucji fiskalnych (EU IFIS Network), która została powołana we wrześniu 2015 r. Sieć tworzą: Austria, Cypr, Dania, Estonia, Finlandia, Francja, Niemcy, Grecja, Węgry, Irlandia, Włochy, Łotwa, Litwa, Luksemburg, Malta, Holandia, Portugalia, Słowacja, Hiszpania, Szwecja i Wielka Brytania. Jest to platforma wymiany poglądów, wiedzy, wspierania wysiłków na rzecz przeglądu i wzmocnienia ram budżetowych UE.⁵⁵⁶ Krajowe rady fiskalne współpracują z Europejską Radą Budżetową, która jest niezależnym organem doradczym Komisji Europejskiej.

4. Indeks zakresu instytucji fiskalnych a dyscyplina fiskalna w krajach UE

Komisja Europejska ocenia jakość niezależnych instytucji fiskalnych funkcjonujących w krajach członkowskich na podstawie indeksu zakresu ich uprawnień (tzw. *Scope Index of Fiscal Institutions - SIFI*), opracowanego przez Dyрекcję Generalną ds. Gospodarczych i Finansowych. Indeks jest obliczany według formuły:

$$SIFI_{n,t} = \sum_{a=1}^6 TK_{a,n,t} * C_{TK,t} * W_{a,h}$$

gdzie:

$SIFI_{n,t}$ – indeks dla instytucji n w roku t ,

$TK_{a,n,t}$ – zadanie wykonane przez instytucję n w roku t ,

$C_{TK,t}$ – współczynnik umocowania prawnego dla realizacji zadania TK w roku t

$W_{a,h}$ – waga przypisana zadaniu TK_a ⁵⁵⁷

Zakres zadań danej instytucji jest ustalany w ramach sześciu grup, tj.: 1) monitorowanie zgodności z regułami fiskalnymi, 2) prognozowanie makroekonomiczne, 3) prognozowanie budżetowe i kalkulowanie kosztów prowadzonej polityki, 4) analiza stabilności finansów publicznych w długim okresie, 5) promowanie przejrzystości fiskalnej, 6) formułowanie zaleceń normatywnych dotyczących polityki fiskalnej.

Zadaniom przypisuje się oceny z zakresu 0 – 1, przy czym dla zadań 4,5 i 6 możliwe są tylko oceny 0 lub 1, odpowiadające aktywności lub jej braku w danym zakresie.

Współczynnik umocowania prawnego przybiera najwyższą ocenę, tj. 1, gdy zadanie wynika z przepisów prawnych. Jeśli zadanie jest realizowane z inicjatywy danej instytucji to otrzymuje 0,5 pkt. w przypadku jego regularnej powtarzalności, a 0,25, gdy realizowane jest sporadycznie.

⁵⁵³ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 473/2013 z dnia 21 maja 2013 r. w sprawie wspólnych przepisów dotyczących monitorowania i oceny projektów planów budżetowych oraz zapewnienia korekty nadmiernego deficytu w państwach członkowskich należących do strefy euro, Dz.Urz. Unii Europejskiej, 27.5.2013, art. 2.

⁵⁵⁴ Ibidem, art. 4 pkt 4.

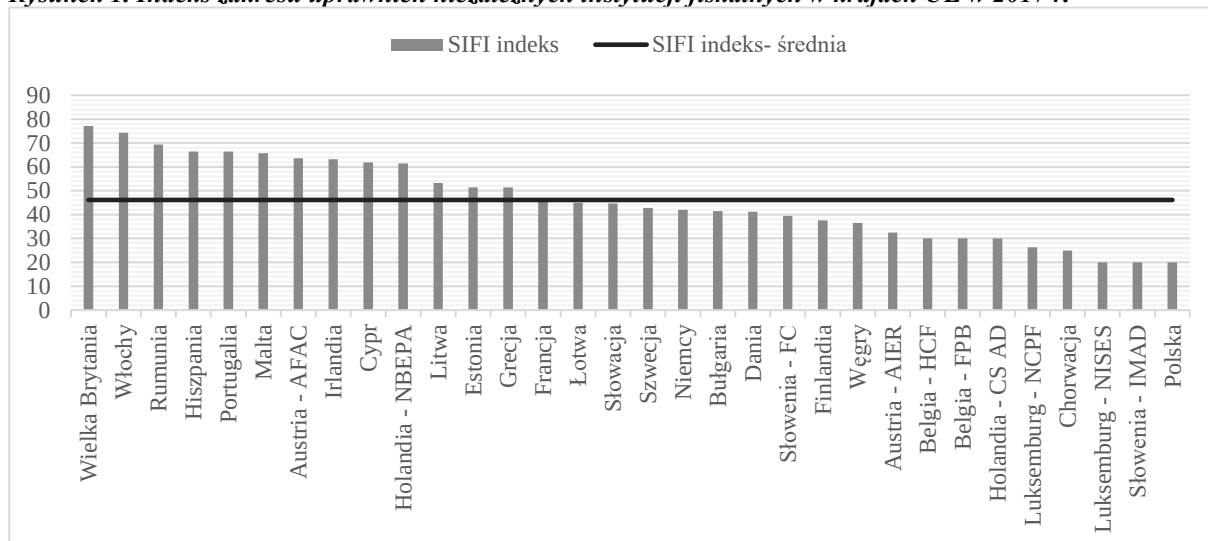
⁵⁵⁵ Więcej na ten temat w: Moździerz A., *Przesłanki powołania rady fiskalnej w Polsce*, „Zeszyty Naukowe”, Polskie Towarzystwo Ekonomiczne, Warszawa 2012, nr 12.

⁵⁵⁶ <https://www.euifis.eu/eng/fiscal/108/about-us> (05.10.2019).

⁵⁵⁷ System wag znajduje się w: https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/indicators-statistics/economic-databases/fiscal-governance-eu-member-states/independent-fiscal-institutions_en (05.10.2019).

Na wykresie 1 zamieszczono indeksy SIFI obliczone dla instytucji funkcjonujących w UE w 2017 r. (ostatnie badanie Komisji Europejskiej). Wśród instytucji nie ma żadnej z Czech, gdyż ustanowiły one radę fiskalną w 2018 r.

Rysunek 1. Indeks zakresu uprawnień niezależnych instytucji fiskalnych w krajach UE w 2017 r.



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Komisji Europejskiej https://ec.europa.eu/info/publications/fiscal-institutions-database_en (06.10.2019).

Najwyższy indeks zakresu uprawnień (77,14) otrzymało Biuro Odpowiedzialności Budżetowej (*Office of Budget Responsibility*) funkcjonujące w Wielkiej Brytanii od 2010 r. Instytucja ma szeroki mandat do realizacji zadań. Z wymienionych wyżej sześciu grup zadań, nie ma jedynie uprawnień do wydawania zaleceń normatywnych. Mandat do wydawania zaleceń posiada 16 badanych instytucji: Austria, Belgia, Chorwacja, Cypr, Dania, Finlandia, Hiszpania, Holandia, Irlandia, Luksemburg, Malta, Niemcy, Rumunia, Słowenia, Szwecja. W uprawnienia takie została też wyposażona rada fiskalna Węgier w momencie jej stanowienia w 2008 r., jednak została ich pozbawiona w czasie reorganizacji instytucji w 2011 r.

Zakładać można, że tak mocny mandat do wydawania zaleceń w większym stopniu sprzyjać może zwiększeniu wpływu niezależnej instytucji na prowadzoną politykę fiskalną i jej wyniki. Rozpoznanie wymaga jednak to, czy i w jakim stopniu uprawnienia te są stosowane w praktyce.

Najwyższej Izbie Kontroli nadano najniższą ocenę (indeks = 20), na którą złożyły się punkty przyznane wyłącznie za realizację zadań monitorowania zgodności z numerycznymi regułami fiskalnymi i promowanie przejrzystości finansów publicznych.

Należy pamiętać, że indeks SIFI jest miarą rozwiązań instytucjonalnych, ale nie daje odpowiedzi na ich skuteczność w dyscyplinowaniu finansów publicznych. Wysokiej ocenie zakresu uprawnień danej instytucji nie zawsze towarzyszą zdyscyplinowane finanse publiczne, i przeciwnie, niski indeks nadany instytucji nie wyklucza dobrej kondycji finansów publicznych w kraju, w którym ona funkcjonuje.

W tabeli 1 zamieszczono wyniki fiskalne za lata 2010 – 2018 pięciu krajów, w których niezależne instytucje fiskalne otrzymały najwyższe indeksy SIFI, a w tabeli 2 odpowiednio dla pięciu krajów, w których były one najniższe. W tabeli 2 pominięto kraje, w których działają dwie niezależne instytucje fiskalne, a tylko jedna z nich otrzymała niski indeks. Wyniki fiskalne poddane analizie to saldo budżetowe i dług publiczny, wyrażone w relacji do PKB oraz saldo strukturalne jako procent potencjalnego PKB. Wszystkie wielkości dotyczą sektora finansów publicznych i okresu 2010 – 2018.

Z pięciu krajów, których niezależne instytucje fiskalne otrzymały uzyskały wysoki indeks SIFI, aż cztery mają dług publiczny powyżej limitu unijnego (60 % PKB) i są zaliczane do tzw. grupy PIIGGS. We Włoszech i Portugalii dług przekracza wartość referencyjną tj. 60% PKB ponad dwukrotnie. Regułę długu w całym badanym okresie respektowała tylko Rumunia. W Rumunii problemem jest jednak nierównowaga strukturalna, która zmniejszała się do 2015 r., po którym notowano coraz większe deficyty. Na te niekorzystne zmiany w finansach publicznych zareagowała Rada UE wydając w czerwcu 2019 r. zalecenie mające na celu skorygowanie znaczącego odstępstwa od ścieżki prowadzącej do średniookresowego celu budżetowego. Fakt ten świadczy o niskiej skuteczności rumuńskiej rady fiskalnej, która w ocenie Komisji Europejskiej otrzymała maksymalną ocenę za monitorowanie zgodności z regułami fiskalnymi oraz posiadała mandat do wydawania zaleceń normatywnych. Saldo strukturalne, dające lepszy obraz wyników aktywnej polityki fiskalnej, wzrastało w ostatnich latach także we Włoszech, a w Wielkiej Brytanii i Hiszpanii zaczęło zmniejszać się. Interesującym przypadkiem jest Portugalia, w której deficyty strukturalne i dług publiczny sukcesywnie zmniejszają się. Portugalia w latach 2011 – 2014 przeprowadziła szereg reform strukturalnych i poniosła duży wysiłek fiskalny w celu zdyscyplinowania finansów publicznych, co było warunkiem uzyskania pomocy finansowej, udzielonej przez MFW i UE w związku z zagrożeniem niewypłacalnością. Program reform był uzgadniany z instytucjami UE. Nie uwzględnienie tych faktów może skłaniać do uproszczonego wniosku, że dyscyplina fiskalna to rezultat skutecznych działań Rady Finansów Publicznych, powołanej w Portugalii w 2012 r.

Tabela 1. Wyniki fiskalne w krajach o wysokim indeksie SIFI

Kraj	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Wielka Brytania									
Saldo budżetowe	-9,3	-7,5	-8,1	-5,3	-5,3	-4,2	-2,9	-1,9	-1,5
Saldo strukturalne	-7,0	-5,6	-6,5	-4,3	-5,0	-4,4	-3,2	-2,4	-2,0
Dług publiczny	75,2	80,8	84,1	85,2	87,0	87,9	87,9	87,1	86,8
Włochy									
Saldo budżetowe	-4,2	-3,7	-2,9	-2,9	-3,0	-2,6	-2,5	-2,4	-2,1
Saldo strukturalne	-3,4	-3,4	-1,3	-0,7	-0,9	-0,7	-1,7	-2,1	-2,2
Dług publiczny	115,4	116,5	123,4	129,0	131,8	131,6	131,4	131,4	132,2
Rumunia									
Saldo budżetowe	-6,9	-5,4	-3,7	-2,2	-1,3	-0,7	-2,7	-2,7	-3,0
Saldo strukturalne	-5,3	-2,7	-2,6	-0,9	-0,3	-0,1	-1,7	-2,9	-3,0
Dług publiczny	29,8	34,2	37,0	37,6	39,2	37,8	37,3	35,2	35,0
Hiszpania									
Saldo budżetowe	-11,0	-9,4	-9,6	-10,5	-7,0	-6,0	-5,3	-4,5	-3,1
Saldo strukturalne	-6,8	-6,0	-2,7	-1,2	-1,0	-2,2	-3,1	-2,7	-2,7
Dług publiczny	60,1	69,5	85,7	95,5	100,4	99,3	99,0	98,1	97,1
Portugalia									
Saldo budżetowe	-9,8	-11,2	-7,4	-5,7	-4,8	-7,2	-4,4	-2,0	-3,0
Saldo strukturalne	-8,5	-6,6	-3,5	-2,9	-1,6	-2,2	-2,0	-1,3	-0,4
Dług publiczny	96,2	111,4	126,2	129,0	130,6	128,8	129,2	124,8	121,5

Źródło: opracowanie własne na podstawie bazy danych AMECO i Eurostatu (06.10.2019).

Z danych zamieszczonych w tabeli 2 wynika, że wszystkie pięć krajów, których instytucje otrzymały najniższe indeksy SIFI respektują w ostatnich latach regułę salda budżetowego (3% PKB), a dwa z nich (Polska i Luksemburg) także regułę zadłużenia. Paradoksalnie najwyższy dług publiczny występuje w Belgii, w której funkcjonują dwie niezależne instytucje fiskalne mające długą historię i są wskazywane przez instytucje międzynarodowe jako wzór dobrych praktyk. Jedną z nich High Council of Finance - Section "Public sector borrowing requirement" ustanowioną w 1989 r., została zreformowana w 2013 r. Po reformie wyniki fiskalne sukcesywnie poprawiały się, jednak ustalenie wpływu zmian instytucjonalnych na tę poprawę wymaga również pogłębionych badań.

Tabela 2. Wyniki fiskalne w krajach o niskim indeksie SIFI

Kraj	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Polska									
Saldo budżetowe	-7,3	-4,8	-3,7	-4,1	-3,7	-2,7	-2,2	-1,5	-0,4
Saldo strukturalne	-7,8	-5,7	-3,8	-3,4	-2,8	-2,3	-1,9	-1,9	-1,4
Dług publiczny	53,1	54,1	53,7	55,7	50,4	51,3	54,2	50,6	48,9
Luksemburg									
Saldo budżetowe	-0,7	0,5	0,3	1,0	1,3	1,4	1,9	1,4	2,4
Saldo strukturalne	0,7	1,6	2,7	2,7	2,3	1,3	1,7	1,5	2,1
Dług publiczny	19,8	18,7	22,0	23,7	22,7	22,2	20,7	23,0	21,4
Chorwacja									
Saldo budżetowe	-6,3	-7,9	-5,3	-5,3	-5,1	-3,2	-1,0	0,8	0,2
Saldo strukturalne	-5,4	-7,0	-3,5	-3,0	-3,1	-1,7	-0,6	0,6	-0,3
Dług publiczny	57,3	63,9	69,5	80,4	84,0	83,7	80,5	77,8	74,6
Belgia									
Saldo budżetowe	-4,0	-4,2	-4,2	-3,1	-3,1	-2,4	-2,4	-0,8	-0,7
Saldo strukturalne	-3,9	-4,1	-3,5	-3,1	-2,9	-2,3	-2,3	-1,4	-1,4
Dług publiczny	99,7	102,6	104,3	105,5	107,5	106,4	106,1	103,4	102,0
Węgry									
Saldo budżetowe	-4,5	-5,4	-2,4	-2,6	-2,6	-1,9	-1,6	-2,2	-2,2
Saldo strukturalne	-3,2	-4,0	-1,2	-1,3	-2,1	-2,0	-1,8	-3,4	-3,7
Dług publiczny	80,2	80,5	78,4	77,2	76,7	76,7	76,0	73,4	70,8

Źródło: opracowanie własne na podstawie bazy danych AMECO i Eurostatu (06.10.2019).

Interesujący jest przypadek Luksemburga, w którym też funkcjonują dwie niezależne instytucje fiskalne (National Council of Public Finance i National Institute of Statistics and Economic Studies of the Grand Duchy of Luxembourg), którym nadano bardzo niskie indeksy, tj. odpowiednio 26,25 i 20,0. Finanse publiczne tego kraju cechuje niski dług publiczny, występujące nieprzerwanie od 2011 r. nominalne nadwyżki budżetowe, a także coroczne nadwyżki strukturalne. Polska również wykazuje lepsze wyniki fiskalne niż wiele państw nawet z grupy pięciu krajów, w której niezależnym instytucjom fiskalnym nadano wysoki indeks. Zakres uprawnień Najwyższej Izby Kontroli nie pozwala jednak na zbyt silne powiązanie jej działalności z wynikami polityki fiskalnej.⁵⁵⁸

Niezależna instytucja fiskalna w Chorwacji (Commission on Fiscal Policy) została ustanowiona w 2011 r., dwa lata po przystąpieniu do UE. Instytucji tej, mającej uprawnienia do realizacji zadań w dwóch obszarach tj.: monitorowaniu zgodności z regułami fiskalnymi i wydawania zaleceń normatywnych, nadano indeks SIFI wynoszący 25,0. Od 2015 r. zaobserwować można poprawę wyników fiskalnych, jednak z uwagi na brak uprawnień niezależnej instytucji do sporządzania prognoz czy analizowania polityki fiskalnej, trudno przeceniać jej wpływ w tym zakresie. W większym stopniu zakładać można pozytywny wpływ na gospodarkę i finanse publiczne akcesji do UE, co było zjawiskiem obserwowanym w początkowych latach także w przypadku innych krajów, które przystąpiły do UE w 2004 i 2007 r.

Jak wcześniej wspomniano węgierska rada fiskalna przeszła reorganizację, w wyniku której osłabiono jej możliwości wpływu na politykę fiskalną. Informacje zamieszczone w tabeli 2 wskazują, że kraj ten od 2012 r. utrzymuje deficyt budżetowy zgodnie z zasadami UE poniżej wartości referencyjnej, przy narastającej nierównowadze strukturalnej. W czerwcu 2019 r. Rada UE wydała Węgrom - podobnie jak w przypadku Rumunii - zalecenie mające na celu skorygowanie znaczącego odstępstwa od ścieżki prowadzącej do średniookresowego celu budżetowego. W badaniach nad wpływem rady fiskalnej na stabilność finansów publicznych w tym kraju należałoby ocenić siłę oddziaływania w jej pierwotnym i przebudowanym modelu.

Konkludując, indeks SIFI pozwala ocenić przyjęte rozwiązanie instytucjonalne. Poszukiwanie statystycznych zależności między tym indeksem a parametrami fiskalnymi wydaje się błędnym wyborem metody badawczej, która nie pozwoli na uzyskanie odpowiedzi na pytanie o faktyczny wpływ niezależnych instytucji fiskalnych na stabilność finansów publicznych.

Wnioski

Ustanowienie niezależnych instytucji fiskalnych w krajach członkowskich stanowiło ważny element reform instytucjonalnych w UE w ramach budowy nowego systemu nadzoru fiskalnego. Funkcjonowanie NIF uznawane jest za niezbędny warunek zwiększenia transparentności polityki fiskalnej i poprawy dyscypliny finansów publicznych. W teorii dostarczono wielu racjonalnych argumentów przemawiających na rzecz skuteczności takich instytucji. W rozważaniach teoretycznych zwraca się jednak uwagę, że samo utworzenie NIF nie jest gwarancją poprawy dyscypliny fiskalnej. Skuteczność NIF jest uzależniona m.in. od zakresu jej uprawnień, umocowania prawnego i gotowości rządu do włączenia jej do swoich prac. Modele NIF funkcjonujących w UE wykazują bardzo duże zróżnicowanie pod względem przyjętych rozwiązań, co utrudnia prowadzenie badań ilościowych mających na celu ustalenie wpływu instytucji na stabilność finansów publicznych. Wyniki weryfikacji empirycznych nie dostarczają wielu dowodów na skuteczność NIF w zachowaniu stabilności finansów publicznych. Siła argumentów teoretycznych oraz potwierdzenie - w części badań statystycznych - dodatniej korelacji między funkcjonowaniem instytucji a wynikami fiskalnymi czyni jednak interesującym ten obszar badawczy. Przeprowadzone w niniejszej pracy analizy pozwalają sądzić, że brak empirycznych dowodów lub słaba ich moc wynikać może z nieodpowiedniego doboru metody badawczej. Ograniczenia poznawcze badań statystycznych w tym zakresie wynikają też z krótkiego okresu funkcjonowania większości instytucji. Prowadzi to do wniosku, że badania nad skutecznością funkcjonowania NIF powinny opierać się przede wszystkim na metodach jakościowych. Od niezależnych instytucji fiskalnych (rad fiskalnych) oczekuje się, że będą dostarczać informacji w debacie nad polityką fiskalną. Istotne dla pomiaru ich skuteczności powinno więc być ustalenie, w jaki sposób i w jakim stopniu wpływają one na decyzje władz fiskalnych. Badania jakościowe pozwolą zidentyfikować procesy prowadzące do realizacji określonego rezultatu (wyniku fiskalnego). Szczególna rola przypada tutaj metodzie studium przypadków (*case study*). Informacje publikowane na stronach poszczególnych NIF można wykorzystać do rozpoznania ich aktywności medialnej, za pomocą której możliwe jest wpływanie na kształt debaty publicznej i podejmowane decyzje. W przypadku instytucji, które mają mandat do formułowania zaleceń, rozpoznania wymaga czy - jeśli zostały wydane - były respektowane przez decydentów.

Indeks zakresu uprawnień (SIFI) jest wyłącznie miarą jakości przyjętych rozwiązań regulacyjnych. W poszukiwaniu modelu niezależnej instytucji fiskalnej dla Polski, należy zapoznać się z regulacjami stanowiącymi podstawę funkcjonowania instytucji wysoko ocenionych przez KE za pomocą indeksu zakresu uprawnień (SIFI). Równie istotne powinno być jednak zbadanie też instytucji, którym nadano niski zagregowany indeks SIFI, ale są wysoko oceniane pod

⁵⁵⁸ Kompetencje NIK określa Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., rozdział IX (Dz.U. 1997, NR 78 poz. 483) oraz Ustawa o Najwyższej Izbie Kontroli z dnia 23 grudnia 1994 r. (Dz.U. 1995 nr 13 poz. 59).

względem rozwiązań dotyczących określonych zadań (np. w zakresie prognozowania makroekonomicznego i fiskalnego). Poddana analizie dokładność sporządzanych prognoz może być jedną z miar skuteczności tych instytucji. Niska ocena niektórych instytucji wynika z fragmentaryzacji zadań i delegowania ich do dwóch instytucji. W Wielkiej Brytanii sporządzanie prognoz należy do zadań jedynej niezależnej instytucji fiskalnej w tym kraju - Biura Odpowiedzialności Budżetowej. Natomiast we wszystkich pozostałych krajach UE, w których NIF mają kompetencje w zakresie prognozowania, zostały one delegowane do oddzielnej instytucji. Bez uwzględnienia podziału kompetencji wyniki badań statystycznych prowadzić mogą do błędnych wniosków.

Literatura:

Alesina A., Tabellini G., *Bureaucrats or Politicians? Part 1: A Single Policy Task*, „Journal of Public Economics”, 2008, nr 92.

Calmfors L., *The Role of Independent Fiscal Policy Institutions*, CESifo Working Paper Series 3367, CESifo Group, Munich 2011.

Debrun X., Hauner D., Kumar M. S., *Independent Fiscal Agencies*, „Journal of Economic Survey”, 2009, vol. 23, nr 1.

Dziemianowicz R., *Independent Fiscal Institutions as a Tool of Fiscal Governance*, „Equilibrium. Quarterly Journal of Economics and Economic Policy”, 2014, Volume 9, Issue 1, pp. 59-70, DOI:

<http://dx.doi.org/10.12775/EQUIL.2014.004>.

Dziemianowicz R., Kargol-Wasiluk A., Budlewska, R., *Fiscal councils as an element of the concept of fiscal governance in the European Union member states*, „Equilibrium. Quarterly Journal of Economics and Economic Policy”, 11(4), 675-687, <https://doi.org/10.12775/EQUIL.2016.030>.

European Commission, *Public finances in EMU*, „European Economy”, 2006, No. 3, http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication423_en.pdf.

Franek S., *Are independent fiscal institutions really independent?*, „Eurasian Journal of Economics and Finance”, 3(3), 2015, pp. 35-44 DOI: 10.15604/ejef.2015.03.03.004.

Franek S., Postuła M., *Pomiar siły instrumentów fiskalnych oraz ich skuteczność w poprawie stabilności finansów publicznych w krajach Unii Europejskiej*, „Materiały i Studia”, Narodowy Bank Polski, Warszawa 2019, nr 334.

Gersl A., Zápál J., *Economic Volatility and Institutional Reforms in Macroeconomic Policymaking: The Case of Fiscal Policy*, Working Papers IES 2010/15, Charles University Prague, Faculty of Social Sciences, Institute of Economic Studies.

Horvath M., *European Fiscal Compact in Action: Can Independent Fiscal Institutions Deliver Effective Oversight?*, Discussion Papers, Council for Budget Responsibility, 2017, No. 1/20.

Mackiewicz M., *Metody weryfikacji stabilności fiskalnej – porównanie własności*, „Bank i Kredyt”, 2010, Nr 41 (2), s. 87–110.

Moździerz A., *Przesłanki powołania rady fiskalnej w Polsce*, „Zeszyty Naukowe”, Polskie Towarzystwo Ekonomiczne, Warszawa 2012, nr 12.

Rapanoss V. Th., Kaplanoglou G., *Independent Fiscal Councils and Their Possible Role in Greece*, „Economic Bulletin, Bank of Greece, May 2010, issue 33, pp. 7-20.

Trapp L. von, Lienert I., Wehner J., *Principles for independent fiscal institutions and case studies*, „OECD Journal on Budgeting”, OECD Publishing 2016, vol. 15(2), DOI: <http://dx.doi.org/10.1787/budget-15-5jm2795tv625>, pp. 9-24.

Włodarczyk P., *Stabilność fiskalna – koncepcja teoretyczna i jej znaczenie praktyczne. Analiza na przykładzie państw Grupy Wyszehradzkiej w latach 1995–2009*, „Materiały i Studia”, Narodowy Bank Polski, Warszawa 2011, Nr 256.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997, nr 78 poz. 483).

Dyrektywa Rady 2011/85/UE z dnia 8 listopada 2011 r. w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich, Dz. Urz. Unii Europejskiej z 23.11.2011.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 473/2013 z dnia 21 maja 2013 r. w sprawie wspólnych przepisów dotyczących monitorowania i oceny projektów planów budżetowych oraz zapewnienia korekty nadmiernego deficytu w państwach członkowskich należących do strefy euro, Dz. U. Unii Europejskiej, 27.5.2013.

Ustawa o Najwyższej Izbie Kontroli z dnia 23 grudnia 1994 r. (Dz.U. 1995 nr 13 poz. 59).

<https://www.euifis.eu/eng/fiscal/108/about-us>.

https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/indicators-statistics/economic-databases/fiscal-governance-eu-member-states/independent-fiscal-institutions_en.

https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/indicators-statistics/economic-databases/macro-economic-database-ameco/ameco-database_en.

Prof. dr habil. Józef Orczyk

ORCID 0000-0002-7091-3834

WSB Poznań

Regionalizm w koncepcjach polityki społecznej

„...Economists have the correct insight that economics is a theory of choice. But to improve the human prospect we must understand the sources of human decision making.”

D. North. Laureat Nobla 1993

Wprowadzenie

Kwestie związane z pojęciem regionalizmu są często podejmowane w literaturze, w tym również w ekonomicznej, natomiast tematyka regionalizmu w polityce społecznej nie cieszyła się dotychczas zainteresowaniem. Koncentrowano się głównie na działaniach społecznych realizowanych przez państwo lub w ośrodkach lokalnych (powiat, gmina).

Pojęcie regionalizmu jest różnie definiowane, ma w związku z tym odmienny zakres. Ze względu na cel opracowania, w którym uwzględniono powiązania regionalizmu z różnymi koncepcjami polityki społecznej, przyjęto, że do celów operacyjnych w artykule wykorzystane zostaną dwie podobne definicje regionalizmu.

W pierwszej zaproponowanej wspólnie przez Z. Chojnickiego i T. Czyż Autorzy wskazują, że regionalizm „odnosi się zarówno do stanu świadomości społecznej, jaka dominuje w zbiorowości mieszkańców regionu i jej kręgach opiniotwórczych, jak i do aktywności gospodarczej, kulturowej i politycznej tej zbiorowości” (Chojnicki, Czyż 1992 s 14).

W drugiej G. Gorzelak przyjmuje, że regionalizm to „zjawisko poszukiwania przez zbiorowość terytorialną, wewnątrz większego systemu państwowego własnej tożsamości” (Gorzelak 1993 s 45).

Obydwie definicje są kompatybilne, ale druga pozwala na ocenę starań samorządów regionalnych o uwzględnianie pewnej specyfiki w zakresie układu wartości obywateli i przekładanie jej na działanie instytucjonalne w ramach pewnej samodzielności regionu⁵⁹.

Polityka społeczna rozwinęła się dotychczas, zarówno w teorii jak i w praktyce, jako część składowa centralnej polityki społeczno-ekonomicznej państwa. Prowadziło to niekiedy do tego, że jej celem głównym nie stawiała się integracja obywateli z państwem, lecz traktowano ją, jako instrument uzależnienia obywateli od państwa. Regionalizacja może w tym zakresie stanowić pewne ograniczenie, dając szansę większej swobody obywateli w kształtowaniu zakresu i form realizacji świadczeń społecznych. Z drugiej strony, może ona stwarzać okazje do prób zmniejszenia spójności państwa. Jest to główny, często nadużywany, argument przeciwników regionalizacji.

Generalnie regionalizm wyraża się cechami zachowania mieszkańców ukształtowanych przez odmienną kulturę, ekonomiczną, religijną, etniczną czy językową. Przenosi się to również na stosunek mieszkańców regionu do instytucji państwa regulujących ich zachowania, określających stopień niepewności ich bytu w regionie. Szczególnie trudne dla

⁵⁹ Nie przyjmuje w artykule jednoznacznie, że region to tylko jednostka administracyjna typu województwo.. Wg G. Gorzelak region tworzy zbiorowość społeczna oznaczająca mieszkańców większego terenu niż ten gdzie występują powiązania osobiste, jak to ma miejsce w odniesieniu do społeczności lokalnych. Ze względu jednak na ustawę z 1998 roku można określać mianem regionu województwa-, choć stopień ich tożsamości regionalnej jest na pewno dyskusyjny..

zrozumienia są zmiany dotyczące kryteriów oceny skuteczności czy efektywności działania instytucji, niepowiązane z opinią korzystających z ich usług w regionie

Główne doktryny społeczne a polityka społeczna

Polityka społeczna, jako dziedzina wiedzy i praktyki ukształtowała się w okresie kapitalizmu. Stąd jej zakres i formy działania odzwierciedlały główne cechy doktryn, które ukształtowały gospodarkę i systemy społeczne w ostatnich dwustu latach tj. liberalizmu, instytucjonalizmu i centralizmu (czasami określanego, jako kolektywizm socjalistyczny), oraz ich mutacji w postaci realnych modeli funkcjonalnych w poszczególnych państwach.

Przyjmując wpływ wspomnianych doktryn na politykę społeczną można go w dużym stopniu identyfikować poprzez dominację naczelnych wartości takich jak:

wolność i odpowiedzialność jednostki za swój los- liberalizm,

poczucie bezpieczeństwa stwarzane dla jednostki przez instytucje i prawa społeczne –instytucjonalizm,

administracyjne dążenie do arbitralnego wyrównania szans czy warunków bytu obywateli przez władze państwa- centralizm.

Odmienności te znajdują wyraz w zaangażowaniu państw w realizację polityki społecznej, jej zakresie i metodach realizacji.

W krajach gdzie najbardziej cenioną wartością jest wolność- liberalizm wyraża się tendencją do ograniczania bezpośredniej roli państwa w redystrybucji dochodu narodowego, nieufnością do działań administracyjnych, popularyzacją i popieraniem indywidualnej aktywności, różnych form filantropii, pluralizmem ideowym, ale i zróżnicowaniem warunków życia i konsumpcji. W tego typu społecznościach regionalizm teoretycznie ma warunki rozwoju, ale jego praktyczne znaczenie jest niewielkie, sprowadza się, co najwyżej do różnic w zakresie ulg do indywidualnej filantropii, prób koordynacji i popularyzacji działań różnych stowarzyszeń, organizacji religijnych czy charytatywnych.

Inna sytuacja jest w przypadku instytucjonalizmu. Zwolennicy tej doktryny akcentują odmienności zakresu pojęć organizacja a instytucja. (North 1990 s 4 i 5). Celem głównym instytucji ma być regulowanie życia członków wspólnoty, zapewnianie im poczucie bezpieczeństwa, kształtowanie wzajemnej przewidywalności zachowań.

Instytucjonalizm występuje w dwóch postaciach tj. konserwatywnej i socjal- demokratycznej W wersji konserwatywnej (szkoła niemiecka w historii myśli ekonomicznej) sprowadza się to nie tylko do popierania różnych form stowarzyszeń, promocji patriotyzmu narodowego, ale i regionalnego, kultywowania tradycji, stabilności poszanowania rodziny i statusu społecznego⁵⁶⁰. Teoretycznie i praktycznie ta forma instytucjonalizmu tworzy dobre warunki dla rozwoju regionalizmu, ale może utrudniać zmiany, tzn. preferować utrzymywanie status quo.

Inne cechy akcentuje się w wersji socjaldemokratycznego instytucjonalizmu. Ten rodzaj instytucjonalizmu jest silnie powiązany z działalnością tradycyjnie przypisywaną związkom pracowników. Stąd akcentuje znaczenie rozwoju usług społecznych, powszechność dostępu do świadczeń społecznych powiązanych z pracą, poparcie dla stowarzyszeń i ruchów społecznych. Zwolenników tej koncepcji interesuje wyrównywanie szans dla wykorzystania potencjału jednostek (capabilities). Ze względu na dostrzeganie wartości zróżnicowania regionalnego, doceniania możliwości i potrzeby rozwoju mieszkańców socjaldemokraci nie są przeciwni regionalizmowi, ale widzą go głównie jako przejaw decentralizacji polityki społecznej państwa.

Trzeba jednak dodać, że instytucjonaliści i to zarówno konserwatyści jak socjaldemokraci szukali symbiozy z gospodarką rynkową, jako motorem wzrostu efektywności pracy.

Kolektywiści to zwolennicy centralizmu w państwie a tym samym przeciwnicy regionalizmu. Widzą w nim osłabienie tendencji do wyrównywania warunków życia ludności. Realizację tego zadania uważają oni za obowiązek państwa. Zdając sobie sprawę, z trudności realizacji tego zadania szanse upatrują w silnej władzy centralnej regulującej życie

⁵⁶⁰ Zagadnienia te ostatnio są w Polsce dość szeroko omawiane w publikacjach E. Mączyńskiej i P. Pysza. Syntetyczny wyraz znajdują w opracowaniu P. Pysza. Niemiecka szkoła historyczna ekonomii. Biuletyn PTE Nr2 (81) czerwiec 2018. Społeczna gospodarka rynkowa. Ordoliberalizm s11-19)

społeczno-gospodarcze. Symptodem tego jest akcentowanie znaczenia tzw. sprawiedliwości poziomej. Wyraża się ona w pierwszym rzędzie ograniczaniem zróżnicowania społecznego (Orczyk 2005 s41-45).

Powiązanie zakresu regionalizmu w polityce społecznej z doktrynami wydaje się dość oczywiste. W rzeczywistości jak pisała J. Supińska(2013 s 21) doktryny „są w ciągłym ruchu, tracą, więc spójność myślową; zapełniają się zapożyczeniami”. Prowadzi to do tego, że w praktyce trudno znaleźć przypadki pełnej aplikacji doktryn. Inaczej mówiąc dostrzega się procesy konwergencji jak i hybrydyzacji doktryn. Znajduje to wyraz w kształtowaniu i modyfikacjach modeli aplikacji polityki społecznej w poszczególnych państwach, w tym również zmian w zakresie zagadnień związanych z regionalizacją polityki społecznej.

Regionalizm w polityce społecznej w większości państw traktowano najczęściej, jako wyraz funkcjonalizmu tzn. w większym lub mniejszym stopniu uwzględniano go w polityce prowadzonej przez władze centralne. Stanowił on jedynie wyraz modyfikacji centralnej polityki społecznej tj. uwzględnienia w polityce społecznej wyrazistych cech gospodarczych czy demograficznych regionu. Nie doceniano natomiast specyfiki społeczno-kulturowych wyróżników regionu, jego instytucjonalnej tradycji. Obserwacje i analizy wykazywały jednak nadal istotne zróżnicowanie regionów wynikające z kontekstu historycznego. Trwałość odmienności, wpływa mniej lub bardziej wyraźnie na stosunek do regionalizmu w sferze społecznej.

Modele polityki społecznej

Przez pierwsze dziesięć lat po drugiej wojnie światowej rozwój kapitalizmu w państwach demokratycznych prowadził do stopniowego zwiększania zakresu świadczeń społecznych. Wzrastające znaczenie państwa w realizacji polityki społecznej znalazło wyraz m.in. w upowszechnieniu się terminu tzw. welfare state. Wyrażał on skoordynowany instytucjonalnie wpływ państwa na redystrybucję dochodu narodowego i stratyfikację społeczną. Wtedy też pojawiły się pierwsze kryteria klasyfikacji państw opiekuńczych (Myrdall 1957 i 1962, Titmus 1962, 1974)). Klasyfikacje te ulegały zmianom pod wpływem realnych procesów społeczno- gospodarczych. Swoistą syntezą okresu, który doprowadził do ukształtowania państwa opiekuńczego jest znakomite opracowanie N. Luhmanna (1981) .

Nieco późniejsze zmiany gospodarcze spowodowały w wielu państwach wzrost tendencji liberalnych. Łączył się on z próbami ograniczenia lub modyfikacji systemu świadczeń społecznych. W jego rozbudowie upatrywano przyczynę trudności gospodarczych. Trzeba tu dodać, że w państwach gdzie poglądy te zyskały uznanie nie nastąpiło jednak ograniczenie nakładów na świadczenia społeczne, lecz restrukturyzacja i w pewnym zakresie ekonomizacja świadczeń. W innych państwach (kraje skandynawskie, Niemcy) utrzymał się nadal model instytucjonalny (socjaldemokratyczny bądź konserwatywny), choć też dokonywano w nich korekt, próbowano łączyć świadczenia z pracą, aktywizacją zawodową ludności.

W latach dziewięćdziesiątych zaczęły się jednak na zachodzie pojawiać opracowania zwracające uwagę na niedocenianie społecznych aspektów rynkowego liberalizmu. Znalazły one wyraz m.in. w rozwoju teorii instytucjonalnych, a najpełniej w ujęciu opracowanym przez D. Northa (1990).

W tym samym roku pojawiła się i zyskała dużą popularność koncepcja uporządkowania polityki społecznej Esping-Andersena (1990), który w oparciu o kryterium dekomodifikacji pracy wyróżnił trzy modele państwa opiekuńczego⁵⁶¹. Pierwszy z nich określany mianem rezydualnego lub liberalnego stanowiły takie państwa jak: Wielka Brytania, Irlandia, USA, Australia i Kanada. Drugi model, który określony został mianem konserwatywnego, lub chrześcijańsko-demokratycznego tworzyły takie państwa jak Niemcy, Francja, Holandia i Belgia. Do trzeciego modelu określonego, jako socjaldemokratyczny przypisano Szwecję, Norwegię, Danię i Finlandię.

Modele wyróżnione przez G. Esping- Andersena stopniowo rozbudowywano, uwzględniając w ten sposób państwa o odmiennych zasadach realizacji polityki społecznej. Łączyło się to ze zwiększaniem w modelach liczby kryteriów i komponentów, w tym również poza socjalnych. Chodziło tu o włączenie w modele tzw. inwestycji socjalnych, takich jak edukacja, ochrona zdrowia czy mieszkania. Pozwoliło to istotnie zwiększyć zakres badań w ramach porównawczej polityki społecznej związanej z modelami i ich aplikacją w poszczególnych państwach, wyodrębnić cechy mniej lub bardziej znaczące lub uniwersalne. W koncepcjach tych jednak problemy regionalizmu nie znajdowały szerszego odzwierciedlenia, choć istotnie zwiększono liczbę uwzględnianych zmiennych, co ma niewątpliwie znaczenie przy wyodrębnianiu i kształtowaniu polityki regionalnej regionów np. w EU.

⁵⁶¹ Zagadnienie to szeroko zostało zaprezentowane w artykule P. Araka, (2014. S 125-146)..

Regionalizm w polityce społecznej Unii Europejskiej

Utworzenie a zwłaszcza rozszerzenie Unii Europejskiej uświadomiło wszystkim wyraźnie, że proces integracji społecznej jest znacznie trudniejszy i wolniejszy niż proces integracji gospodarczej. Wynika to z wielu przyczyn, ale głównie z faktu niedoceniań kulturowych więzi, siły tradycyjnych wartości i odmienności instytucjonalnej państw. Niekiedy chodzi też niektórym przywódcom czy partiom o chęć zaprezentowania własnych ambicji politycznych w układzie krajowym, europejskim itp.

Z drugiej strony, coraz wyraźniej zdawano sobie sprawę z celowości popierania pewnych działań integracyjnych, potrzeby synchronizacji polityki społecznej. Stąd wzrost zainteresowania modelami oraz metodami, które by pozwoliły ten proces koordynować. Wyrazem tego etapu rozwoju polityki społecznej opartej na wspólnych wartościach jest publikacja „Diversity and Commonality in European Social Policies. The Forging of European Social Model” (2009). Doceniając istniejące pomiędzy państwami Unii rozbieżności, autorzy opierając się na zaletach Metody Otwartej Koordynacji wskazywali na szanse stopniowej integracji w czterech obszarach polityki społecznej takich jak: realizacja polityki pełnego zatrudnienia, poprawa inkluzji społecznej, korekta systemu emerytalnego oraz służby zdrowia i opieki długoterminowej. Podobne poglądy głosili inni Autorzy jak i politycy. Zamierzeniem Unii Europejskiej w sferze społecznej miała stać się harmonizacja wyrażająca się popularyzacją najlepszych rozwiązań tych problemów w poszczególnych państwach. Mając na uwadze nikłe efekty zmniejszania różnic regionalnych w krajach tzw. Starej Unii na początku XXI wieku milcząco założono, że regionalizacja polityki społecznej będzie postępowała na podobnych zasadach jak w odniesieniu do państw czyli harmonizacji.

Realizacja tych zamierzeń uległa jednak zawieszeniu, ze względów na zmiany sytuacji ekonomicznej, po 2008 r. Zaczęły się pojawiać nowe koncepcje przemodelowania polityki społecznej zmierzające do zwiększenia jej skuteczności. Według S. Golinowskiej (2018 s 24) wyrażało to „... z jednej strony, przekierowanie instrumentów na nowe ryzyka socjalne, ale także godzeniem ze sobą odpowiedzialności różnych podmiotów, koordynację obejmującą różne sektory społeczne i poziomy decyzyjne, oraz komplementarność różnych instrumentów”. W różnych krajach miało to różne skutki. Prowadziło to do zwiększenia elastyczności świadczeń społecznych, np. objęciem nimi pracujących okresowo czy zadaniowo. Odżyła też wcześniejsza koncepcja zwiększenia roli inwestycji socjalnych, a dokładniej mówiąc traktowania polityki społecznej, jako inwestycji, która ma przygotować społeczeństwa do wyzwań przyszłości i nowych ryzyk socjalnych. S. Golinowska, podobnie jak wielu innych, widzi te ryzyka przede wszystkim w narastającej zmienności treści pracy, nowych technologiach, przemianach modelu rodziny, starzeniu się populacji.

Zagrożenia te i odmienności w ocenie ich znaczenia, odrębności w sposobach przezwycięzania ryzyk, występują w różnym czasie i z odmiennym natężeniem w różnych państwach. Coraz wyraźniej dostrzegamy jest fakt, że istnieją one nie tylko pomiędzy społecznościami tworzącymi państwo, ale i mają też wpływ na sytuację i dynamikę rozwoju regionów w danym państwie.

Chodzi tu nie tyle o diagnozę sytuacji, ale o proces dostrzegania odmienności w ewolucji znaczenia zmiennych warunkujących skalę zróżnicowania regionalnego. Wyjaśnienia tych odmienności nie da się dokonać uwzględniając tylko zmienne ekonomiczne. Zagadkowe residuum coraz częściej próbuje się wyjaśniać szukając odpowiedzi w czynnikach społecznych. Zwrócił na to uwagę już wcześniej D. North pisząc m. in. „...Ekonomiści mają właściwe zrozumienie ekonomii, jako teorii wyboru. Żeby ulepszyć ludzką przyszłość musimy zrozumieć powody ludzkich decyzji... (North 2005 s 170). Takie ujęcie też nie daje pełnej gwarancji wyjaśnienia zjawiska zróżnicowania regionalnego, ale poprzez szerszy dobór zmiennych pozwala pełniej uświadomić społeczne implikacje zjawiska solidaryzmu społecznego, jego dynamikę i sens rozwojowy (Sadowski 2010 s170).

Niedoceniać wartości włączenia świadczeń społecznych w programy regionalizacji realizowane w państwach Unii Europejskiej, powodowało, że trudno jest znaleźć opracowania, które by ten problem szerzej wyjaśniały. Ciekawe jest, że również w odniesieniu do państw federalnych takich jak Niemcy czy Szwajcaria problem regionalizacji polityki społecznej nie znajduje szerszego wyrazu w ogólnych opracowaniach⁵⁶². Chociaż w krajach tych samodzielność landów czy kantonów ma długą tradycję, jeśli chodzi o zróżnicowanie skali i form świadczeń. W przypadku Niemiec (po 1990 r.) nastąpiła koncentracja uwagi na problemie zjednoczenia, co wymagało istotnego zwiększenia zasobów centralnych na cele społeczne, a tym samym ograniczenia finansowej

⁵⁶² Przykładowo: w ciekawej pracy L. Jodkowskiej, Państwo opiekuńcze w Polsce i w Niemczech, Difin 2009 zagadnienie odmienności regionalnych w niemieckiej polityce społecznej prawie wcale nie znalazło wyrazu.

samodzielności landów. Ograniczenia te miały głównie charakter finansowy a nie legislacyjny i nie spotkały się z większymi protestami samorządów.

W Szwajcarii samodzielność kantonów w sferze realizacji świadczeń społecznych ma długą tradycję i ostatnio kantony zdecydowanie odrzuciły propozycje przejęcia realizacji pomocy społecznej przez rząd federalny (Bonoli 2019 s67).

Losy wprowadzonej ostatnio regionalizacji polityki społecznej w takich krajach jak Włochy czy Hiszpania toczą się odmiennie. W Hiszpanii regiony walczą o dużą samodzielność legislacyjną w sferze społecznej, natomiast we Włoszech samodzielność regionów powoduje zróżnicowanie świadczeń. W regionach, gdzie rządy sprawuje koalicja centro- lewicowa świadczenia pomocowe są wprowadzone, natomiast tam, gdzie rządy sprawuje koalicja prawicowa popiera ona inne formy działalności społecznej (Bonoli 2019 s. 66). W innych państwach, np. w Belgii ostatnio można odnotować samodzielność regionalną w zakresie wybranych programów społecznych i ich finansowania⁵⁶³.

Przesłanki zmian w zakresie regionalizacji w Polsce⁵⁶⁴

Oceniając doświadczenia krajów zachodnich w zakresie regionalizacji polityki społecznej w formule federacyjnej, trudno uznać je za wyraźną przesłankę do jej wprowadzenia w Polsce. Bardziej celowe dla lepszego dopasowania świadczeń do zróżnicowanych potrzeb obywateli, wydaje się wzięcie pod uwagę możliwości, które stwarza decentralizacja.

Za celowością zwiększenia decentralizacji świadczeń społecznych realizowanych w Polsce w ramach polityki społecznej przemawiają następujące przesłanki:

1. Nowe zadania, które są związane z określeniem skali i związku świadczeń społecznych z postępującą dywersyfikacją form realizacji pracy, nowymi technologiami i starzeniem się społeczeństwa, przemianami w rodzinie –problemy te występują na terenie kraju, choć w różnym natężeniu i skali.
2. Coraz wyraźniej występują trudności koordynacyjne w realizacji świadczeń społecznych zarządzanych centralnie (zwłaszcza w sferze usług) w ramach dotychczasowej polityki społecznej na poziomie regionów.
3. Pojawiające się nowe zakresy zadań w zakresie polityki społecznej przemawiają za wcześniejszym sprawdzeniem propozycji rozwiązań wdrażania zmian - chociażby dla wypracowania kryteriów oceny, orientacji, co do kosztów i wyników, oraz ewentualnego promowania dobrych rozwiązań.

Realizacja polityki społecznej w Polsce wykazuje dużą swoistość. Występuje ona zarówno w sferze legislacyjnej jak i finansowej. Jest to konsekwencja nie tylko rozdrobnienia administracyjnych regionów (wprowadzona w 1999 r.), ale i doraźnych zmian koncepcji kształtowania polityki społecznej przez poszczególne rządy.

Dla polityki społecznej w Polsce specyficzny był okres początków wdrażania rynkowego modelu gospodarki w ramach, którego polityka społeczna spełniała funkcje reaktywno-korekcyjne. Aspekt regionalny świadczeń był związany ze zróżnicowaniem skali zmian strukturalnych (własnościowych, w zatrudnieniu) w kraju.

Lata 1999- 2005 to próba dostosowania struktur państwa, ukształtowania modelu polityki społecznej godzącego zasady liberalizmu gospodarczego z modelem socjaldemokratycznym. W odniesieniu do regionalizmu był to okres zwiększenia jego znaczenia, a jednocześnie prób nawrotu centralizmu np. wycofania się z ambitnej próby regionalizacji służby zdrowia.

Okres 2005-2015 to lata stabilizowania roli samorządów w realizacji świadczeń, ale i jednocześnie wzrost ich znaczenia w ogólnych wydatkach państwa. Widać to wyraźnie w relacji dochodów własnych samorządów do dochodów państwa. Jest to jednocześnie okres ograniczenia aplikacji doktryny socjaldemokratycznej, czyli również braku instytucjonalnego wykorzystywania możliwości regionalizacji.

⁵⁶³ Interesujące są źródła j decentralizacji i jednoczesnej pewnej odmienności regionalnej świadczeń w Belgii D .Beland i A. Lecours, 2018 s55-69.

⁵⁶⁴ Ze względu na prawie zupełny brak poważnych badań dotyczących regionalizacji polityki społecznej w Polsce ta część tekstu wyraża głównie stanowisko Autora..

Od 2016 r sytuacja jest inna. Zmniejsza się udział samorządów w relacji do dochodów państwa. W przypadku świadczeń społecznych rośnie znaczenie państwa, a w przypadku samorządów coraz większego znaczenia nabierają dotacje i subwencje celowe państwa, realizowane przez samorządy gminne i powiatowe.

Wydaje się jednak celowe wskazanie, że o ile nie zmienia się model administracyjny to zmieniała się doktryna, która stała się osią przewodnią dla uporządkowania i stabilizacji zasad realizacji polityki społecznej w skali kraju. Chodzi o wprowadzanie przez władze centralne w Polsce opcji konserwatywnej, przy stabilizacji finansowania sfery usług związanych z realizacją modelu socjaldemokratycznego (oświata, służba zdrowia, opieka społeczna). Konsekwencją, w takiej sytuacji staje się pogorszenie jakości funkcjonowania usług społecznych i ich dalsza prywatyzacja, co prowadzi do pogłębienia segmentacji społecznej.

Warto tu przypomnieć, że opcja konserwatywna umożliwia rozwój regionalizmu. Oznacza to jednak istnienie systemu finansowego, który zapewnia samodzielność finansową regionów a jednocześnie istnieje możliwość instytucjonalna wpływania przez władze regionu na koordynację i korekty w sferze realizacji świadczeń społecznych.

W Polsce jak na razie warunki te nie są spełniane. W polityce społecznej rośnie rola państwa. Wyraża się to na poziomie regionalnym coraz większą autonomizacją działań agend administracji centralnej realizującej sektorową politykę społeczną i zmniejszeniem wpływu samorządów na jej koordynację, nie mówiąc już o jej kształtowaniu. Wprowadzanie opcji konserwatywnej w obecnej formie przez centrum, ogranicza zakres możliwości regionów w kształtowaniu własnej ścieżki rozwoju, spowalnia ich reakcję na zmiany zewnętrzne.

Dotyczy to również koordynacji zadań realizowanych w ramach polityki społecznej a związanych z kształtowaniem nowych warunków działania w sferze pracy, edukacji, opieki społecznej, zmniejszeniem ekskluzji społecznej. Regionalizacja, w tym przypadku ułatwia proces wdrażania koniecznych zmian w sferze realizacji świadczeń społecznych, niezależnie od potencjalnych dodatkowych korzyści związanych z emocjonalnym zaangażowaniem się obywateli w ich tworzenie.

Uwagi końcowe

Regionalizm kształtuje się w procesie historycznym, jako trwała odmienność kulturowa wyrażająca się w zachowaniach mieszkańców, w tym również w ich stosunku do instytucji. W kraju unitarnym, jakim jest Polska, wyrównywanie poziomu życia jest często pretekstem do centralizacji, nie docenia się faktu, że rozsądna regionalizacja uczy nie tylko większej odpowiedzialności, ale skłania do innowacji i dostosowywania tempa i skali zmian do specyfiki regionu m.in. historycznej, demograficznej, skali migracji. Polityka społeczna państwa powinna skłaniać regiony do rozwoju usług społecznych, jako elementu poprawy, jakości życia. Poziom usług społecznych (edukacja, służba zdrowia) jest zawsze czynnikiem stabilizacji rozwoju- doświadczenia innych krajów świadczą, że możliwości ograniczenia tego procesu przez kompensacje finansowe w dłuższym czasie nie mają większego znaczenia⁵⁶⁵.

Inaczej mówiąc, opracowując strategię rozwoju regionalnego, warto je budować szukając własnej ścieżki rozwoju eksponującej warunki i wartości regionalne, ale i zapewniającej dobry poziom i dostępność usług społecznych. Pewien regionalizm w polityce społecznej może stać się ważkim czynnikiem rozwoju regionów identyfikacji z nim mieszkańców, ale i elementem racjonalizacji polityki społecznej. W jej ramach warto jednak odróżniać organizacje od obywatelskiej instytucjonalizacji zapewniającej istnienie struktur poprawiających wpływ mieszkańców na ich działania. Poprawę koordynacji działań centralnych i lokalnych może zapewnić samorząd regionalny, dotychczas mało wykorzystane ogniwo realizacji polityki społecznej⁵⁶⁶.

⁵⁶⁵ Szerzej zagadnienia te zostały omówione w artykule M.R. Busemayer, J.L.Garritzmann, 019)48.3 s 427-448.

⁵⁶⁶ Szerzej zagadnienie to przedstawia.. Wasylewski (2018) s 464 -467.. J Jednocześnie nie należy zapominać, że ma on dzięki funduszom unijnym istotny wpływ na kształtowanie infrastruktury regionu.

Literatura:

- Arak p.,(2014) Wskaźnika dekomodifikacji w 1980 i 2010."Problemy Polityki Społecznej. Studia i Dyskusje nr 2 25 S 125-146
- Beland I D. Lecours, A. (2018) Federalism, policy change and social security in Belgium: Explaining the decentralization of family allowances in the SiXth State Reform. *Journal of European Social Policy*v. 28 s 55-69.
- Bonoli G., Natili M., Trein Ph., A federalist's dilemma: Trade-offs between social legitimacy and budget responsibility in multi tiered welfare states. *Journal of European Social Policy* (29) 2019 nr 1 s 57-69.
- Busemayer M.R.,Garritzmann J.L,(2019) Compensation or Social Investment? Revisiting the Link between Globalisation and Popular Demand for the Welfare State. *Journal of Social Policy*. 48.3 s 427-448.
- Chojnicki Z., Czyż T.,(1992) , Region-regionalizacja-regionalizm. *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*54.2 s 3-18 ..
- Esping-Andersen G., (1990),*The Threeworlds of Welfare Capitalism*.Polity Press. Wyd polskie: Trzy światy kapitalistycznego państwa dobrobytu Difin 2010.
- Esping-Andersen G,(2010), *Społeczne podstawy gospodarki postindustrialnej*. Wydawnictwo Wyższej Szkoły Pedagogicznej TWP w Warszawie.
- Golinowska S., (2018)*Modele polityki społecznej w Polsce i Europie na początku wieku*. Fundacja im Stefana Batorego. Warszawa
- Golinowska S. Kocot E. (2013), *Spójność społeczna. Stan i perspektywy rozwoju społecznego kraju w przekrojach regionalnych*. Wydawnictwo Naukowe Scholar Warszawa
- Golinowska S. Rysz-Kowalczyk B. (2014), *Regionalne strategie polityki społecznej i rynku pracy narzędziem prowadzenia polityki społecznej*. *Polityka Społeczna* 10 s 2-11.
- Gorzela G.,(1993), *Regionalizm i regionalizacja w Polsce na tle europejskim*. W.:Czy Polska będzie państwem regionalnym. Red.G. Gorzela, B.Jałowicki. Wydawnictwo Europejskiego Instytutu Rozwoju Regionalnego i Lokalnego. Warszawa s 45-71.
- Diversity and Commonality in European Social Policies: The Forging of European Social Model* (2009). Ed.: S. Golinowska, P. Hengstnberg, M. Żukowski. Wydawnictwo Naukowe Scholar. Friedrich- Ebert-Stiftung. Warszawa
- Jodkowska L., *Państwo opiekuńcze w Polsce i w Niemczech*, Difin 2009
- Kocuba J.,(2009)) *Tożsamość polska czy polskie tożsamości*. W.: *Tożsamość polska w odmiennych kontekstach*. Red.. L. Dyczewski , D. Wadowski. Wydawnictwo KUL. Lublin s 219-226.
- Luhmann L., (1981) *Political Theory in the Welfare State*. Korzystałem z wydania angielskiego z 1990 r. Waslre de Gruyter. Berlin
- Myrdall G..(1957) *Economic Theory and Underdeveloped Regions*, Gerald Duckworth.
- Myrdal G., (1960). Beyond the Welfare State. Yale University Press.*
- North D.,(1990), *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge University Press
- North D.,(2005), *Understanding the Process of Economic Change*. Princeton University Press
- Orczyk J., (2005), *Polityka społeczna. Uwarunkowania i cele*. Akademia Ekonomiczna Poznań
- Sadowski Z., (2010) *Liberalizm i pojmowanie roli państwa w gospodarce W .: Idee ordo i społeczna gospodarka rynkowa*. Red. E. Mączyńska, P. Pysz. Biblioteka Myśli Ekonomicznej. Polskie Towarzystwo Ekonomiczne. Warszawa s162-173.
- Sobecki M., (2009), *Profile identyfikacyjne w analizie tożsamości kulturowej*. W.: *Tożsamość polska w odmiennych kontekstach*. Red.. L. Dyczewski , D. Wadowski. Wydawnictwo KUL. Lublin s27-44.
- Titmus R.,(1958), *Essays on the Welfare State*. Allen and Unwin. London.
- Titmus R., (1974) *Social Policy*. Allen and Unwin. London .
- Wasylewski W., (2018), *Lokalna polityka społeczna*. W. *Polityka społeczna*. Red. G.Firlit-FesnałJ. Męcina . W PWN. Warszawa, s 459-471.

Słowa kluczowe; Regionalizm, doktryny społeczne, modele polityki społecznej, czynniki zmian, zmiany polityki społecznej w Polsce.

Streszczenie: Regionalizm w polityce społecznej nie cieszył się dotychczas zainteresowaniem. Zakres regionalizacji jak i jego formy są powiązane ze znaczeniem dominującej w danym państwie doktryny społecznej. Wyrażają się w relacji dochodów własnych samorządów do budżetu państwa, jak i swobodzie instytucjonalnej w zakresie

kształtowania świadczeń, czyli w decentralizacji. W przypadku Polski zmiany polityczne powiązane z doktrynalnymi utrudniły rozwój regionalizmu. Może on mieć istotne znaczenie w koordynacji realizacji świadczeń społecznych i dostosowaniu specyfiki ich rozwoju do potrzeb mieszkańców regionu.

prof. dr hab. Aleksander Panasiuk

Uniwersytet Jagielloński
Wydział Zarządzania i Komunikacji Społecznej
Instytut Przedsiębiorczości

Rynek turystyczny jako obszar regulacji gospodarki. Aspekty podmiotowe i instrumentalne

Streszczenie

Gospodarka turystyczna stanowi ok. 10% produktu globalnego oraz ponad 9% udział w światowym rynku pracy. W Polsce poziom udziału szeroko rozumianej gospodarki turystycznej w strukturze PKB oceniana jest na poziomie ok. 6-8%. Rynek turystyczny dynamicznie się rozwija i objęty jest rozbudowanymi regulacjami, zarówno wynikającymi z systemu prawa Unii Europejskiej jak i poszczególnych krajów członkowskich. Szczególną regulacją objęte są kwestie ochrony rynku konkurencyjnego oraz ochrony konsumenta. Rozbudowana struktura podmiotów regulacyjnych (globalnych, unijnych, krajowych centralnych, samorządowych wszystkich szczebli, samorządu gospodarczego) wykreowała szeroki zakres instrumentów, które oddziałują na funkcjonowanie podmiotów sfery realnej rynku turystycznego. Procesy regulacyjne z wysoką intensywnością oddziałują zarówno na sferę podaży turystycznej jak i popytu turystycznego. Mimo bardzo rozbudowanego wieloszczeblowego systemu regulacyjnego, wiele elementów, które powinny być poddane regulacji, znajduje się poza obszarem zainteresowań organów publicznych. Część gospodarki turystycznej jest regulowana także za pośrednictwem regulacji ogólnych oraz związanych z funkcjonowaniem innych obszarów gospodarki narodowej. Celem opracowania jest przedstawienie układu podmiotowego oraz instrumentalnego regulacji rynku turystycznego, wraz ze wskazaniem rozwiązań dysfunkcyjnych oraz propozycji doskonalenia tego układu, dając jednocześnie podstawę do oceny rozwiązań regulacyjnych w szerszym aspekcie, niż tylko dotyczących tego rynku oraz jego rynków branżowych (subrynków turystycznych).

Słowa kluczowe: regulacja, polityka turystyczna, rynek turystyczny, gospodarka turystyczna.

THE TOURISM MARKET AS REGULATION AREA OF ECONOMY. SUBJECT AND INSTRUMENTAL ASPECTS

Summary

The tourist economy accounts for around 10% of the GDP and over 9% share in the global labor market. In Poland, the level of the broadly understood tourism economy's share in the GDP structure is estimated at around 6-8%. The tourist market is developing dynamically and is covered by extensive regulations, both resulting from the system of European Union law and individual EU member states. Special regulation covers the issues of competitive market protection and consumer protection. The extensive structure of regulatory entities (global, EU, national central, local government at all levels, economic self-government) has created a wide range of instruments that affect the functioning of real tourism market entities. Regulatory processes affect the sphere of tourist supply and tourist demand with high intensity. Despite the very extensive multi-level regulatory system, many elements that should be regulated are outside the scope of interest of public authorities. Part of the tourism economy is also regulated through general and other regulations related to the functioning of other areas of the national economy. The purpose of the study is to present the subject system and instrumental regulation of the tourist market, together with an indication of dysfunctional solutions and proposals for improving this system, while providing a basis for assessing regulatory solutions in a broader aspect than only those related to this market and its industry markets (tourist sub-markets).

Keywords: regulation, tourism policy, tourist market, tourism economy

Wstęp

Współczesny rynek turystyczny, rozumiany w ujęciu klasycznym jako relacja pomiędzy popytą turystyczną i popytem turystycznym znajduje się w procesie ciągłego rozwoju ilościowego i jakościowego. Szczególne miejsce na rynku posiada państwo, które poprzez wyspecjalizowane organy oddziałuje na procesy rynkowe, kreując system regulacji, będący podstawą prowadzonej polityki społeczno-gospodarczej. Rolą państwa na rynku jest wspieranie mechanizmów konkurencji, oddziaływanie na relacje pomiędzy sprzedającymi a kupującymi, a w tym zakresie zwłaszcza ochrona konsumentów. Organy państwa powinny tworzyć podstawy do oddziaływania na strukturę rynku, poprzez zapewnienie rozwoju wysokojakościowych i innowacyjnych ofert rynkowych. W krajach o społecznej gospodarce rynkowej państwo powinno także prowadzić działania związane z konsumpcją, dążąc do umożliwienia wszystkim grupom społecznym dostępu do ofert turystycznych. Rynek turystyczny jest jednym z najdynamiczniej rozwijających się rynków w gospodarce globalnej, o czym świadczą mierniki ilościowe jak i wartościowe. Stanowi on istotny element struktury gospodarki światowej, gospodarki Unii Europejskiej oraz gospodarek wielu państw. Świadczy o tym stale rosnący udział gospodarki turystycznej w produkcie globalnym oraz globalnym rynku pracy.

Celem opracowania jest przedstawienie układu podmiotowego oraz instrumentalnego regulacji rynku turystycznego, wraz ze wskazaniem rozwiązań dysfunkcyjnych oraz propozycji doskonalenia tego układu, dając jednocześnie podstawę do oceny rozwiązań regulacyjnych w szerszym aspekcie, niż tylko dotyczących tego rynku oraz jego rynków branżowych (subrynków turystycznych). Praca ma charakter teoretyczny, z elementami zagadnień empirycznych, dotyczących identyfikacji i oceny elementów podmiotowych i instrumentalnych związanych z systemem regulacji w ramach prowadzonej polityki turystycznej. Podjęte zagadnienia mają charakter diagnostyczny i koncepcyjny. Wykorzystano metody: krytycznej analizy literatury przedmiotu, operacji logicznych, analizę porównawczą, metody heurystyczne. Wyniki mogą być wykorzystane do kształtowania systemu regulacji rynku turystycznego przez kompetentne podmioty polityki turystycznej.

Regulacja rynku i jej poziomy

Porządek gospodarczy powstaje w wyniku dostosowań instytucji, mechanizmów i zachowań podmiotów gospodarczych do zmieniających się czynników gospodarczych oraz okoliczności zewnętrznych wobec istniejącego systemu ekonomicznego. Porządek ten może być także konsekwencją regulacyjnych działań państwa, polegających na zapobieganiu negatywnym zjawiskom wynikającym z niedoskonałej struktury rynku. W najszerszym ujęciu pojęcia regulacji i regulowanie definiowane są jako formy społecznej kontroli działalności gospodarczej w formie zinstytucjonalizowanej lub niezinstytucjonalizowanej, prowadzonej w sposób nieformalny lub formalny za pomocą określonych instrumentów⁵⁶⁷.

Istnieją krańcowo przeciwstawne podejścia do skali interwencji państwa na procesy gospodarcze⁵⁶⁸. Stanowiska te koncentrują się głównie na zakresie oddziaływania państwa na rzeczywistość gospodarczą oraz zakresie regulowania i kontrolowania sfery gospodarczej⁵⁶⁹. Do tradycyjnych funkcji państwa należy zapewnienie bezpieczeństwa zewnętrznego i wewnętrznego, utrzymywanie instytucji wymiaru sprawiedliwości, służby zdrowia, szkolnictwa oraz kształtowanie systemu pieniężnego. Współcześnie państwo podejmuje również działania w zakresie korygowania niedostatków mechanizmów rynku poprzez⁵⁷⁰:

- podnoszenie efektywności gospodarki w skali ogólnospołecznej,
- ograniczanie nadmiernych nierówności w podziale produktu społecznego,
- stabilizowania gospodarki, tj. zapobiegania wahaniom poziomu działalności gospodarczej, zatrudnienia i inwestycji oraz zapewniania zrównoważonego rozwoju.

Dominującym normatywnym podejściem do wyjaśnienia rozwoju regulacyjnych działań państwa jest teoria niesprawności rynku. Niesprawność rynku to sytuacja, w której mechanizm rynkowy samoczynnie nie doprowadza do efektywnej alokacji zasobów⁵⁷¹. W klasycznym sformułowaniu mianem niesprawności rynku określa się niepowodzenie wyidealizowanego systemu instytucji rynkowych w podtrzymywaniu pożądanych działań lub powstrzymywaniu działań niepożądanych⁵⁷². W teorii ekonomii zostały zidentyfikowane następujące główne przyczyny niesprawności rynku⁵⁷³:

- sytuacja monopolu i możliwość nadużycia pozycji monopolistycznej⁵⁷⁴,
- problem dóbr publicznych, tj. niezdolność zdecentralizowanego mechanizmu rynkowego do dostarczenia optymalnej ilości dóbr charakteryzujących się zbiorową konsumpcją,
- występowanie efektów zewnętrznych, czyli niezinternalizowanych skutków działań podmiotów gospodarczych
- skutków, które nie są brane pod uwagę w dobrowolnych transakcjach rynkowych,

⁵⁶⁷ Boyer R., *La Théorie de la regulation. Une analyse critique*, La Découverte, Paris 1986.

⁵⁶⁸ Kopycińska D. (red.), *Zakres i formy interwencjonizmu państwowego we współczesnych systemach gospodarczych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2006, s.5.

⁵⁶⁹ Markowski K., *Rola państwa w gospodarce rynkowej*, PWE, Warszawa 1992, s. 23.

⁵⁷⁰ Winiarski B. (red.), *Polityka gospodarcza*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006, s.31.

⁵⁷¹ Surdej A., *Determinanty regulacji administracyjnoprawnych w oddziaływaniu państwa na gospodarkę*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków 2006, s. 49-50.

⁵⁷² Bator F. M., *The Anatomy of Market Failure*, Quarterly Journal of Economics 1958, vol. 72, s. 351-379.

⁵⁷³ Surdej A., *Determinanty...*, op. cit., s. 50.

⁵⁷⁴ Szydło M., *Prawo konkurencji a regulacja sektorowa*, Oficyna Wolters Kluwer Business, Warszawa 2010, s. 6-7.

- istnienie zjawiska asymetrii informacji⁵⁷⁵, czyli nierówności informacji pomiędzy stronami transakcji rynkowych, które zwiększają niepewność towarzyszącą tym transakcjom i zmniejszają efektywność gospodarowania.

Współcześnie do najważniejszych sposobów, za pomocą których władza publiczna (na poziomie krajowym oraz ponadnarodowym) interweniuje w gospodarkę należą prawo konkurencji oraz regulacja sektorowa. Oba te obszary ingerencji czerpią swoją genezę oraz uzasadnienie dla swojego istnienia ze wspólnego dla nich przekonania, że gospodarka nie mogłaby zaspokajać ludzkich potrzeb w sposób efektywny bez istnienia odpowiednich norm prawnych, przeciwdziałających powstawaniu czy też korygujących określone niedomogi mechanizmu rynkowego. Prawo konkurencji to ogół norm prawnych, które są adresowane do poszczególnych przedsiębiorstw oraz ich związków i które zakazują tym podmiotom określonych zachowań szkodzących mechanizmowi wolnej konkurencji. W tym ujęciu podstawowym dobrem chronionym prawem konkurencji jest właśnie mechanizm konkurencji. Regulacja sektorowa jest to natomiast ogół norm prawnych, które są adresowane do przedsiębiorstw działających w poszczególnych sektorach i branżach, przy czym z reguły najszerszy zakres regulacji dotyczy branż infrastrukturalnych. Kontrolowanie siły rynkowej przedsiębiorstw w nich działających następuje w celu umożliwienia funkcjonowania efektywnej konkurencji na rynkach detalicznych i docelowo służy interesom odbiorców tych usług. Ważną częścią regulacji sektorowej są też normy przewidujące obowiązki realizowania przez określone przedsiębiorstwa tzw. usług publicznych (powszechnych), które to obowiązki mają w założeniu gwarantować zainteresowanym tymi usługami odbiorcom dostęp do nich (w sensie prawnym i faktycznym), przystępność cenową tychże usług oraz ich należyta jakość.

Zespół działań podejmowanych przez państwo w celu urzeczywistnienia porządku gospodarczego i związanych z nim celów określany jest mianem polityki społeczno-gospodarczej. Powinna ona polegać na tworzeniu i ochronie warunków do tego, aby działał mechanizm automatycznego dostosowywania wielkości podaży do popytu poprzez ceny. Wymaga to jednak ochrony praw własności i rozstrzygania sporów na tle stosunków umownych, a także istnienia wielu niezależnych producentów, dobrze poinformowanych i chronionych konsumentów, swobodnego kształtowania cen, swobody wejścia i wyjścia z danego rynku. Tworzenie takich warunków wymaga wielu regulacji prowadzonych przez instytucje państwowe⁵⁷⁶.

Regulacja zatem urzeczywistnia się poprzez prowadzoną politykę społeczno-gospodarczą i jest związana z zagadnieniem wolności rynkowej. Zgodnie z poglądami M. Webera wolność rynkowa jest to „zakres autonomii poszczególnych reflektantów wymiany w walce o ceny i w walce konkurencyjnej”, podczas gdy regulacja rynkowa, czyli ograniczenie pełnej wolności to stan, w którym obecność na rynku albo też w przypadku możliwych reflektantów wymiany, wolność rynkowa ograniczona jest materialnie przez skutecznie oddziałujące porządki. Regulacje rynkowe mogą być wprowadzane w celu ograniczania zawodności rynku (interwencjonizm) oraz celu w promocji i ochrony konkurencji (liberalizm), a zatem z przeciwstawnych sobie powodów⁵⁷⁷.

System regulacji obejmuje następujące poziomy:

- ogólne - wspólne dla całej gospodarki narodowej i jej poszczególnych branż,
- szczegółowe (branżowe) – regulujące funkcjonowanie poszczególnych branż gospodarki,
- specyficzne – będące pogłębieniem regulacji szczegółowych, dotyczących wybranych subrynków na których koncertuje się działalności podmiotów zaspokajających istotne potrzeby społeczne lub podmioty tych subrynków mają charakter węzłowy dla gospodarki, gdyż np. kształtują współpracę wielu podmiotów.

Współczesny system gospodarczy można nazwać „państwem regulacji” w którym państwo, rezygnując z własności czynników produkcji nie rezygnuje z kontroli nad gospodarką⁵⁷⁸. Regulacje ogólne stosowane przez państwo polegają na nakładaniu na podmioty gospodarcze określonych ograniczeń, ustalaniu reguł zachowania i kontroli ich przestrzegania i dotyczą powszechnie wszystkich elementów składowych gospodarki, chyba że regulacje szczegółowe lub specyficzne regulują to w odrębny sposób. Regulacje te wprowadzane są głównie w strategicznych obszarach społeczno-gospodarczych. Interwencja państwa występuje w realizacji różnego rodzaju polityk makroekonomicznych tj. m.in. monetarnej, budżetowej, które tworzą warunki do realizacji interesów ekonomicznych poszczególnych obywateli, ich grup zawodowych, grup społecznych, wspólnot terytorialnych i wreszcie interesów zorganizowanych podmiotów gospodarczych, tj. przedsiębiorstw.

Regulacje szczegółowe, dotyczą wybranych branż gospodarki. Przykładem tego poziomu regulacji jest rynek turystyczny, a jego regulacja wynika z prowadzonej przez państwo i jego organy polityki turystycznej⁵⁷⁹.

Szczególnym poziomem systemu są regulacje specyficzne. Część regulacji szczegółowych wprowadzanych na rynku turystycznym przez kompetentne organy państwa dotyczy wszystkich przedsiębiorstw funkcjonujących na tym

⁵⁷⁵ Panasiuk A., *Asymetria informacji na rynku turystycznym*, „*Ekonomista*” 2016, nr 5, s. 752-765.

⁵⁷⁶ Firlit-Fesnak G., Szyłko-Skoczny M. (red.), *Polityka społeczna*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007, s. 27.

⁵⁷⁷ Baldwin R., Cave M., *Understanding Regulation. Theory, Strategy and Practice*, Oxford University Press, Oxford 1999; Black J., *Decentring Regulation: Understanding the Role of Regulation and Self-Regulation in a “Post-Regulatory” World*, *Current Legal Problems* 2001, nr 54, s. 103-146.

⁵⁷⁸ Majone G., *The Rise of the Regulatory State in Europe*, „*West European Politics*” 1994, No. 17, Goczek Ł., *Zglobalizowane państwo regulacji w: Wyzwania gospodarki globalnej*, Prace i Materiały Instytutu Handlu Zagranicznego nr 31, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Sopot 2012, s. 224.

⁵⁷⁹ Panasiuk A., *Polityka turystyczna w oddziaływaniu na branżę turystyczną*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu nr 259, Wrocław 2012, s. 285-295.

rynku branżowym, natomiast część dotyczy jedynie przedsiębiorstw prowadzących pewne konkretnie zdefiniowane formy działalności gospodarczej, które dostarczają konsumentom określonych produktów⁵⁸⁰. Biorąc pod uwagę szczególne miejsce podmiotów rynku touroperatorskiego wraz z ich jednoczesnym oddziaływaniem na sferę podaży rynku i funkcję pośrednika rynkowego w stosunku do tych podmiotów (np. hotelarzy, przewoźników) oraz konsumentów, zakupujących świadczenia pakietowe, działalność tych podmiotów została objęta szczegółowymi i bezwzględnie obowiązującymi regulacjami specyficznymi. W przypadku działalności touroperatorów specyficzne regulacje dotyczą trzech podstawowych obszarów związanych z:

- posiadaniem ewentualnej licencji (koncesji, zezwolenia),
- koniecznością przekazania klientom informacji na temat oferowanego produktu, tj. imprezy turystycznej,
- zabezpieczeniem praw klientów w przypadku bankructwa (niewypłacalności) touroperatora.

Rynek turystyczny jako jeden z wielu rynków branżowych, mimo że jego działalność wiąże się z wysokim poziomem konkurencji jest szeroko objęty systemem regulacji, który tworzy hierarchiczny układ podmiotów oraz szeroki zestaw instrumentów.

Istota oraz struktura rynku turystycznego

Przedmiotem regulacji na rynku turystycznym są procesy na nim zachodzące. Należy zatem zinterpretować pojęcie rynku turystycznego. Przed przystąpieniem do próby sformułowania pojęcia rynek turystyczny uwagę należy jednak zwrócić na jego zakres:

- podmiotowy, związany z uczestnikami podaży strony rynku,
- przedmiotowy, obejmujący strukturę oferty⁵⁸¹.

W skład strony podaży rynku wchodzi nie tylko tradycyjnie rozumiani usługodawcy turystyczni (przedsiębiorcy działający na zasadach komercyjnych), ale także instytucje tworzące warunki do kreowania i udostępniania oferty turystycznej – przede wszystkim jednostki administracji samorządowej oraz organizacje turystyczne (opierające swoją działalność na zasadach *non-profit*). Przedmiotem działalności tzw. niekomercyjnych podmiotów strony podaży rynku turystycznego są zarówno dobra i usługi, jak również kształtowanie warunków rozwoju oferty turystycznej w obszarze turystycznym. Przedmiotem oferty na rynku turystycznym są zatem nie tylko wąsko rozumiane produkty, będące dobrami i usługami oferowanymi przez przedsiębiorstwa turystyczne, ale także świadczenia (np. udostępnianie walorów turystycznych i atrakcji turystycznych) oraz ogólne warunki do korzystania z funkcji turystycznej obszaru (o charakterze infrastrukturalnym lub informacyjnym) udostępniane przez jednostki samorządowe i organizacje turystyczne. Podjęty problem wyraża się pojęciem obszarowego produktu turystycznego, zdefiniowanego przestrzennie, czyli inaczej rozumianego w sposób szeroki. Pojęcie rynek turystyczny obejmuje zatem od strony podaży obok usług turystycznych świadczonych głównie przez przedsiębiorstwa turystyczne, także elementy oferty turystycznej jednostek niekomercyjnych.

W ujęciu przedmiotowym rynek turystyczny tworzą: popyt turystyczny, podaż turystyczna wraz ceną i warunkami sprzedaży ofert turystycznych. Na ogólny rynek turystyczny składają się natomiast następujące subrynki⁵⁸²:

a) rynek dóbr turystycznych obejmujący:

- rynek podstawowych dóbr turystycznych, który tworzą walory i atrakcje turystyczne, stanowiące o bezpośrednim zainteresowaniu turystów obszarem turystycznym, niepodlegające zwyczajowo rozumianemu obrotowi rynkowemu, ale które są udostępniane dzięki ofercie rynku poprzez tzw. warunki do uprawiania turystyki,
- rynek towarów zakupowanych przez turystów, zarówno w miejscu emisji turystycznej, poprzedzające wyjazd (np. sprzęt turystyczny), w trakcie pobytu (np. pamiątki), a także po powrocie (np. odbitki fotograficzne),

b) rynek usług turystycznych obejmujący:

- rynek typowych usług turystycznych, obejmujący niematerialne świadczenia nabywanych jako pojedyncze (usługa noclegowa, usługa gastronomiczna); pojedyncze, ale będące uzupełnieniem pakietu turystycznego (np. wycieczka fakultatywna, wstęp do atrakcji turystycznej) lub wyłącznie w formie pakietowej (np. impreza turystyczna *all inclusive*);
- rynek usług paraturystycznych, związany z transakcjami dotyczącymi sprzedaży i nabycia wszelkich pozostałych usług w miejscu recepcji turystycznej,

c) tzw. rynek warunków do uprawiania turystyki, będący określeniem umownym, które obejmuje zarówno elementy materialne i niematerialne, decydujące o ofercie w miejscu docelowym turystyki (np. dostęp do infrastruktury lokalnej, informację turystyczną, wypożyczanie sprzętu turystycznego).

Wymienione rynki łącznie stanowią zakres rynku turystycznego, na którym przedmiotem oferty jest szeroko rozumiany produkt turystyczny.

Rynek turystyczny to zatem suma procesów, w których nabywcy (głównie turyści) i oferenci reprezentujący poszczególne subrynki turystyczne określają przedmioty wymiany oferty turystycznej (produkt turystyczny) oraz cenę

⁵⁸⁰ González F., *Bank regulation and risk-taking incentives: An international comparison of bank risk*, "Journal of Banking and Finance" 2005, nr 29(5), s. 1153–1184, Wolak A., *Measuring Industry Specific Protection: Antidumping in the United States*, "National Bureau of Economic Research Working Paper Series" 1994, No. 4696.

⁵⁸¹ Rucińska D., *Badania rynku usług lotniczych. Istota, zakres, użyteczność, przykłady*, Zeszyty Naukowe nr 9, Polskie Towarzystwo Ekonomiczne, Kraków 2011, s. 287-288

⁵⁸² Panasiuk A., *Rynek turystyczny. Struktura. Procesy, Tendencje*, Difin, Warszawa 2019, s. 48-49.

wraz z warunkami kupna-sprzedaży, doprowadzając do transakcji. Przy czym oferta rynku turystycznego wiąże się z zaspokajaniem potrzeb osób podczas podróży i pobytu poza codziennym otoczeniem i jest pochodną motywów uprawiania turystyki.

Biorąc pod uwagę wielość elementów stanowiących podstawę wymiany rynkowej oraz fakt, że każdy pojedynczy wyjazd i pobyt turystyczny wiąże się z wieloma transakcjami, procesy rynkowe dotyczące sprzedaży produktu turystycznego są multiplikowane a procesy wymiany prowadzone są przez wiele podmiotów strony podaźowej rynku, zarówno komercyjnych, jak również działających na zasadach *non profit*. Transakcje dotyczą pojedynczych świadczeń, ale także rozbudowanych w różnym stopniu pakietów.

Rynek dóbr turystycznych oraz tzw. rynek warunków do uprawiania turystyki, nie mogą istnieć w sposób wyizolowany od rynku usług turystycznych, stanowią one integralne części całościowo rozumianego rynku turystycznego. Usługi turystyczne są podstawą konsumpcji na rynku turystycznym i warunkują istnienie całego rynku turystycznego oraz pozostałych subrynków.

W ujęciu podmiotowym zarówno rynek turystyczny, jak i będący jego częścią rynek usług turystycznych oznaczają określony zbiór nabywców dóbr i usług turystycznych i wytwórców dóbr i usług turystycznych dokonujących transakcji rynkowych. Należy podkreślić, że rynek turystyczny jest częścią składową ogólnego rynku, a także w znacznym obszarze przenika się z funkcjonowaniem rynku usług i jego poszczególnymi subrynkami. Świadczenia materialne i niematerialne oferowane turystom są pochodną całej struktury gospodarki, wszystkich rynków sektorowych i praktycznie większości branżowych.

Układ podmiotów regulujących rynek turystyczny

Procesy regulacji są wyznaczane w ramach prowadzonej przez podmioty publiczne polityki społeczno-gospodarczej. Jedną z polityk sektorowych jest polityka turystyczna, którą należy taktować jako część ogólnej polityki społeczno-gospodarczej państwa, łączącą społeczne oraz ekonomiczne cele i przesłanki ingerowania organów państwa w procesy funkcjonowania rynku turystycznego. W pełniejszym ujęciu politykę turystyczną należy definiować jako działalność państwa i jego organów polegającą na określaniu celów gospodarczych i społecznych dotyczących turystyki, a także dobór odpowiednich instrumentów potrzebnych do ich realizacji, prowadzących w efekcie do kształtowania struktury rynku turystycznego, zarówno po stronie podaży turystycznej, jak i popytu turystycznego oraz w relacjach podaź-popyt.

Strukturę polityki turystycznej tworzą następujące elementy:

- podmioty polityki - wyspecjalizowane organy publiczne oraz instytucje je wspomagające, posiadające kompetencje i wykorzystujące narzędzia bezpośredniego wpływu na pozostałe podmioty rynku turystycznego,
- adresaci polityki – dostawcy ofert turystycznych (przedsiębiorstwa i destynacje turystyczne) wraz z ich ofertami oraz konsumenci turystyczni,
- modele (metody) polityki – sposób i zakres zaangażowania organów państwa w procesy rynku turystycznego,
- instrumenty (narzędzia) polityki – działania organów państwa podporządkowanych stosowanemu modelowi polityki, które są środkami realizacji celów i zadań.

Struktura podmiotów polityki turystycznej wyznacza zakres wykorzystywanych instrumentów. Podmioty polityki turystycznej uporządkować można według kryterium oddziaływania, które łączy się z kryterium hierarchicznym, co prezentuje 1.

Tabela 1. Układ hierarchiczny podstawowych podmiotów polityki turystycznej

Zasięg działania	Podmioty
Globalny	międzynarodowe organizacje turystyczne
	międzynarodowe turystyczne organizacje branżowe
	inne instytucje międzynarodowe oddziałujące na turystykę jako istotny element gospodarki globalnej (w tym OECD)
Unia Europejska	organy Unii Europejskiej
	Komitet ds. Turystyki Unii Europejskiej
	Europejska Komisja Turystyki
Centralny	organy ustawodawcze
	rząd i poszczególni ministrowie
	narodowa administracja turystyczna (minister właściwy ds. turystyki)
	narodowa organizacja turystyczna (Polska Organizacja Turystyczna)
	inne instytucje rządowe (np. UOKiK, NIK)
Administracja rządowa w regionie	Wojewoda
	Marszałek województwa
Samorząd terytorialny	regionalny (wojewódzki)
	ponadlokalny (powiatowy)

Organizacje turystyczne	lokalny (gminny)
	regionalne organizacje turystyczne
	lokalne organizacje turystyczne
	pozostałe organizacje posiadające kompetencje dotyczące polityki turystycznej lub wspierające działalność podmiotów polityki turystycznej.

Źródło: opracowanie własne

Zaprezentowany w tabeli 1 układ strukturalny podmiotów polityki turystycznej jest przedstawiony w formie uproszczonej. Składają się na nie podmioty wymienione w układzie hierarchicznym. Zasadniczą rolę regulacji rynku turystycznego należy przypisać podmiotom Unii Europejskiej oraz krajowym organom centralnym. Przy czym należy dodać, że część kompetencji rządowych jest realizowanych jest jako zadania zlecone przez organy terytorialne, zarówno rządowe jak i samorządowe.

Podstawy formalne funkcjonowania europejskiego rynku usług są sformalizowane za pośrednictwem dyrektyw, zaleceń, uchwał i innych aktów⁵⁸³. Najistotniejszym aktem turystycznego prawa wspólnotowego, mającego na celu wzmocnienie konkurencyjnego rynku turystycznego oraz przede wszystkim ochronę konsumentów na rynku turystycznym jest *Dyrektywa Parlamentu i Rady 2015/2302 z dnia 25 listopada 2015 roku w sprawie imprez turystycznych i powiązanych usług turystycznych*⁵⁸⁴, która ma charakter bezwzględnie wiążący. Konsumenci nie mogą zrzekać się praw przyznanych im przez ustawy implementujące dyrektywę w poszczególnych krajach członkowskich⁵⁸⁵. Zakres dyrektywy obejmuje, obok usług touroperatorskich świadczonych przez przedsiębiorców stacjonarnych, także usługi sprzedawane za pośrednictwem Internetu, a także tzw. powiązane usługi turystyczne.

Kwintesencją prowadzonej polityki turystycznej jest działalność krajowych centralnych podmiotów polityki turystycznej, mających bezpośredni i pośredni wpływ na funkcjonowanie wewnętrznego rynku turystycznego w powiązaniu z rynkami zagranicznymi. Akty w randze ustaw określają istotę usług turystycznych oraz dokonują ich klasyfikacji, a także przedstawiają warunki prowadzenia działalności turystycznej przez polskich i zagranicznych organizatorów turystyki, agentów turystycznych oraz podmioty ułatwiające nabywanie powiązanych usług turystycznych. Ponadto ustawy regulują kwestie ochrony klienta, warunki świadczenia usług hotelarskich oraz zasady świadczenia usług pilota wycieczek oraz przewodnika turystycznego. Należy pamiętać, że rynek turystyczny, a zwłaszcza działalność przedsiębiorstw turystycznych regulowana jest także aktami o charakterze ogólnym, przykładami jest tu ustawa prawo przedsiębiorców, ustawy podatkowe czy kodeks pracy.

Za całość polityki turystycznej na szczeblu narodowym odpowiadają dwa podstawowe typy organów: narodowa administracja turystyczna (NTA – *National Tourism Administration*) oraz narodowa organizacja turystyczna (NTO – *National Tourism Organisation*). NTA jest centralnym organem administracji rządowej i odpowiada za formułowanie polityki turystycznej w ramach ogólnej polityki społeczno-gospodarczej państwa. W Polsce zadania NTA realizuje minister właściwy ds. turystyki, tj. Minister Sportu i Turystyki. NTO, tj. Polska Organizacja Turystyczna posiada ograniczone kompetencje jako podmiot sfery regulacyjnej. Jej podstawowe funkcje wiążą się ze sferą realną jako podmiotu realizującego zadania na rzecz destynacji turystycznej *Polska* w oddziaływaniu na międzynarodowy rynek turystyczny.

Istotną rolę w systemie regulacji rynku turystycznego pełnią jednostki samorządu terytorialnego, do ich aktywności należą zadania z zakresu: aktywizacji regionalnej i lokalnej gospodarki turystycznej oraz kształtowania funkcjonowania rynku turystycznego na administrowanym obszarze.

Dokonując próby podsumowania syntetycznych i wybranych informacji dotyczących podmiotów polityki turystycznej sklasyfikowanych w układzie szczeblowym, należy odnieść się do kwestii ich liczebności. Poszczególne podmioty posiadają określone kompetencje, których znacząca część obejmuje podobne grupy zagadnień. Podmioty sfery realnej, zwłaszcza dostawcy ofert turystycznych, ale także konsumenci turystyczni są adresatami działań wielu podmiotów polityki turystycznej. Podmiotowa struktura polityki turystycznej jest nadmiernie skomplikowana i w praktyce wymaga uporządkowania kompetencji działania podmiotów polityki turystycznej w układzie szczeblowym oraz z podziałem na podmioty rządowe i samorządowe, wraz z uwzględnieniem roli samorządu gospodarczego.

Zakres regulacji rynku turystycznego

Podstawą struktury polityki turystycznej, jest przyjęty w gospodarce model (metoda) polityki. Realizacja polityki odbywa się za pośrednictwem odpowiednich instrumentów podporządkowanych stosowanemu modelowi polityki, które są środkami realizacji celów i zadań. Dwiema podstawowymi metodami polityki społeczno-gospodarczej są:

- liberalizm, polegający na braku lub znacznie ograniczonej ingerencji państwa w stosunki gospodarcze, a przede wszystkim poprzez oddziaływanie wyłącznie za pośrednictwem parametrycznych instrumentów ekonomicznych,

⁵⁸³ Gospodarek J., *Prawo w turystyce i rekreacji*, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 2009, s. 61-64.

⁵⁸⁴ *Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/2302 z dnia 25 listopada 2015 roku w sprawie imprez turystycznych i powiązanych usług turystycznych*, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L 326, tom 58.

⁵⁸⁵ Gospodarek J., *Projektowana dyrektywa turystyczna a przyszłość turystyki w Unii Europejskiej i w Polsce*, Rozprawy Naukowe Akademii Wychowania Fizycznego we Wrocławiu 2014, nr 46, s. 27-36.

- interwencjonizm, polegający na oddziaływaniu państwa na rozwój i funkcjonowanie gospodarki narodowej za pośrednictwem instrumentów nakazowych.

W gospodarce model liberalny i interwencjonistyczny w czystej postaci praktycznie nie występują. Wpływ państwa na gospodarkę przyjmuje zatem formułę modelu mieszanego. W gospodarkach rynkowych panuje przekonanie o konieczności ograniczania wpływu państwa na gospodarkę, tj. odchodzenia od daleko posuniętego interwencjonizmu w kierunku liberalizmu. Taki model określany jest deregulacją, czyli inaczej ograniczaniem funkcji państwa w gospodarce⁵⁸⁶. Znamiona stosowania tego modelu dotyczą polityki społeczno-gospodarczej Unii Europejskiej oraz krajów członkowskich, w tym Polski. Przyjęcie deregulacji jako sposobu kształtowania relacji organy państwa (podmioty polityki) a rynek w strukturze podmiotowej (oferenci i konsumenci) i przedmiotowej (podaż, popyt, cena, jakość) ma charakter procesowy, postępujący i ciągły. Oznacza to, że udział państwa w rynku jest ograniczony, a docelowo ma dotyczyć najistotniejszych aspektów jego funkcjonowania. W zakresie prowadzonej polityki turystycznej przez jej podmioty, za podstawowe zadanie należy uznać określenie, w jakich sferach funkcjonowania rynku turystycznego jest konieczna ingerencja państwa i jakich instrumentów w ramach tej ingerencji należy używać.

Regulacja rynku turystycznego wymaga stosowania odpowiednich instrumentów, za pomocą których państwo egzekwuje zachowania uczestników rynku, zwłaszcza przedsiębiorstw turystycznych i destynacji turystycznych, ale także konsumentów turystycznych. Instrumenty polityki turystycznej można sklasyfikować według dwóch kryteriów. Zgodnie z zaproponowanym ujęciem regulacji, można wyróżnić instrumenty ogólne (wynikające z ogólnej polityki państwa), szczegółowe rynku turystycznego i specyficzne skierowane do poszczególnych subrynków turystycznych. Ponadto należy wskazać na układ rodzajowy stosowanych instrumentów przez podmioty polityki turystycznej, do których należą instrumenty: ekonomiczne, prawne, administracyjne, organizacyjne, informacyjne i moralne.

Instrumenty ekonomiczne, wykorzystywane są w znaczącym zakresie w modelu interwencjonistycznym. Skrajny liberalizm powinien oznaczać, brak jakichkolwiek instrumentów wpływu państwa na gospodarkę. Aczkolwiek uznaje się, że instrumenty o charakterze ekonomicznym posiadające zwłaszcza charakter parametrów mogą być właściwe także dla liberalizmu. Do tej grupy instrumentów wpływu państwa na rynek turystyczny zaliczyć należy: ceny (ceny urzędowe, ceny regulowane – opłata lokalna), podatki (podatek VAT od usług turystycznych, podatek od nieruchomości, podatki dochodowe), zwolnienia i ulgi podatkowe, cła, obligacje komunalne, kredyty, subwencje, gwarancje i poręczenia kredytowe, dostęp do środków z funduszy Unii Europejskiej.

Instrumenty prawne to przede wszystkim normy prawne określające zasady funkcjonowania podmiotów rynku turystycznego. Normy prawne regulują kwestie z zakresu: przepływu osób w turystyce międzynarodowej, ochrony walorów przyrodniczych i kulturowych, zasad gospodarowania (w tym także użytkowania turystycznego na konkretnych obszarach np. w uzdrowiskach czy parkach narodowych), ochrony klientów i zapewnienia odpowiedniej jakości usług turystycznych, funkcjonowania wybranych grup przedsiębiorstw turystycznych (np. hotelarskich, biur podróży, pilotów wycieczek, przewodników turystycznych).

Instrumenty administracyjne stosowane są na podstawie decyzji kompetentnych podmiotów, które wynikają z określonych aktów prawnych, rangi ustaw i/lub wykonawczych. Dotyczą m.in. zaszeregowania obiektu hotelarskiego do określonego typu, kategoryzacji obiektów hotelarskich oraz wpisu do centralnej ewidencji organizatorów i przedsiębiorców ułatwiających nabywanie powiązanych usług turystycznych. Na poziomie samorządu gminnego stosowanie instrumentów administracyjnych dotyczy przede wszystkim bazy noclegowej, a zwłaszcza ewidencji niektórych obiektów noclegowych oraz kontroli całej bazy w zakresie nie naruszania zasad określonych ustawą o usługach hotelarskich.

Wśród instrumentów organizacyjnych należy wskazać działania strategiczne i planistyczne, służące określeniu wizji, celów i kierunków rozwoju rynku turystycznego. Efektem tych działań są dokumenty powstające na różnych poziomach władzy publicznej rządowej i samorządowej do których zaliczyć należy: plany, programy, strategie rozwoju turystyki, ale także studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego obszaru, miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, wieloletnie programy inwestycyjne oraz decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu⁵⁸⁷. Istotnym obszarem jest także powoływanie do działania organizacji odpowiedzialnych za rozwój oferty turystycznej, kształtowanie współpracy pomiędzy podmiotami stanowiącymi stronę podażową rynku turystycznego. Szczególnym obszarem działań jest partnerstwo publiczno– prywatne, łączące w sobie działania natury ekonomicznej (finansowej) i organizacyjnej pomiędzy podmiotami sektora publicznego i prywatnego. Działania mogą być prowadzone głównie przez jednostki samorządu terytorialnego w obszarach turystycznych we współpracy z przedsiębiorcami turystycznymi, obejmując rozwój zagospodarowania turystycznego, eksploatację obiektów, wspólną promocję turystyczną, prowadzenie informacji turystycznej⁵⁸⁸. Najbardziej zaawansowaną formą współpracy w gospodarce turystycznej jest działalność regionalnych i lokalnych organizacji turystycznych, łączących aktywność organów samorządowych, przedsiębiorstw turystycznych oraz innych podmiotów wspierających rozwój turystyki na danym obszarze. Istotną rolę w realizacji zadań polityki turystycznej posiadają także organizacje branżowe (samorząd gospodarczy) i stowarzyszenia zajmujące się promocją form turystyki

⁵⁸⁶ McGuigan J. R., Moyer R. Ch., deB Harris F. H., *Managerial economics: Applications, strategy, and tactics*, South-Western, Mason 2008, s. 610-611, 624

⁵⁸⁷ Gaczek W., *Zarządzanie w gospodarce przestrzennej*, Wydawnictwo Branta, Bydgoszcz – Poznań 2003, s. 151.

⁵⁸⁸ Panasiuk A. (red.), *Informacja turystyczna*, C.H. Beck, Warszawa 2010, s. 22-35.

Instrumenty informacyjne służą stymulowaniu popytu turystycznego, kształtowaniu zachowań turystycznych zgodnych z założeniami polityki turystycznej państwa (np. działania nakierowane na deglomerację ruchu turystycznego, bezpieczeństwo uczestników ruchu turystycznego, oddziaływanie na turystykę społeczną, w tym grup społecznych: dzieci i młodzieży, seniorów, osób niepełnosprawnych). Istotnym obszarem działań w tym zakresie jest promocja oferty obszarów turystycznych oraz funkcjonujących na nich przedsiębiorstw turystycznych wraz z ich ofertami, na przykład w okresach pozasezonowych. Działania te wiążą się m.in. z dofinansowaniem uczestnictwa w międzynarodowych targach turystycznych. Kluczową rolę w tych działaniach posiadają narodowa organizacja turystyczna, działająca głównie na rynkach zagranicznych oraz regionalne i lokalne organizacje turystyczne – oddziałujące na rynki zarówno krajowe i zagraniczny.

Uzupełniające znaczenie wśród instrumentów polityki turystycznej odgrywają instrumenty moralne. Ich ranga w stosunku do pozostałych jest dalszoplanowa. Za najistotniejsze działania w odniesieniu do destynacji turystycznych uznać należy organizowanie przez podmioty polityki turystycznej oraz organizacje branżowe konkursów na najlepszy produkt turystyczny, najlepszego przedsiębiorcę w branży turystycznej. Ponadto narodowa organizacja turystyczna prowadzi certyfikację produktów turystycznych, która jednocześnie wspiera realizację działań w obszarze instrumentów informacyjnych. Przyznane certyfikaty dla konkretnych produktów turystycznych lub podmiotów zarządzających nimi są jednocześnie ważną informacją rynkową dla turystów.

Należy zatem podkreślić, że znaczenie poszczególnych instrumentów polityki turystycznej w praktyce nabiera szerszego znaczenia. Wiele zadań się uzupełnia lub jest realizowanych w szerszym kontekście, dotyczy to głównie instrumentów prawnych i administracyjnych, ekonomicznych i organizacyjnych, ale także organizacyjnych informacyjnych i moralnych.

Specyficznym obszarem regulacji rynku turystycznego jest subrynek touroperatorów, który stanowi jego integralną część. Jest to rynek dostarczający świadczeń będących usługami organizacji turystyki. Procesy bezpośredniej obsługi konsumentów (turystów) realizowane są poprzez podmioty wykonujące tzw. usługi cząstkowe (hotelarskie, gastronomiczne, przewozowe, dostępu do atrakcji turystycznych, i inne), natomiast sprzedaż usług touroperatorów, odbywa się przy wykorzystaniu podmiotów pośrednictwa sprzedaży usług turystycznych. Podstawowym przedmiotem wymiany na tym rynku są pakiety turystyczne (imprezy turystyczne), tworzone i oferowane przez touroperatorów. Spośród subrynków rynku turystycznego rynek touroperatorów ma charakter najbardziej regulowany⁵⁸⁹:

Istotną przeszkodą w uwzględnianiu podmiotów rynku organizacji turystyki w ogólnym systemie polityki turystycznej, w powiązaniu z pozostałymi podmiotami rynku usług turystycznych: hotelarskimi, transportowymi, gastronomicznymi, zajmujących się bezpośrednią obsługą ruchu turystycznego i oferowaniem dostępu do atrakcji turystycznych jest charakter działalności touroperatorów. Działalność rynkowa większości przedsiębiorstw turystycznych oraz destynacji turystycznych jest silnie związana z miejscem świadczenia usługi i dążeniem do uzyskiwania efektów ekonomicznych w miejscu świadczenia, tj. w lokalnym lub regionalnym miejscu recepcji turystycznej. Biura podróży natomiast w dominującym zakresie obsługują rynek wyjazdowy i nie są z reguły zainteresowane funkcjonowaniem krajowego, regionalnego i lokalnego rynku turystycznego. W miejscu prowadzenia swojej działalności skupiają się generalnie na dostępie do rynku emisyjnego, tj. konsumentów, którzy zakupują oferty turystyczne, umożliwiające wyjazd do odległych przestrzennie destynacji turystycznych. Zależność oddziaływania na inaczej zdefiniowane rynki: przyjazdowy i wyjazdowy, decyduje także o innym podejściu regulacyjnym do obu grup podmiotów. Stąd właśnie obok regulacji ogólnych oraz regulacji rynku turystycznego, rynek touroperatorów jest regulowany poprzez regulacje specyficzne. W Polsce na podstawie ustawy prawo przedsiębiorców, został uregulowany sposób dostępu do rynku przez podmioty organizacji turystyki. Celem regulowania działalności organizatorów turystyki jest w szczególności ochrona klientów korzystających z usług organizacji turystyki i pośrednictwa sprzedaży. Stąd na przykład stosuje się szczególne wymogi dla touroperatorów w zakresie posiadania zabezpieczenia finansowego na wypadek niewypłacalności, konstruowania umów bankowych i ubezpieczeniowych, umów z klientami czy uzyskania wpisu do jawnego rejestru organizatorów turystyki i przedsiębiorstw ułatwiających nabywanie powiązanych usług turystycznych.

Dysfunkcje regulacji rynku turystycznego

Jak już stwierdzono, w praktyce rynku turystycznego wykorzystywany jest mieszany model polityki, który określany jest deregulacją. Deregulacja będąca formułą ograniczania roli państwa w gospodarce, polega głównie na zmniejszaniu znaczenia restrykcyjnych (administracyjnych) instrumentów polityki na rzecz instrumentów parametrycznych (głównie ekonomicznych i informacyjnych). Najbardziej wymiernym przejawem zaistnienia deregulacji byłoby zmniejszenie liczby uregulowań, a przede wszystkim liczby aktów prawnych, krępujących swobodę gospodarowania. Jak już zaznaczono Unia Europejska pozostawia sprawy polityki turystycznej generalnie rządowi państw członkowskich. Nie jest to działanie konsekwentne, gdyż w strukturach organów UE znajdują się jednostki zajmujące się bezpośrednio sprawami funkcjonowania rynku turystycznego. Ponadto UE wyznaczyła krajom członkowskim obowiązującą strukturę zarządzania turystyką na szczeblu wewnątrzpaństwowym, czego efektem jest wyodrębnienie wśród podmiotów polityki turystycznej narodowych administracji turystycznych (NTA) i narodowych organizacji turystycznych (NTO) o skonkretyzowanych kompetencjach. Na poziomie wewnątrzpaństwowym struktura podmiotów polityki turystycznej jest

⁵⁸⁹ Panasiuk A. (red.), *Regulacja a orientacja marketingowa touroperatorów*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2017, s. 83-112.

nadmiernie rozbudowana, zarówno w strukturze pionowej (szczeblowej) jak i poziomej. Jak już wskazywano w strukturze podmiotów i instrumentów polityki turystycznej funkcjonuje wiele centrów decyzyjnych, nieuniknione jest zatem powielanie kompetencji. Szczególnie jest to zauważalne w uprawnieniach poszczególnych szczebli samorządu terytorialnego. Następnie część tych kompetencji jest przenoszonych, często z finansowaniem, na regionalne i lokalne organizacje turystyczne oraz inne stowarzyszenie funkcjonujące na rynku turystycznym (zwłaszcza branżowe). Mimo wieloletnich prób, tj. od 1984 roku w Unii Europejskiej nie wykreowano spójnego systemu polityki turystycznej. Oznacza to, że regulacje subrynków turystycznych w poszczególnych krajach członkowskich znacznie się różnią. Przykładowo system kategoryzacji bazy noclegowej w każdym kraju członkowskim jest odmienny, prowadzony jest przez instytucje różnej rangi oraz obejmuje zróżnicowane kryteria oceny obiektów noclegowych. Stwarza to ograniczenia dla konsumentów z UE oraz turystów spoza Unii w zakresie przejrzystości informacji rynkowej dotyczącej standardów obiektów i struktury usług. Poza rynkiem touroperatorskim i to nie w pełni, system regulacji rynku turystycznego w UE nie jest spójny. Potwierdzają to zmiany w regulacjach rynku touroperatorskiego w 2015 roku, które obowiązują od lipca 2018 roku, a których celem była ich unifikacja. Już w chwili wprowadzenia w życie przepisów nowej dyrektywy było wiadomym, że ochrona konsumentów w poszczególnych krajach członkowskich nie będzie w pełni jednolita, co bezpośrednio ograniczy tworzenie wspólnego rynku turystycznego i będzie wymagało kolejnych zmian w systemie prawa turystycznego w UE.

Należy także zauważyć, że przedstawione podmioty polityki turystycznej oraz ich kompetencje nie wyczerpują informacji o ich pełnym układzie strukturalnym oraz o wykorzystywanych instrumentach. Za integralną część gospodarki turystycznej, tj. podmiotów tworzących strukturę podażową rynku turystycznego (dostawców ofert turystycznych) uznać należy m.in. także transport turystyczny oraz gastronomię. Regulacje dotyczące turystycznego transportu pasażerskiego obejmują kompetencje podmiotów polityki transportowej, a w gastronomii dotyczą uprawnień kilku polityk sektorowych, tj. przede wszystkim: rolnictwa, handlu, zdrowia. Wskazując na pozostałe oferty turystyczne i okołoturystyczne, wymienienia wymagają także działania innych podmiotów polityki, tj. w zakresie: rynku pracy (zatrudnienie w podmiotach gospodarki turystycznej), finansów (ubezpieczenia turystyczne), antymonopolowym i ochrony konsumentów, edukacji (kształcenie dla potrzeb rynku turystycznego), naukowo-badawczym, zdrowia (zasady funkcjonowania i finansowania turystyki uzdrowiskowej), bezpieczeństwa publicznego. Kwestie roli państwa na rynku turystycznym nie są koordynowane przez żaden z urzędów, a w każdej z wymienionych polityk sektorowych kreowane i stosowane są instrumenty skierowane na podmioty rynku turystycznego. System regulacji rynku turystycznego jest z jednej strony nadmiernie rozbudowany, z drugiej natomiast nie jest w pełni kompleksowy, gdyż funkcjonowanie części podmiotów gospodarki turystycznej jest regulowane poza kompetencjami podmiotów polityki turystycznej. Kompleksowość nie obejmuje także zagadnień funkcjonowania destynacji turystycznych, których aktywność pozostaje właściwie poza systemem regulacji.

System polityki turystycznej nie obejmuje regulacji pewnych istotnych elementów funkcjonowania gospodarki turystycznej i jej miejsca w systemie gospodarczym. Dotyczy to takich kwestii jak: dofinansowania gospodarki turystycznej z funduszy Unii Europejskiej czy turystyki społecznej.

Zakres realizowanej polityki turystycznej, powinien zarówno w krótkim, jak i średnim a zwłaszcza długim okresie gwarantować dostęp do środków publicznych, pochodzących z funduszy europejskich, na wsparcie funkcjonowania gospodarki turystycznej. Środki powinny być dostępne zarówno dla przedsiębiorców turystycznych, dedykowane bezpośrednio na cele związane z rozwojem działalności w tym innowacyjnością oferty turystycznej, jak i na działalność samorządów terytorialnych wszystkich szczebli. Działalność jednostek samorządowych bezpośrednio kształtuje ofertę destynacji turystycznej, w tym rozwój infrastruktury turystycznej oraz paraturystycznej, a także wsparcie w zakresie promocji. Działania związane ze wsparciem finansowym gospodarki turystycznej w kolejnych perspektywach finansowych UE związane są z Regionalnymi Programami Operacyjnymi, z których zwłaszcza w lata 2007-2013 trafiała znacząca pula środków do podmiotów gospodarki turystycznej, zwłaszcza jednostek samorządu terytorialnego⁵⁹⁰. W kolejnej perspektywie na lata 2014-2020 oraz planowanej na lata 2021-2027 turystyka nie jest objęta szczególnym wsparciem. Zadania z zakresu turystyki mogą być dofinansowane dzięki realizacji innych priorytetów, tj. związanych z dziedzictwem przyrodniczym i kulturowym, kulturą, sportem i rekreacją, infrastrukturą (w tym transportową), innowacjami, przemysłami kreatywnymi, sektorem małych i średnich przedsiębiorstw, rozwojem obszarów wiejskich, rynkiem pracy, wsparciem udzielanym ekonomicznie słabszym grupom społecznym. Od 2014 roku gospodarka turystyczna mimo swojej istotnej roli w życiu społeczno-gospodarczym nie stanowi zatem istotnego miejsca w celach polityki społeczno-gospodarczej UE i krajów członkowskich, a fundusze UE nie stają się instrumentem, który może współkreować system regulacji rynku turystycznego.

Szczególnym obszarem wsparcia funduszami europejskimi, w ramach prowadzonej polityki turystycznej jest aktywizacja popytu turystycznego. W minionej perspektywie finansowej w UE zostały podjęte działania na poziomie Komisji Europejskiej oraz w niektórych krajach członkowskich, których celem jest dotarcie z ofertą turystyczną do pewnych grup społecznych, umożliwiając w pewnym zakresie niwelowanie nierówności społecznych w dostępie do turystyki, przy jednoczesnym niwelowaniu skutków sezonowości. W perspektywie finansowej 2007-2014 udzielane było wsparcie podmiotom gospodarki turystycznej, dające jednocześnie możliwość korzystania wybranym grupom konsumentów ze świadczeń turystycznych na szczególnych zasadach finansowych. Działanie te są aktualnie ograniczone i obejmują wsparcie finansowania wyjazdów turystycznych poza sezonem, osób należących do czterech grup społecznych, które mają problemy w samodzielnym finansowaniu potrzeb turystycznych bądź obawiających się wyzwań

⁵⁹⁰ Panasiuk A. (red.), *Fundusze Unii Europejskiej w gospodarce turystycznej*, Difin, Warszawa 2014, s. 106-126.

w związku z samodzielną organizacją wyjazdu turystycznego. Działanie te są kierowane w niektórych państwach członkowskich do młodych konsumentów między 18 a 30 rokiem życia, rodzin z trudnościami finansowymi, osób niepełnosprawnych oraz przede wszystkim seniorów⁵⁹¹. Działania te jednak nie przyjmują kompleksowego charakteru, a informacja o potencjalnych możliwościach korzystania z tych ofert na rynku jest ograniczona.

Wsparcie finansowe gospodarki turystycznej oraz konsumentów usług turystycznych, zarówno od strony oddziaływania na podaż jak i związane z kreacją popytu zmieniają się w kolejnych perspektywach finansowych UE. Zakres wykorzystywanych instrumentów a jednocześnie system regulacji rynku nie jest trwały. Dlatego działania podejmowane przez podmioty gospodarki turystycznej nie mogą być kontynuowane w długim horyzoncie czasu, wykraczającym poza okresy kolejnych perspektyw.

Podsumowanie i wnioski

Przeprowadzone rozważań prowadzą do stwierdzenia, że koniecznym jest uporządkowanie struktury podmiotowej i kompetencyjnej polityki turystycznej. Rodzi to jednak pewien dylemat, który związany być może z centralizacją części uprawnień. Wydaje się jednak, że na szczeblu krajowym wyodrębnienie w strukturze podmiotów polityki turystycznej jednostek zajmujących się koordynacją działań oraz dalsza działalność pozostałych podmiotów nie niesie za sobą bezpośrednich zagrożeń centralizacyjnych. Rozwiązania takie miałyby przede wszystkim prowadzić do usprawnienia systemu polityki turystycznej, tym samym ograniczania zadań, które są realizowane przez różne podmioty, ograniczania powstawania konkurencji w zakresie realizowanych celów pomiędzy poszczególnymi podmiotami polityki turystycznej, a następnie wspieraniu rozwoju rynku turystycznego. Pogłębianie deregulacji powinno prowadzić do dalszej liberalizacji rynku, przy zachowaniu wzmocnionej roli państwa w kluczowych obszarach, tj. dotyczących ochrony rynku konkurencyjnego oraz ochrony konsumenta. Mając na względzie strukturalne aspekty rozwoju rynku turystycznego, istotnymi kwestiami do których należy się odnieść w doskonaleniu systemu regulacji rynku turystycznego są:

a) w zakresie podaży:

- pełniejsze dostrzeganie miejsca gospodarki turystycznej w strukturze gospodarki narodowej, zapewnienie środków publicznych na rozwój infrastruktury turystycznej i promocji turystycznej,
- wspieranie kooperacji pomiędzy podmiotami gospodarki turystycznej (przedsiębiorstwami turystycznymi i destynacjami turystycznymi),
- dalszy dostęp podmiotów gospodarki turystycznej do środków strukturalnych Unii Europejskiej,
- oddziaływanie na rozwój struktury ofertowej na rynku turystycznym (zakres asortymentowy, dywersyfikacja cenowa i jakościowa oferty),

b) w zakresie popytu:

- oddziaływanie na powszechny dostęp do turystyki wszystkich grup społecznych, a tym samym rozwój finansowania w ramach turystyki społecznej (socjalnej),
- oddziaływanie na wzrost turystyki wewnątrz krajowej,
- oddziaływanie na wzrost ruchu turystycznego zagranicznego przyjazdowego,
- poszukiwanie rozwiązań ograniczania masowego ruchu turystycznego w szczególnie zatłoczonych destynacjach lokalnych.

Ponadto istotną kwestią pozostaje problem relacji polityki turystycznej krajowej z polityką Unii Europejskiej, w tym także w zakresie pełnego wdrażania tzw. nowej dyrektywy Unii Europejskiej z 2015 roku. Dążenia Unii Europejskiej do wykreowania jednolitego modelu polityki turystycznej dla krajów członkowskich mogą utrudnić rozwój rynku wewnątrz krajowego. Zróżnicowanie rozwoju gospodarki turystycznej pomiędzy krajami członkowskimi jest na tyle znaczące, że trudno będzie wypracować model, który zapewni wszystkim krajom korzystne rozwiązania. Długofalowym problemem pozostaje nadal tworzenie wspólnego europejskiego rynku turystycznego. Mimo zainteresowania się organów Unii Europejskiej tym kierunkiem działań, rynek turystyczny nadal pozostaje w fazie przygotowawczej do harmonizacji regulacji. Podjęcie działań w zakresie tworzenia wspólnego jednolitego rynku turystycznego na obszarze Unii Europejskiej jako podstawnego działania podmiotów polityki turystycznej na szczeblu europejskim jak i w krajach członkowskich stanowiłoby realną przesłankę rozwojową tego rynku w długim horyzoncie czasu.

Bibliografia

1. Baldwin R., Cave M., *Understanding Regulation. Theory, Strategy and Practice*, Oxford University Press, Oxford 1999.
2. Bator F. M., *The Anatomy of Market Failure*, "Quarterly Journal of Economics" 1958, vol. 72.
3. Black J., *Decentring Regulation: Understanding the Role of Regulation and Self-Regulation in a "Post-Regulatory" World*, "Current Legal Problems" 2001, nr 54.
4. Boyer R., *La Théorie de la regulation. Une analyse critique*, La Découverte, Paris 1986.

⁵⁹¹ Panasiuk. A., Michalska K., Wolska A., *Polityka turystyczna krajów Unii Europejskiej w zakresie oddziaływania na nierówności społeczne*, Zeszyty Naukowe Polskiego Towarzystwa Ekonomicznego w Zielonej Górze 2016, nr 4, s. 177-190.

5. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/2302 z dnia 25 listopada 2015 roku w sprawie imprez turystycznych i powiązanych usług turystycznych, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L 326, tom 58.
6. Firlit-Fesnak G., Szyłko-Skoczny M. (red.), *Polityka społeczna*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007.
7. Gaczek W., *Zarządzanie w gospodarce przestrzennej*, Wydawnictwo Branta, Bydgoszcz – Poznań 2003.
8. Goczek Ł., *Zglobalizowane państwo regulacji w: Wyzwania gospodarki globalnej*, Prace i Materiały Instytutu Handlu Zagranicznego nr 31, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Sopot 2012.
9. González F., *Bank regulation and risk-taking incentives: An international comparison of bank risk*, "Journal of Banking and Finance" 2005, nr 29(5).
10. Gospodarek J., *Prawo w turystyce i rekreacji*, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 2009.
11. Gospodarek J., *Projektowana dyrektywa turystyczna a przyszłość turystyki w Unii Europejskiej i w Polsce*, Rozprawy Naukowe Akademii Wychowania Fizycznego we Wrocławiu 2014, nr 46.
12. Kopycińska D. (red.), *Zakres i formy interwencjonizmu państwowego we współczesnych systemach gospodarczych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2006.
13. Majone G., *The Rise of the Regulatory State in Europe*, „West European Politics” 1994, No. 17.
14. Markowski K., *Rola państwa w gospodarce rynkowej*, PWE, Warszawa 1992.
15. McGuigan J. R., Moyer R. Ch., deB Harris F. H., *Managerial economics: Applications, strategy, and tactics*, South-Western, Mason 2008.
16. Panasiuk A., *Asymetria informacji na rynku turystycznym*, „Ekonomista” 2016, nr 5.
17. Panasiuk A., *Polityka turystyczna w oddziaływaniu na branżę turystyczną*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu nr 259, Wrocław 2012.
18. Panasiuk A., *Rynek turystyczny. Struktura. Procesy, Tendencje*, Difin, Warszawa 2019.
19. Panasiuk A. (red.), *Fundusze Unii Europejskiej w gospodarce turystycznej*, Difin, Warszawa 2014.
20. Panasiuk A. (red.), *Informacja turystyczna*, C.H. Beck, Warszawa 2010.
21. Panasiuk A. (red.), *Regulacja a orientacja marketingowa touroperatorów*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2017.
22. Panasiuk A., Michalska K., Wolska A., *Polityka turystyczna krajów Unii Europejskiej w zakresie oddziaływania na nierówności społeczne*, Zeszyty Naukowe Polskiego Towarzystwa Ekonomicznego w Zielonej Górze 2016, nr 4.
23. Rucińska D., *Badania rynku usług lotniczych. Istota, zakres, użyteczność, przykłady*, Zeszyty Naukowe nr 9, Polskie Towarzystwo Ekonomiczne, Kraków 2011.
24. Surdej A., *Determinanty regulacji administracyjnoprawnych w oddziaływaniu państwa na gospodarkę*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków 2006.
25. Szydło M., *Prawo konkurencji a regulacja sektorowa*, Oficyna Wolters Kluwer Business, Warszawa 2010.
26. Winiarski B. (red.), *Polityka gospodarcza*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006.
27. Wolak A., *Measuring Industry Specific Protection: Antidumping in the United States*, "National Bureau of Economic Research Working Paper Series" 1994, No. 4696.

Karolina Pawlak

Uniwersytet Przyrodniczy w Poznaniu, Wydział Ekonomiczno-Społeczny

Skutki włączenia w obszar unii celnej Unii Europejskiej dla polskiego handlu zagranicznego produktami rolno-spożywczymi – z perspektywy 15 lat po akcesji do UE

Streszczenie: Celem artykułu jest omówienie zmian, jakie dokonały się w polskim handlu zagranicznym produktami rolno-spożywczymi na skutek włączenia Polski w obszar Jednolitego Rynku Europejskiego i przyjęcia zasad Wspólnej Polityki Handlowej Unii Europejskiej. Dążąc do zidentyfikowania efektów kreacji i przesunięcia handlu, analizie poddano wartość i saldo obrotów oraz strukturę geograficzną wymiany. Zbadano także strukturę asortymentową polskiego handlu zagranicznego produktami rolno-spożywczymi oraz oszacowano poziom przewag komparatywnych w

handlu wewnątrzwspólnotowym i w wymianie z krajami spoza UE. Dowiedziono, że włączenie Polski w obszar Jednolitego Rynku Europejskiego i przyjęcie zasad Wspólnej Polityki Handlowej wywołało efekt kreacji i przesunięcia handlu. W okresie 15 lat członkostwa w UE udział obrotów wewnątrzwspólnotowych w polskim handlu zagranicznym produktami rolno-żywnościowymi ogółem zwiększył się do ponad 80%, a Polska umocniła się na pozycji eksportera netto artykułów rolno-spożywczych. Przy nieco ponad 7-krotnym wzroście wartości importu, wartość eksportu żywności zwiększyła się niemal 9-krotnie, a w handlu kluczowymi w strukturze wywozu grupami asortymentowymi (z wyjątkiem produktów będących jednocześnie przedmiotem importu niezbędnego) Polska uzyskiwała wysokie przewagi komparatywne oraz dodatnie i zwykle ulegające poprawie saldo obrotów. Osiągane przewagi komparatywne były więc źródłem korzystnej specjalizacji eksportowej i z tego punktu widzenia strukturę towarową polskiego handlu zagranicznego produktami rolno-spożywczymi w okresie poakcesyjnym można uznać za racjonalną.

Summary: The aim of the paper is to discuss changes in Polish foreign trade in agri-food products after joining the Single European Market and adopting the rules of the European Union trade policy. In order to identify both trade creation and trade diversion effects, the value and trade balance, as well as the geographical structure of trade were analysed. Commodity structure of Polish foreign trade in agri-food products, and the level of comparative advantages in intra-EU trade and in trade with non-EU countries were also examined. It was proved that Poland's accession to the Single European Market and adoption of the rules of the EU trade policy caused both trade creation and trade diversion effects. During the 15 years of membership in the EU, the share of intra-EU trade in total Polish foreign trade in agri-food products increased to over 80% and Poland strengthened its position as a net exporter of agri-food products. With a slightly more than 7-fold increase in the value of import, the value of agri-food export increased nearly 9-fold, while in trade in key exported product groups (except for products that are necessarily the subject of import) Poland attained high comparative advantages and a positive, frequently improving trade balance. Therefore, the comparative advantages were the source of favourable export specialisation and from this point of view the commodity structure of Polish foreign trade in agri-food products after accession to the EU can be considered the rational one.

Słowa kluczowe: unia celna, eksport, import, handel wewnątrzwspólnotowy, handel z krajami trzecimi, produkty rolno-spożywcze, przewagi komparatywne, specjalizacja eksportowa, Polska, UE

Key words: customs union, export, import, intra-EU trade, extra-EU trade, agri-food products, comparative advantages, export specialisation, Poland, the EU

Wstęp

We współczesnej ekonomii przeważa nurt liberalny propagujący ideę wolności w życiu gospodarczym, społecznym i politycznym, który jednak nie oponuje przeciwko ingerencji państwa w gospodarkę. Współczesna teoria wolnego handlu nawiązuje natomiast do koncepcji ekonomii klasycznej, w myśl której wolna wymiana handlowa pozwala na uniknięcie strat w efektywności gospodarowania, wiążących się z protekcjonizmem. W tym kontekście istotną kwestią staje się dążenie do znoszenia wszelkich ograniczeń w handlu międzynarodowym, a przez to do jego harmonijnego rozwoju. Alternatywą dla przeżywającej kryzys multilateralnej liberalizacji wymiany handlowej na forum Światowej Organizacji Handlu (WTO), są inicjatywy dążące do uwalniania handlu między sygnatariuszami preferencyjnych umów handlowych o zasięgu regionalnym. Choć w odróżnieniu od opartej na zasadzie niedyskryminacji wielostronnej liberalizacji handlu, liberalizacja regionalna (a także bilateralna) ma zawsze charakter preferencyjny i pociąga za sobą zróżnicowane traktowanie przez dany kraj różnych uczestników wymiany międzynarodowej⁵⁹², to w odniesieniu do handlu artykułami rolno-spożywczymi, skuteczniejsze w wyswabzaniu wymiany okazywały się jak dotąd właśnie porozumienia regionalne⁵⁹³.

Obniżenie protekcji celnej prowadzi do istotnych przeobrażeń w strukturze handlu zagranicznego. Eliminowanie utrudnień w handlu może następować w drodze utworzenia strefy wolnego handlu lub włączenia w obszar unii celnej, charakteryzującej się zniesieniem wszelkich barier taryfowych i pozataryfowych w handlu między krajami ją tworzącymi, a także prowadzeniem wspólnej polityki celnej w stosunku do państw trzecich⁵⁹⁴. Z dniem akcesji do UE Polska przystąpiła do unii celnej UE, a funkcjonowanie w ramach Jednolitego Rynku Europejskiego (JRE) zapewniło swobodę przepływu towarów, osób, kapitału oraz świadczenia usług w obrocie między Polską i pozostałymi państwami członkowskimi UE. Zmiany regulacji wymiany handlowej po włączeniu Polski w struktury UE wynikały również z przyjęcia wszystkich instrumentów i zasad Wspólnej Polityki Handlowej (WPH) wobec państw trzecich, w tym przede wszystkim Wspólnej Taryfy Celnej (WTC), instrumentów pozataryfowych i rozbudowanego systemu umów z partnerami handlowymi spoza rynku wewnętrznego. W rezultacie, polscy przedsiębiorcy zyskali takie same warunki udziału w handlu międzynarodowym, poziom ochrony celnej oraz możliwości korzystania z instrumentów wsparcia eksportu jak eksporterzy z pozostałych krajów UE. W sposób szczególny zmiany instytucjonalnych uwarunkowań wymiany

⁵⁹² Preferencyjny dostęp do rynku krajowego uzyskują sygnatariusze danej umowy handlowej, natomiast pozostałe państwa są traktowane dyskryminacyjnie.

⁵⁹³ J. H. Grant, D. M. Lambert, *Do Regional Trade Agreements Increase Members' Agricultural Trade?*, American Journal of Agricultural Economics, 2008, vol. 90, No. 3, s. 765-782.

⁵⁹⁴ A. Z. Nowak, *Unia celna jako podstawowy etap integracji europejskiej*, [w:] Europeistyka w zarysie, A. Z. Nowak, D. Milczarek (red.), PWE, Warszawa 2006.

handlowej dotyczyły handlu artykułami rolnymi, który w okresie przedakcesyjnym, na mocy Układu Europejskiego ustanawiającego stowarzyszenie między Rzeczpospolitą Polską, z jednej strony, a Wspólnotami Europejskimi i ich Państwami Członkowskimi, z drugiej strony, podlegał jedynie ograniczonej i selektywnej liberalizacji⁵⁹⁵, co oznaczało, że nie obejmowała ona wszystkich towarów, a jedynie niektóre z nich, i polegała na częściowej, a nie całkowitej redukcji barier handlowych. Stąd, celem artykułu jest omówienie zmian, jakie dokonały się w polskim handlu zagranicznym produktami rolno-spożywczymi na skutek włączenia Polski w obszar Jednolitego Rynku Europejskiego i przyjęcia zasad Wspólnej Polityki Handlowej Unii Europejskiej.

Uwagi metodyczne

W badaniach wykorzystano dane statystyczne pochodzące z bazy ComExt, ujętej w zasobach Urzędu Statystycznego Unii Europejskiej (Eurostat). Analizą objęto 24 grupy produktów rolno-spożywczych, wyodrębnione według Nomenklatury Zharmonizowanego Systemu Oznaczania i Kodowania Towarów (HS). Dążąc do zidentyfikowania statycznych efektów włączenia Polski w obszar unii celnej UE, analizie poddano wartość i saldo obrotów oraz strukturę geograficzną wymiany. Zbadano także strukturę asortymentową polskiego handlu zagranicznego artykułami rolno-spożywczymi oraz oszacowano poziom przewag komparatywnych w handlu wewnątrzwspólnotowym oraz w wymianie z krajami spoza UE w latach 2003 i 2018, a więc w roku bezpośrednio poprzedzającym akcesję do UE oraz po 15 latach od tego wydarzenia.

W analizie przewag komparatywnych wykorzystano: wskaźnik ujawnionych przewag komparatywnych w eksporcie Balassy (*Revealed Comparative Advantage* – RCA), wskaźnik ujawnionej konkurencyjności Vollratha (*Revealed Competitiveness* – RC), wskaźnik ujawnionych symetrycznych przewag komparatywnych (*Revealed Symmetric Comparative Advantage* – RSCA) oraz wskaźnik specjalizacji eksportowej Lafaya (*Trade Balance Index* – TBI). Wskaźnik ujawnionych przewag komparatywnych w eksporcie Balassy (RCA) stanowi relację udziału eksportu analizowanego produktu w handlu światowym/regionalnym do udziału eksportu całego sektora w handlu światowym/regionalnym i jest wyznaczany według formuły⁵⁹⁶: $RCA_{ij} = RXA_{ij} = (X_{ij} / X_{ik}) / (X_{nj} / X_{nk})$, gdzie X – eksport, i – badany kraj, j – analizowany produkt/grupa produktów, k – wszystkie towary, n – kraj/kraje odniesienia. Wartości miernika RCA większe od jedności oznaczają korzystną sytuację konkurencyjną, a niższe sygnalizują brak przewag komparatywnych⁵⁹⁷. Słabością indeksu Balassy jest szacowanie przewag komparatywnych tylko na podstawie wartości eksportu. Dlatego, dla zobiektywizowania analizy, wyznaczono także wskaźnik ujawnionej konkurencyjności Vollratha (RC), który będąc różnicą logarytmów naturalnych indeksu ujawnionych przewag komparatywnych w eksporcie ($RCA = RXA$) i wyznaczanego w sposób analogiczny wskaźnika ujawnionych przewag komparatywnych w imporcie (RMA), uwzględnia jednocześnie sytuację importową i eksportową danego kraju⁵⁹⁸: $RC_{ij} = \ln(RXA_{ij}) - \ln(RMA_{ij})$. Dodatnia wartość wskaźnika RC wskazuje na przewagę konkurencyjną, a ujemna na odpowiednio niekorzystną sytuację konkurencyjną.

Z uwagi na niesymetryczny rozkład i brak skończonej górnej granicy wskaźnika RCA, powstało kilka modyfikacji jego formuły, dających rozkład symetryczny⁵⁹⁹. Korektę RCA, prowadzącą do zdefiniowania wskaźnika ujawnionych symetrycznych przewag komparatywnych (RSCA), wykonali K. Laursen⁶⁰⁰ oraz B. Dalum, K. Laursen i G. Villumsen⁶⁰¹. Wskaźnik RSCA jest obliczany według formuły: $RSCA_{ij} = (RCA_{ij} - 1) / (RCA_{ij} + 1)$ i może się zawierać w przedziale $[-1, 1]$, przy czym wartości mniejsze od zera oznaczają brak przewagi komparatywnej, a większe istnienie takiej przewagi. Chociaż zdaniem L. De Benedictis i M. Tamberiego⁶⁰², taka transformacja wskaźnika Balassy nie przynosi korzyści

⁵⁹⁵ W przeciwieństwie do wyrobów przemysłowych, w odniesieniu do których zakładano utworzenie strefy wolnego handlu maksymalnie w ciągu 10 lat od daty wejścia w życie handlowej części Układu Europejskiego, czyli tzw. Umowy przejściowej – Interim Agreement (art. 7 Układu Europejskiego). Z uwagi na to, że kompetencje w zakresie polityki handlowej znajdują się w wyłącznej gestii UE, Umowa przejściowa, na podstawie uproszczonej procedury ratyfikacyjnej, weszła w życie 1 marca 1992 roku, a pozostałe postanowienia Układu 1 lutego 1994 roku. E. Kawecka-Wyrzykowska, E. Synowiec, *Układ Europejski i ocena jego funkcjonowania*, [w:] Unia Europejska. Przygotowania Polski do członkostwa, E. Kawecka-Wyrzykowska, E. Synowiec (red.), IKCHZ, Warszawa 2001.

⁵⁹⁶ B. Balassa, *Trade Liberalisation and "Revealed" Comparative Advantage*, The Manchester School, 1965, vol. 33, No. 2, s. 99-123.

⁵⁹⁷ B. Balassa, *Trade Liberalisation...*, op. cit.; J. Peterson, *Export shares and revealed comparative advantage. A study of international travel*, "Applied Economics", 1988, vol. 20, No. 3, s. 351-365.

⁵⁹⁸ T. L. Vollrath, *Competitiveness and Protection in World Agriculture*, Agriculture Information Bulletin No. 567, U.S. Department of Agriculture, Economic Research Service, Washington D.C. 1989.

⁵⁹⁹ K. Posłuszny, *Konkurencyjność międzynarodowa jako miara skuteczności restrukturyzacji przemysłu*, *Ekonomia Menedżerska*, 2011, nr 9, s. 49-61.

⁶⁰⁰ K. Laursen, *Revealed Comparative Advantage and the Alternatives as Measures of International Specialisation*, DRUID Working Paper No. 98-30, Danish Research Unit for Industrial Dynamics, Copenhagen Business School, Department of Industrial Economics and Strategy, Copenhagen 1998.

⁶⁰¹ B. Dalum, K. Laursen, G. Villumsen, *Structural Change in OECD Export Specialisation Patterns: de-specialisation and 'stickiness'*, *International Review of Applied Economics*, 1998, vol. 12, No. 3, s. 423-443.

⁶⁰² L. De Benedictis, M. Tamberi, *A note on the Balassa Index of Revealed Comparative Advantage*, *Universita' Politecnica delle Marche Working Paper No. 158*, 2002, <https://ideas.repec.org/p/anc/wpaper/158.html>, dostęp: 11.10.2017.

interpretacyjnych, łącznie ze wskaźnikiem specjalizacji eksportowej Lafaya (TBI) może być użyteczna do zbudowania macierzy, pozwalającej syntetycznie ocenić pozycję konkurencyjną poszczególnych krajów w handlu określonymi produktami lub grupami produktów na wybranych rynkach odniesienia⁶⁰³. Wskaźnik TBI przyjmuje wartości w przedziale $[-1, 1]$ i ustala się go zgodnie ze wzorem⁶⁰⁴: $TBI_{ij} = (X_{ij} - M_{ij}) / (X_{ij} + M_{ij})$. Dodatnie wartości wskaźnika oznaczają specjalizację eksportową badanego kraju i są zazwyczaj wyrazem nadwyżki bilansu handlowego, z kolei ujemne świadczą o braku specjalizacji i zajmowanej przez dany kraj pozycji importera netto określonego produktu lub grupy produktów. W zależności od poziomu posiadanych przewag komparatywnych (RSCA) i stopnia realizowanej specjalizacji eksportowej (TBI), macierz Widodo pozwala wyróżnić cztery warianty pozycji konkurencyjnej danego kraju (rys. 1).

Rysunek 1. Pozycjonowanie produktów według poziomu przewag komparatywnych i stopnia specjalizacji eksportowej metodą Widodo

RSCA > 0	Grupa B Przewagi komparatywne Importer netto (RSCA > 0 i TBI < 0)	Grupa A Przewagi komparatywne Eksporter netto (RSCA > 0 i TBI > 0)
RSCA < 0	Grupa D Brak przewag komparatywnych Importer netto (RSCA < 0 i TBI < 0)	Grupa C Brak przewag komparatywnych Eksporter netto (RSCA < 0 i TBI > 0)
	TBI < 0	TBI > 0

Źródło: (T. Widodo, *Comparative Advantage: Theory, Empirical Measures and Case Studies*, Review of Economic and Business Studies, 2009, No. 4, s. 57-81).

Stosując metodę Widodo, w toku postępowania badawczego dokonano pozycjonowania wybranych produktów rolno-żywnościowych na podstawie wartości obrotów handlowych z 2003 i 2018 roku⁶⁰⁵, co pozwoliło na ocenę długookresowej zdolności do konkurowania sektora rolno-spożywczego Polski w handlu wewnątrzwspólnotowym oraz na rynkach poza UE i uzyskanie odpowiedzi na pytanie: czy zmiany struktury asortymentowej wymiany kształtowały się zgodnie z zasadą kosztów komparatywnych i czy z tego punktu widzenia można je uznać za racjonalne.

Statyczne efekty utworzenia unii celnej

Teorię unii celnej, definiowaną przez Lipseya jako gałąź teorii cel, która zajmuje się skutkami geograficznego zróżnicowania zmian w barierach handlowych⁶⁰⁶, rozwinął Viner. Zakwestionował on wcześniejsze poglądy na temat skutków regionalnych preferencji celnych, głoszące, że wolny handel maksymalizuje dobrobyt światowy, natomiast unia celna przez redukcję cel między krajami do niej należącymi jest krokiem w kierunku wolnego handlu, przez co przyczynia się do wzrostu dobrobytu, nawet jeśli nie zawsze prowadzi do jego maksymalizacji⁶⁰⁷. Viner dowiódł, że unia celna z jednej strony zmierza do wewnętrznej liberalizacji handlu, a w konsekwencji do zintensyfikowania współpracy gospodarczej i wymiany handlowej między krajami do niej należącymi, a z drugiej oznacza protekcjonizm wobec krajów spoza unii i osłabienie łączących z nimi więzi gospodarczych, w tym ograniczenie strumieni handlu⁶⁰⁸. W zależności od tego, która z tych tendencji przeważa można mówić o korzystnych lub szkodliwych z punktu widzenia dobrobytu zainteresowanych krajów i reszty świata skutkach unii celnej. Zdaniem Vinera, nie można więc jednoznacznie formułować opinii o pozytywnym wpływie unii celnej na dobrobyt, abstrahując od konkretnych przypadków. Podobną konkluzję o pozytywnym efekcie netto preferencyjnego porozumienia handlowego pojawiającym się wówczas, gdy zmiany w kierunku wolnego handlu przeważają nad dążeniami w kierunku protekcjonizmu wysunął Meade⁶⁰⁹, a potwierdzili ją Lipsey i Lancaster⁶¹⁰, w oparciu o teorię rozwiązania „drugiego po najlepszym” (*theory of the second best*). Teoria ta zajmuje się tzw. sytuacjami suboptymalnymi, w których nie są spełnione wszystkie warunki optymalności

⁶⁰³ T. Widodo, *Comparative Advantage: Theory, Empirical Measures and Case Studies*, Review of Economic and Business Studies, 2009, No. 4, s. 57-81.

⁶⁰⁴ G. Lafay, *The Measurement of Revealed Comparative Advantages*, [w:] International Trade Modeling, M. G. Dagenais, P. A. Muet (red.), Chapman & Hill, London 1992.

⁶⁰⁵ Analizę wykonano dla grup asortymentowych, których udział w strukturze eksportu wewnątrzwspólnotowego lub do krajów trzecich w co najmniej jednym roku objętym badaniem wynosił 5% lub więcej.

⁶⁰⁶ R. G. Lipsey, *The Theory of Customs Unions: A General Survey*, The Economic Journal, 1960, vol. 70, No. 279, s. 496-513.

⁶⁰⁷ Ibidem.

⁶⁰⁸ J. Viner, *The Customs Union Issue*, Carnegie Endowment for International Peace, New York 1950.

⁶⁰⁹ J. E. Meade, *The Theory of Customs Unions*, North-Holland Publishing Company, Amsterdam 1955.

⁶¹⁰ R. G. Lipsey, K. Lancaster, *The General Theory of Second Best*, The Review of Economic Studies, 1956, vol. 24, No. 1, s. 11-32.

w sensie Pareto zapewniające osiągnięcie maksimum dobrobytu. Ponieważ naruszenie warunków Pareto dotyczy zarówno sytuacji przed utworzeniem unii celnej, kiedy cła były powszechnie stosowane, jak i samej unii, gdzie dopuszcza się stosowanie taryf celnych wobec krajów trzecich, przypadek preferencyjnego handlu można uznać za przykład rozwiązania „drugiego po najlepszym”.

Efekty ekonomiczne preferencyjnego handlu można opisać posługując się pojęciami efektu kreacji (*trade creation*) i przesunięcia (*trade diversion*) handlu⁶¹¹. Kreacja handlu wyraża się we wzroście wolumenu wzajemnych obrotów krajów, które utworzyły unię celną. Nowe strumienie handlu są tworzone na bazie bardziej efektywnej i zgodnej z rozkładem przewag komparatywnych specjalizacji na obszarze zintegrowanym, ponieważ mniej efektywna (droższa) produkcja krajowa zostaje zastąpiona tańszym importem z kraju partnerskiego, który w wyniku zniesienia ceł może pogłębić specjalizację i rozszerzyć skalę eksportu. Efektowi kreacji handlu towarzyszą efekt produkcyjny i konsumpcyjny. Pierwszy polega na zastępowaniu drogiej produkcji krajowej przez tańszy import z kraju partnerskiego i zwiększeniu efektywności alokacji zasobów na całym terytorium objętym preferencjami, co w kraju mniej efektywnym przybiera postać uwolnienia zasobów z produkcji antyimportowej i lepszego ich wykorzystania w innych dziedzinach wytwarzania. Drugi można natomiast zdefiniować jako wzrost całkowitej konsumpcji danego produktu w wyniku spadku cen krajowych do poziomu ceny unii celnej, w rezultacie czego, przy określonym poziomie dochodów nominalnych, zwiększa się efektywny popyt i dobrobyt konsumentów⁶¹². Przesunięcie handlu to z kolei, wywołane relatywną zmianą cen i podążającym za nią procesem substytucji, zjawisko zastępowania tańszego importu z bardziej efektywnych krajów spoza unii celnej importem od mniej efektywnych i droższych, ale traktowanych preferencyjnie dostawców z kraju partnerskiego, co znajduje odzwierciedlenie w zwiększaniu udziału krajów, które ograniczają względem siebie protekcję celną w ich handlu ogółem, kosztem malejącego udziału krajów nieobjętych takimi ograniczeniami. Wynika z tego, że u podstaw zmiany struktury geograficznej handlu państw członkowskich unii celnej leży zróżnicowanie skali trudności w dostępie do rynku⁶¹³.

Viner, analizując preferencyjny handel wyłącznie z punktu widzenia produkcji, uważał efekt kreacji, utożsamiający realokację produkcji z droższego do tańszego kraju członkowskiego unii celnej, za korzystny, a efekt przesunięcia, ilustrujący realokację produkcji z tańszego kraju trzeciego do droższego kraju członkowskiego, za szkodliwy⁶¹⁴. Meade, Gehrels i Lipsey, wprowadzając do teorii unii celnej pojęcie efektu konsumpcyjnego, podważyli jednoznacznie negatywną ocenę efektu przesunięcia handlu⁶¹⁵. Z ich rozważań wynika, że wpływ efektu przesunięcia na dobrobyt uczestniczących w unii celnej krajów jest wypadkową dwóch sprzecznych tendencji: zastąpienia tańszego źródła dostaw droższym, co powoduje obniżenie dobrobytu, a także poprawy struktury konsumpcji, co z kolei przyczynia się do wzrostu dobrobytu. Lipsey dowiódł, że udział w unii celnej, w której wystąpi wyłącznie efekt przesunięcia handlu, na skutek poprawy struktury konsumpcji, może zwiększyć dobrobyt kraju doświadczającego przesunięcia importu, a co więcej – przynajmniej teoretycznie – tej poprawie nie musi towarzyszyć pogorszenie sytuacji ani w kraju partnerskim ani w żadnym z pozostałych krajów na świecie⁶¹⁶.

Zmiany wolumenu i struktury obrotów handlowych produktami rolno-spożywczymi po akcesji Polski do UE

Włączenie Polski w obszar JRE oraz przyjęcie wspólnotowego *acquis communautaire* w dziedzinie polityki handlowej wywołało wyraźne ożywienie wymiany handlowej produktami rolno-żywnościowymi. W latach 2003-2018 wartość eksportu artykułów rolno-spożywczych z Polski zwiększyła się ponad 7-krotnie, a importu 5,5-krotnie, osiągając w ostatnim badanym roku odpowiednio 29,3 mld euro oraz 19,7 mld euro (tab. 1). Uzyskana nadwyżka obrotów handlowych wyniosła 9,6 mld euro i była ponad 21-krotnie większa niż w roku poprzedzającym akcesję do UE. Dynamiczny wzrost wartości wymiany handlowej wynikał przede wszystkim z wywołanej redukcją barier handlowych intensyfikacji obrotów w ramach JRE, w początkowym okresie członkostwa powodowanej także znacznie lepszym niż się spodziewano przygotowaniem przemysłu rolno-spożywczego do działania na JRE, dobrą znajomością unijnych reguł

⁶¹¹ J. Viner, *The Customs Union...*, op. cit. Interesujące empiryczne analizy wpływu najważniejszych w skali świata regionalnych porozumień handlowych na wolumen obrotów rolnych krajów w nich uczestniczących przeprowadzili m.in. Lambert i McKoy oraz Sun i Reed. D. Lambert, S. McKoy, *Trade Creation and Diversion Effects of Preferential Trade Associations on Agricultural and Food Trade*, Journal of Agricultural Economics, 2009, vol. 60, No. 1, s. 17-39; L. Sun, M. R. Reed, *Impacts of Free Trade Agreements on Agricultural Trade Creation and Trade Diversion*, American Journal of Agricultural Economics, 2010, vol. 92, No. 5, s. 1351-1363.

⁶¹² A. Zielińska-Głębocka, *Wprowadzenie do ekonomii międzynarodowej. Teoria handlu i polityki handlowej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 1998.

⁶¹³ A. M. El-Agraa, A. Jones, *Theory of Customs Union*, Philip Allan Publishers Limited, Oxford 1981; A. Zielińska-Głębocka, *Wprowadzenie do ekonomii międzynarodowej...*, op. cit.; M. Bijak-Kaszuba, *Regionalna liberalizacja handlu międzynarodowego a zmiany strukturalne zagranicznych obrotów towarowych kraju uczestniczącego (na przykładzie Polski)*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2003; P. Bożyk, *Międzynarodowe stosunki ekonomiczne*, PWE, Warszawa 2008.

⁶¹⁴ J. Viner, *The Customs Union...*, op. cit.

⁶¹⁵ J. E. Meade, *The Theory of...*, op. cit.; F. Gehrels, *Customs Union from a Single-Country Viewpoint*, The Review of Economic Studies, 1956, vol. 24, No. 1, s. 61-64; R. G. Lipsey, *The Theory of Customs Unions: Trade Diversion and Welfare*, Economica. New Series, 1957, vol. 24, No. 93, s. 40-46.

⁶¹⁶ R. G. Lipsey, *The Theory of Customs Unions...*, op. cit.

i procedur obowiązujących w handlu wewnątrzwspólnotowym oraz szybkim uzyskaniem certyfikatów upoważniających do sprzedaży na rynki UE⁶¹⁷. Wartość wywozu produktów rolno-żywnościowych z Polski na rynki pozostałych państw członkowskich UE zwiększyła się w analizowanym okresie prawie 9-krotnie, a przywozu około 7-krotnie, przy notowanym jednocześnie ponad 4-krotnym wzroście wartości eksportu na rynki państw trzecich i niespełna 3-krotnym wzroście wartości importu spoza UE. Z największą siłą efekt kreacji handlu wewnątrzwspólnotowego ujawnił się w pierwszych latach członkostwa Polski w UE. Po obserwowanym w latach 2004 i 2005, około 40-procentowym wzroście wpływów z tytułu eksportu w porównaniu z latami poprzednimi, w latach 2006 i 2007 tempo wzrostu eksportu na rynki pozostałych krajów UE wynosiło około 20% w skali roku, a w latach kolejnych zmniejszało się od 15% w roku 2008 do niespełna 6% w roku 2018 w stosunku do lat poprzednich (tab. 2). Spadkowa dynamika wzrostu obrotów handlowych wystąpiła także po stronie importu. Jednak tempo wzrostu wymiany z krajami trzecimi do chwili ujawnienia się światowego kryzysu ekonomiczno-finansowego w latach 2008-2009 było mniejsze niż w handlu w ramach JRE. Spowodowało to, że w latach 2003-2009 udział państw UE w polskim handlu rolno-spożywczym ogółem systematycznie zwiększał się (tab. 1). Wywołane kryzysem spowolnienie gospodarcze, pociągające za sobą spadek popytu wewnętrznego w krajach Europy Zachodniej, sprawiło, że w 2009 roku, mimo osłabienia złotego w stosunku do euro i dolara amerykańskiego, dynamika polskiego handlu zagranicznego produktami rolno-żywnościowymi uległa spowolnieniu – wartość eksportu zmniejszyła się o około 2%, a importu – o niemal 10% w stosunku do roku 2008. Była to jednak sytuacja przejściowa i już w 2010 roku, wraz z ożywieniem gospodarczym, które determinowało wzrost popytu konsumpcyjnego oraz na skutek wyższych cen transakcyjnych, odnotowano dalszą poprawę wyników handlowych. W 2010 roku wpływy z eksportu artykułów rolno-spożywczych z Polski wyniosły 13,5 mld euro, a wydatki z tytułu zagranicznych zakupów żywności – 10,9 mld euro, tj. 18% więcej niż przed rokiem (tab. 1 i 2). Wzrostowa tendencja wartości obrotów handlowych w sektorze rolno-spożywczym utrzymywała się do końca badanego okresu, przy czym impuls jaki dało do rozwoju wymiany handlowej przystąpienie Polski do UE powoli wygasł. Choć efekt kreacji handlu wywołany włączeniem w obszar unii celnej tracił na sile, udział handlu wewnątrzwspólnotowego w handlu produktami rolno-żywnościowymi ogółem zwiększał się. W 2018 roku wyniósł nieco ponad 82% w eksporcie i 81% w imporcie, tj. odpowiednio o 13 i 18 punktów procentowych więcej niż bezpośrednio przed przystąpieniem do UE (tab. 3). Przesunięcie w strukturze handlu następowało głównie w kierunku wymiany ze starymi krajami członkowskimi UE (UE-15) kosztem obrotów z państwami WNP. W 2018 roku udział krajów UE-15 w polskim eksporcie rolno-żywnościowym ogółem wynosił 63%, a państw WNP 5% w stosunku do odpowiednio 51% i 14% w 2003 roku. Należy wskazać, że rosnący udział eksportu do krajów o ugruntowanej gospodarce rynkowej świadczył o zwiększających się zdolnościach polskiej gospodarki żywnościowej do konkurencyjności na rynkach zagranicznych⁶¹⁸.

Zmiany dynamiki obrotów handlowych znajdowały odzwierciedlenie w stanie bilansu handlowego sektora rolno-spożywczego. Począwszy od 2003 roku, kiedy po raz pierwszy od 10 lat pojawiło się dodatnie, sięgające niemal 450 mln euro saldo bilansu handlowego, Polska zajmowała pozycję eksportera produktów rolno-żywnościowych, a pomijając lata 2008 i 2016, wartość uzyskiwanej nadwyżki handlowej zwiększała się, pełniąc rolę czynnika równoważącego deficyt handlu towarowego ogółem (tab. 1). Efekt kreacji handlu z państwami UE spowodował też wzrost znaczenia obrotów rolnych w całości wymiany zagranicznej Polski. W latach 2003-2018 udział eksportu produktów rolnych i żywnościowych w eksporcie ogółem zwiększył się o blisko 5 punktów procentowych, z 8,4% do 13,3%, a udział importu artykułów rolno-spożywczych w całkowitym imporcie towarowym Polski wzrósł z niespełna 6% w 2003 roku do 8,7% w 2018 roku. W związku z powyższym można stwierdzić, że zgodnie z przewidywaniami formułowanymi w latach 90-tych XX wieku, możliwości wzrostu udziału eksportu rolnego w stosunku do całości eksportu były uzależnione od zakresu i tempa integracji gospodarki Polski z gospodarką UE⁶¹⁹. Po akcesji do UE eksport stał się istotnym czynnikiem determinującym poziom równowagi na rynkach rolnych i wpływającym na sytuację w wielu branżach przemysłu

⁶¹⁷ W. Poczta, Ł. Hardt, *Skutki integracji Polski z UE dla rolnictwa i obszarów wiejskich – próba oceny*, [w:] Polska w Unii Europejskiej – doświadczenia pierwszego roku członkostwa, UKiE, Warszawa 2005.

⁶¹⁸ M. Wigier, *Handel zagraniczny z UE oraz krajami kandydującymi przed i po integracji*, Przemysł Spożywczy, 2003, tom 57, nr 8, s. 12-16.

⁶¹⁹ W. Poczta, *Rolnictwo polskie w aspekcie integracji ze Wspólnotami Europejskimi*, Biała Księga Polska – Unia Europejska, Opracowania i Analizy, Seria Gospodarka, Zeszyt 6, Urząd Rady Ministrów, Biuro ds. Integracji Europejskiej oraz Pomocy Zagranicznej, Warszawa 1993.

Tabela 1. Obroty polskiego handlu zagranicznego w latach 2003-2018

Wyszczególnienie	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Handel ogółem (mln euro)																
Eksport	47 526	60 332	71 889	88 229	102 259	115 895	97 865	120 483	135 558	144 282	154 344	165 715	179 533	184 171	207 385	220 657
Import	60 354	72 109	81 697	101 138	120 912	141 966	107 155	134 306	151 291	154 934	156 319	168 366	177 182	180 285	206 821	225 690
Saldo	-12 827	-11 777	-9 807	-12 909	-18 652	-26 072	-9 289	-13 823	-15 733	-10 652	-1 975	-2 651	2 351	3 886	565	-5 033
Handel rolno-spożywczy ogółem (mln euro)																
Eksport	4 003	5 302	7 202	8 613	10 135	11 639	11 462	13 524	15 101	17 999	20 347	21 872	23 882	24 253	27 910	29 295
Import	3 557	4 455	5 521	6 509	8 105	10 233	9 268	10 936	12 526	13 636	14 254	15 128	16 067	17 231	19 353	19 745
Saldo	447	846	1 681	2 104	2 031	1 406	2 194	2 589	2 576	4 362	6 093	6 744	7 815	7 022	8 556	9 550
Wewnątrzwspólnotowy handel artykułami rolno-spożywczymi (mln euro)																
Eksport	2 765	3 951	5 526	6 830	8 237	9 502	9 311	10 780	11 891	13 923	15 948	17 388	19 607	19 719	22 784	24 073
Import	2 239	3 259	4 298	5 001	6 345	8 312	7 594	8 953	10 195	10 960	11 718	12 321	12 954	14 045	15 716	15 993
Saldo	526	693	1 228	1 829	1 892	1 190	1 717	1 827	1 695	2 963	4 229	5 067	6 653	5 674	7 067	8 080
Udział obrotów rolno-spożywczych w obrotach ogółem (%)																
Eksport	8,4	8,8	10,0	9,8	9,9	10,0	11,7	11,2	11,1	12,5	13,2	13,2	13,3	13,2	13,5	13,3
Import	5,9	6,2	6,8	6,4	6,7	7,2	8,6	8,1	8,3	8,8	9,1	9,0	9,1	9,6	9,4	8,7
Udział wewnątrzwspólnotowego handlu artykułami rolno-spożywczymi w handlu rolno-spożywczym ogółem (%)																
Eksport	69,1	74,5	76,7	79,3	81,3	81,6	81,2	79,7	78,7	77,4	78,4	79,5	82,1	81,3	81,6	82,2
Import	63,0	73,1	77,8	76,8	78,3	81,2	81,9	81,9	81,4	80,4	82,2	81,4	80,6	81,5	81,2	81,0

Źródło: (Comext-Eurostat, <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/newxtweb/mainxtnet.do>, dostęp: 28.09.2019; obliczenia własne).

Tabela 2. Dynamika polskiego handlu zagranicznego produktami rolno-spożywczymi w latach 2003-2018 (rok poprzedni=100)

Lata	Eksport			Import		
	Ogółem	Wewnątrzwspólnotowy	Do krajów trzecich	Ogółem	Wewnątrzwspólnotowy	Z krajów trzecich
2004	132,4	142,9	109,1	125,3	145,5	90,8
2005	135,8	139,9	124,1	123,9	131,9	102,2
2006	119,6	123,6	106,4	117,9	116,4	123,3
2007	117,7	120,6	106,5	124,5	126,9	116,7
2008	114,8	115,4	112,6	126,3	131,0	109,2
2009	98,5	98,0	100,7	90,6	91,4	87,1
2010	118,0	115,8	127,5	118,0	117,9	118,4
2011	111,7	110,3	117,0	114,5	113,9	117,5
2012	119,2	117,1	126,9	108,9	107,5	114,8
2013	113,0	114,5	108,0	104,5	106,9	94,7
2014	107,5	109,0	101,9	106,1	105,1	110,7
2015	109,2	112,8	95,3	106,2	105,1	110,9
2016	101,6	100,6	106,0	107,2	108,4	102,3
2017	115,1	115,5	113,1	112,3	111,9	114,2
2018	105,0	105,7	101,9	102,0	101,8	103,2

Zródło: (jak pod tabelą 1).

Tabela 3. Struktura geograficzna polskiego handlu zagranicznego produktami rolno-spożywczymi w latach 2003 i 2018

Grupa krajów	Eksport					Import				
	2003		2018			2003		2018		
	mln euro	%	mln euro	%	2003=100	mln euro	%	mln euro	%	2003=100
UE	2 765	69,1	24 073	82,2	870,7	2 239	62,9	15 993	81,0	714,3
w tym UE-15	2 042	51,0	18 599	63,5	910,8	1 851	52,0	13 898	70,4	750,8
w tym UE-13	723	18,1	5 474	18,7	757,3	388	10,9	2 095	10,6	539,8
WNP	576	14,4	1 337	4,6	232,1	79	2,2	908	4,6	1149,4
NAFTA	198	4,9	647	2,2	326,8	102	2,9	453	2,3	444,1
EFTA	51	1,3	336	1,1	658,8	150	4,2	1 126	5,7	750,7
Pozostałe	413	10,3	2 902	9,9	702,4	987	27,7	1 265	6,4	128,1
Ogółem	4 003	100,0	29 295	100,0	731,8	3 557	100,0	19 745	100,0	555,1

Zródło: (jak pod tabelą 1).

spożywczego, w szczególności takich, jak przemysł rybny, tytoniowy, przetwórstwo kawy i herbaty oraz galanteria cukiernicza, które odznaczają się silną orientacją eksportową i sprzedają na rynkach zagranicznych ponad 50% produkcji. Ponadto, w przemyśle tytoniowym i cukierniczym, a także mięsnym, mleczarskim i warzywniczym eksport przyczynił się do przełamania wewnętrznej bariery popytowej, a import umożliwił nie tylko lepsze wykorzystanie potencjału produkcyjnego i poprawę konkurencyjności wielu branż (m.in. w przetwórstwie ryb, warzyw i owoców, kawy, kakao, czekolady i przypraw), ale również wzrost poziomu spożycia, poprawę jakości wyżywienia społeczeństwa i intensyfikację eksportu⁶²⁰.

W 2018 roku najważniejszymi pozycjami towarowymi w eksporcie produktów rolno-spożywczych z Polski były mięso i podroby, ryby i owoce morza, przetwory z mięsa i ryb, artykuły mleczarskie, przetwory ze zbóż, kakao i przetwory z kakao oraz tytoń i wyroby tytoniowe. Łącznie wymienione grupy asortymentowe zapewniały Polsce prawie 55% całości przychodów z tytułu eksportu żywności (tab. 4). Były to również grupy towarowe, których eksport po akcesji Polski do

⁶²⁰ K. Pawlak, *Zmiany w polskim handlu zagranicznym produktami rolno-spożywczymi po akcesji do Unii Europejskiej*, Zeszyty Naukowe Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie – Problemy rolnictwa światowego, tom 14(XXIX), zeszyt 2, s. 170-184; za: J. Seremak-Bulge, W. Łopaciuk, *Ogólna ocena polskiego handlu zagranicznego produktami rolno-spożywczymi w latach 1995-2009*, [w:] *Handel zagraniczny produktami rolno-spożywczymi w latach 1995-2009*, J. Seremak-Bulge (red.), Studia i monografie 152, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2011.

UE zwiększał się bardziej dynamicznie niż handel ogółem⁶²¹ (od ponad 8 razy w przypadku przetworów z mięsa i ryb oraz

⁶²¹ Z wyjątkiem produktów mleczarskich, których eksport wzrósł 7-krotnie.

Tabela 4. Struktura towarowa polskiego handlu zagranicznego produktami rolno-spożywczymi w latach 2003 i 2018

Produkty	Eksport				Import				Saldo	
	2003	2018			2003	2018			2003	2018
	mln euro		%	2003=100	mln euro		%	2003=100	mln euro	
Zwierzęta żywe	151,0	124,5	0,4	82,5	38,6	674,9	3,4	1 747,3	112,4	-550,3
Mięso i podroby jadalne	493,6	5 052,4	17,2	1 023,5	94,8	1 679,7	8,5	1 772,5	398,9	3 372,7
Ryby i skorupiaki, mięczaki i pozostałe bezkręgowce wodne	158,9	1 561,3	5,3	982,6	285,4	2 012,7	10,2	705,3	-126,5	-451,4
Produkty mleczarskie; jaja ptasie; miód naturalny	340,7	2 415,8	8,2	709,0	57,5	989,1	5,0	1 720,3	283,2	1 426,7
Produkty pochodzenia zwierzęcego, gdzie indziej niewymienione	92,2	324,8	1,1	352,4	115,8	269,8	1,4	233,0	-23,6	55,0
Drzewa żywe i pozostałe rośliny	57,1	189,6	0,6	331,7	92,9	372,2	1,9	400,7	-35,7	-182,6
Warzywa jadalne	376,1	1 114,5	3,8	296,3	126,3	797,6	4,0	631,6	249,9	316,9
Owoce i orzechy jadalne	401,2	1 108,1	3,8	276,2	516,8	1 784,1	9,0	345,2	-115,6	-676,0
Kawa, herbata, maté i przyprawy	48,2	504,5	1,7	1 046,4	179,7	691,7	3,5	384,9	-131,5	-187,2
Zboża	64,7	813,2	2,8	1 256,2	106,5	392,4	2,0	368,6	-41,7	420,8
Produkty przemysłu młynarskiego	47,3	307,7	1,1	651,0	70,7	222,4	1,1	314,6	-23,4	85,3
Nasiona i owoce oleiste	40,9	325,4	1,1	794,6	115,5	711,9	3,6	616,2	-74,6	-386,5
Szelak; gumy, żywice oraz pozostałe soki i ekstrakty roślinne	4,5	22,4	0,1	495,3	33,3	103,2	0,5	310,4	-28,7	-80,8
Materiały roślinne do wyplatania	3,2	1,9	0,0	59,7	2,1	40,1	0,2	1 869,2	1,0	-38,2
Tłuszcze i oleje pochodzenia zwierzęcego lub roślinnego	20,3	398,4	1,4	1 966,3	220,5	893,3	4,5	405,1	-200,2	-494,9
Przetwory z mięsa i ryb	199,9	1 692,5	5,8	846,6	49,0	235,5	1,2	480,7	150,9	1 457,0
Cukry i wyroby cukiernicze	193,3	701,2	2,4	362,8	79,7	369,6	1,9	463,9	113,6	331,6
Kakao i przetwory z kakao	177,7	1 517,2	5,2	853,6	241,2	1 118,8	5,7	463,9	-63,5	398,4
Przetwory ze zbóż	206,2	2 368,1	8,1	1 148,4	94,0	846,1	4,3	900,4	112,2	1 522,0
Przetwory z warzyw, owoców i orzechów	414,0	1 363,5	4,7	329,3	142,8	768,5	3,9	538,0	271,2	595,0
Różne przetwory spożywcze	254,5	1 839,2	6,3	722,8	276,5	1 155,7	5,9	417,9	-22,1	683,5
Napoje bezalkoholowe, alkoholowe i ocet	85,9	921,7	3,1	1 073,5	133,9	960,8	4,9	717,4	-48,1	-39,1
Pozostałości i odpady przemysłu spożywczego	98,4	1 256,5	4,3	1 277,2	423,7	1 875,5	9,5	442,7	-325,3	-619,0
Tytoń i przemysłowe namiastki tytoniu	73,3	3 370,7	11,5	4 600,4	59,6	779,1	3,9	1 307,7	13,7	2 591,6
Ogółem	4 003,2	29 295,2	100,0	731,8	3 556,7	19 744,8	100,0	555,1	446,5	9 550,4

Źródło: (jak pod tabelą 1).

kakao i przetworów z kakao do 46 razy w przypadku tytoniu i wyrobów tytoniowych). Wyluczając ryby i owoce morza, które jednocześnie były pierwszą pod względem wartości pozycją w imporcie produktów rolno-spożywczych do Polski, wszystkie one generowały dodatnie i rosnące względem 2003 roku saldo obrotów. W 2018 roku największą nadwyżkę, odpowiednio na poziomie 3,4 mld euro i 2,6 mld euro uzyskano w handlu mięsem i podrobami oraz tytoniem i wyrobami tytoniowymi, a łącznie w obrotach wskazanymi grupami asortymentowymi osiągnięto dodatni wynik bilansu handlowego na poziomie 10,8 mld euro, tj. o prawie 13% więcej niż w wymianie ogółem. W latach 2003-2018 wysoki, ponad 20-krotny wzrost wartości odnotowano także w wywozie tłuszczu i olejów, a ponad 10-krotny w eksporcie pozostałości i odpadów przemysłu spożywczego, zbóż, kawy, herbaty i przypraw oraz napojów bezalkoholowych i alkoholowych. Udział żadnej z tych grup towarowych w strukturze eksportu nie przekroczył jednak 4,5%.

Poza rybami i owocami morza do Polski sprowadzano głównie owoce i orzechy, mięso i podroby, kakao i przetwory z kakao oraz pozostałości i odpady przemysłu spożywczego. W 2018 roku na przywóz tych grup asortymentowych przeznaczono łącznie 43%, a uwzględniając w rachunku różne przetwory spożywcze prawie 50% ogółu wydatków na import żywności (tab. 4). W latach 2003-2018 w handlu rybami i owocami morza, owocami i orzechami oraz pozostałościami i odpadami przemysłu spożywczego pogłębiał się deficyt bilansu handlowego, który w ostatnim analizowanym roku największą wartość (676 mln euro) osiągał w wymianie produktami ogrodnictwa. W przeważającej mierze wynikał on z niezbędnego importu świeżych owoców uprawianych w innych strefach klimatycznych lub produkowanych w Polsce tylko sezonowo. Należy jednak podkreślić, że ze względu na wyraźne komplementarny charakter struktur gatunkowych eksportu i importu owoców, występujący w tym zakresie deficyt handlowy należy uznać za zjawisko pozytywne, świadczące o poszerzaniu oferty rynkowej i lepszym zaspokajaniu popytu zgłaszanego przez społeczeństwo dysponujące rosnącą siłą nabywczą. Podobnie można oceniać ujemny wynik bilansu handlowego rybami i owocami morza. Ich krajowe zasoby są niewystarczające względem zapotrzebowania, które w ponad połowie jest zabezpieczane importem, głównie z Norwegii, Danii, Chin, Niemiec, Szwecji, Holandii i Islandii⁶²². Niewiele mniejsze niż w handlu owocami, sięgające w 2018 roku niemal 620 mln euro, ujemne saldo obrotów pozostałościami i odpadami przemysłu spożywczego było spowodowane przywozem pozostałości z ekstrakcji oleju sojowego z krajów spoza UE, głównie z obu Ameryk, oraz wewnątrzwspólnotowym importem pasz dla zwierząt.

Ocena przewag komparatywnych polskiego sektora rolno-spożywczego w handlu wewnątrzwspólnotowym oraz na rynkach państw trzecich

Na podstawie wyznaczonych wartości wskaźnika RCA można stwierdzić, że w 2003 roku Polska posiadała ujawnione przewagi komparatywne ($RCA > 1$) w eksporcie na JRE wszystkich kluczowych wówczas w strukturze wywozu grup produktów, z wyjątkiem owoców i orzechów oraz tytoniu i wyrobów tytoniowych (tab. 5). Najkorzystniejszą sytuację konkurencyjną notowano w wewnątrzwspólnotowym eksporcie przetworów z mięsa i ryb, mięsa i podrobów oraz przetworów owocowo-warzywnych. Przetwory z mięsa i ryb, obok tytoniu i wyrobów tytoniowych, były jedną spośród wymienionych grup asortymentowych, w przypadku której w okresie do 2018 roku przewagi komparatywne generowane w obrotach wewnątrzwspólnotowych zwiększyły się, wskazując na umocnienie zdolności do konkurencji na unijnym rynku przetworów mięsnych oraz jej osiągnięcie w handlu tytoniem i jego substytutami. Niepokojące jest natomiast obserwowane, mimo wzrostu wartości wywozu, osłabienie pozycji konkurencyjnej Polski w wewnątrzwspólnotowym handlu pozostałymi grupami produktów, prowadzące do całkowitej utraty przewag w eksporcie ryb i warzyw. Do podobnych wniosków skłania analiza wartości wskaźników ujawnionej konkurencyjności Vollratha (RC). O ile zmniejszających się przewag komparatywnych, a w skrajnych sytuacjach ich braku, nie należy interpretować negatywnie w odniesieniu do grup produktów, które są jednocześnie przedmiotem importu niezbędnego, a obroty nimi mają charakter wewnątrzgałęziowy, o tyle można je odczytywać jako zagrożenie dla branż odznaczających się wysokim potencjałem produkcyjnym, przewyższającym potrzeby rynku rodzimego, w tym np. branży mleczarskiej i przetwórstwa owocowo-warzywnego bazującego na surowcu krajowym.

Pozycjonowanie produktów według poziomu przewag komparatywnych (RSCA) i stopnia specjalizacji eksportowej (TBI) potwierdziło, że w latach 2003 i 2018 Polska uzyskiwała wysokie przewagi komparatywne w handlu tymi grupami asortymentowymi, które posiadały stosunkowo najwyższe udziały w strukturze eksportu wewnątrzwspólnotowego, a także generowały wysokie, przynajmniej stabilne, a częściej nawet ulegające poprawie, dodatnie saldo obrotów (rys. 2). W obu badanych latach grupy produktów, w wymianie którymi Polska generowała najwyższe przewagi komparatywne i zajmowała pozycję eksportera netto (grupa A) stanowiły łącznie blisko 57% całości wywozu produktów rolno-spożywczych na rynki pozostałych państw UE i zapewniały nadwyżkę obrotów rzędu 1,1 mld euro w 2003 roku i 9,0 mld euro w 2018 roku, odpowiednio ponad 2 razy i o 10% większą niż dodatni wynik bilansu handlowego ogółem z krajami UE (tab. 6). Z macierzy Widodo wynika również, sygnalizowane wartościami indeksów Balassy i Vollratha, znaczące umocnienie pozycji konkurencyjnej Polski w eksporcie na JRE tytoniu i wyrobów tytoniowych (HS 24) oraz jej osłabienie w wywozie ryb (HS 03) i warzyw (HS 07). W 2018 roku w wewnątrzwspólnotowym handlu rybami, warzywami oraz różnymi przetworami spożywczymi (HS 21) Polska nie posiadała przewag komparatywnych, ale znajdowała się na pozycji eksportera netto (grupa C), a wywóz wymienionych grup produktów przysparzał Polsce około 16% całości wpływów z tytułu eksportu artykułów rolno-żywnościowych na JRE. Jedynie w wewnątrzwspólnotowej wymianie owocami i orzechami (HS 08) brakowi przewag komparatywnych towarzyszył brak specjalizacji eksportowej i deficyt obrotów (grupa D).

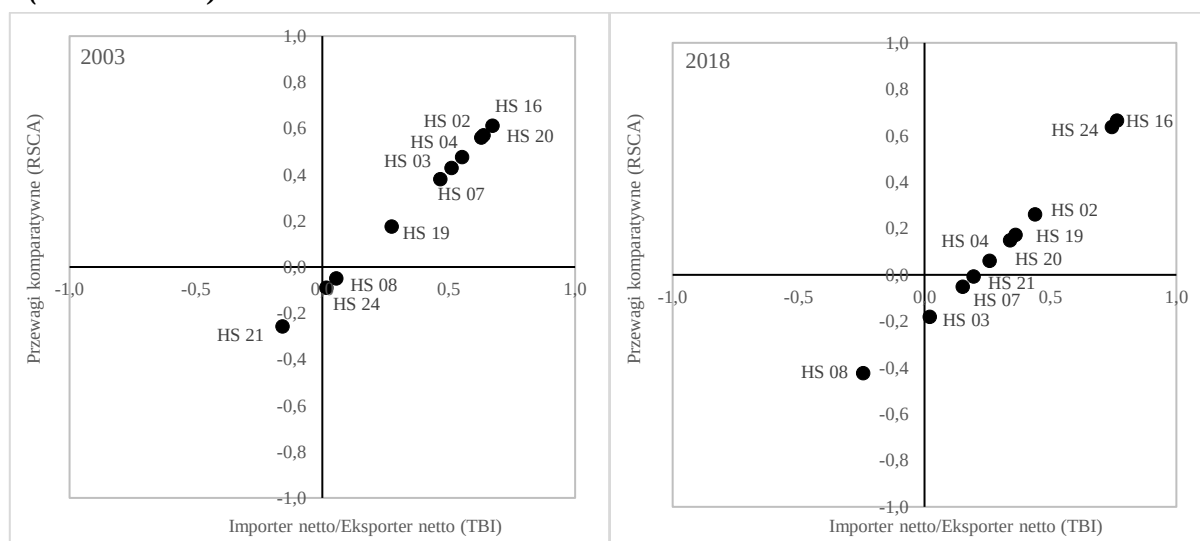
⁶²² IERiGŻ-PIB, MIR-PIB, KOWR, MRiRW, *Rynek ryb – stan i perspektywy*, 2018, nr 28.

Tabela 5. Ocena przewag komparatywnych polskiego sektora rolno-spożywczego na Jednolitym Rynku Europejskim w latach 2003 i 2018

Produkty	Kod HS	2003				2018			
		RCA	RC	RSCA	TBI	RCA	RC	RSCA	TBI
Mięso i podroby jadalne	02	3,65	2,59	0,57	0,64	1,70	1,06	0,26	0,44
Ryby i skorupiaki, mięczaki i pozostałe bezkręgowce wodne	03	2,23	1,60	0,38	0,47	0,69	-0,73	-0,18	0,02
Produkty mleczarskie; jaja ptasie; miód naturalny	04	2,81	2,07	0,47	0,55	1,35	0,60	0,15	0,34
Warzywa jadalne	07	2,50	1,83	0,43	0,51	0,90	-0,21	-0,05	0,15
Owoce i orzechy jadalne	08	0,90	-0,20	-0,05	0,05	0,40	-1,81	-0,42	-0,24
Przetwory z mięsa i ryb	16	4,14	2,84	0,61	0,67	4,96	3,20	0,66	0,76
Przetwory ze zbóż	19	1,42	0,70	0,17	0,27	1,41	0,69	0,17	0,36
Przetwory z warzyw, owoców i orzechów	20	3,55	2,53	0,56	0,63	1,13	0,24	0,06	0,26
Różne przetwory spożywcze	21	0,59	-1,06	-0,26	-0,16	0,98	-0,03	-0,01	0,19
Tytoń i przemysłowe namiastki tytoniu	24	0,83	-0,36	-0,09	0,02	4,51	3,01	0,64	0,74

Źródło: (jak pod tabelą 1).

Rysunek 2. Pozycjonowanie wybranych grup produktów rolno-spożywczych eksportowanych z Polski na rynki pozostałych państw UE według poziomu przewag komparatywnych i stopnia specjalizacji eksportowej w latach 2003 i 2018 (metoda Widodo)



Źródło: (jak pod tabelą 1).

Tabela 6. Udziały poszczególnych grup produktów wynikających z pozycjonowania metodą Widodo w polskim handlu rolno-spożywczym z pozostałymi państwami UE oraz saldo obrotów tymi grupami w latach 2003 i 2018 (%)*

Grupa	2003			2018		
	Udział w eksporcie ogółem (%)	Udział w imporcie ogółem (%)	Saldo (mln euro)	Udział w eksporcie ogółem (%)	Udział w imporcie ogółem (%)	Saldo (mln euro)
Grupa A	56,9	20,7	1 108,4	56,8	29,5	8 959,0
Grupa B	.	.	.	.	.	.
Grupa C	12,6	18,2	-59,3	16,3	19,5	804,0
Grupa D	6,2	10,5	-64,0	3,5	8,6	-536,8

* udziały nie sumują się do 100%, ponieważ w badaniu uwzględniono tylko grupy produktów, których udział w strukturze eksportu wewnątrzwspólnotowego w co najmniej jednym roku objętym badaniem wynosił 5% lub więcej

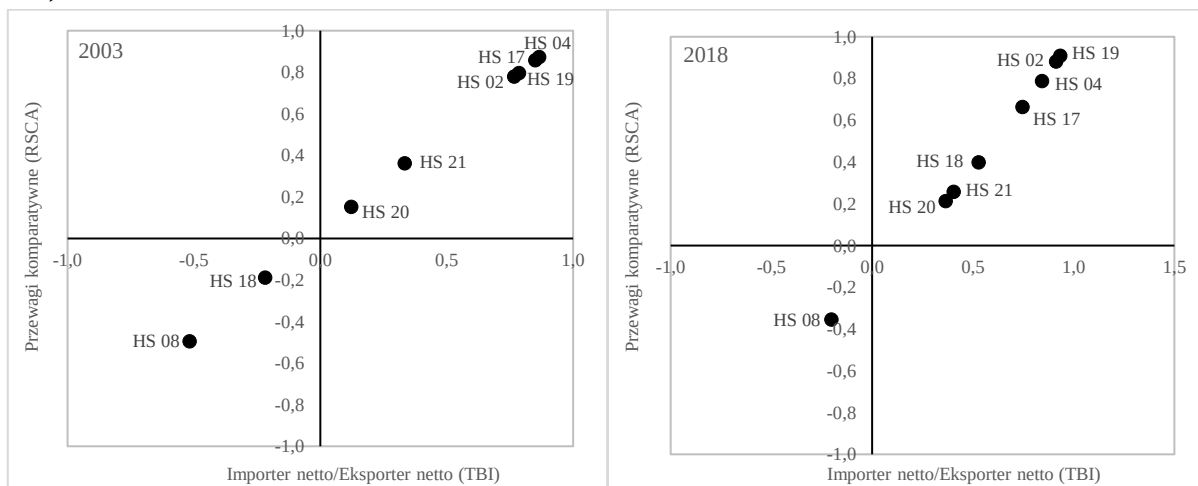
Źródło: (jak pod tabelą 1).

Tabela 7. Ocena przewag komparatywnych polskiego sektora rolno-spożywczego na rynkach krajów trzecich w latach 2003 i 2018

Produkty	Kod HS	2003				2018			
		RCA	RC	RSCA	TBI	RCA	RC	RSCA	TBI
Mięso i podroby jadalne	02	8,06	4,17	0,78	0,77	15,89	5,53	0,88	0,91
Produkty mleczarskie; jaja ptasie; miód naturalny	04	14,77	5,38	0,87	0,87	8,45	4,27	0,79	0,84
Owoce i orzechy jadalne	08	0,34	-2,17	-0,49	-0,52	0,48	-1,48	-0,35	-0,20
Cukry i wyroby cukiernicze	17	13,08	5,14	0,86	0,85	4,95	3,20	0,66	0,75
Kakao i przetwory z kakao	18	0,68	-0,76	-0,19	-0,22	2,32	1,69	0,40	0,53
Przetwory ze zbóż	19	8,85	4,36	0,80	0,79	21,07	6,10	0,91	0,93
Przetwory z warzyw, owoców i orzechów	20	1,36	0,61	0,15	0,12	1,54	0,87	0,21	0,36
Różne przetwory spożywcze	21	2,13	1,51	0,36	0,33	1,70	1,06	0,26	0,40

Źródło: (jak pod tabelą 1).

Rysunek 3. Pozycjonowanie wybranych grup produktów rolno-spożywczych eksportowanych z Polski do krajów trzecich według poziomu przewag komparatywnych i stopnia specjalizacji eksportowej w latach 2003 i 2018 (metoda Widodo)



Źródło: (jak pod tabelą 1).

Tabela 8. Udziały poszczególnych grup produktów wynikających z pozycjonowania metodą Widodo w polskim handlu rolno-spożywczym z krajami trzecimi oraz saldo obrotów tymi grupami w latach 2003 i 2018 (%)*

Grupa	2003			2018		
	Udział w eksporcie ogółem (%)	Udział w imporcie ogółem (%)	Saldo (mln euro)	Udział w eksporcie ogółem (%)	Udział w imporcie ogółem (%)	Saldo (mln euro)
Grupa A	53,8	12,1	507,9	61,5	14,1	2 684,3
Grupa B	.	.	.	.	.	.
Grupa C	.	.	.	.	.	.
Grupa D	10,9	24,4	-186,2	5,3	11,0	-139,2

* udziały nie sumują się do 100%, ponieważ w badaniu uwzględniono tylko grupy produktów, których udział w strukturze eksportu do krajów trzecich w co najmniej jednym roku objętym badaniem wynosił 5% lub więcej

Źródło: (jak pod tabelą 1).

W obu analizowanych latach, w eksporcie na rynki państw trzecich, podobnie jak na JRE, niekorzystną sytuacją konkurencyjną odznaczały się owoce i orzechy, a w 2003 roku także kakao i przetwory z kakao ($RCA < 1$, $RC < 0$, $RSCA < 0$, $TBI < 0$; tab. 7, rys. 3). Do 2018 roku przewagi komparatywne w wywozie tej drugiej grupy produktów uległy zwiększeniu i Polska stała się konkurencyjna na rynkach pozaunijnych. Poprawa pozycji konkurencyjnej nastąpiła również w handlu mięsem i podrobami, przetworami ze zbóż oraz przetworami z owoców i warzyw, a poziom przewag komparatywnych uzyskiwanych w 2018 roku na rynkach państw trzecich był wyższy niż w obrotach wewnątrzwspólnotowych (tab. 5 i 7). Łącznie grupy asortymentowe, w eksporcie których Polska osiągała wysokie przewagi komparatywne zapewniały jej blisko 62% ogółu przychodów z tytułu wywozu produktów rolno-spożywczych na rynki pozaunijne (w porównaniu z

niespełna 54% w 2003 roku), a notowane w tym zakresie dodatnie saldo obrotów było 5-krotnie większe niż w 2003 roku i o ponad 82% przewyższało nadwyżkę w wymianie z krajami trzecimi ogółem w 2018 roku (grupa A; tab. 8). Na podstawie przeprowadzonych analiz można zauważyć, że o ile w latach 2003-2018 w handlu większością badanych grup produktów pozycja konkurencyjna Polski na JRE, mierzona zarówno indeksem Balassy, jak i wskaźnikiem Vollratha, uległa osłabieniu, o tyle w obrotach z krajami trzecimi notowano jej wzmocnienie.

Podsumowanie

Podsumowując przeprowadzone badania można stwierdzić, że włączenie Polski w obszar JRE i przyjęcie zasad WPH znalazło odzwierciedlenie we wzroście wolumenu i zmianie struktury geograficznej wymiany handlowej artykułami rolno-spożywczymi. Efekt kreacji handlu z największą siłą ujawnił się bezpośrednio po eliminacji barier handlowych w obrotach z krajami UE, a tempo wzrostu eksportu wewnątrzwspólnotowego aż do wybuchu światowego kryzysu ekonomiczno-finansowego w 2008 roku było większe niż w handlu z krajami trzecimi. Wraz z efektem kreacji, na skutek zmian układu cen relatywnych, następowało także przesuwanie handlu, przejawiające się w procesie substytucji tańszego importu z bardziej efektywnych krajów spoza unii celnej – importem z mniej efektywnych, ale traktowanych preferencyjnie krajów partnerskich. Obserwowana intensyfikacja wymiany handlowej w ramach UE z jednej strony dowiodła, że taryfy celne oraz ograniczenia ilościowe i techniczne obowiązujące w okresie przedakcesyjnym były istotną barierą rozwoju wzajemnych stosunków handlowych, z drugiej natomiast – potwierdziła dobre przygotowanie przedsiębiorstw przemysłu spożywczego do nowych warunków konkurowania. Należy przy tym pamiętać, że dynamiczny wzrost wartości eksportu rolno-spożywczego po przystąpieniu Polski do UE w dużej mierze wynikał z przewag kosztowo-cenowych. Dalszy rozwój eksportu w oparciu o to kryterium, z uwagi na konwergencję cen w Polsce i pozostałych krajach UE oraz wzmogoną konkurencję ze strony państw (członkowskich UE i spoza UE) dysponujących nie tylko przewagami kosztowo-cenowymi (z tytułu warunków naturalnych do produkcji rolniczej, dostępu do zasobów czynników produkcji, niższych marż przetwórczych lub skali produkcji), ale także przewagami technologicznymi, był utrudniony. Dla skutecznego konkurowania konieczne stało się wykorzystanie instrumentów konkurencji pozacenowej, o charakterze jakościowym lub mających źródło w przewagach efektywnościowych, determinowanych skalą produkcji. Choć efekt kreacji handlu wywołany włączeniem w obszar unii celnej tracił na sile, w okresie 15 lat członkostwa w UE udział obrotów wewnątrzwspólnotowych w polskim handlu produktami rolno-żywnościowymi ogółem zwiększył się (o 13 punktów procentowych w eksporcie i 18 punktów procentowych w imporcie), a Polska umocniła się na pozycji eksportera netto artykułów rolno-spożywczych. Po akcesji do UE eksport stał się istotnym czynnikiem determinującym poziom równowagi na rynkach rolnych i wpływającym na sytuację w wielu branżach przemysłu spożywczego, w szczególności charakteryzujących się silną orientacją eksportową.

Najważniejszymi pozycjami towarowymi w eksporcie produktów rolno-spożywczych z Polski były mięso i podroby, ryby i owoce morza, przetwory z mięsa i ryb, artykuły mleczarskie, przetwory ze zbóż, świeże i przetworzone owoce i warzywa, kakao i przetwory z kakao oraz tytoń i wyroby tytoniowe. Wysoki udział tych produktów w wywozie wynikał z zachodzących procesów modernizacyjnych zakładów przetwórstwa spożywczego i świadczył o dostosowaniu polskiej oferty eksportowej do wymagań odbiorców z wysoko rozwiniętych krajów UE. Co istotne, z wyjątkiem owoców oraz ryb i warzyw w obrotach wewnątrzwspólnotowych, Polska uzyskiwała w handlu tymi grupami asortymentowymi wysokie przewagi komparatywne oraz dodatnie, zwykle ulegające systematycznej poprawie saldo obrotów. O ile jednak w latach 2003-2018 w handlu większością badanych grup produktów pozycja konkurencyjna Polski na JRE uległa osłabieniu, o tyle w obrotach z krajami trzecimi odnotowano jej wzmocnienie. Warto zaznaczyć, że niekorzystną pozycję konkurencyjną Polska zajmowała w wymianie produktami, które stanowiąc specjalności eksportowe, z różnych przyczyn były jednocześnie przedmiotem importu niezbędnego. Konieczność przywozu dla zabezpieczenia potrzeb rynku krajowego wyklucza natomiast jednoznacznie negatywną ocenę braku konkurencyjności w danym zakresie asortymentowym. W związku z powyższym można stwierdzić, że przewagi komparatywne, osiągnięte przez Polskę zarówno na JRE, jak i poza nim, były źródłem korzystnej specjalizacji eksportowej i z tego punktu widzenia strukturę towarową polskiego handlu zagranicznego produktami rolno-spożywczymi w okresie poakcesyjnym można uznać za racjonalną.

Bibliografia

- Balassa B., *Trade Liberalisation and "Revealed" Comparative Advantage*, The Manchester School, 1965, vol. 33, No. 2, s. 99-123.
- Bijak-Kaszuba M., *Regionalna liberalizacja handlu międzynarodowego a zmiany strukturalne zagranicznych obrotów towarowych kraju uczestniczącego (na przykładzie Polski)*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2003.
- Bożyk P., *Międzynarodowe stosunki ekonomiczne*, PWE, Warszawa 2008.
- Comext-Eurostat, *Detailed statistics on international trade in goods (Comext)*, 2019, <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/newxtweb/mainxtnet.do>, dostęp: 28.09.2019.
- Dalum B., Laursen K., Villumsen G., *Structural Change in OECD Export Specialisation Patterns: de-specialisation and 'stickiness'*, International Review of Applied Economics, 1998, vol. 12, No. 3, s. 423-443.
- De Benedictis L., Tamberi M., *A note on the Balassa Index of Revealed Comparative Advantage*, Università Politecnica delle Marche Working Paper No. 158, 2002, <https://ideas.repec.org/p/anc/wpaper/158.html>, dostęp: 11.10.2017.
- El-Agraa A. M., Jones A., *Theory of Customs Union*, Philip Allan Publishers Limited, Oxford 1981.
- Gehrels F., *Customs Union from a Single-Country Viewpoint*, The Review of Economic Studies, 1956, vol. 24, No. 1, s. 61-64.

- Grant J. H., Lambert D. M., *Do Regional Trade Agreements Increase Members' Agricultural Trade?*, American Journal of Agricultural Economics, 2008, vol. 90, No. 3, s. 765-782.
- IERiGŻ-PIB, MIR-PIB, KOWR, MRiRW, *Rynek ryb – stan i perspektywy*, 2018, nr 28.
- Kawecka-Wyrzykowska E., Synowiec E., *Układ Europejski i ocena jego funkcjonowania*, [w:] Unia Europejska. Przygotowania Polski do członkostwa, E. Kawecka-Wyrzykowska, E. Synowiec (red.), IKCHZ, Warszawa 2001.
- Lafay G., *The Measurement of Revealed Comparative Advantages*, [w:] International Trade Modeling, M. G. Dagenais, P. A. Muet (red.), Chapman & Hill, London 1992.
- Lambert D., McKoy S., *Trade Creation and Diversion Effects of Preferential Trade Associations on Agricultural and Food Trade*, Journal of Agricultural Economics, 2009, vol. 60, No. 1, s. 17-39.
- Laursen K., *Revealed Comparative Advantage and the Alternatives as Measures of International Specialisation*, DRUID Working Paper No. 98-30, Danish Research Unit for Industrial Dynamics, Copenhagen Business School, Department of Industrial Economics and Strategy, Copenhagen 1998.
- Lipsey R. G., Lancaster K., *The General Theory of Second Best*, The Review of Economic Studies, 1956, vol. 24, No. 1, s. 11-32.
- Lipsey R. G., *The Theory of Customs Unions: A General Survey*, The Economic Journal, 1960, vol. 70, No. 279, s. 496-513.
- Lipsey R. G., *The Theory of Customs Unions: Trade Diversion and Welfare*, Economica. New Series, 1957, vol. 24, No. 93, s. 40-46.
- Meade J. E., *The Theory of Customs Unions*, North-Holland Publishing Company, Amsterdam 1955.
- Nowak A. Z., *Unia celna jako podstawowy etap integracji europejskiej*, [w:] Europeistyka w zarysie, A. Z. Nowak, D. Milczarek (red.), PWE, Warszawa 2006.
- Pawlak K., *Zmiany w polskim handlu zagranicznym produktami rolno-spożywczymi po akcesji do Unii Europejskiej*, Zeszyty Naukowe Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie – Problemy rolnictwa światowego, tom 14(XXIX), zeszyt 2, s. 170-184.
- Peterson J., *Export shares and revealed comparative advantage. A study of international travel*, "Applied Economics", 1988, vol. 20, No. 3, s. 351-365.
- Poczta W., Hardt Ł., *Skutki integracji Polski z UE dla rolnictwa i obszarów wiejskich – próba oceny*, [w:] Polska w Unii Europejskiej – doświadczenia pierwszego roku członkostwa, UKiE, Warszawa 2005.
- Poczta W., *Rolnictwo polskie w aspekcie integracji ze Wspólnotami Europejskimi*, Biała Księga Polska – Unia Europejska, Opracowania i Analizy, Seria Gospodarka, Zeszyt 6, Urząd Rady Ministrów, Biuro ds. Integracji Europejskiej oraz Pomocy Zagranicznej, Warszawa 1993.
- Posłuszny K., *Konkurencyjność międzynarodowa jako miara skuteczności restrukturyzacji przemysłu*, Ekonomia Menedżerska, 2011, nr 9, s. 49-61.
- Seremak-Bulge J., Łopaciuk W., *Ogólna ocena polskiego handlu zagranicznego produktami rolno-spożywczymi w latach 1995-2009*, [w:] *Handel zagraniczny produktami rolno-spożywczymi w latach 1995-2009*, J. Seremak-Bulge (red.), Studia i monografie 152, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2011.
- Sun L., Reed M. R., *Impacts of Free Trade Agreements on Agricultural Trade Creation and Trade Diversion*, American Journal of Agricultural Economics, 2010, vol. 92, No. 5, s. 1351-1363.
- Viner J., *The Customs Union Issue*, Carnegie Endowment for International Peace, New York 1950.
- Vollrath T. L., *Competitiveness and Protection in World Agriculture*, Agriculture Information Bulletin No. 567, U.S. Department of Agriculture, Economic Research Service, Washington D.C. 1989.
- Widodo T., *Comparative Advantage: Theory, Empirical Measures and Case Studies*, Review of Economic and Business Studies, 2009, No. 4, s. 57-81.
- Wigier M., *Handel zagraniczny z UE oraz krajami kandydującymi przed i po integracji*, Przemysł Spożywczy, 2003, tom 57, nr 8, s. 12-16.
- Zielińska-Głębocka A., *Wprowadzenie do ekonomii międzynarodowej. Teoria handlu i polityki handlowej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 1998.

mgr inżKrzysztof Piotr Pawłowski, dr hab. Wawrzyniec Czubak

Wydział Ekonomiczno-Społeczny

Uniwersytet Przyrodniczy w Poznaniu

MIKROEKONOMICZNE EFEKTY PROINWESTYCYJNYCH MECHANIZMÓW WSPÓLNEJ POLITYKI ROLNEJ

Streszczenie

Aktywna polityka rolna odgrywa we współczesnym świecie niebagatelne znaczenie. Jej obecność zaznaczona jest szczególnie w Unii Europejskiej, która niespełna 40% swojego budżetu przeznacza na działania związane z rolnictwem i obszarami wiejskim. Istotną częścią tych wydatków są środki przeznaczone na II filar Wspólnej Polityki Rolnej, czyli między innymi działania o charakterze proinwestycyjnym. Celem badania było określenie efektów proinwestycyjnych mechanizmów interwencyjnych w zmianach sytuacji zasobowej, produkcyjnej i ekonomicznej gospodarstw rolnych w krajach Europy Środkowo-Wschodniej. Podstawą prowadzonych badań było odniesienie rezultatów ekonomicznych uzyskiwanych przez gospodarstwa korzystające ze wsparcia o charakterze modernizacyjnym, względem porównywalnych jednostek. Celem analizy było określenie efektu netto wybranych działań interwencyjnych, stąd w badaniach zastosowano metodę Propensity Score Matching (PSM). Dane do badań pochodziły z bazy FADN Komisji Europejskiej. Ich unikatowość polega na realizacji zadań badawczych w oparciu o niepublikowane dane jednostkowe wybranych gospodarstw rolnych. Dane dotyczyły gospodarstw rolnych krajów Europy Środkowo-Wschodniej, tj. Bułgarii, Czech, Estonii, Litwy, Łotwy, Polski, Rumunii, Słowacji, Słowenii i Węgier.

Na ich podstawie wyizolowano efekt proinwestycyjnych mechanizmów WPR w zakresie wielkości ekonomicznej gospodarstw, produkcji całkowitej, kosztów całkowitych, wartości środków trwałych oraz kapitału własnego. Badania wykazały, że fundusze II filara WPR najkorzystniej oddziaływały na gospodarstwa Litewskie, Łotewskie oraz Polskie, zaś najmniej pozytywnie na te zlokalizowane w Bułgarii.

Summary

Active agricultural policy plays a significant role in the modern world. Her presence is particularly marked in the European Union, which spends less than 40% of its budget on activities related to agriculture and rural areas. An important part of these expenses are funds allocated to the second pillar of the Common Agricultural Policy, i.e., among others, pro-investment activities. The aim of the study was to determine the effects of pro-investment intervention mechanisms in changes in the resource, production and economic situation of farms in the countries of Central and Eastern Europe. The basis of the research was the reference of economic results obtained by farms benefiting from modernization support in relation to comparable units. The purpose of the analysis was to determine the net effect of selected intervention measures, hence the research used the Propensity Score Matching (PSM) method. The study data came from the European Commission FADN database. Their uniqueness lies in the implementation of research tasks based on unpublished unit data of selected farms. The data concerned farms in Central and Eastern Europe, i.e. Bulgaria, the Czech Republic, Estonia, Lithuania, Latvia, Poland, Romania, Slovakia, Slovenia and Hungary.

On their basis, the effect of CAP investment mechanisms was isolated in terms of the economic size of farms, total production, total costs, the value of fixed assets and equity. Studies have shown that the funds of the second pillar of the CAP have the most beneficial impact on Lithuanian, Latvian and Polish farms, and the least positively on those located in Bulgaria.

Słowa kluczowe: interwencjonizm, Wspólna Polityka Rolna, Europa Środkowo-Wschodnia, mechanizmy proinwestycyjne

Wstęp

Gospodarstwa rolne w Unii Europejskiej objęte są szeregiem mechanizmów interwencyjnych w ramach Wspólnej Polityki Rolnej (Baer-Nawrocka 2013). W drodze jej ewolucji coraz większe znaczenie odgrywają działania strukturalne, wspierające modernizację i restrukturyzację podmiotów prowadzących działalność w zakresie rolnictwa. Wsparcie inwestycji rozwijających gospodarstwa poprzez subwencjonowanie części ponoszonych kosztów stało się jednym z najważniejszych instrumentów wspomagających proces przemian strukturalnych w sektorze rolnym. Dzięki temu możliwa jest szybsza implementacja postępu technicznego, biologicznego oraz organizacyjnego, co z kolei wpływa na wzrost potencjału produkcyjnego rolnictwa, a w konsekwencji do poprawy wyników ekonomicznych gospodarstw (Czubak 2012).

Rolnictwo odgrywa strategiczną rolę w gospodarce, pełniąc wiele nieprzecenionych zadań: żywnościowych, społecznych czy środowiskowych. Z drugiej zaś strony charakteryzuje się słabością rynkową, co stwarza potrzebę wspierania inwestycji w gospodarstwach (Czubak 2012). We Wspólnej Polityce Rolnej (WPR) proinwestycyjne mechanizmy zwiększające produktywność i konkurencyjność rolnictwa realizowane są przy pomocy jej II filara (Wilkin 2009). Znaczenie proinwestycyjnych mechanizmów WPR w rozwoju gospodarstw rolnych w analizowanych krajach podkreśla także wielu innych autorów, m. in. Kisiel i in. (2012), Babuchowska i Marks-Bielska (2011), Pawlak (2016), Wigier (2010) czy Grzelak (2013). Dla przykładu, w Polsce nakłady inwestycyjne w rolnictwie po przystąpieniu do UE podwoiły się, co przyczyniło się do poprawy wyposażenia gospodarstw rolnych w środki trwałe (Czubak 2015). W poszczególnych krajach występują jednak różnice w implementacji działań proinwestycyjnych WPR (Pawłowski i Czubak 2018), co z kolei może wpływać na możliwości odtwarzania środków trwałych.

Wdrażanie polityki rolnej, zwłaszcza w zakresie wspierania inwestycji, jest związane z ponoszeniem określonych kosztów. Aby określić realne korzyści płynące z wdrożenia określonych instrumentów, należy poddać ewaluacji realizację prowadzonych działań. Głównym celem ewaluacji jest poprawa skuteczności, jakości i spójności wdrażanych programów (Olejniczak 2007). Interwencje polityczne okazują się w praktyce trudne do oceny (Pufahl i Weiss 2009). Trudność analityczna pojawia się w momencie ustalenia, czy zachodzący efekt jest spowodowany prowadzoną polityką (Sielska i in. 2015). Jeżeli chodzi o problematykę przyczynowości, to na uwagę zasługują prace dwudziestowiecznych statystyków i ekonometryków, takich jak R. Fisher, J. Neyman, W. Cochran, D. Cox, J. Heckman, A. D. Roy, R. Quandt czy D. Rubin (Winship i in. 1999). Uznana metodą w badaniu związków przyczynowo-skutkowych jest kontrolowany randomizowany eksperyment (Strawiński 2014). Jednak w przypadku ekonomii, należącej do nauk społecznych, realizacja eksperymentu wydaje się niezwykle trudna lub wręcz niemożliwa, ze względu na liczne ograniczenie natury technicznej, społecznej lub etycznej (Strawiński 2014). Wówczas należy dążyć do sytuacji, w której można nadać dostępnemu zbiorowi danych cechy zbioru eksperymentalnego. Jedną z metod umożliwiających takie działanie jest łączenie danych, w szczególności ich łączenie według prawdopodobieństwa (ang. propensity score matching) (Pawłowska, Bocian 2017).

Material i metoda

Materiałem źródłowym wykorzystanym w artykule były niepublikowane, jednostkowe dane FADN pochodzące z DG AGRI Komisji Europejskiej. Unikatowość prezentowanych w niniejszym artykule badań polega na realizacji zadań badawczych w oparciu o niepublikowane dane jednostkowe wybranych gospodarstw rolnych. Mikroekonomiczny charakter danych pozwala także na prowadzenie analiz w ujęciu dynamicznym (Grzelak 2014). Formalne wytyczne, związane z pracą na niezwykle wrażliwych danych, obwarowane jest restrykcyjnymi obostrzeniami, w związku z czym w pracy zostały zaprezentowane jedynie wyniki zagregowane dla minimum 15 gospodarstw rolnych. Badaniem były objęte wybrane kraje Europy Środkowo-Wschodniej: Bułgaria, Czechy, Estonia, Litwa, Łotwa, Polska, Rumunia, Słowacja, Słowenia oraz Węgry. Kraje zostały dobrane do badania ze względu na położenie geograficzne oraz (przede wszystkim) taki sam (lub zbliżony w przypadku Bułgarii i Rumunii) rok wstąpienia do UE. Z grupy 12 krajów o które UE rozszerzyła się w 2004 i 2007 roku wyłączono Cypr i Maltę z tego względu, że jak pokazują dotychczasowe badania własne oraz przegląd literatury przedmiotu, rolnictwo tych krajów ma zdecydowanie odmienny, nieporównywalny charakter. Zakres czasowy obejmował lata 2004-2015. Rok początkowy wynika z pierwszego rozszerzenia UE o kraje EŚiW, natomiast ostatni rok dotyczy najnowszych danych ze zbiorów FADN623.

W interpretacji wyników analiz ekonomicznych bardzo pomocne jest odniesienie uzyskanych rezultatów do porównywalnych jednostek (metoda PSM), porównanie w czasie (zakres czasowy od 2004 roku) i porównanie regionalne (10 krajów EŚiW). W zrealizowanych badaniach ma to szczególne i kluczowe zastosowanie w odpowiedzi na pytanie, jak wybrane mechanizmy interwencjonizmu rolnego wpływają na sytuację mikroekonomiczną gospodarstw rolnych w poszczególnych krajach. Innymi słowy, celem analizy było określenie efektu netto wybranych działań w różnych krajach. Efekt ten można oszacować poprzez porównanie średnich wyników ekonomicznych gospodarstw korzystających ze wsparcia o charakterze strukturalnym z grupą kontrolną. Grupa odniesienia składała się z podmiotów podobnych, czyli dobranych na podstawie zasobów czynników produkcji: pracy, ziemi i kapitału. Analiza została wykonana przy pomocy metody propensity score matching (PSM). W rezultacie możliwe było porównanie danych mikroekonomicznych pochodzących z gospodarstw będących beneficjentami środków strukturalnych i bliźniaczo dobranych gospodarstw z puli kontrolnej.

Estymacja poprzez łączenie polega na analizie stanów kontrfaktycznych, czyli hipotetycznych wartości zmiennej wynikowej. Przy rozważaniu wpływu określonego czynnika na zmienną wynikową, określenie rozmiarów tego oddziaływania odnosi się do określenia jak zachowałaby się dana jednostka, gdyby znalazła się w stanie innym niż w rzeczywistości (Rosenbaum i Rubin 1983). Zmienną rezultatu w podejściu kontrfaktycznym można definiować więc jako (Guo i Fraser 2015; Trzeński 2009):

$$Y_i = D_i Y_{i1} + (1 - D_i) Y_{i0} \quad D \in \{0, 1\}$$

gdzie:

Y_i – wartość zmiennej wynikowej dla i -tej jednostki,

Y_{i1} , Y_{i0} – wartość zmiennej wynikowej w przypadku poddania lub niepoddania i -tej jednostki oddziaływaniu czynnika,

D_i – zmienna mogąca przyjąć tylko dwie wartości: 0, jeżeli i -ta jednostka nie została poddana oddziaływaniu czynnika lub 1 w przeciwnym przypadku.

Efekt oddziaływania czynnika na obserwowaną zmienną wynikową jest możliwy do wyznaczenia na poziomie pojedynczej obserwacji zgodnie ze wzorem:

$$W_i = Y_{i1} - Y_{i0}$$

W rzeczywistości zmienna D może przyjąć tylko jedną z dwóch wartości, w związku z czym może być zaobserwowany tylko jeden z wyników (Y_{i1} lub Y_{i0}). Zakładając, że znamy Y_{i1} , występuje brak informacji na temat Y_{i0} , co jest nazwane przez Rubina i in. (1983) oraz Heckmana i in. (1997) problemem braku danych. Sposobem na jego rozwikłanie jest uwzględnienie stanów kontrfaktycznych, czyli oszacowań przybliżających nieobserwowalne wartości zmiennych:

⁶²³ Dane rachunkowości rolniczej podlegają wieloetapowej weryfikacji na poziomie gospodarstwa rolnego, kraju i Komisji Europejskiej i z tego powodu udostępniane są z opóźnieniem, stąd ostatnim badanym okresem był rok 2015.

$$W_i = \begin{cases} Y_{1i} - \hat{Y}_{0i}, & \text{jeżeli } D_i = 1 \\ \hat{Y}_{1i} - Y_{0i}, & \text{jeżeli } D_i = 0 \end{cases}$$

gdzie:

$\hat{Y}_{0i}, \hat{Y}_{1i}$ – oszacowanie potencjalnej wartości zmiennej wynikowej w przypadku niepoddania lub poddania i-tej jednostki oddziaływaniu czynnika.

Między innymi Holland (1986) przytacza tzw. statyczne rozwiązanie, polegające na przeniesieniu problemu z poziomu jednostkowego na poziom populacji, z której jednostka pochodzi. Przyjmijmy, że WATE będzie średnim efektem przyczynowym (ang. average treatment effect-ATE), określonym dla populacji I. Zgodnie ze wcześniejszymi założeniami dotyczącymi jednostkowego efektu przyczynowego, możemy zapisać:

$$Y_{ATE} = E(Y_1 - Y_0)$$

lub:

$$Y_{ATE} = E(Y_1) - E(Y_0)$$

gdzie $E(Y_1)$ stanowi średnią wartość efektu działania w sytuacji, w której wszystkie jednostki populacji zostały poddane oddziaływaniu, a $E(Y_0)$ jest średnią wartością efektu, gdy wszystkie jednostki znalazły się w grupie kontrolnej. W przypadku oceny konkretnych działań, przedmiotem zainteresowania badacza staje się tylko efekt oddziaływania na jednostki poddane interwencji. W takiej sytuacji poszukiwany jest treatment on treated effect-ATT, czyli efekt oddziaływania na jednostki poddane oddziaływaniu, który można wyrazić następująco (Trzeciński 2009):

$$Y_{ATT} = E(Y_1 - Y_0 | D_i = 1) = E(Y_1 | D = 1) - E(Y_0 | D = 1)$$

gdzie:

$E(Y_1 | D = 1)$ – średni wynik interwencji w grupie jednostek poddanych oddziaływaniu,

$E(Y_0 | D = 1)$ – średni wynik braku interwencji w grupie poddanej oddziaływaniu.

$E(Y_0 | D = 1)$ jest efektem nieobserwowalnym (kontrfaktycznym), jednak możliwym do oszacowania. W rzeczywistości dany jest $(Y_0 | D = 0)$, a więc średni efekt obserwowany po interwencji dla jednostek, które w niej nie uczestniczyły. Przy założeniu, że wszystkie jednostki zbiorowości byłyby identyczne, zachodziłaby równość: $E(Y_0 | D = 0) = E(Y_0 | D = 1)$. W tej sytuacji efekt przyczynowy byłby różnicą pomiędzy wynikiem jednostki poddanej oddziaływaniu oraz jakiegokolwiek jednostki z puli kontrolnej.

Mając ustalone zmienne charakteryzujące grupę eksperymentalną oraz grupę kontrolną, kolejnym kokiem jest oszacowanie wartości propensity score. Istnieje wiele metod szacowania $P(X_i)$, jednak literatura wskazuje na użyteczność zwłaszcza modelu logitowego i probitowego (ze wskazaniem na ten pierwszy) (Konarski i in. 2007), a najczęściej wykorzystywana jest regresja logistyczna (Trzeciński 2009).

Wszystkie dostępne gospodarstwa podzielono na pulę beneficjentów oraz pulę kontrolną zgodnie z następującym wzorem:

$$PIM = \begin{cases} 0, & \text{jeżeli } \sum_{t=2004}^{2015} SIV_t = 0 \\ 1, & \text{jeżeli } \sum_{t_1}^{t_5} SIV_t \geq 5000 \text{ oraz } SIV_{t_0} = 0 \end{cases}$$

Gdzie:

PIM – Działania proinwestycyjne

SIV – Dopłaty do inwestycji (SE406 in FADN w bazie FADN)

W ten sposób do puli kontrolnej trafiły gospodarstwa, które w całym badanym okresie (2007-2015 dla Bułgarii i Rumunii oraz 2004-2015 dla pozostałych krajów), nie otrzymały jakiegokolwiek wsparcia proinwestycyjnego z II filara WPR. Z kolei gospodarstwami eksperymentalnymi stały się gospodarstwa, które po raz pierwszy otrzymywały wsparcie w roku t1, a jego suma w kolejnych 5 latach wynosiła co najmniej 5 000 euro. Czynnikiem eliminującym znaczącą część gospodarstw był brak ciągłości w bazie FADN w okresie co najmniej 6-letnim⁶²⁵. Liczebność puli eksperymentalnej oraz kontrolnej przedstawiała się następująco:

Tabela 2. Liczba gospodarstw w puli eksperymentalnej oraz kontrolnej

	BGR	CZE	EST	HUN	LTU	LVA	POL	ROU	SVK	SVN
T	3 818	3 211	870	6 910	112	1 220	35 492	1 725	110	692
C	67	213	282	461	63	441	84,3	14	203	236
Razem	3 385	3 424	1 152	7 371	175	1 661	37 461	1 744	1 313	928

⁶²⁴ 2007 roku dla Bułgarii i Rumunii

⁶²⁵ W badaniach przyjęto sześciolletni okres analizy, który jest zbieżny z wymogami programu w zakresie minimalnej trwałości inwestycji, powiększony o jeden rok przed rozpoczęciem inwestycji. Okres ten jednocześnie nie ogranicza liczby badanych gospodarstw ze względu na ciągłość zapisów FADN, a dodatkowo w tym czasie ujawniają się pierwsze efekty inwestycji w gospodarstwach beneficjentów.

Porównanie sytuacji wyjściowej i określenie różnic obu grup gospodarstw, tj. grupy beneficjentów oraz kontrolnej, nastąpiło w roku poprzedzającym skorzystanie z funduszy proinwestycyjnych (t0). W ten sposób uniknięto zaburzającego wpływu otrzymanej dotacji proinwestycyjnej na sytuację ekonomiczną gospodarstw- wpływ ten jest zasadniczym elementem podjętych badań. Jako zmienne wejściowe wektora PSM przyjęto powierzchnię użytków rolnych w hektarach (SE025), nakłady pracy w AWU (SE010) oraz wartość brutto środków trwałych bez ziemi (SE441-SE446). Dzięki temu w pary dobierano gospodarstwa o zbliżonym potencjale produkcyjnym (zbliżonej wartości czynników produkcji), w roku t0 z których jedno w roku t1 rozpoczęło korzystanie ze środków proinwestycyjnych (grupa eksperymentalna), a drugie z takiego wsparcia nie korzystało (grupa kontrolna). W efekcie dla każdego z krajów powstały dwie równoliczne grupy. Różnica w liczebności grup pomiędzy krajami związana jest przede wszystkim z różnicą w ciągłości istnienia gospodarstw w bazie FADN. Przykładowo w polskiej bazie FADN znajdują się 3964 gospodarstwa, które charakteryzowały się ciągłością w latach 2004-2015, podczas gdy w Rumunii liczba takich gospodarstw w latach 2007-2015 wynosiła zaledwie 23. W związku z tym, że liczebność gospodarstw nieprzerwanie prowadzących zapisy zarejestrowane w bazie FADN w okresie 6 lat w Rumunii nie osiągnęła wymaganego minimum (15 gospodarstw), niemożliwe jest zaprezentowanie wyników dla tego kraju.

Łączenie Propensity Score Matching wykonano w programie STATA. Wyniki łączenia zawierające średnie wartości zmiennych przed i po łączeniu, procentowe wartości błędów, ich redukcję oraz testy istotności statystycznej przedstawiono w tabelach 1-3. Reasumując, dzięki zastosowaniu metody PSM dla każdego z krajów utworzono po dwie grupy (beneficjentów i kontrolną), dla których różnice w średnich wartościach wskaźników (pracy, ziemi i kapitału) są nieistotne, a co za tym idzie obie są statystycznie tożsame.

Tabela 2. Wyniki łączenia dla zmiennej „praca” (SE010)

Przed łączeniem (U)		Średnia w grupie		%redukcji		t-test		V(T)/	
Kraj	Po łączeniu (M)	Eskp.	Kontrolnej	%błądu	błądu	t	p> t	V(C)	
Bułgaria		U 36.195	9.776	74.8		8.38	0.000	2.97	
M	36.195 29.805	18.1 75.8	1.00 0.320	2.11					
Czechy		U 45.14	10.008	116.4		25.24	0.000	4.81	
M	42.563 43.102	-1.8 98.5	-0.15 0.878	0.92					
Estonia		U 5.9376	3.3188	27.7		4.75	0.000	3.29	
M	5.9334 6.7015	-8.1 70.7	-0.82 0.414	1.24					
Węgry		U 13.529	2.7238	44.8		21.93	0.000	30.67	
M	10.147 9.3359	3.4 92.5	0.69 0.489	1.93					
Litwa		U 3.6798	2.0279	81.0		5.86	0.000	9.23	
M	2.9505 2.5581	19.2 76.2	1.59 0.116	2.21					
Łotwa		U 9.9198	2.7112	34.4		8.19	0.000	21.36	
M	7.761 3.8556	18.6 45.8	4.28 0.000	2.54					
Polska ⁶²⁶		U 2.6062	2.7008	-1.3		-0.64	0.522	0.44	
M	2.5926 2.6456	-1.3 0.0	-0.39 0.698	0.54					
Słowacja		U 46.382	16.003	92.4		14.35	0.000	2.43	
M	46.382 44.739	5.0 94.6	0.42 0.674	0.99					
Słowenia		U 2.4447	1.8712	47.5		7.28	0.000	3.11	
M	2.4447 2.44	0.4 99.2	0.04 0.967	2.79					

Źródło: Obliczenia własne na podstawie niepublikowanych danych: EU-FADN – DG AGRI; STATA 15

Tabela 3. Wyniki łączenia dla zmiennej „ziemia” (SE025)

Przed łączeniem (U)		Średnia w grupie		%redukcji		t-test		V(T)/	
Kraj	Po łączeniu (M)	Eskp.	Kontrolnej	%błądu	błądu	t	p> t	V(C)	
Bułgaria		U 1170.5	242.1	117.8		13.49	0.000	3.16	
		M 1170.5	1288	-14.9	87.3	-0.74	0.459	1.29	
Czechy		U 1266.7	332.07	119.9		24.31	0.000	3.84	
		M 1197.8	1252.3	-7.0	94.2	-0.60	0.549	0.90	
Estonia		U 310.19	160.05	37.5		5.54	0.000	1.10	
		M 311.29	398	-21.6	42.2	-1.95	0.052	0.43	

⁶²⁶ Ze względu na bardzo duże rozmiary bazy danych, a także ograniczone możliwości pakietu STATA, łączenie dla Polski wykonywano dla każdego roku osobno. Następnie gospodarstwa połączone w jedną grupę i połączone wspólnie, przez co w ostatecznym łączeniu nie wystąpiła redukcja błędów dopasowania, a zaprezentowane wyniki dowodzą jedynie istotności statystycznej podobieństwa obu grup.

Węgry	U	457.2	105.35	57.9		23.68	0.000	12.08
	M	379.7	401.95	-3.7	93.7	-0.57	0.568	0.77
Litwa	U	235.72	93.854	92.6		6.43	0.000	3.74
	M	206.57	146.62	39.1	57.7	2.17	0.032	2.14
Łotwa	U	308.36	74.29	66.0		15.79	0.000	25.70
	M	269.41	138.26	37.0	44.0	7.79	0.000	5.42
Polska ²	U	63.341	70.039	-3.0		-1.08	0.282	0.56
	M	63.282	68.519	-3.0	0.0	-0.87	0.386	0.62
Słowacja	U	1413.3	554.88	94.2		14.42	0.000	2.27
	M	1413.3	1401	1.4	98.6	0.12	0.906	1.10
Słowenia	U	25.293	13.665	68.2		9.98	0.000	2.13
	M	25.293	20.951	25.5	62.7	2.34	0.020	0.95

Źródło: Obliczenia własne na podstawie niepublikowanych danych: EU-FADN – DG AGRI; STATA 15

Tabela 4. Wyniki łączenia dla zmiennej „kapitał” (SE441-SE446)

Kraj		Przed łączeniem (U)		Średnia w grupie		%redukcji		t-test		V(T) / V(C)
		Po łączeniu (M)		Eskp.	Kontrolnej	%błędu	błędu	t	p> t	
Bułgaria	U		7.9e+05	1.2e+05	102.1			13.56	0.000	4.76
	M		7.9e+05	6.8e+05	17.2	83.1		0.71	0.479	0.72
Czechy	U		2.9e+06	5.6e+05	111.5			26.51	0.000	6.64
	M		2.7e+06	2.7e+06	0.4	99.7		0.03	0.974	0.84
Estonia	U		3.1e+05	1.3e+05	37.0			6.03	0.000	2.26
	M		3.2e+05	3.4e+05	-5.1	86.2		-0.49	0.624	0.85
Węgry	U		4.7e+05	84435	54.5			26.01	0.000	25.92
	M		3.6e+05	3.4e+05	2.3	95.8		0.50	0.618	1.07
Litwa	U		1.9e+05	35692	99.2			7.31	0.000	21.41
	M		1.2e+05	60283	37.3	62.3		3.93	0.000	2.37
Łotwa	U		1.9e+05	34261	41.9			10.16	0.000	41.78
	M		1.6e+05	68971	23.5	43.9		4.82	0.000	8.11
Polska ²	U		1.7e+05	1.8e+05	-2.2			-1.24	0.216	0.20
	M		1.7e+05	1.7e+05	-2.2	0.0		-0.80	0.424	0.35
Słowacja	U		2.1e+06	7.2e+05	56.0			9.00	0.000	2.88
	M		2.1e+06	2.1e+06	0.1	99.9		0.01	0.996	1.22
Słowenia	U		2.2e+05	91970	39.3			4.52	0.000	0.20
	M		2.2e+05	1.7e+05	14.5	63.2		0.98	0.326	0.07

Źródło: Obliczenia własne na podstawie niepublikowanych danych: EU-FADN – DG AGRI; STATA 15

Następnie na podstawie średniookresowego tempa zmian dla każdej z grup określono dynamikę zmian wybranych zmiennych dla gospodarstw w obu grupach w okresie t0-t5 zgodnie z poniższym wzorem (Wysocki 2010):

$$r_g = \frac{-3m + \left[9m^2 + 24m(n-1) \left(\frac{1}{y_1} \sum_{t=1}^n y_t - n \right) \right]^{1/2}}{2m(n-1)} 100\%.$$

Gdzie:

n – liczba lat brana pod uwagę przy określaniu dynamiki zjawiska

m – n(n-1)

yt – wartość zjawiska w kolejnych latach

Wyniki badań

Pierwszym z badanych efektów proinwestycyjnych mechanizmów Wspólnej Polityki Rolnej była wielkość ekonomiczna gospodarstw (tab. 5). We wszystkich analizowanych krajach wartość ta wzrastała w obu grupach. Najsilniejszy efekt występuje na Litwie, gdzie różnica w dynamice wzrostu wielkości ekonomicznej pomiędzy beneficjentami a grupą kontrolną wynosiła średniorocznie 5,2 p.p. Zauważalny efekt miał miejsce także na Słowacji (3,8 p. p.). Z kolei w Bułgarii gospodarstwa kontrolne charakteryzowały się wyższą dynamiką wzrostu wskaźnika o 2,7 p. p. rocznie.

Tabela 5. Wielkość ekonomiczna gospodarstw (SE005)

Wskaźnik SE005	Grupa	BGR	CZE	EST	HUN	LTU	LVA	POL	SVK	SVN
Sytuacja w okresie	E	966,5	1317,1	195,9	307,4	95,7	138,5	72,8	845,9	57,4

t_0 (tys. euro)	K	576,1	1249,5	230,3	335,3	63,9	52,9	84,3	829,9	40,2
r_g (%)	E	3,4	1,3	4,2	2,4	8,6	4,9	4,1	5,5	2,3
	K	6,1	1,5	3,2	1,0	3,4	4,8	2,8	1,7	2,6
Efekt netto		-2,7	-0,2	1	1,4	5,2	0,1	1,3	3,8	-0,3

Zródło: Opracowanie własne na podstawie: EU-FADN – DG AGRI

Kolejnym zbadanym wskaźnikiem była produkcja całkowita (tab. 6). Podobnie jak w przypadku wielkości ekonomicznej we wszystkich krajach w obu grupach następował jej wzrost. Najbardziej widoczne różnice pomiędzy grupą beneficjentów a kontrolną występowały na Litwie i Łotwie (odpowiednio 7,2 i 6,6 p. p. rocznie). Tylko w Bułgarii, Estonii i na Węgrzech proinwestycyjne działania WPR powodowały niewielki spadek wartości produkcji całkowitej. To może wynikać z prowadzenia inwestycji na tyle kompleksowych lub zmieniających profil produkcji, że efekty są rozłożone na dłuższy okres i nie ujawniły się w pierwszych pięciu latach (niestety dane FADN nie zawierają informacji na temat rodzaju prowadzonych inwestycji).

Tabela 6. Produkcja całkowita (SE131)

Wskaźnik SE005	Grupa	BGR	CZE	EST	HUN	LTU	LVA	POL	SVK	SVN
Sytuacja w okresie t_0 (tys. euro)	E	1186,1	1475,2	231,7	455,0	119,7	171,6	81,6	1211,2	54,0
	K	789,0	1432,6	243,1	403,0	76,0	85,6	99,3	1095,1	32,1
r_g (%)	E	5,4	3,2	5,8	1,4	13,9	8,9	6,4	3,0	6,9
	K	6,4	2,9	5,9	1,7	6,7	2,3	4,8	1,4	6,7
Efekt netto		-1	0,3	-0,1	-0,3	7,2	6,6	1,6	1,6	0,2

Zródło: Opracowanie własne na podstawie: EU-FADN – DG AGRI

Realizacja inwestycji i związana z nią zmiana w wartości produkcji automatycznie pociągają za sobą zmiany w wartości kosztów całkowitych ponoszonych w gospodarstwach (tab. 7). W tym aspekcie największe różnice pomiędzy grupą eksperymentalną oraz kontrolną zarysowały się na Litwie. Istotne jest, że w większości krajów dynamika wzrostu wartości produkcji jest wyższa niż wzrost kosztów całkowitych zarówno w grupie eksperymentalnej jak i kontrolnej (tab. 6 i tab. 7), co powinno przekładać się na wzrost dochodów osiąganych z działalności rolniczej. Wyjątek stanowią rolnicy nie korzystający z proinwestycyjnych mechanizmów WPR na Łotwie, a z drugiej strony beneficjenci tych środków na Słowacji.

Tabela 7. Koszty całkowite (SE270)

Wskaźnik SE005	Grupa	BGR	CZE	EST	HUN	LTU	LVA	POL	SVK	SVN
Sytuacja w okresie t_0 (tys. euro)	E	966,5	1317,1	195,9	307,4	95,7	138,5	72,8	845,9	57,4
	K	576,1	1249,5	230,3	335,3	63,9	52,9	84,3	829,9	40,2
r_g (%)	E	3,4	1,3	4,2	2,4	8,6	4,9	4,1	5,5	2,3
	K	6,1	1,5	3,2	1,0	3,4	4,8	2,8	1,7	2,6
Efekt netto		-2,7	-0,2	1	1,4	5,2	0,1	1,3	3,8	-0,3

Zródło: Opracowanie własne na podstawie: EU-FADN – DG AGRI

Majątek trwały gospodarstw wyznacza ich górne możliwości produkcyjne, ale pełni także szereg innych funkcji, stanowiąc chociażby formę zabezpieczenia na zobowiązania długoterminowe (Matemilola i Rubi 2015). Dlatego niezwykle istotne jest, aby gospodarstwa rolne przynajmniej utrzymywały wartość posiadanych aktywów trwałych, a najlepiej zdolne były do rozwoju, czego zasadniczym zadaniem było wprowadzenie proinwestycyjnych działań II filara WPR.. We wszystkich analizowanych krajach, z wyjątkiem Słowacji, następował wzrost majątku trwałego gospodarstw rolnych (tab. 8). W tym zakresie po raz kolejny uwidacznia się stymulujący efekt proinwestycyjnych mechanizmów WPR, gdyż we wszystkich krajach beneficjenci środków proinwestycyjnych wykazywali się wyższą dynamiką wzrostu (lub mniejszą dynamiką spadku w przypadku Słowacji) wartości aktywów trwałych. Największe różnice miały miejsce na Litwie i Łotwie, gdzie średnioroczna różnica pomiędzy badanymi grupami wynosiła odpowiednio 9,1 i 11,8 p. p. Można zatem wnioskować, że wsparcie inwestycji środkami WPR umożliwiło znacznie szybszy rozwój beneficjentów proinwestycyjnych działań.

Tabela 8. Aktywa trwałe (SE441)

Wskaźnik SE005	Grupa	BGR	CZE	EST	HUN	LTU	LVA	POL	SVK	SVN
Sytuacja w okresie t_0 (tys. euro)	E	904,4	2838,0	358,9	474,9	179,2	204,1	265,7	2151,0	364,0
	K	883,7	2777,3	391,5	430,3	107,2	92,7	272,3	2196,2	288,7
r_g (%)	E	9,1	4,5	7,8	6,0	16,6	13,4	9,0	-8,1	2,6
	K	4,8	1,1	4,7	-0,1	7,5	1,6	6,6	-11,9	-3,2
Efekt netto		4,3	3,4	3,1	6,1	9,1	11,8	2,4	3,8	5,8

Zródło: Opracowanie własne na podstawie: EU-FADN – DG AGRI

Ostatnim analizowanym wskaźnikiem była wartość kapitału własnego (tab. 9), która odzwierciedla średnią arytmetyczną wartość kapitału gospodarstwa rolnego, na który składa się wartość upraw trwałych, zwierząt, maszyn, budynków, urządzeń melioracyjnych oraz kapitału obrotowego. Po raz kolejny największy efekt netto wystąpił na Litwie i Łotwie, gdzie różnica pomiędzy grupą eksperymentalną oraz kontrolną sięgała odpowiednio 7,2 i 5,8 p. p. Mniejszy przyrost kapitału własnego wśród beneficjentów względem grupy kontrolnej miał miejsce w Bułgarii i Estonii, natomiast na Słowacji w gospodarstwach kontrolnych następował bardzo powolny wzrost wartości kapitału (średniorocznie o 0,7%), podczas gdy w grupie beneficjentów znacząco spadał (o 5,4% rocznie).

Tabela 9. Kapitał własny (SE501)

Wskaźnik SE005	Grupa	BGR	CZE	EST	HUN	LTU	LVA	POL	SVK	SVN
Sytuacja w okresie t_0 (tys. euro)	E	1237,9	2814,1	333,9	568,6	229,8	216,5	270,8	2754,4	364,6
	K	861,9	2792,6	303,9	478,0	130,5	116,2	272,1	3329,5	293,8
r_g (%)	E	9,4	3,8	6,1	6,0	14,3	8,2	9,3	-5,4	3,0
	K	11,5	2,1	6,9	2,7	7,1	2,4	7,5	0,7	-2,5
Efekt netto		-2,1	1,7	-0,8	3,3	7,2	5,8	1,8	-6,1	5,5

Zródło: Opracowanie własne na podstawie: EU-FADN – DG AGRI

Podsumowanie i wnioski

Proinwestycyjne mechanizmy Wspólnej Polityki Rolnej w sposób realny wpływają na sytuację ekonomiczną gospodarstw rolnych w krajach Europy Środkowo-Wschodniej. Mimo to zauważalne są istotne różnice w skali oraz kierunku tego wpływu w zależności od kraju. Z jednej strony może się to wiązać ze specyfiką sektora rolnego w poszczególnych państwach, z drugiej zaś z konstrukcją i sprawnością realizacji krajowych Programów Rozwoju Obszarów Wiejskich, przyjętych w nich rozwiązaniach, formalnych wymogów względem beneficjentów, czy wytycznych w stosunku do rodzaju współfinansowanych inwestycji. Dzięki zastosowaniu metody Propensity Score Matching możliwa okazała się identyfikacja efektów netto wdrażania tych środków. Analiza wskazała, że na Litwie, Łotwie i w Polsce wykazano silny dodatni wpływ mechanizmów proinwestycyjnych na dynamikę wszystkich badanych wskaźników. W przypadku Węgier ujemna różnica dynamiki pomiędzy grupą beneficjentów a kontrolną miała miejsce tylko w zakresie produkcji całkowitej, a na Słowacji tylko w przypadku wartości kapitału własnego. Z przeprowadzanych badań wynika, że środki z II filara WPR najmniej korzystnie wpływają na sytuację gospodarstw w Bułgarii, gdzie gospodarstwa korzystające ze środków proinwestycyjnych wykazują się wyższą dynamiką wzrostu tylko i wyłącznie w aspekcie aktywów trwałych, co niestety nie przekłada się na korzystne zmiany w pozostałych wskaźnikach mikroekonomicznych, zwłaszcza produkcyjnych. Na tle wszystkich krajów Europy Środkowo-Wschodniej poddanych badaniu, sytuacja polskich beneficjentów środków proinwestycyjnych przedstawia się korzystnie. Co prawda ich efekt netto nie jest aż tak widoczny jak na Litwie, ale za to bardzo stabilny we wszystkich wskaźnikach, wahając się od 1,3-2,4 p. p. rocznie.

Bibliografia

- Babuchowska K., Marks-Bielska R., *Implementation of the RDP 2007-2013 activity 'Modernisation of farms' in the Lubelskie Voivodeship*, Zesz. Nauk. SGGW. Probl. Roln. Świat. 11 (26), 14, s. 7-16, Warszawa 2011,
- Baer-Nawrocka A., *Wpływ Wspólnej Polityki Rolnej na efekty dochodowe w rolnictwie nowych krajów członkowskich Unii Europejskiej*, Zeszyty Naukowe Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie. Polityki Europejskie, Finanse i Marketing, 09(58), s. 24-44, Warszawa 2013,
- Czubak W., *Nakłady inwestycyjne w rolnictwie polskim w kontekście wdrażania Wspólnej Polityki Rolnej Unii Europejskiej*, Problemy rozwoju rolnictwa i gospodarki żywnościowej w pierwszej dekadzie członkostwa Polski w Unii Europejskiej” (red. Czyżewski A i Klepacki B.); Polskie Towarzystwo Ekonomiczne, IX Kongres Ekonomistów Polskich, s. 199-206, Warszawa 2015,
- Czubak W., *Wykorzystanie funduszy Unii Europejskiej wspierających inwestycje w gospodarstwach rolnych*, Journal of Agribusiness and Rural Development, 03(25), s. 57-67, Poznań 2012,
- Grzelak A., *Ocena procesów inwestycyjnych w rolnictwie w Polsce w latach 2000-2011*, Wydawnictwo Uniwersytetu Przyrodniczego w Poznaniu, Journal of Agribusiness and Rural Development, nr 2(28), s. 111-120, Poznań 2013,
- Guo S., Fraser M.W., *Propensity Score Analysis. Statistical methods and applications, Second Edition*, SAGE Publication, Thousand Oaks, 2015,
- Heckman J.J., Ichimura H., Todd P., *Matching as an Econometric Evaluation Estimator: Evidence from Evaluating a Job Training Program*, The Review of Economic Studies, vol. 64, no. 4, s. 605-654, 1997,
- Holland P.W., *Statistics and causal inference*, Journal of the American Statistical Association, vol. 81, no. 396, s. 945-960, 1986,
- Kisiel R., Dołęgowska D., Marozas J., *Kierunki wykorzystania płatności bezpośrednich w woj. Podkarpackim, Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy. Wpływ funduszy unijnych na działalność gospodarczą*. Red. M.G. Woźniak, R. Fedan. Uniwersytet Rzeszowski 27, s. 252-267, 2012,
- Konarski R., Kotnarowski M., *Zastosowanie metody propensity score matching w ewaluacji ex-post*, A. Haber. (red.), Ewaluacja ex-post. Teoria i praktyka badawcza, s. 156-183. Warszawa, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, 2007,

- Matemilola B. T., Rubi A. *Debt financing and importance of fixed assets and goodwill assets as collateral: dynamic panel evidence*, Journal of Business Economic and Management, 16(2): s. 407-421, 2015,
- Olejniczak K., *Teoretyczne podstawy ewaluacji ex-post*, Ewaluacja ex-post. Teoria i praktyka badawcza, pr. zbior. pod red. A. Haber, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, s. 15-41, Warszawa 2007,
- Pawlak J., *Nakłady inwestycyjne w rolnictwie polskim*, IERiGŻ-PIB, Zagadnienia Ekonomiki Rolnej, nr 3(348), s. 143-158, Warszawa 2016,
- Pawłowska A., Bocian M. *Estymacja wpływu polityki rolnej na wydajność pracy z wykorzystaniem propensity score matching*, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2017,
- Pawłowski K. P., Czubak W., *Identification of ways of implementing the 2nd pillar of the CAP in Central and Eastern Europe countries*, Zeszyty Naukowe Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego. Ekonomika i Organizacja Gospodarki Żywnościowej nr 124 (2018), s. 109–123, Warszawa 2018,
- Pufahl A., Weiss Ch. R., *Evaluating the effects of farm programmes: results from propensity score matching*, Eur. Rev. Agric. Econ. 36 (1): s. 79-101, 2009,
- Rosenbaum P.R., Rubin D.B., *The central role of the propensity score in observational studies for causal effects*, Biometrika, vol. 70, no. 1, s. 41-55, 1983,
- Rubin D.B. *Matched sampling for Causal Effects*, Cambridge University Press, New York 2006,
- Sielska A., Kuszewski T., Pawłowska A., Bocian M., *Wpływ polityki rolnej na kształtowanie się wartości dodanej, Program Wieloletni 2015- 2019*, nr 9, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2015.
- Strawiński P., *Propensity score matching. Własności małopróbkowe*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2014,
- Trzciniński R. *Wykorzystanie techniki propensity score matching w badaniach ewaluacyjnych*, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2009,
- Wigier M., *Model rozwoju rolnictwa polskiego w świetle efektów realizacji WPR*, Zagadnienia Ekonomiki Rolnej, nr 1, s. 22-41, Warszawa 2013,
- Wilkin J., *Ekonomia polityczna reform Wspólnej Polityki Rolnej*, Gospodarka Narodowa, 1-2, s. 1-25, 2009,
- Winship Ch., Morgan S.L., *The Estimation of Causal Effects from Observational Data*, Annual Review of Sociology, Vol. 25., s. 659–706, 1999,
- Wysocki F., *Metody taksonomiczne w rozpoznawaniu typów ekonomicznych rolnictwa i obszarów wiejskich*, Wydawnictwo Uniwersytetu Przyrodniczego w Poznaniu, Poznań 2010.

Źródło finansowania: Artykuł powstał przy wsparciu Narodowego Centrum Nauki w ramach projektu „Ocena skuteczności proinwestycyjnych mechanizmów interwencyjnych w rozwoju gospodarstw rolnych w krajach Europy Środkowo-Wschodniej” [grant nr UMO-2018/31/N/HS4/03052]

Źródło danych: EU-FADN – DG AGRI.

dr hab. Marta Postuła

Katedra Finansów i Rachunkowości

Wydział Zarządzania

Uniwersytetu Warszawskiego

SKUTECZNOŚĆ NARODOWYCH INSTRUMENTÓW FISKALNYCH W REALIZACJI PUBLICZNYCH ZADAŃ GLOBALNYCH

Streszczenie

Patrząc z perspektywy historycznej, można zauważyć, że kiedy tylko pojawił się boom ekonomiczny, wtedy natychmiast podmioty gospodarcze (instytucje finansowe, przedsiębiorstwa) próbowały zmniejszyć regulacyjną i kontrolującą rolę państwa, ale gdy wykryto symptomy kryzysu, wówczas żądały od państwa działań wspierających przeciwdziałanie jego skutkom i stymulujących wzrost gospodarczy, wywierania wpływu i wspomagania gospodarki. Ważne jednak jest aby państwo było w swoich działaniach skuteczne. Problematyka badawcza zaprezentowana w artykule skupia się na analizie realności wpływu wydatków publicznych i dochód publicznych związanych z ochroną środowiska będących odzwierciedleniem prowadzonej politykę społeczno-gospodarczej na wskaźniki skali zanieczyszczeń środowiska naturalnego. W artykule wskazano, które instrumenty są bardziej skuteczne podatki czy wydatki dokonywane w celu ochrony środowiska naturalnego, które jest dobrem wspólnym o charakterze globalnym. Autorka uważa i udowadnia to w artykule, że działania podejmowane w ramach koncepcji sustainability finance mogłyby przyczynić się do zmiany orientacji prowadzonych działań w obrębie finansów i wzmocnienie działań generujące długofalowy pozytywny wpływ na realizację publicznych dóbr wspólnych.

Abstract

In retrospect, one can observe that at times of economic upturn economic entities (financial institutions, enterprises) try to reduce the regulatory and controlling role of government, but when symptoms of crises arise, governments' measures consist in counteracting its consequences and in an interventionist stimulation of the economic growth. However, it is important that the state is effective in its operations. The research topics presented in the article focus on the analysis of the real impact of public expenditure and public revenues related to environmental protection that reflect the socio-economic policy pursued on the indicators of the scale of environmental pollution. The article indicates which instruments are more effective taxes or expenditure made to protect the environment, which is a common good of a global nature. The author considers this and proves it in the article that the activities undertaken within the framework of the sustainability finance concept could contribute to a change in the orientation of the activities carried out within the finances and the strengthening of activities generating a long-term positive impact on the implementation of public common goods.

Słowa klucze: efektywność, zadania globalne, wydatki, podatki, ochrona środowiska

Wstęp

Zjawiska społeczno-gospodarcze zachodzące w ostatnim 15-leciu pokazały, że dotychczas stosowane do prowadzenia polityki gospodarczej narzędzia oraz skala ich oddziaływania nie pozwoliły przewidzieć ostatniego kryzysu, ani też mu zapobiec. Jedną z najczęściej cytowanych po 2008 r. książek, wskazującą na uwarunkowania i przebieg światowego kryzysu gospodarczego, rozpoczyna się takimi słowami: „Jedynym zaskakującym aspektem kryzysu gospodarczego 2008 roku było to, że jego nadejście zaskoczyło tak wielu ludzi”⁶²⁷. W tym kontekście ekonomiczne spowolnienie i zawirowania finansowe spowodowały zwiększenie roli rządów oraz organizacji ponadnarodowych w oddziaływaniu na politykę społeczno-gospodarczą⁶²⁸. Ten trend odzwierciedla świadomość kosztów, jakie przyniosły nieuregulowane w wystarczającym zakresie siły rynkowe, których skuteczność podkreślano tak często w nurcie neoliberalnym. Aktywna, ale jasno zdefiniowana rola państwa w gospodarce zdaje się być pożądana w byciu aktywnym uczestnikiem tworzących się zależności, przepływających strumieni pieniężnych między uczestnikami obrotu gospodarczego. Istotne jest w takim podejściu jednak wykorzystanie przez państwo najbardziej efektywnych narzędzi wydatkowych, podatkowych oraz wspólnotowych pozwalających na sustainable development. Nie trudno bowiem w takich rozważaniach popaść od skrajności w skrajność tzn. powinno stosować się podejście: państwa musi być tyle ile trzeba aby zapewnić równomierny rozwój, a w swoich działaniach winno być one jak najbardziej skuteczne.

Problematyka badawcza zaprezentowana w artykule skupia się na analizie realności wpływu wydatków publicznych i podatków dedykowanych poszczególnym sferą oddziaływania będących odzwierciedleniem prowadzonej politykę społeczno-gospodarczej na jeden z istotniejszych celów sustainable development jakim jest ochrona środowiska. Celem artykułu jest określenie w jakim stopniu polityka wydatkowa i podatkowa krajów członkowskich Unii Europejskiej może mieć realny wpływ na zmianę strategicznych wskaźników europejskich w zakresie ochrony środowiska. celów zdefiniowanych. Autorka chce zbadać czy, a jeżeli tak to w jakim zakresie działania fiskalne podejmowane przez władze poszczególnych krajów (uwzględniając przy tym poziom zamożności społeczeństw) mają wpływ na skalę oddziaływanie na wskaźniki ochrony środowiska. Wybór tej sfery oddziaływania państwa na zachodzące procesy nie był przypadkowy tylko wynika z faktu, że kryzys, z którym mieliśmy doczynienia wiąże się z ograniczeniami jakie towarzyszą zachodzącym zjawiskom, „wśród których trzeba szczególnie zwracać uwagę na koszty zasobów, dyscyplinę narzucaną przez zmiany klimatyczne oraz zawodność instytucji, identyfikowaną z niekontrolowanym, niefrasobliwym i często oszukańczym systemem finansowym”⁶²⁹.

⁶²⁷ Stiglitz J.E., *Freefall – jazda bez trzymanki. Ameryka, wolne rynki i tonięcie gospodarki światowej*, PTE, Warszawa, 2010, s. 1–3.

⁶²⁸ Tomaskovic-Devey D., Lin K.-H., Meyers N., *Did Financialization Reduce Economic Growth?*, „Socio-Economic Review”, 2015, nr 13(3), s. 6–8.

⁶²⁹ Galbraith J.K., *Welcome to the Poisoned Chalice: The Destruction of Greece and the Future of Europe*, Yale University Press, New Haven, Londyn, 2016, s. 70.

Badania te są kontynuacją podjętej już wcześniej m.in. przez Autorkę dyskusji nad definiowaniem i określeniem korzyści z wyodrębnienia publicznych zadań globalnych.

Do weryfikacji empirycznej hipotez wywodzących się z przedstawionego problemu badawczego zostanie wykorzystana metodologia mieszana – zarówno badań jakościowych, jak i wyniki badań ilościowych. Badania jakościowe oparto na analizie opisowej, a badania ilościowe z kolei obejmować będą metodę systematyzacji informacji statystycznych, opartą na analizie źródłowych danych statystycznych, metodologię statystycznej zależności, w tym między innymi modeli panelowych fixed effect.

Udział państwa w gospodarce narzędzi istotnym ale tylko w przypadkach jeśli jest to działanie skuteczne

Kryzys finansowy, który ujawnił się z całą siłą w latach 2007–2008 i szybko przekształcił się w zjawisko trudne do opanowania, pokazując jak bardzo nietrafne były mechanizmy oddziaływania państwa, a także jak wiele w procesach rynkowych jest nieracjonalności. Kryzys ten był związany nie tylko z przyczynami załamania finansowego, lecz także z funkcjonującym wśród badaczy⁶³⁰⁶³¹ przypuszczeniem, że to załamanie nie miało charakteru jednorazowego i świat musi zmierzyć się z jego głębszymi przyczynami w innym przypadku będą one coraz mocniej wpływać na zachodzące procesy gospodarcze. Ukazał słabość funkcjonujących teorii ekonomicznych, w tym również w odniesieniu do polityki fiskalnej. W konsekwencji tego w znaczącej części krajów na świecie pojawiały się problemy z narastającym deficytem sektora finansów publicznych i poziomem długu publicznego oraz słabnącym wzrostem gospodarczym.

W związku z czym dość szybko okazało, że polityczne i społeczne wymagania koncentrujące się na zrównoważonym rozwoju, stabilności finansowej i łagodzeniu wrażliwości ekonomicznej oraz społecznej wymagają nowych paradygmatów ekonomicznych i sprawnie działających instytucji krajowych oraz międzynarodowych. W ciągu czterdziestu lat przed kryzysem ekonomia zbliżyła się do nauki biznesu i podejścia biznesowego co okazało się nietrafioną ideą. Ustawodawstwo prewencyjne, które wyznacza skuteczny kurs działania państwa i zapobiega kryzysom, a także zmodyfikowane treści ekonomiczne i oczekiwania społeczne dotyczące funkcjonowania państwa i usług publicznych stały się treścią i cechami organizacyjnymi nauki politycznej, a odnalezienie drogi odzwierciedlenia zachodzących procesów nauce jest jednym z kluczowych wyzwań współczesności.

Niezależnie od badań mających na celu rozstrzygnięcie sporu na gruncie teorii ekonomii⁶³² pożądane jest skupienie uwagi na faktycznie realizowanej polityce gospodarczej oraz jej efektach dla stabilnego rozwoju, a tym samym rozważenie problemu w oparciu o podstawowe parametry polityki fiskalnej, związane z rozmiarami redystrybucji PKB i uzyskiwanym tempem wzrostu, przy równoczesnym uwzględnieniu czynników jakościowych tej polityki wynikających z obyczajów, procedur, regulacji prawnych oraz ich stosowania. Wybór właściwych rozmiarów redystrybucji, mierzonych relacją dochodów i wydatków publicznych do PKB, osiągnięcie pożądanego tempa wzrostu stanowi podstawowy problem dla polityków odpowiedzialnych za rozwój społeczno-gospodarczy danego kraju w średnim okresie niezależnie od reprezentowanej opcji politycznej. Współczesna polityka gospodarcza realizowana w różnych krajach uwzględniać winna także zmieniające się uwarunkowania wewnętrzne i zewnętrzne.

Czynnikami zewnętrznymi to chociażby nieustająca zachodząca globalizacja procesów czy przynależność do wspólnot ponadnarodowych takich jak Unia Europejska (UE). W odniesieniu do zachodzącej globalizacji G.W. Kołodko uważa, że „Świat stanął w obliczu nowych wyzwań ze względu na kolejny etap globalizacji. Jak (...) ułożyć relacje już nie tylko rynku i państwa, lecz trzech fundamentalnych elementów gospodarowania: rynku, państwa i świata”⁶³³. Natomiast z kolei działania w zakresie koordynacji polityki gospodarczej, prowadzone zarówno przez kraje członkowskie, jak i przez wspólnotę europejską, mogą mieć bezpośrednie bądź pośrednie skutki dla polityki fiskalnej oraz dystrybucji dochodów. Na pytanie, które z rozwiązań będzie optymalne w danym kraju oraz jaka jest rola UE w tym procesie, trudno odpowiedzieć jednoznacznie. Istnieje wiele zróżnicowanych poglądów dotyczących najbardziej skutecznych narzędzi kreowania i prowadzenia polityki gospodarczej oraz roli wspólnot i stowarzyszeń ponadnarodowych w tym zakresie warto jednak pamiętać, że mogą one podnieść skuteczność działań jednostkowych, krajowych⁶³⁴.

Kraje Unii Europejskiej je wspierane działania podejmowanymi przez wspólnoty np. takie jak Unia Europejska w ramach podejmowanych inicjatyw⁶³⁵ dążą do wdrożenia rozwiązań gospodarczych opartych na koncepcji zrównoważonego rozwoju, który wymaga długoterminowej perspektywy finansowania infrastruktury krytycznej, którą jest np. środowisko naturalne oraz reagowania na długoterminowe zagrożenia. W ramach tych działań uznaje się również, że cel zrównoważonego rozwoju musi być wspierany przez sustainability finance. Działania podejmowane w ramach koncepcji sustainability finance mogłyby przyczynić się do zmiany orientacji prowadzonych działań w obrębie finansów i wzmocnienie działań generujące długofalowy pozytywny wpływ na rozwój społeczno-gospodarczy. Szczególna rola i znaczenie, w tym zakresie przypisuje się władzy publicznej wykorzystującej finanse publiczne do osiągnięcia sustainable development, którego jednym z celów jest ochrona środowiska naturalnego.

⁶³⁰ Kołodko G.W., *Dokąd zmierza świat. Ekonomia polityczna przyszłości*, Prószyński i S-ka, Warszawa, 2013, s. 447.

⁶³¹ Galbraith J.K., *Welcome to the Poisoned Chalice: The Destruction of Greece and the Future of Europe*, Yale University Press, New Haven, Londyn, 2016, s. 59.

⁶³² Ratajczak M. *Co dalej z ekonomią?*, [w:] M. Bochenek (red.), *Szkice z historii ekonomii*, PTE, Toruń 2011.

⁶³³ Kołodko G.W., *Dokąd zmierza świat. Ekonomia polityczna przyszłości*, Prószyński i S-ka, Warszawa, 2013, s. 141.

⁶³⁴ Sun R., Ryzin G.G., *Are Performance Management Practices Associated with Better Outcomes? Empirical Evidence from New York Public Schools*, „American Review of Public Administration”, nr 44(3) 2014.

⁶³⁵ European Commission, 2018

W tym kontekście i globalnym świecie niezbędne jest utworzenie pewnego rodzaju współczesnych rozwiązań dotyczących finansowania globalnych zadań, kierując się pewnymi nurtami ekonomicznymi, stworzenie elementu struktury przepływów między krajami, regionami, kontynentami na wzór struktury przepływów, który ma miejsce w wielu krajach oraz podziału zadań między nimi (jak np. w ramach polityki rządu centralnego i samorządów, gdzie można zidentyfikować różnego rodzaju zadania, które mogły być realizowane zarówno przez dany samorząd czy dany rząd, tutaj przez dany kraj, jak i przez całe stowarzyszenie Unii Europejskiej czy też globalnie, przez cały świat)⁶³⁶. W takiej sytuacji należałoby się zastanowić, czy wyzwania nowej, bardziej złożonej rzeczywistości, nie wymagają nowych, bardziej złożonych receptur na otaczającą nas rzeczywistość i realizację polityki. Jednym z elementów podejmowania decyzji o tym, na jakim poziomie powinno być realizowane dane zadanie, jest ocena efektywności i skuteczności ich realizacji na poziomie krajowym, co pozwoli na osiągnięcie lepszych efektów poprzez jednoczesną realizację działania na poziomie ponadnarodowym i krajowym⁶³⁷. To powinno być główną przesłanką do podejmowania tego rodzaju decyzji. Ostatnie lata od rozpoczęcia kryzysu finansowym uwiaryściło ogrom wyzwań, przed którymi stoją gospodarki europejskie, obejmując również, w tym zakresie zmianę roli jaką odgrywana jest przez organizacje ponadnarodowe oraz przez państwo i jego administrację.

Ochrona środowiska zadaniem wspólnym skutecznie realizowany na poziomie globalnym

Punktem wyjścia do prowadzenia oceny efektywności realizacji polityk ochrony środowiska obecnie jest ich ocena na poziomie krajowym. Analiza wskaźników wydatków poszczególnych państw członkowskich w okresie 1995–2018 wskazuje na niejednorodne podejście do kwestii ochrony środowiska w poszczególnych krajach⁶³⁸. Szerzej kwestie te zostały omówione w rozdziale czwartym, w tym miejscu skupiono się jedynie na ich wpływie na wskaźniki oddziaływania i rezultatu. Analiza wskazuje, że aż w ośmiu przypadkach występuje negatywna korelacja pomiędzy wydatkami na ochronę środowiska w %PKB a wzrostem wskaźnika HDI (*human development index*). W dalszych trzech przypadkach występuje co prawda pozytywna korelacja jednakże jej współczynnik wynosi poniżej 0,25⁶³⁹. Oznacza to, że aż w 16 z 28 badanych przypadków priorytet nadany na poziomie państwa członkowskiego zadaniom w zakresie ochrony środowiska oraz faktyczne zaangażowanie w ich realizację nie jest skorelowane (lub jest skorelowane w niewielkim stopniu) ze wzrostem HDI opisującym oczekiwaną długość życia, wykształcenie oraz dochód na *per capita*. Władze krajowe do działań w zakresie ochrony środowiska mogą wykorzystywać kilka instrumentów fiskalnych z czego najbardziej istotnymi są podatki i wydatki publiczne.

Transfery publiczne dotyczą bowiem istoty finansów publicznych rozumianych jako procesy gromadzenia i rozdysponowywania środków publicznych. Transfery związane są z realizacją funkcji redystrybucyjnej, alokacyjnej oraz stabilizacyjnej w systemie finansów publicznych⁶⁴⁰. Funkcja redystrybucyjna wpływa bezpośrednio na zmianę struktury dochodów, a następnie pośrednio na produkcję czyli w przypadku wykorzystania tego intranetu do ochrony środowiska oraz przyczynić się do zmiany zachowań obywateli, a także przedsiębiorców w przyszłości. Oddziaływanie funkcji alokacyjnej natomiast dotyczy przede wszystkim struktury produkcji. Kształtowane w ramach polityki fiskalnej transfery publiczne mają właśnie za zadanie zmienić strukturę tworzenia i podziału Produktu Krajowego Brutto⁶⁴¹. Ocena wpływu wydatków publicznych i podatków na wzrost gospodarczy oraz ochronę środowiska nie jest oczywista i zmienia się wraz z rozwojem myśli ekonomicznej. Kierunek i konsekwencje redystrybucji dochodów i ostatecznie wydatków publicznych zależne są od przyjętej do analizy teorii wzrostu. Pozytywne, obojętne lub negatywne dla wzrostu gospodarczego konsekwencje wzrostu wydatków publicznych odróżniają poszczególne szkoły ekonomiczne (nową klasyczną, neoklasyczną, neoklasykę czy teorię realnego cyklu koniunkturalnego).

Na przełomie XX i XXI wieku intensywnie badano i rozwijano metody zarządzania publicznego. Szczególnym przedmiotem zainteresowania była jakość wydatków publicznych. Wypracowano wówczas nową koncepcję wpływu wydatków publicznych na wzrost gospodarczy⁶⁴². Nadal nie rozstrzyga to jednak podstawowego dylematu, dotyczącego efektów oddziaływania wydatków na wzrost – programy realizowane za pomocą wydatków publicznych mogą mieć różnego rodzaju pozytywny wpływ na wzrost gospodarczy. Po pierwsze, dzięki wydatkom publicznym dostarczane są dobra publiczne⁶⁴³, po drugie – wydatki te stanowią źródło produktów i usług mających na celu korygowanie

⁶³⁶ Granado F.J.A., del, Martinez-Vazquez J., McNab R.M., *Decentralized Governance, Expenditure Composition, and Preferences for Public Goods*, „Public Finance Review”, nr 46(3), 2018.

⁶³⁷ Adam A., Delis M.D., Kammas P., *Fiscal Decentralization and Public Sector Efficiency: Evidence from OECD Countries*, „Economics of Governance”, nr 15(1), 2014.

⁶³⁸ Dumciuvienė D., Stundziene A., Startiene G., *Relationship Between Structural Funds and Economic Indicators of the European Union*, „Engineering Economics”, nr 26(5), 2015.

⁶³⁹ Postuła M., *Polityka społeczno-gospodarcza w UE Finanse na poziomie krajowym, europejskim i globalnym*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa, 2019.

⁶⁴⁰ Musgrave R.A.: A Brief History of Fiscal Doctrine. W: Handbook of Public Economics. Red. A.J. Auerbach, M. Feldstein. Elsevier, Amsterdam-New York 1985, s. 3–19.

⁶⁴¹ Owsiak S. (red.) *Finanse publiczne a nowe zarządzanie gospodarcze w Unii Europejskiej*, WN PWN, Warszawa, 2018.

⁶⁴² European Economy No 3/ 2002. *Public finances in EMU 2002*, s. 102–103.

⁶⁴³ Gorynia M., *Rola państwa w zarządzaniu zasobami wspólnymi – uwagi dotyczące zasobów wodnych*, [w:] S. Owsiak (red.), *Państwo a gospodarka*, Książka jubileuszowa z okazji 30-lecia Olimpiady Wiedzy Ekonomicznej, PTE, Warszawa, 2017.

niedoskonałości rynku i poprawiające wydajność. Do poprawy efektywności ekonomicznej mogą przyczyniać się również niektóre wydatki socjalne, jednak pod warunkiem, że ich rozmiary pozostają na rozsądnym poziomie. Podstawą do wnioskowania o konsekwencjach wydatków publicznych dla sustainable development w szczególności w przypadku badań prowadzonych na potrzeby tego artykułu na wskaźniki ochrony środowiska zdecydowano się dokonać oceny skuteczności oddziaływania poprzez instrumenty podatkowe oraz wydatkowe na nie z uwzględnieniem poziomu zamożności społeczeństw poszczególnych krajów.

Opis modelu badawczego

W celu udowodnienia postawionej na wstępie hipotezy oraz biorąc pod uwagę przeprowadzone rozważania teoretyczne zdecydowano się wybrać do analizy wszystkie kraje członkowie UE w okresie 2005-2018, które wykorzystuje różne instrumenty podatkowe i wydatkowe do działań związanych z ochroną środowiska. Zdecydowano się na zastosowanie wskaźników mierzących zależność pomiędzy poziomem wydatków do poziomu PKB per capita o podobnie w przypadku wielkość podatków odniesiono do PKB per capita ponieważ istotne jest wskazanie czy wadze krajów zwiększają swoje zaangażowanie w ochronę środowiska wraz ze wzrostem zamożności społeczeństwa. Dzięki czemu możliwe był przeprowadzenie badań ilościowych wskazujących w jakim sposób prowadzona polityka wydatkowa oraz podatkowa władz krajowych może wpływać na poziom wskaźników związanych z ochroną środowiska, które ze stosowanych instrumentów jest bardziej efektywny z perspektywy osiąganych efektów. Do szczegółowej analizy wybrano trzy wskaźniki wskazujące na stan środowiska naturalnego oraz skale oddziaływania na nie takie jak: emisja gazu, emisja NH₃ oraz emisja CO₂. Badania zdecydowano się przeprowadzić z wykorzystaniem modeli panelowych w których zmiennymi zależnymi są wartościami wskaźników środowiskowych, a zmiennymi wyjaśniającymi są:

- poziom wydatków publicznych na ochronę środowiska per capita krajów UE w odniesieniu do PKB per capita (dalej **zmienna A**);
- wysokość podatków pobieranych z tytułu zanieczyszczenia środowiska per capita w odniesieniu do PKB per capita (dalej **zmienna B**)

według kategorii i podkategorii stosowanych przez Eurostat.

Tabela 1 Analiza zależności pomiędzy badanymi zmiennymi

Wyszczególnienie	Emisja NH ₃	Emisja gazu	Emisja CO ₂	Wydatki publiczne na ochronę środowiska	Dochody publiczne z tytułu ochrony środowiska	Zmienna A	Zmienna B
Emisja NH ₃	1.0000						
Emisja gazu	-0.0961	1.0000					
Emisja CO ₂	0.9424*	-0.0929	1.0000				
Wydatki publiczne na ochronę środowiska		0.1004	0.8817*	1.0000			
Dochody publiczne z tytułu ochrony środowiska	-0.1583*	0.2860*	-0.2969*	-0.2236*	1.0000		
Zmienna A	0.9182*	-0.0704	0.9304*	0.9238*	-0.2198*	1.0000	
Zmienna B	-0.2280*	-0.3540*	-0.2139*	-0.5041*	0.3433*	-0.2045*	1.0000

Źródło: Opracowanie własne

Uzyskane w wyniku tej analizy wykazały, że działania władz krajowych w zakresie ochrony środowiska z wykorzystaniem narzędzi wydatkowych nie przynoszą zamierzonych efektów tzn. wraz ze wzrostem wydatków publicznych oraz zmiennej A wzrasta poziom zanieczyszczeń. Wynikać to może z co najmniej z dwóch powodów tzn. nieefektywności podejmowania niezintegrowanych globalnie działań przez odrębne państwa, na co wskazywano już w części teoretycznej oraz z faktu, że podejmowane w danym okresie działania mogą przynosić efekty postaci zmniejsza się wskaźników zanieczyszczenia środowiska za kilka lat (3, 4 lat ponieważ tyle przeciętnie wynosi czas na realizację inwestycji wpływających na wskaźniki zanieczyszczeń, zmieniającej nastawienie do ochrony środowiska itd.). Inaczej sytuacja wygląda w przypadku wykorzystania instrumentów podatkowych ponieważ w ich przypadku istnieje ujemna zależność poziomu zmiennej B w stosunku do wszystkich wskaźników mierzących poziom zanieczyszczeń, co wskazywać może, że podatki mogą mieć szybszy efekt oddziaływania na zmniejszenie skali zanieczyszczeń środowiska. Biorąc pod uwagę, że uzyskane wyniki są niejednoznaczne w szczególności w zakresie wpływu wydatków publicznych oraz zmiennej A na ochronę środowiska.

Do przeprowadzenia dalszych badań wykorzystano analizę zmienności danych oraz metodę estymacji z wykorzystaniem modeli panelowych fixed effect (efektów indywidualnych). W przypadku modelu efektów indywidualnych stałych w przeprowadzonych analizach jednostką w badaniu jest kraj członkowskiej Unii Europejskiej, który z założenia różnicuje istotną wartość zmiennej objaśnianej. Najprostszym założeniem w modelach panelowych jest występowanie stałych, nieobserwowalnych, ale stałych w czasie różnic pomiędzy państwami. W pierwszej

kolejności zatem przygotowano modele o stałych efektach w celu zbadania przyczyn zmian w państwach członkowskich Unii Europejskiej jeśli chodzi o poziom zmiennej A na poszczególne wskaźniki związane z ochroną środowiska.

W pierwszej kolejności analizie poddano wpływ poszczególnych zmiennych na poziom emisji NH₃ biorąc pod uwagę efekty przesunięcia uzyskanych wyników na kolejne lata (patrz tabela 2). Wyniki oszacowano na podstawie 144 obserwacji obejmujących 24 kraje Unii Europejskiej (tylko dla tych krajów dostępny jest pełen ciąg danych), a uzyskane wyniki pozwalają stwierdzić na w modelu w 33% wyjaśniają zmienność zanieczyszczeń w postaci emisji NH₃ pomiędzy krajami.

Tabela 2 Model fixed effect wpływu instrumentów fiskalnych na emisje na NH₃

Emisja NH ₃	Coef.	Std.	t	P>t [95%	Conf.	Interval]
Wydatki publiczne na ochronę środowiska						
L1.	.0013521	.0009026	1.50	0.137	-.0004369	.003141
L2.	.0033599	.0010373	3.24	0.002	.001304	.0054157
L3.	-.0027845	.0010486	-2.66	0.009	-.0048627	-.0007063
L4.	.0006998	.0007392	0.95	0.346	-.0007652	.0021648
Zmienna A	-66.28311	24.01878	-2.76	0.007	-113.8875	-18.67868
Dochody publiczne z tytułu ochrony środowiska						
--.	3.572746	3.904766	0.91	0.362	-4.166374	11.31187
L1.	-3.088502	4.108857	-0.75	0.454	-11.23212	5.05512
L2.	-2.517527	3.878291	-0.65	0.518	-10.20417	5.169119
L3.	-2.116775	3.365021	-0.63	0.531	-8.786137	4.552588
L4.	-.9140837	2.327719	-0.39	0.695	-5.527548	3.699381
Zmienna B	-24286.94	25964.95	-0.94	0.352	-75748.64	27174.76
_cons	149.8347	8.524392	17.58	0.000	132.9396	166.7298
sigma_u	180.05341					
sigma_e	3.9318284					
rho	.99952337	(fraction	of variance due	to	u_i)	

Źródło: Opracowanie własne.

W analizowanym okresie państwa Unii Europejskiej podejmując inicjatywy w zakresie ograniczenia emisji NH₃ muszą brać pod uwagę, że działania po stronie wydatkowej nie przynoszą efektu we wszystkich przypadkach. W okresie (5lat) wzrost wydatków publicznych na ochronę środowiska powoduje WZROST(SUMA 0,0033599+(-0,0027845) emisji NH₃ o 0,0027845 jednostki. W przypadku natomiast zdefiniowanej na potrzeby tego badania zmiennej A zaobserwować można istotny wpływ na emisje NH₃ co wskazywać może na fakt, że działania wydatkowe na ochronę środowiska muszą być na tyle duże, że wzrastają szybciej niż zamożność społeczeństwa i są ściśle powiązane z PKB per capita. Na taki stan rzeczy może wpływać fakt, że społeczeństwo o wyższych dochodach rozporządza dokonywać bardziej świadomych decyzji i może uwzględniać w nich aspekt związany z ochroną środowiska.

W przypadku instrumentów dochodowych mających wspierać redukcję emisji NH₃ zaobserwować można, że nieistotny wpływ na redukcję NH₃ ma zdefiniowana zmienna B, co może wskazywać, iż bardziej skuteczny jest instrument wydatków publicznych w walce o ochronę środowiska. Nie można jednak tak radykalnych wniosków wyciągać w oparciu o jeden wskaźnik jakościowy dlatego podobnej analizie poddano wskaźniki emisji tlenu węgla i emisji gazu. Uzyskane wyniki przedstawiono w tabelach 3 i 4.

Model wpływu instrumentów fiskalnych na emisje CO (tabela 3) oszacowano na podstawie 144 obserwacji obejmujących 24 kraje ze względu na brak pełnych danych dla wszystkich 28 krajów członkowskich UE podobnie jak w poprzednim przypadku. Badanie to w 64,5% wyjaśnia zmienność zanieczyszczeń między badanymi krajami.

Tabela 3. Model fixed effect wpływu instrumentów fiskalnych na emisje na CO

Emisja CO	Coef.	Std.	t	P>t	[95%	Conf.	Interval]		
Wydatki publiczne na ochronę środowiska									
L1.	-.0444271	.0151882	-2.93	0.004	-.0745297	-.0143245			
L2.	-.027816	.0174543	-1.59	0.114	-.06241	.0067779			
L3.	-.0433737	.0176444	-2.46	0.016	-.0783443	-.0084031			
L4.	-.032948	.0124379	-2.65	0.009	-.0575995	-.0082965			
Zmienna A	156.0121	404.1677	0.39	0.700	-645.0352	957.0594			
Dochody publiczne z tytułu ochrony środowiska									
--.	-121.8526	65.70612	-1.85	0.066	-252.08	8.374784			
L1.	7.945779	69.14039	0.11	0.909	-129.0882	144.9798			

L2.	18.92311	65.26061	0.29	0.772	-110.4213	148.2675			
L3.	-22.64788	56.62374	-0.40	0.690	-134.8743	89.57853			
L4.	-1.608256	39.1689	-0.04	0.967	-79.23975	76.02324			
Zmienna B	808383.1	436916.4	1.85	0.067	-57571	1674337			
_cons	1544.626	143.4413	10.77	0.000	1260.33	1828.922			
sigma_u	1810.6673								
sigma_e	66.161496								
rho	.99866662	(fraction	of	variance	due	to	u_i)		
F	F(23	109)	=	169.13	Prob	>	F	=	0.0000

Źródło: Opracowanie własne.

Analizy w tym przypadku wykazały, że wydatki na ochronę środowiska I w istotny sposób wpływa na poziom zanieczyszczeń CO poprzez redukcję tego poziomu po upływie 1, 3,4 lat od dokonania wydatku. Wzrost wydatków w bieżącym okresie o 1 jednostkę spowoduje spadek zanieczyszczenia CO w długim (5 letnim) okresie czasu o 0,12075 (suma tych współczynników tzw. mnożnik długookresowy) jednostek emisji CO przy założeniu innych zmiennych na tym samym poziomie. W tym przypadku badań odnosząca się do instrumentów podatkowych wskazują one na słabą skuteczność ich zastosowania w ograniczeniu CO ponieważ analizy wykazały, że wzrost zmiennej B o jedną jednostkę spowoduje spadek emisji zanieczyszczeń CO o 121,8526 jednostek, tylko w okresie bieżącym.

Większy zakres danych dostępny był do badania trzeciego ze wskaźników tj. emisji gazu ponieważ w tym wypadku model oszacowano na podstawie 174 obserwacji obejmujących 29 kraje (patrz tabela 4). Zbudowany model fixed effect w 4% wyjaśnia zmienność zanieczyszczeń między krajami oraz aż 75% zmienności wewnątrz krajów.

Tabela 4. Model fixed effect wpływu instrumentów fiskalnych na emisję na gazu

Emisja gazu	Coef.	Std.	t	P>t	[95%]	Conf.			
Wydatki publiczne na ochronę środowiska									
L1.	-.0014278	.0011912	-1.20	0.233	-.0037838	.0009281			
L2.	-.0005147	.0013403	-0.38	0.702	-.0031656	.0021363			
L3.	-.000998	.0012711	-0.79	0.434	-.0035121	.0015161			
L4.	.0001231	.0009192	0.13	0.894	-.0016949	.0019411			
Zmienna A	-64.50138	31.0844	-2.08	0.040	-125.9809	-3.021854			
Dochody publiczne z tytułu ochrony środowiska									
--.	-1.917156	4.831665	-0.40	0.692	-11.47335	7.639036			
L1.	-1.867622	4.883349	-0.38	0.703	-11.52604	7.790792			
L2.	1.10496	4.64851	0.24	0.812	-8.088983	10.2989			
L3.	3.738207	4.155333	0.90	0.370	-4.480317	11.95673			
L4.	-4.761653	2.979511	-1.60	0.112	-10.65461	1.1313			
Zmienna B	153605.7	32337.07	4.75	0.000	89648.63	217562.8			
_cons	91.26116	10.42964	8.75	0.000	70.63315	111.8892			
sigma_u	48.042956								
sigma_e	5.2822276								
rho	.98805582	(fraction	of	variance	due	to	u_i)		
F	u_i=0:	F(28	all	=	103.14	Prob	>	F	0.0001
			134)						

Źródło: Opracowanie własne.

W przypadku emisji gazu istotny wpływ na jego poziom ma zarówno zmienna A jak i zmienna B. Model wykazał że gdy zmienna A wzrasta o 1 punkt procentowy wielkość emisji gazu spada średnio o 0,64 jednostki ceteris paribus. Natomiast w przypadku zmiennej B również jest ona istotna statystycznie ale jest to instrument nieefektywny ponieważ wzrost tego udziału o 1 punkt procentowy powoduje średnio wzrost zanieczyszczenia ceteris paribus.

Wyniki badań

Wyniki analiz wskazują, że realizacja zadań w zakresie ochrony środowiska na poziomie krajowym uzależniona jest od wielu czynników i niejednokrotnie nie pozwala na osiągnięcie jednolitych celów. Podyktowane to jest m.in. różnym priorytetem nadanym poszczególnym segmentom tych działań.

Dane wskazujące na niską efektywność realizacji wydatków krajowych oraz stanowisko władz UE, które od pierwszego Programu przyjętego w 1973 roku podkreślały międzynarodowy charakter zanieczyszczenia środowiska, wskazują na konieczność podejmowania działań na szczeblu międzynarodowym, międzykontynentalnym w zakresie jego ochrony. Oczywiście pojawiają się sceptycy takich propozycji uznając jedynie wymiar krajowy jej realizacji ale warto przedstawić im jedne z przykładów bardzo mocno w ostatnich latach wskazujących, że taki kierunek nie przynosi efektów w horyzoncie długookresowym. Warto posłużyć się tutaj choćby jednym z globalnych problemów (w 2018 r. bardzo głośny także w Polsce ze względu na dużą ilość palących się wysypisk) Zgodnie z szacunkami mniej niż 30% odpadów z tworzyw sztucznych na terenie UE jest odzyskiwana a ok 31% zostaje składowanych na wysypiskach i 39% podlega spalaniu. Zarówno składowanie jak i spalanie wiąże się z ryzykiem generowania dodatkowych zanieczyszczeń – w zakresie składowisk przez zanieczyszczenie wody a w zakresie spalania poprzez emisję trujących związków chemicznych do atmosfery. Jakkolwiek próby zwiększenia odsetka odpadów poddawanych recyklingowi i odzyskiwaniu podejmowane na poziomie poszczególnych państw mogą przynosić wymierne efekty tak w ujęciu globalnym brak wspólnych działań w tym zakresie nie pozwoli na osiągnięcie faktycznych efektów. Nawet w przypadku ograniczenia emisji np. ze spalania odpadów w jednym kraju a braku podobnych działań w innym będzie miało pozytywne skutku jedynie w bardzo ograniczonym zakresie. W odniesieniu do poziomu zanieczyszczenia powietrza efekt wygenerowany przez pojedyncze państwo nie będzie miał przełożenia na znaczącą poprawę jakości powietrza w danym regionie, co potwierdziły przeprowadzone badania.

Należy także podkreślić wymiar międzynarodowy polityk środowiskowych w odniesieniu do zapewnienia równowagi konkurencyjnej. Jedynie przyjęcie jednolitych zasad i celów na poziomie globalnym pozwoli na uniknięcie zachwiania konkurencyjności z uwagi na uzyskanie przewagi przez gospodarkę nie objętą celami czy opłatami związanymi z ochroną środowiska. Najlepszym przykładem w tym zakresie jest ograniczenie emisji zanieczyszczeń do atmosfery. W sytuacji braku zharmonizowanego podejścia do tej kwestii wystąpiłyby znaczące nierówności w konkurencyjności gospodarek np. poprzez wyższe ceny energii czy produkcji. Wobec powyższego jedynie wspólne podejście do tej kwestii, zarówno na poziomie UE jak i w ujęciu światowym, pozwala na uniknięcie budowy przewagi konkurencyjnej poszczególnych gospodarek na zwiększonej (nie obłożonymi normami itp.) emisji zanieczyszczeń w stosunku do innych państw. Podobnie w przypadku produkcji poszczególne podmioty obłożone normami, standardami oraz celami ograniczenia emisji zobligowane są do ponoszenia kosztów wdrażania nowoczesnych rozwiązań i technologii pozwalających na spełnienie określonych wymagań. Konkurencja takich podmiotów z przedsiębiorstwami nie obłożonymi takimi obostrzeniami i wymaganiami nie zapewniałaby równego traktowania i skutkowałaby naturalną przegraną na rynku z uwagi na wyższe koszty prowadzonej działalności. Badania potwierdziły, że „karanie” poprzez system podatkowy podmiotów zanieczyszczających środowisko w niewielki sposób wpływa na zmniejszenie tego rodzaju procedurów w przyszłości.

Dla podkreślenia horyzontalnego wymiaru polityk środowiskowych i konieczności ujęcia ich w globalnym kontekście warto w tym miejscu przytoczyć także wyniki badań opinii mieszkańców UE. Zgodnie z ostatnim badaniem⁶⁴⁴ w 2017 r. 60% badanych uznawało, że decyzje w zakresie ochrony środowiska powinny być podejmowane wspólnie na poziomie UE podczas gdy za podejmowaniem takich decyzji na poziomie państw członkowskich opowiadało się 36% badanych. Jakkolwiek wynik ten oznacza, że większość badanych uznaje za właściwe rozwiązywanie problemów środowiskowych na poziomie UE tak warto zwrócić uwagę na obniżenie się tego wskaźnika w okresie od 2008 r. Według badania Eurobarometr w 2008 r. odsetek osób wskazujących UE jako właściwy poziom podejmowania działań w zakresie środowiska wynosił 74% a więc w ciągu 9 lat spadł o 14%⁶⁴⁵. Sytuacja taka może być podyktowana zarówno brakiem świadomości społeczeństwa dot. działań podejmowanych na poziomie UE jak i identyfikacją nowych wyzwań, w opinii społecznej postrzeganych jako lokalne problemy. W tym drugim przypadku można np. wskazać zanieczyszczenie w miastach gdzie za właściwy podmiot do podjęcia działań społeczeństwo uważa władze lokalne lub krajowe. Niemniej jak wskazano wcześniej brak określenia globalnych celów czy standardów także w odniesieniu do problemów występujących lokalnie (hałas, zanieczyszczenie miast) nie pozwoli na osiągnięcie właściwych efektów. Oznacza to, że niezbędne jest podjęcie działań szerzej propagujących i uświadamiających społeczeństwu zakresu i zasad wspólnej polityki środowiskowej.

Powyższe badania wskazują, że pomimo pewnego spadku poparcia dla podejmowania decyzji dotyczących ochrony środowiska na poziomie UE wciąż zdecydowana większość mieszkańców Wspólnoty uznaje kwestie środowiskowe za istotne⁶⁴⁶. Jednocześnie większość badanych uznaje, że UE powinna wprowadzać przepisy na poziomie

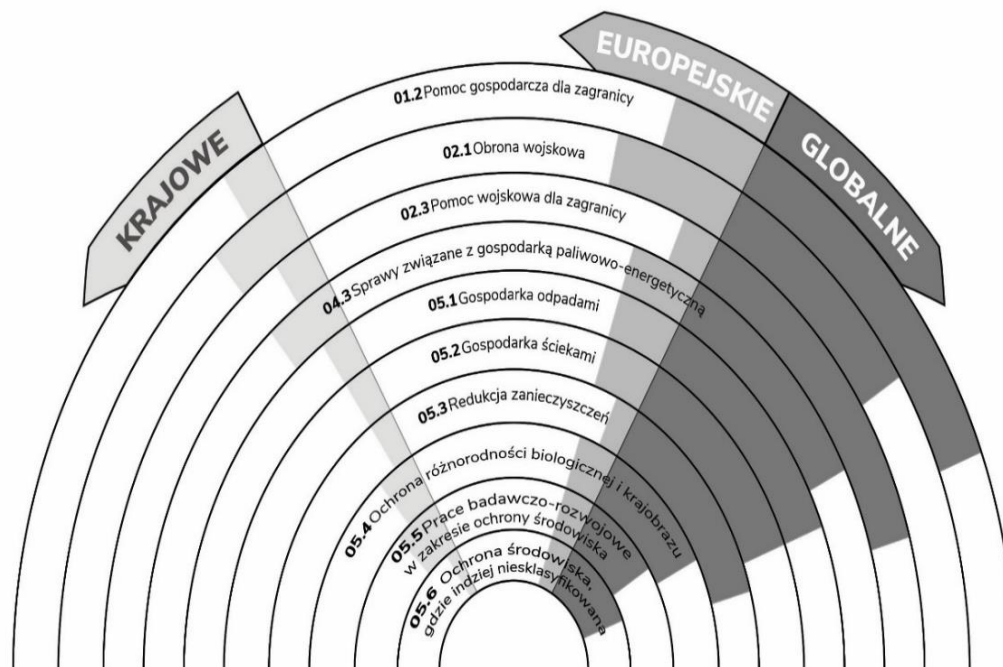
⁶⁴⁵ Komisja Europejska, Standard Eurobarometr 89, , czerwiec, 2018, <http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/instruments/STANDARD/surveyKy/2180> (dostęp: 30.07.2019).

⁶⁴⁶ Pereira R.M., Pereira A.M., *The Economic and Budgetary Impact of Climate Policy in Portugal: Carbon Taxation in a Dynamic General Equilibrium Model with Endogenous Public Sector Behavior*, „Environmental and Resource Economics”, nr. 67(2), 2017.

wspólnoty, które obejmowałyby kwestie ochrony środowiska w poszczególnych krajach. Oznacza to, że wymiar polityki w zakresie ochrony środowiska jest w naturalny sposób rozumiany i identyfikowany jako horyzontalny.

Do zadań o charakterze globalnym będących dobrami wspólnymi zaliczyć można 10 podkategorii zdefiniowanych w ramach klasyfikacji COFOG (*Classification of the Functions of Government*), z czego największa ich liczba odnosi się do wspomnianego już obszaru związanego z ochroną środowiska. Ochrona środowiska to jeden obszar oddziaływania, który należy zaliczyć do kategorii o charakterze globalnym (zob. rys. 1).

Rysunek 1. Zadania globalne skala i zakres realizacji na poszczególnych poziomach realizacji polityk publicznych



Źródło: zob. Postuła M., *Polityka społeczno-gospodarcza w UE Finanse na poziomie krajowym, europejskim i globalnym*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2019.

Warto jednak potwierdzić czy taki podział i wyodrębnienie zadania globalnego, nie będzie tylko tworzeniem dotykowych obciążeń i struktur organizacyjnych, a będzie miał wymierny efekt w postaci zwiększenia efektywności wykorzystywanych zasobów. To jednak przyszłość finansów publicznych zanim rządzący zdecydują się na ich wyodrębnieniu niezbędne jest działanie jak najskuteczniejsze w ramach obecnych struktur o organizacji. Badania wykazały, że w przypadku ochrony środowiska instrumenty fiskalne przenoszą efekty ale po kilku latach, dlatego winno podejmować się decyzje ponad podziałami politycznymi przyjmując zasadę kontynuacji ich realizacji przy zmianach władzy gdyż dopiero wtedy można osiągać jakiegokolwiek efekty. Zaangażowanie publiczne ponadto powinno być dostosowane do zamożności społeczeństw w nich żyjących ponieważ w przypadku krajów biedniejszych to państwo na siebie powinno przejąć większy ciężar w zakresie działań mających na celu ochronę środowiska rekompensując tym mniejszą aktywność obywateli, w tym zakresie.

Wnioski

Przeprowadzone badania wskazują, że władze fiskalne muszą uwzględniać specyficzne oddziaływanie wymiaru czasu i rodzaj instrumentów fiskalnych w podejmowaniu decyzji wpływających na rozmiary, strukturę wydatków i podatków mających na celu ochronę środowiska naturalnego, w innym przypadku skuteczność tych działań jest zdecydowanie ograniczona. Mamy do czynienia ze zjawiskiem przesunięcia czasowego pomiędzy decyzjami fiskalnymi, a ich konsekwencjami dla poprawy wskaźników mierzących skalę zanieczyszczeń w przypadku wydatków publicznych oraz dość ciekawe zjawisko braku wpływu podatków na podejmowanie decyzji zmierzających do ograniczania skali zanieczyszczeń środowiska w średnim okresie czasu. Sustainable development oznaczają "lepszemu rozwój" i "lepsze finanse" – rozwój, który jest zrównoważony w każdym z jego aspektów gospodarczych oraz społecznych. W kontekście tego wyzwaniem stojącym przed współczesnym światem, a zwłaszcza przed państwami członkowskimi Unii Europejskiej, jest jeszcze bardziej efektywne alokowanie dostępnych zasobów, aby dawały jak największy efekt nie tylko w postaci wzrastającego wskaźnika PKB per capita, lecz także – a może nawet przede wszystkim – podnoszenia poziomu życia obywateli i jakości środowiska, w którym żyją.

Literatura

- Adam A., Delis M.D., Kammas P., *Fiscal Decentralization and Public Sector Efficiency: Evidence from OECD Countries*, „Economics of Governance”, nr 15(1), 2014.
- Dumciuvienė D., Stundziene A., Startiene G., *Relationship Between Structural Funds and Economic Indicators of the European Union*, „Engineering Economics”, nr 26(5), 2015.
- European Economy No 3/ 2002. Public finances in EMU 2002, Bruksela 2002.
- Galbraith J.K., *Welcome to the Poisoned Chalice: The Destruction of Greece and the Future of Europe*, Yale University Press, New Haven, Londyn, 2016.
- Gorynia M., Rola państwa w zarządzaniu zasobami wspólnymi – uwagi dotyczące zasobów wodnych, [w:] S. Owsiak (red.), *Państwo a gospodarka*, Książka jubileuszowa z okazji 30-lecia Olimpiady Wiedzy Ekonomicznej, PTE, Warszawa, 2017.
- Granado F.J.A., del, Martinez-Vazquez J., McNab R.M., *Decentralized Governance, Expenditure Composition, and Preferences for Public Goods*, „Public Finance Review”, nr 46(3), 2018.
- Kołodko G.W. [2013], *Dokąd zmierza świat. Ekonomia polityczna przyszłości*, Prószyński i S-ka, Warszawa.
- Komisja Europejska, *Standard Eurobarometer* 89, czerwiec, 2018, <http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/instruments/STANDARD/surveyKy/2180> (dostęp: 30.07.2019).
- Musgrave R.A.: *A Brief History of Fiscal Doctrine*. W: *Handbook of Public Economics*. Red. A.J. Auerbach, M. Feldstein. Elsevier, Amsterdam-New York 1985.
- Pereira R.M., Pereira A.M., *The Economic and Budgetary Impact of Climate Policy in Portugal: Carbon Taxation in a Dynamic General Equilibrium Model with Endogenous Public Sector Behavior*, „Environmental and Resource Economics”, nr 67(2), 2017.
- Owsiak S. (red.) *Finanse publiczne a nowe zarządzanie gospodarcze w Unii Europejskiej*, WN PWN, Warszawa, 2018.
- Postuła M., *Polityka społeczno-gospodarcza w UE Finanse na poziomie krajowym, europejskim i globalnym*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2019.
- Ratajczak M. *Co dalej z ekonomią?*, [w:] M. Bochenek (red.), *Szkice z historii ekonomii*, PTE, Toruń 2011.
- Stiglitz J.E., *Freefall – jazda bez trzymanki. Ameryka, wolne rynki i tonięcie gospodarki światowej*, PTE, Warszawa, 2010.
- Sun R., Ryzin G.G., *Are Performance Management Practices Associated with Better Outcomes? Empirical Evidence from New York Public Schools*, „American Review of Public Administration”, nr 44(3) 2014.
- Tomaskovic-Devey D., Lin K.-H., Meyers N., *Did Financialization Reduce Economic Growth?*, „Socio-Economic Review”, nr 13(3), 2015.

Sebastian Stępień, *Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu*

Katarzyna Smędzik-Ambroży, *Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu*

Andrzej Czyżewski, *Uniwersytet Zielonogórski*

INSTRUMENTARIUM POLITYKI ROLNEJ UNII EUROPEJSKIEJ. OD CZEGO ODCHODZIMY, DO CZEGO DĄŻYMY?⁶⁴⁷

Streszczenie

⁶⁴⁷ Publikacja powstała w ramach realizacji projektu badawczego pt. „Determinanty bezpieczeństwa żywnościowego i zrównoważonego rozwoju drobnotowarowych gospodarstw rolnych w Polsce na tle regionów Unii Europejskiej”, finansowanego przez Narodowe Centrum Nauki (umowa nr 2016/21/B/HS4/00653).

Polityka rolna Unii Europejskiej - wspólna polityka rolna (WPR) – została wprowadzona w latach 60. XX wieku i była pierwszą wspólnotową polityką UE. Przez kolejne dekady stanowiła największy udział w wydatkach budżetu unijnego. Dzisiaj, choć ustąpiła miejsce polityce spójności, jest nadal traktowana priorytetowo przez kraje Wspólnoty. Obserwacja kolejnych perspektyw finansowych pozwala jednak wnioskować, iż zmienia się charakter WPR, co jest przejawem ewolucji poglądów na temat roli sektora żywnościowego w rozwoju gospodarczym Unii Europejskiej. Celem opracowania jest wskazanie kierunków reform wspólnej polityki rolnej w okresie jej sześćdziesięcioletniego funkcjonowania, przyczyn tych zmian i konsekwencji, jakie niosły dla sektora rolnego w krajach UE. Wywody te zostały uzupełnione nakreśleniem perspektyw rozwoju unijnej polityki rolnej w kolejnych latach. Autorzy skupili się na podstawowych instrumentach wsparcia WPR o charakterze dochodotwórczym, środowiskowym i związanych z rozwojem obszarów wiejskich. Na podstawie analizy celów i instrumentów unijnej polityki rolnej stwierdzono, iż odchodzi ona od tradycyjnego wsparcia rynkowego na rzecz tworzenia bardziej wysublimowanych narzędzi interwencji, powiązanych ze zmieniającymi się uwarunkowaniami makroekonomicznymi i oczekiwaniami społeczeństwa. Analityczną część pracy poprzedzają rozważania na temat teoretycznych uwarunkowań reform, opartych m.in. na ekonomii instytucjonalnej i ekonomii zrównoważonego rozwoju. Referat ma charakter przeglądowy, z elementami metaanalizy, wnioskowania dedukcyjnego i indukcyjnego.

Słowa kluczowe: polityka rolna, rozwój zrównoważony, reformy, Unia Europejska.

Abstract

The agricultural policy of the European Union - Common Agricultural Policy (CAP) - was introduced in the 1960s as the first EU policy. Over the next decades it constituted the largest share in the expenditure of the EU budget. Today, although cohesion policy has replaced it in the first place, it is still being prioritized by the countries of the Community. Observation of the next financial perspectives, however, allows to conclude that the nature of the CAP is changing, which is a manifestation of the evolution of views on the role of the food sector in the economic development of the European Union. The aim of the study is to indicate the directions of reforms of the Common Agricultural Policy during its sixty-year functioning, the reasons for these changes and the consequences they have had for the agricultural sector in EU countries. These outcomes were supplemented by outlining the perspectives for the development of the EU agricultural policy in the coming years. The authors focused on the basic instruments of the CAP including income-generating, environmental and rural development-related. On the basis of the analysis of objectives and instruments of the CAP, it was stated that it departs from traditional market support to create more sophisticated intervention related to the changing macroeconomic conditions and expectations of the society. The analytical part of the paper is preceded by reflections on the theoretical determinants of reforms based, among others, on institutional economics and economics of sustainable development. The paper is a review, with elements of meta-analysis, deduction and inductive reasoning.

Key words: agricultural policy, sustainable development, reforms, European Union.

1. Wstęp - ewolucja polityki rolnej jako wyraz potrzeb społecznych ukonstytuowanych instytucjonalnie

Rolnictwo generuje zbyt słabe siły wewnętrzne, aby mogły one wywołać proces wzrostowy i utrzymać go w stanie dynamicznej równowagi, toteż jego rozwój wymaga impulsów z zewnątrz, a inaczej bodźców egzogenicznych. Oznacza to, powtarzając za Y. Hayami i V. W. Ruttanem, konieczność rozwoju indukowanego w tym sektorze⁶⁴⁸. Rolę takiego stymulatora pełni polityka rolna. Potrzeba realizacji takiej polityki wynika z faktu, że uczestnicy rynku nie w pełni elastycznie dostosowują swoje działania do uwarunkowań zewnętrznych (prawnych, politycznych, czy gospodarczych), tym samym nie osiągają maksymalizacji swojej użyteczności, jak sugeruje hipoteza racjonalnych oczekiwań J. Mutha, rozwijana przez R.E. Lucasa i S.T. Sargenta. Teoria ta przyjmuje, że podmioty formułują swoje oczekiwania w oparciu o informacje minione, obecne i przewidywania dotyczące przyszłości, a dążenie do maksymalizacji użyteczności jest przejawem ich racjonalności⁶⁴⁹. Tymczasem zachowania gospodarstw rolnych, jak wskazuje praktyka⁶⁵⁰, są raczej quasi-racjonalne lub nawet naiwne (odnoszą się tylko do przeszłej sytuacji rynkowej). Dlatego konieczne jest uruchomienie interwencji na poziomie państwa, która, przez pryzmat maksymalizacji wyników ekonomicznych rolników, oddziaływać będzie na kierunek rozwoju sektora. Wynika on z potrzeb społecznych i gospodarczych, które dzięki odpowiedniemu instrumentarium polityki rolnej zostają ugruntowane instytucjonalnie. Zgodnie z poglądami D.C. Northa, O.E. Williamsona oraz K.J. Arrowa wolność i niezależność, a także zwyczaje i nawyki społeczne determinowane są przez

⁶⁴⁸ Y. Hayami., V. W. Ruttan (1985), *Agricultural Development. An International Perspective* 2d ed., John Hopkins University Press, Baltimore, 1985, [za:] A. Parzonko, *Koncepcja rozwoju sektora mlecznego w UE, proponowane instrumenty jej wdrożenia i przewidywane skutki po 2014 roku*, „Zeszyty Naukowe SGGW w Warszawie: Ekonomika i Organizacja Gospodarki Żywnościowej” 2013, nr 101.

⁶⁴⁹ M. Czapaluk, *Racjonalne oczekiwania a polityka państwa*, „Uniwersytet Zielonogórski. Miesięcznik społeczności akademickiej” 2002, nr 3 (5), s. 38.

⁶⁵⁰ Por. J.P. Chavas, *On the Economic Rationality of Market Participants: The Case of Expectations in the U.S. Pork Market*, „Journal of Agricultural and Resource Economics” 1999, No. 24, s. 19–37; S.H. Irwin, S.H., C.S. Threan, „C.S., *Rational Expectations in Agriculture? A Review of the Issues and the Evidence*, „Review of Agricultural Economics” 1994, no. 16, s. 133-158.

instytucje, które kierują zachowaniem, narzucając ludziom określone ograniczenia⁶⁵¹. Powtarzając za J. R. Commonsem: „instytucje można definiować jako działanie zbiorowe w celu kontroli zachowań indywidualnych. Działania zbiorowe obejmują wszystko, od niezorganizowanych zwyczajów po wiele zorganizowanych i dobrze funkcjonujących organizacji, takich jak rodzina, przedsiębiorstwo, związki zawodowe, system rezerw federalnych, państwo”⁶⁵². Także D. C. North przez instytucje rozumie zarówno zwyczaje i nawyki nieformalne i formalne, które określają reguły zachowań występujące w społeczeństwie, precyzują ograniczenia oraz kształtują wzajemne oddziaływania podmiotów na siebie, kreując rzeczywistość społeczną, polityczną i prawną⁶⁵³. Według niego: „instytucje składają się z zestawu ograniczeń zachowań w formie zasad i regulacji, a także z zestawu moralnych, etycznych i behawioralnych norm, które definiują zarysy i które ograniczają sposób, w który zasady i regulacje są sprecyzowane, a ich egzekwowanie przeprowadzone”⁶⁵⁴. Polityka realizowana dzięki instytucjom wiąże się z wyznaczeniem celów i pożądanym kierunków rozwoju, które następnie przez określone instrumentarium tej polityki umożliwiają osiągnięcie pożądanego wyniku. W Unii Europejskiej taką instytucją jest wspólna polityka rolna wraz z jej instrumentami, które kreują rozwój rolnictwa w pożądanym społecznie kierunku. Ewolucja WPR i zmiany w jej instrumentarium są sztandarowym przykładem egemplifikacji działania instytucji w sektorze rolnym.

Celem opracowania jest wskazanie kierunków reform wspólnej polityki rolnej w okresie jej sześćdziesięcioletniego funkcjonowania, przyczyn tych zmian i konsekwencji, jakie niosły dla sektora rolnego w krajach UE. Wywody te zostały uzupełnione nakreśleniem perspektyw rozwoju unijnej polityki rolnej w kolejnych latach. Autorzy skupili się na podstawowych instrumentach wsparcia WPR o charakterze dochodotwórczym, środowiskowym i związanych z rozwojem obszarów wiejskich.

2. W kierunku ekonomii zrównoważonego rozwoju

Powiązanie teorii głównego nurtu ze środowiskiem naturalnym odnajdujemy już w poglądach T. Malthusa, D. Ricardo, J. St. Milla. T. Malthus w swoim prawie ludnościowym próbował wykazać, że szybki przyrost plonów jest wykluczony, ponieważ podaż ziemi jest ograniczona, a udoskonalenia techniczne w rolnictwie nie następują w wystarczającym tempie. Twierdził, że akumulacja kapitału i postęp techniczny nigdy nie skompensują ograniczoności zasobów naturalnych. D. Ricardo uznawał, że zasoby ziemi są ograniczone co do ilości, a także zróżnicowana jest ich jakość, co powoduje powstanie rent różniczkowych. W miarę wzrostu następuje zastępowanie zasobów lepszych gorszymi, co z kolei podnosi koszty wzrostu gospodarczego, wyznaczając jego granice. J. St. Mill zgadzał się z ricardiańską wersją szczupłości zasobów, uznając ją jako rzeczywiste ograniczenie dla wzrostu produkcji. Twierdził jednak, że postęp techniczny przeciwstawia się szczupłości zasobów naturalnych i wyprzedza zjawisko malejących przychodów, oddalając granicę wzrostu gospodarczego. Przedstawiciele ekonomii klasycznej traktowali ziemię jako „wolny dar przyrody”, szczególnie czynnik produkcji odmienny od środków produkcji wytwarzanych przez człowieka i od odtwarzalnej ludzkiej siły roboczej. Pomimo pewnego powiązania teorii głównego nurtu ze środowiskiem naturalnym, w klasycznych modelach wzrostu ograniczoność i rzadkość zasobów naturalnych nie jest zazwyczaj uwzględniana, choć wskazać można na pewne próby modyfikacji tych modeli wprowadzające do nich czynnik przyrodniczy. Przykładowo rozszerzenie tradycyjnego modelu Solowa o czynniki istotne dla zrównoważonego rozwoju, takie jak nieodnawialne zasoby naturalne i wielkość emisji zanieczyszczeń, opisali W. A. Brock i M. S. Taylor⁶⁵⁵.

Wraz z rozwojem myśli ekonomicznej i globalnych uwarunkowań makroekonomicznych kwestie związane ze środowiskiem przyrodniczym stawały się coraz bardziej obecne. Doprowadziło to w latach 60. i 70. ubiegłego wieku do powstania ekonomii środowiska i zasobów naturalnych. Takie podejście widoczne znalazło się także w nowej geografii ekonomicznej, która stanowi rozwinięcie XIX-wiecznej niemieckiej teorii lokalizacji i ma szerokie zastosowanie w ekonomii rozwoju. W nurcie tym uznaje się, że efekt produkcyjny zależy od dwóch czynników wytwórczych – pierwszym jest ludność, drugim natomiast zasoby przyrody wykorzystywane w działalności gospodarczej. Czynnik przyrodniczy ma zasadnicze znaczenie także w działalności rolniczej, szczególną funkcję zaś przypisuje się ziemi. Jest ona podstawowym zasobem, którego ilość, jak i jakość zasadniczo determinują funkcjonowanie sektora rolnego oraz społeczny podział pracy pomiędzy ten sektor a pozostałe występujące w danej gospodarce narodowej. Już w klasycznej teorii lokalizacji podkreślano, że różnicując działalność w przestrzeni społeczeństwo wykorzystuje najlepsze zasoby i walory środowiska. W szczególności dotyczy to rolnictwa, co wynika z samego faktu uzależnienia działalności rolniczej od zasobów przyrodniczych (ich ilości i jakości). Wyrażne nawiązanie w teorii głównego nurtu do czynników wzrostu w sektorze rolnym odnajdujemy, jak już wspomniano, w teorii D. Ricardo i J. St. Milla. Zdaniem tych autorów w gospodarce może wystąpić granica wzrostu produktu z powodu niedoboru zasobów przyrody, wyznaczająca stacjonarny stan równowagi. Zgodnie ze stanowiskiem J. St. Milla granicę tą można jednak oddalić wdrażając postęp techniczny (nawozy mineralne, kwalifikowany materiał siewny, środki wzrostu zwierząt i roślin, specjalistyczne maszyny i urządzenia). Jeszcze dalej poszedł R. Solow, według którego dla wzrostu produktu nie ma ograniczeń (nie występuje granica wzrostu

⁶⁵¹ O. E. Williamson, *Economic Institutions: Spontaneous and Intentional Governance*, „Journal of Law, Economics, and Organization” 1991, no. 7; K. J. Arrow, *Essay in the Theory of Risk-Bearing*, North-Holland, Amsterdam 1970.

⁶⁵² J. R. Commons, *Institutional Economics: Its place in Political Economics*, University of Michigan, Michigan 1934.

⁶⁵³ D.C. North, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, Cambridge 1990.

⁶⁵⁴ D. C. North, *Transaction Costs, Institutions, and Economic History*, „Journal of Institutional and Theoretical Economics” 1984, no. 140.

⁶⁵⁵ W. A. Brock, M., S. Taylor, *The Green Solow Model*, „Journal of Economic Growth” 2010, vol. 15(2).

gospodarczego). Ludzie są w stanie pozyskać kolejne zasoby przyrody, przez co wielkość produktu może stale rosnąć. U R. Solowa jedynym ograniczeniem wzrostu jest zasób kapitału, który określa poziom produktu potencjalnego. Doświadczenia krajów Unii Europejskiej lat 70. i 80. XX wieku dowodzą jednak błędu myślenia Solowa, ponieważ intensywne gospodarowanie zasobami przyrodniczymi w rolnictwie napotkało na granicę wzrostu w odniesieniu do tego sektora. Wydajniejsze ekonomicznie technologie i struktury wytwórcze zastępowały dotychczasowe, zostawiając jednakże coraz bardziej wyraźny ślad ekologiczny w postaci utraty żyzności gleb, zanieczyszczenia wód i powietrza, utraty bioróżnorodności ekosystemów. Natomiast koncentracja retransferowanych dochodów w gospodarstwach najsilniejszych i największych powodowała zróżnicowania społeczne i środowiskowe⁶⁵⁶. Stało się to przesłanką zmiany paradygmatu ekonomii klasycznej w kierunku ekonomii zrównoważonego rozwoju, co znalazło także wyraz w konstrukcji kolejnych reform wspólnej polityki rolnej.

Koncepcja zrównoważonego rozwoju⁶⁵⁷ plasuje się w ekonomii rozwoju, choć poza jej głównym nurtem. Dyskurs ten swoje pole zainteresowań koncentruje wokół możliwości skracania dystansu rozwojowego w krajach zacofanych i rozwijających się w stosunku do gospodarek wysokorozwiniętych. W przeciwieństwie do ekonomii tradycyjnej, poruszającej się głównie w ramach dwóch paradygmatów: neoklasycznego i keynesowskiego, zagadnienia podejmowane przez ekonomię rozwoju mają szerszy wymiar uwarunkowań i czynników rozwojowych ujmujących: inwestycje i oszczędności, transformację strukturalną i demograficzną, postęp techniczny i czynnik ludzki, podział dochodów, ograniczoność zasobów naturalnych czy otwarcie gospodarek krajowych na globalizację⁶⁵⁸. Zdaniem B. Poskrobko ekonomia zrównoważonego rozwoju w istotny sposób różni się od ekonomii głównego nurtu. Musi bowiem obejmować znacznie szerszy obszar zainteresowania niż tylko rynkowe aspekty gospodarki (produkcję, dystrybucję, wymianę i konsumpcję towarów oraz usług), tzn. skupiać się też na relacjach między gospodarką i środowiskiem przyrodniczym jako habitatem życia człowieka i miejscem prowadzenia działalności gospodarczej oraz na relacjach gospodarki ze sferą społeczną, otoczeniem instytucjonalnym gospodarki, społeczeństwem i środowiska, a także na zachodzących w czasie i przestrzeni procesach gospodarczych, społecznych i przyrodniczych. Powinna się zajmować zarówno dobrami zbywalnymi i niezbywalnymi, w tym głównie środowiskowymi⁶⁵⁹. Jest to zgodne ze zdaniem T. Borysa, który zauważa że: „ład w pełni zintegrowany został uwzględniony w założeniach tworzącej się ekonomii rozwoju zrównoważonego, której jednym z fundamentów są założenia ekonomii ekologicznej”⁶⁶⁰. Ważne znaczenie ma też wizja człowieka jako jednostki gospodarującej i spójność tej wizji z innymi rolami człowieka w sferach pozaekonomicznych. Taki postęp wymaga zmiany myślenia z egoistycznego, właściwego dla *homo oeconomicus* na myślenie właściwe dla *homo sustinens*⁶⁶¹. W myśl idei rozwój społeczno-gospodarczy musi stać się warunkiem dla zapewnienia środowiska sprzyjającego funkcjonowaniu człowieka oraz poprawie jego jakości życia. Wymiar ekonomiczny rozwoju zrównoważonego opiera się na założeniu, że dwa pozostałe łady tego rozwoju, tzn. społeczny i ekologiczny nie są hamulcami postępu, tylko jego stymulatorami. Z kolei realizacja celów środowiskowych nie może powodować niepożądanego zmniejszania tempa wzrostu gospodarczego, ani poszerzać marginesu ubóstwa, czyli pogłębiania lub powstawania nowych napięć społecznych⁶⁶².

W odniesieniu do rolnictwa koncepcja zrównoważonego rozwoju zakłada jednoczesne dążenie do poprawy warunków życia ludności i prowadzenia działalności gospodarczej na obszarach wiejskich, przy nienaruszaniu specyficznych

⁶⁵⁶ B. Czyżewski, A. Matuszczak, *Wspólna polityka rolna w kształtowaniu zrównoważonego rozwoju rolnictwa w aspekcie dostosowań regionalnych*, „Roczniki Naukowe SERiA” 2013, tom XV, zeszyt 3, s. 229.

⁶⁵⁷ Za twórców ekonomii zrównoważonego rozwoju uznaje się: H. Rogalla, H. Diefenbachera, a w odniesieniu do autorów polskich wymienia się G. Dobrzańskiego, D. Kiełczewskiego, T. Borysa, J. Kronenberga i T. Bergiera, czy B. Poskrobko. Por. T. Borys, *Zrównoważony rozwój – jak rozpoznać ład zintegrowany*, „Problemy ekorozwoju - Problems of sustainable development” 2011, vol. 6 nr 2., <http://ekorozwoj.pol.lublin.pl/no12/g.pdf> (dostęp dnia 13.07.2019); B. Poskrobko, *Metodyczne aspekty ekonomii zrównoważonego rozwoju*, „Ekonomia i Środowisko” 2012, nr 3(43), s. 11-13.

⁶⁵⁸ V. W. Ruttan, *The new growth theory and development economics: A survey*, „The Journal of Development Studies” 1998, vol. 35, no. 2; J. M. Harris, *Economics of Sustainability: The Environmental Dimension*, [w:] J. M. Harris, T. Wise, K. Gallagher, N. R. Goodwin, *Survey of Sustainable Development: Social and Economic Dimensions*, Island Press, Washington-Covelo-London 2001.

⁶⁵⁹ Board on Sustainable Development, Policy Division, National Research Council, *Our Common Journey: A Transition Toward Sustainability*, National Academies Press, Washington 1999; L. Rising., K. Rehmer, *Patterns for sustainable development*, „Proceeding PLoP '09: Proceedings of the 16th Conference on Pattern Languages of Programs”, Chicago 2009; L. Stocker, G. Burke, D. Kennedy, D. Wood, *Sustainability and climate adaptation: Using Google Earth to engage stakeholders*, „Ecological Economics” 2012, no. 80.

⁶⁶⁰ T. Borys, *Zrównoważony rozwój...*, op. cit.

⁶⁶¹ Podejście *homo sustinens* oznacza człowieka widzącego szerzej swoją istotę i sens życia niż *homo oeconomicus* oraz szanującego zasady sprawiedliwości między- i wewnątrzpokoleniowej (por. T. Borys, *Personifikacja organizacji jako nowa forma wyrażania istoty nowego paradygmatu rozwoju*, [w:] St. Czaja, A. Graczyk (red), *Ekonomia i środowisko. Księga Jubileuszowa Profesora Bogusława Fiedora*, Wyd. UE we Wrocławiu, Wrocław 2016, s. 88).

⁶⁶² E. Mazur-Wierzbińska, (2006), *Miejsce zrównoważonego rozwoju w polskiej i unijnej polityce ekologicznej na początku XXI wieku*, „Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy” 2006, nr 8, s. 317-328.

zasobów wsi takich jak środowisko naturalne, krajobraz i dziedzictwo kulturowe⁶⁶³. Definiowanie zrównoważonego rolnictwa, tak jak koncepcji zrównoważonego rozwoju, odbywa się więc poprzez pryzmat trzech podstawowych ładów: środowiskowego, ekonomicznego i społecznego. W określaniu pierwszego z nich podkreśla się wagę takiej realizacji produkcji rolnej, która nie zagrażałaby a wręcz umożliwiała zachowanie środowiska naturalnego w dobrej kondycji. Na pierwszy plan wysuwają się tu takie aspekty, jak zdolność sektora rolnego do świadczenia dóbr publicznych – ochrony krajobrazu wiejskiego, bioróżnorodności, dbałości o jakość gleb i wód, zapewniania dobrostanu zwierząt i innych cennych przyrodniczo. W definiowaniu kolejnego z ładów, czyli ekonomicznego podkreśla się znaczenie produkcji rolnej, jako zapewniającej dochody ludności rolniczej umożliwiające jej godziwy poziom życia. Jest to ujęcie mikroekonomiczne. W definicjach makroekonomicznych podkreśla się związki rolnictwa zrównoważonego ekonomicznie z bezpieczeństwem żywnościowym, a więc jego zdolność do wytwarzania odpowiedniej ilości i jakości produktów żywnościowych wymaganych przez konsumentów po cenach przez nich akceptowalnych. Dość często przeciwstawia się rolnictwo zrównoważone intensywnemu. Jak zauważa J. St. Zegar, w przypadku rolnictwa zrównoważonego idzie o tzw. intensyfikację agroekologiczną, gdyż ta umożliwia wzrost produktywności ziemi zgodny z poszanowaniem kapitału naturalnego, niezbędnego dla zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego. Intensyfikacja agroekologiczna wpisuje się w koncepcję zrównoważonej intensyfikacji, zgodnie z którą podwyższanie wydajności produkcji ma się odbywać jednocześnie przy większym nacisku na zachowanie i ochronę zasobów natury. Najczęściej jednak intensyfikacja kojarzona jest z industrialnym (konwencjonalnym) modelem rolnictwa, który występował w krajach rozwiniętych od zakończenia II wojny światowej do pierwszego kryzysu naftowego⁶⁶⁴. Z kolei w przypadku ładu społecznego podkreśla się wkład rolnictwa zrównoważonego w utrzymanie i rozwijanie wartości kulturowych oraz jego zdolność do utrzymania i tworzenia nowych miejsc pracy oraz podtrzymania instytucji społecznych na obszarach wiejskich. Znaczenie rolnictwa dla rozwoju zrównoważonego obszarów wiejskich jest więc szczególne. Powtarzając za T. Toczyńskim, W. Wrzaszcz i J. St. Zegarem: „kluczowa rola w zrównoważonym rozwoju społeczno-gospodarczym przypada rolnictwu. Odgrywa ono szczególną rolę w urzeczywistnianiu idei zrównoważonego rozwoju, ze względu na jego znaczenie, w zarządzaniu zasobami przyrody (zwłaszcza ziemią) oraz pewne osobliwości, które nie pozwalają na traktowanie działalności rolniczej (produkcji rolniczej) tak jak działalności przemysłowej czy usługowej⁶⁶⁵”. Skoncentrowanie się na rolnictwie i jego zrównoważonym rozwoju pozwala również ograniczyć problem degradacji gleby⁶⁶⁶.

Egzemplifikacją zmiany paradygmatu rozwoju rolnictwa jest wspólna polityka rolna Unii Europejskiej. Ramy instytucjonalne jej funkcjonowania zostały ustalone niemal sześćdziesiąt lat temu i jest to na tyle długi okres, aby można było zaobserwować kolejne etapy jej funkcjonowania. Reformy mechanizmów wynikały z potrzeby internalizacji negatywnych efektów zewnętrznych rolnictwa industrialnego i narastającej sprzeczności pomiędzy ekonomią a ekologią. Są także efektem wyboru publicznego⁶⁶⁷. W rezultacie, zasady współczesnej WPR opierają się na 3 filarach zrównoważonego rozwoju – ekonomicznym, społecznym, a nade wszystko środowiskowym. W dalszej części opracowania wskazana zostanie ewolucja WPR oraz przewidywane kierunki rozwoju.

3. Reorientacja wsparcia w procesie ewolucji wspólnej polityki rolnej – do czego zmierzamy

Wspólna polityka rolna Unii Europejskiej została wprowadzona w latach 60. ubiegłego wieku jako pierwsza polityka sektorowa. Po wejściu w życie traktatu rzymskiego w 1957 r. pojedyncze polityki rolne państw członkowskich musiały bowiem zostać zastąpione mechanizmami interwencji na szczeblu wspólnotowym. W sensie formalnym dotychczasowe rozwiązania uwzględniające polityki krajowe były niezgodne z zasadą swobodnego przepływu dóbr i usług na terenie sześciu ówczesnych członków Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej. Jednocześnie ze względów strategicznych starano się utrzymać publiczny interwencjonizm w obszarze rolnictwa, co było przesłanką stworzenia nowego systemu⁶⁶⁸. U jego podstaw leżało przekonanie o specyfice sektora rolnego, jako silnie uzależnionego od nieprzewidywalnych warunków atmosferycznych, związanego z przymusem konsumpcji, niską elastycznością cenową i dochodową popytu na żywność, ograniczoną mobilnością majątku (w tym przede wszystkim ziemi) i relatywnie długim okresem zwrotu zainwestowanego

⁶⁶³ D. Żmija, *Zrównoważony rozwój rolnictwa i obszarów wiejskich w Polsce*, „Studia Ekonomiczne” 2014, nr 166, s. 150-151.

⁶⁶⁴ J.S. Zegar, *Zrównoważony rozwój rolnictwa w świetle paradygmatu konkurencyjności*, [w:] A. Kowalski, M. Wigier, B. Wieliczko (red.), *WPR a konkurencyjność polskiego i europejskiego sektora żywnościowego*, Wyd. Instytutu Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej-PIB, Warszawa 2014, s. 198, 199, 203.

⁶⁶⁵ T. Toczyński, W. Wrzaszcz, J.S. Zegar, *Zrównoważenie polskiego rolnictwa*, Powszechny Spis Rolny 2010, Zakład Wydawnictw Statystycznych, Warszawa, 2013, s. 13.

⁶⁶⁶ E. Andersson, S. Brogaard, L. Olsson, *The Political Ecology of Land Degradation*, „Annual Review of Environment and Resources” 2011, no. 36.

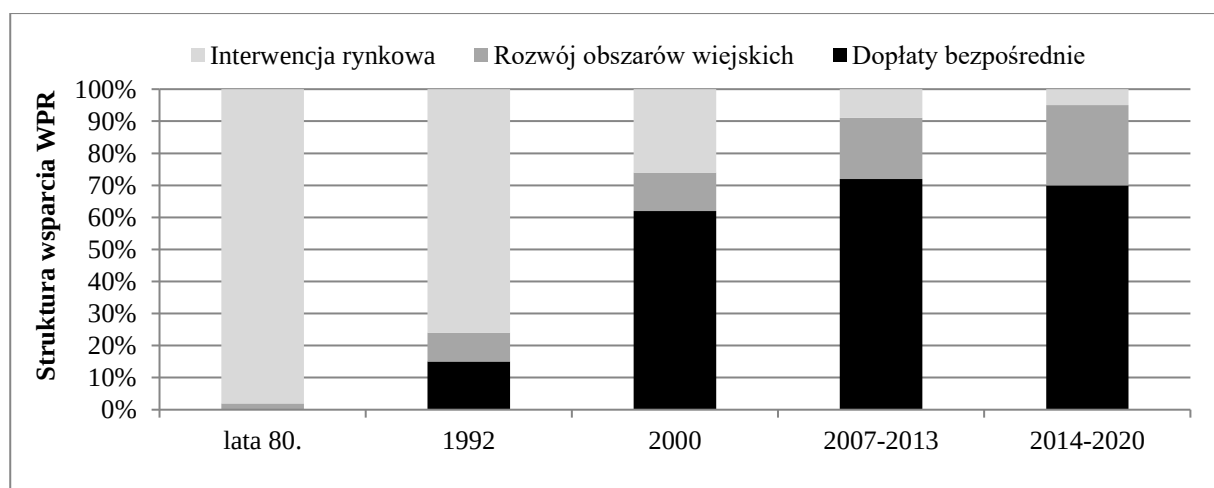
⁶⁶⁷ Badania Eurobarometru, przeprowadzone w 2014 r. wskazują, że ponad trzy czwarte Europejczyków (77%) traktuje WPR jako korzystną dla obywateli UE. Ponad 90% popiera zmiany w kierunku polityki bardziej sprawiedliwej i lepiej ukierunkowanej na pomoc (92%) oraz uwzględniającej kryteria środowiskowe przy przyznawaniu rolnikom wsparcia (91%). Por. Eurobarometr, 2016, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-227_pl.htm (dostęp dnia 02.07.2019).

⁶⁶⁸ A. Massot, *Wspólna polityka rolna (WPR) a Traktat*, Parlament Europejski, Bruksela 2019.

kapitału⁶⁶⁹. Te czynniki przesądzały o dużo wyższej niż w innych dziedzinach gospodarki sezonowości i cykliczności podaży i cen, powodując niepewność w zakresie sytuacji dochodowej gospodarstw rolnych⁶⁷⁰. Uwzględniając wysoki poziom ryzyka i nieskuteczność mechanizmu rynkowego w jego zapobieganiu wspólna polityka rolna miała stanowić gwarancję stabilności sektora rolnego w regionie. Dodatkowym argumentem interwencji była w tym okresie odbudowa potencjału produkcyjnego po zniszczeniach wywołanych II wojną światową⁶⁷¹ oraz stworzenie równowagi sił pomiędzy przemysłowymi Niemcami a rolniczą Francją⁶⁷². W rezultacie określono 5 celów WPR, które miały być podstawą jej funkcjonowania⁶⁷³:

1. Zwiększenie produktywności rolnictwa poprzez postęp techniczny oraz optymalne wykorzystanie czynników produkcji, głównie pracy;
2. Jako rezultat, zapewnienie uczciwego standardu życia ludności rolniczej, szczególnie poprzez zwiększenie wynagrodzeń (dochodów);
3. Stabilizacja rynków rolnych;
4. Zagwarantowanie regularnych dostaw żywności;
5. Zapewnienie racjonalnych cen żywności dla konsumentów.

Cele te potwierdzono w artykule 33 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej⁶⁷⁴, podpisanego w Lizbonie 2007 roku, mimo iż znacząco zmieniły się uwarunkowania wewnętrzne i zewnętrzne Wspólnoty i wbrew temu, iż od początku były one niespójne. Sukcesem było uzyskanie w ciągu zaledwie kilku lat poprawy wyników produkcyjnych rolnictwa i zwiększenie podaży żywności (cel 1 i 4), przy rosnących dochodach gospodarstw rolnych (cel 2). Kosztem alternatywnym prowadzonych działań interwencyjnych, obejmujących w głównej mierze administrowany skup surowców rolnych po ustalonej cenie, była jednak relatywnie wysoka cena żywności i nadwyżki podaży w sektorach objętych wsparciem (mleko, masło, zboże), przy dużym imporcie innych produktów. Dwa spośród wymienionych wyżej celów (3 i 5) nie zostały zatem osiągnięte. Stało się to przyczyną reform, które podejmowano w kolejnych okresach.



Rysunek 1. Ewolucja systemu wsparcia wspólnej polityki rolnej Unii Europejskiej.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie European Commission, *Overview of CAP Reform 2014-2020*, Agricultural Policy Perspectives Brief, N°5, DG AGRI, Brussels 2013.

Efekty zewnętrzne interwencji i rosnąca integracja wewnątrz Unii Europejskiej, jak i z gospodarką światową zmieniły punkt widzenia na rolę wspólnej polityki rolnej. Zdezaktualizowała się początkowa idea samowystarczalnego regionu na rzecz dywersyfikacji dostaw w ramach rynku globalnego. Zmieniły się także preferencje Europejczyków w zakresie

⁶⁶⁹ A. Czyżewski, *Makroekonomiczne uwarunkowania rozwoju sektora rolnego*, [w:] A. Czyżewski (red.), *Uniwersalia polityki rolnej w gospodarce rynkowej. Ujęcie makro- i mikroekonomiczne*, Wyd. Akademii Ekonomicznej, Poznań 2007, s. 15-23.

⁶⁷⁰ S. Stępień, *Cykl świński w świetle zmian na globalnym rynku żywca wieprzowego*, Wyd. PWN, Warszawa 2015.

⁶⁷¹ A. Jambor, D. Harvey, *CAP Reform Options: A Challenge for Analysis & Synthesis*, Centre for Rural Economy, Newcastle 2010, s. 3.

⁶⁷² S. Tangermann, S. von Cramon-Taubadel, *Agricultural Policy in the European Union: An Overview*, Department für Agrarökonomie und Rurale Entwicklung, Universität Göttingen, Göttingen 2013; European Commission, *The Common Agricultural Policy – A story to be continued*, European Commission, Luxembourg 2012.

⁶⁷³ A. Burrell, *The CAP: Looking Back, Looking Ahead*, Journal of European Integration 2009, no 3(31), s. 271.

⁶⁷⁴ Traktat zmienia natomiast zasady dotyczące procesu decyzyjnego. W przypadku Parlamentu Europejskiego procedura konsultacji od 2010 roku została zastąpiona procedurą współdecyzji, która stała się dla WPR tzw. „zwykłą procedurą ustawodawczą”, wzmacniając rolę Parlamentu w kształtowaniu podstaw polityki rolnej. Por. *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej* (wersja skonsolidowana) Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, z dnia 26.10.2012 r., C 326/47

konsumpcji żywności, pochodzącej również spoza państw członkowskich⁶⁷⁵. Dwustronna wymiana handlowa dawała większe gwarancje stabilizacji podaży, aniżeli rynek wewnętrzny, narażony na szoki. Nowy kierunek wyznaczały ponadto negocjacje w sprawie taryf i handlu na forum WTO (General Agreement on Tariffs and Trade – GATT). Utrzymywanie relatywnie wysokich cen produktów rolnych oraz ograniczeń w wymianie handlowej nie mogło być dłużej sankcjonowane⁶⁷⁶. Odpowiedzią na błędnie zaprojektowaną politykę była zmiana mechanizmów WPR i dostosowanie ich do nowych warunków. Po pierwszych 30 latach funkcjonowania nastąpiła reorientacja polityki z rynkowo-cenowej na politykę dochodową i strukturalną, a później także środowiskową. Wprowadzona w 1992 r. reforma unijnego komisarza MacSharry'ego zniósła taryfy importowe, obniżyła wsparcie cenowe i wycofała kwotowanie produkcji, a w ich miejsce wprowadziła dopłaty bezpośrednie (pierwotnie określane kompensacyjnymi i powiązane z wielkością i strukturą produkcji rolnej) oraz instrumenty ukierunkowane na rozwój obszarów wiejskich (por. rysunek 1). Dwie kolejne reformy – Agenda 2000 z 1999 r. i Fischlera z 2003 r. – kontynuowały redukcję wsparcia rynkowego, zwiększając udział budżetu na rzecz płatności bezpośrednich (przypisane do I filara WPR, od 2005 w coraz większym stopniu oderwane od produkcji⁶⁷⁷) i obszarów wiejskich (II filar WPR). Pojawiły się także działania na rzecz środowiska naturalnego (np. zalesianie, płatności rolnośrodowiskowe, gospodarstwa ekologiczne)⁶⁷⁸. Przyjęte na lata 2014-2020 rozwiązania podtrzymują większość wcześniejszych mechanizmów, kładąc jeszcze większy nacisk na cele środowiskowe. Dzisiejsze priorytety można ująć w trzy obszary – dochód (por. cele 1-3, tabela 1), środowisko (cele 4-6), ludność wiejska (cel 7). Podsumowując, obecny kształt WPR eksponuje wielofunkcyjność sektora rolnego – obok wytwarzania żywności przyczynia się do realizacji celów społecznych i dostarcza środowiskowe dobra publiczne⁶⁷⁹. Nastąpiła reorientacja wydatków budżetowych od tych nastawionych na ciągły wzrost produktywności czynników wytwórczych poprzez wysokie ceny żywności do tych, które bezpośrednio tworzą źródło dochodu rolnika, przy jednoczesnym dbaniu o rozwój obszarów wiejskich i przyrodę. Tym samym zakres oddziaływania dzisiejszej polityki rolnej UE jest szerszy niż przyjęto w celach traktatowych, stąd konieczna jest rewizja tych założeń i dostosowanie ich do obecnych uwarunkowań i oczekiwań.

Tabela 1. Reorientacja celów wspólnej polityki rolnej Unii Europejskiej

Cele pierwotne	Cele obecne
1. Wzrost produktywności rolnictwa przez postęp techniczny oraz optymalne wykorzystanie czynników produkcji, głównie pracy	1. Utrzymanie stabilności rynków rolnych i zarządzanie ryzykiem
2. Jako rezultat, zapewnienie uczciwego standard życia ludności rolniczej, szczególnie poprzez zwiększenie wynagrodzeń (dochodów)	2. Wzmacnianie dochodów rolniczych
3. Stabilizacja rynków rolnych	3. Zwiększenie konkurencyjności i innowacyjności rolnictwa
4. Zagwarantowanie regularnych dostaw żywności	4. Dostarczanie środowiskowych dóbr publicznych
5. Zapewnienie racjonalnych cen żywności dla konsumentów	5. Łagodzenie skutków zmian klimatycznych
	6. Zachowanie bioróżnorodności
	7. Promocja rozwoju ekonomiczno-społecznego obszarów wiejskich

Źródło: Opracowanie własne na podstawie *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej* (wersja skonsolidowana) Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, z dnia 26.10.2012 r., C 326/47 oraz T. Vogelzang, P. Berkhout, A. van Doorn, R. Jongeneel, K. Poppe, B. Smit, I. Terluin, *Hacking the CAP Options to redesign the European agricultural policy after 2020*, LEI-report 2016-009, kwiecień 2016, https://www.wur.nl/upload_mm/0/a/e/7ac18068-cf0a-41c5-b1e8-bb1077349994_Management%20Summary%20LEI-study%20%27The%20CAP%20after%202020%27.pdf.

Patrząc na pierwotne cele wspólnej polityki rolnej z perspektywy czasu można przyjąć, że część z nich została zrealizowana. Wzrosła produktywność rolnictwa unijnego, sytuacja na rynkach rolnych jest względnie stabilna, a żywność jest dostępna przy niższych cenach realnych. W tym kontekście prawie 60 lat funkcjonowania WPR można ocenić pozytywnie. Jednak chociaż zmieniły się kierunki i instrumenty wsparcia, analizowana polityka wciąż pozostaje

⁶⁷⁵ P.H. Boulanger, P.A. Messerlin, *2020 European Agriculture: Challenges and Policies*, The German Marshall Fund of the United States, Washington-Brussels 2010.

⁶⁷⁶ S. Weyerbrock, *Reform of the European Union's Common Agricultural Policy: How to reach GATT-compatibility?*, "European Economic Review" 1998, no. 42, s. 375.

⁶⁷⁷ Odejście od powiązania wsparcia w ramach dopłat bezpośrednich z wielkością i strukturą produkcji miało na celu zwiększenie elastyczności gospodarstwa rolnego w zakresie wyboru rodzaju produkcji i kierowanie się sygnałami płynącymi z rynku. Było także efektem nadmiernej produkcji tych towarów, dla których przysługiwało najwyższe wsparcie.

⁶⁷⁸ M. Marcinkowska, S. Narojczyk, S. Stępień, *Kierunki zmian funkcjonowania wybranych rynków rolnych w kontekście ewolucji wspólnej polityki rolnej UE*, [w:] A. Czyżewski, S. Stępień (red.), *Rozwój rolnictwa i obszarów wiejskich w warunkach ewolucji WPR: wybrane problemy*, Wyd. KPSW, Bydgoszcz 2011, s. 83; A. Greer, *The Common Agricultural Policy and the EU budget: stasis or change?*, "European Journal of Government and Economics" 2013, no. 2(2), s. 119; OECD, *Evaluation of Agricultural Policy Reforms in the European Union*, OECD, Paris 2011.

⁶⁷⁹ A. Matthews, *Greening agricultural payments in the EU's Common Agricultural Policy*, "Bio-based and Applied Economics" 2013, no. 1(2), s. 1.

mało efektywna w zakresie rozwiązywania pewnych istotnych problemów strukturalnych. Po pierwsze, wspiera głównie duże, wielkoobszarowe gospodarstwa rolne. Około 80% płatności bezpośrednich trafia do mniej niż 20% podmiotów, co pogłębia dystans dochodowy pomiędzy małymi a dużymi producentami⁶⁸⁰. W ten sposób promuje się koncentrację ziemi w rękach niewielkiej grupy beneficjentów dopłat. Tymczasem pieniądze w większym stopniu powinny płynąć do małych i średnich gospodarstw, zgodnie z założeniem uczciwej dystrybucji i w myśl idei podtrzymania tradycyjnego charakteru produkcji żywności. Po drugie, nadal obecnym jest problem deprywacji dochodowej rolnictwa względem jego otoczenia, szczególnie widoczny dla gospodarstw drobnotowarowych⁶⁸¹. Pomimo transferów w ramach WPR dystans dochodów rolniczych do wynagrodzeń w gospodarce narodowej pozostaje wysoki. Średnio w latach 2005-2015 dla krajów UE-28 relacja ta wyniosła 62%⁶⁸². Z kolei w latach 2011-2013 tylko w dwóch państwach (Czechy i Estonia) dochód rolniczy po uwzględnieniu dopłat przewyższał średni poziom wynagrodzenia⁶⁸³. Źródłem tej deprywacji jest nieefektywna alokacja wartości dodanej w łańcuchu dostaw żywności. Jest ona częściowo przechwytywana przez skupujących, przetwórców, sprzedających, a w końcu samych konsumentów. Sam rolnik zaś w stopniu nieadekwatnym uczestniczy w procesie kształtowania popytu pośredniego i końcowego ze względu na brak internalizacji, tj. uwzględnienia wielu kosztów (np. utrzymania dobrostanu środowiska naturalnego) i braku opłaty za świadczone dobra publiczne⁶⁸⁴. Po trzecie, funkcjonujące instrumenty o charakterze środowiskowym nie gwarantują realizacji celów ekologicznych, jakie zostały wyznaczone dla rolnictwa. Szczególnie mocnej krytyce poddane jest tzw. „zazielenienie”⁶⁸⁵ (greening) istniejące w ramach systemu dopłat bezpośrednich. Europejski Trybunał Obrachunkowy w specjalnym raporcie⁶⁸⁶ stwierdza, że element ten nie posiada mierzalnego wpływu na środowisko, jego założenia są mało ambitne, a tym samym wydatki na ten cel są nieuzasadnione. W istocie, wymogi „zielonego” komponentu obejmują tylko ok. 5% gospodarstw rolnych, powyżej określonej powierzchni użytków rolnych, dla pozostałych są taką samą formą wsparcia dochodu, jak płatności podstawowe. Podobne konkluzje zawierają opracowania niemieckiego ministerstwa rolnictwa⁶⁸⁷ i organizacji BirdLife Europe⁶⁸⁸. Na brak skuteczności tych rozwiązań wskazują też sami rolnicy i inni obywatele UE⁶⁸⁹. Trzeba też zaznaczyć, że zarówno „zazielenienie”, jak i normy i wymogi wzajemnej zgodności⁶⁹⁰ (cross-compliance) są obowiązkowe dla beneficjentów wsparcia i nie wykraczają poza przyjęte standardy, nie motywują tym samym do podjęcia dodatkowych działań na rzecz środowiska naturalnego⁶⁹¹. Można przyjąć, że z politycznego punktu widzenia ich wdrożenie miało stanowić swego rodzaju alibi dla transferów środków budżetowych dla rolnictwa. W końcu, po czwarte, unijna polityka rolna nie rozwiązała problemem starzenia się populacji rolników UE. Funkcjonujące mechanizmy pomocy okazały się

⁶⁸⁰ T. Bournaris, B. Manos, *European Union agricultural policy scenarios' impacts on social sustainability of agricultural holding*, "International Journal of Sustainable Development & World Ecology" 2012, no. 19, s. 426-432; A. Matthews, *Focus on the distribution of direct payments*, <http://capreform.eu/focus-on-the-distribution-of-direct-payments/> (dostęp dnia 07.07.2019).

⁶⁸¹ B. Czyżewski, A. Poczta-Wajda, *Effects of Policy and Market on Relative Income Deprivation of Agricultural Labour*, paper presented at the 160th EAAE Seminar: Rural Jobs and the CAP, Warsaw-Poland, 1-2 December 2016.

⁶⁸² Obliczenia autorów na podstawie bazy danych rachunkowości rolnej FADN, https://ec.europa.eu/agricultural/fadn_pl (dostęp dnia 12.07.2019) oraz bazy Eurostat, <https://ec.europa.eu/eurostat/data/database> (dostęp dnia 12.07.2019).

⁶⁸³ Obliczenia własne na podstawie danych Eurostat 2019, <https://ec.europa.eu/eurostat/data/database>.

⁶⁸⁴ Czyżewski A., Stępień S., *Nowe uwarunkowania ekonomiczne wspólnej polityki rolnej (WPR) Unii Europejskiej*, „Ekonomista” 2017, nr 6, s. 675-697.

⁶⁸⁵ Zazielenienie dopłat bezpośrednich oznacza konieczność spełnienia przez gospodarstwo rolne określonych wymogów środowiskowych jako warunek uzyskania części (30%) płatności na hektar. Wymogi te związane są z wyłączeniem części ziemi rolniczej z upraw, dywersyfikacją upraw i utrzymaniem trwałych użytków zielonych. Zazielenienie to obowiązkowy komponent nowego systemu płatności bezpośrednich, wdrażanego od 2015 r.

⁶⁸⁶ European Court of Auditors, *Greening: A More Complex Income Support Scheme, Not Yet Environmentally Effective*, European Commission, Brussels 2017.

⁶⁸⁷ Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik, *Ernährung und gesundheitlichen Verbraucherschutz beim BMEL, Für eine gemeinwohlorientierte Gemeinsame Agrarpolitik der EU nach 2020: Grundsatzfragen und Empfehlungen*, BMEL, Berlin 2018, s. 39.

⁶⁸⁸ G. Pe'er et al., *Is the CAP Fit for purpose? An evidence based fitness-check assessment*, German Centre for Integrative Biodiversity Research, Leipzig 2017.

⁶⁸⁹ W ramach konsultacji społecznych na pytanie, czy wspólna polityka rolna powinna zapewniać więcej korzyści dla środowiska i klimatu, twierdząco odpowiedziało 64% rolników i aż 92% pozostałych osób (por. Dokument roboczy służb Komisji: *Przegląd zazieleniania po roku*, https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/direct-support/pdf/2016-staff-working-document-greening_en.pdf, dostęp dnia 15.07.2019).

⁶⁹⁰ Normy i wymogi wzajemnej zgodności dotyczą utrzymania gruntów wchodzących w skład gospodarstwa w Dobrej Kulturze Rolnej zgodnej z ochroną środowiska oraz podstawowych wymogów w zakresie zarządzania gospodarstwem (np. stosowania nawożenia, środków ochrony roślin, utrzymywania zwierząt).

⁶⁹¹ W przeciwieństwie do działań finansowanych w ramach II filara WPR, głównie tzw. płatności rolno-środowiskowo-klimatycznych. W tym przypadku rolnicy są wynagradzani za dodatkowe usługi świadczone na rzecz przyrody i klimatu na zasadzie kontraktowej – płatność ma odzwierciedlać poniesione koszty dodatkowej aktywności (Cantore, Kennan and Page 2011).

nieskuteczne i nie zachęcają młodych producentów rolnych do pozostania na wsi. W rezultacie 56% rolników to osoby w wieku powyżej 55 lat (w tym 31% powyżej 65 lat), a zaledwie 21% w wieku poniżej 45 lat (w tym 6% poniżej 35 lat)⁶⁹².

4. Poza 2020 – przyszłość unijnej polityki rolnej

W dniu 1 czerwca 2018 r. Komisja Europejska (2018) przedstawiła pakiet legislacyjnych rozwiązań w zakresie wspólnej polityki rolnej po 2020 roku. Ogólny przekaz miał czynić WPR bardziej czułą na obecne i przyszłe wyzwania związane ze zmianą klimatu, dbałością o jakość i bezpieczeństwo żywności, żywotnością obszarów wiejskich, z odnową pokoleniową, utrzymując jednocześnie wsparcie konkurencyjności i zrównoważenia rolnictwa. Zaprezentowany przez Komisję dokument był efektem wielomiesięcznych negocjacji opartych na formule otwartej debaty publicznej. Łącznie zebrano ponad 320 tysięcy uwag⁶⁹³, opinii i komentarzy, które odzwierciedlają stanowiska różnych grup społecznych⁶⁹⁴. Ze względu na rozbieżne interesy (por. tabelę 2), nie sposób wskazać jednego, preferowanego przez wszystkich uczestników dyskusji kierunku zmian. Inne są bowiem priorytety gospodarstw rolnych – zwiększenie wsparcia dochodów, aniżeli ogółu obywateli UE czy organizacji społecznych – rolnictwo zrównoważone środowiskowo, jakość i bezpieczeństwo żywności. Różne są także wizje polityki rolnej wśród poszczególnych państw członkowskich, zależne od poziomu rozwoju gospodarczego i finansowania budżetu unijnego – beneficjent wsparcia vs płatnik netto⁶⁹⁵. Dlatego końcowy wynik jest efektem szerokiego kompromisu, wypracowanego przez większość krajów⁶⁹⁶ i jest odpowiedzią na wyzwania i zarzuty stawiane obecnej WPR⁶⁹⁷. Wzięto także pod uwagę błędy poprzedniej reformy z 2013 r., gdzie punktem wyjścia było ustalenie wspólnych ram budżetowych. Podejście „najpierw budżet, potem rozwiązania” usztywniło strony negocjacji i przyczyniło się do utrzymania status quo lub minimalizacji zmian dla dużej części mechanizmów (dotyczących np. wymogów środowiskowych)⁶⁹⁸. Tymczasem zmieniły się uwarunkowania funkcjonowania wspólnej polityki rolnej. Spadły nominalne i realne ceny produktów rolnych⁶⁹⁹, UE podjęła nowe zobowiązania międzynarodowe w zakresie łagodzenia zmian klimatu (np. w ramach Konferencji Narodów Zjednoczonych z Paryża 2015 – COP21), pojawiała się potrzeba przejścia na w pełni zrównoważone rolnictwo i obszary wiejskie, gwarantujące środowiskowe i społeczne dobra publiczne oraz dające możliwość włączenia społecznego, wzrosło znaczenie nowych technologii i dziedzin, takich jak biogospodarka, energia odnawialna, gospodarka o obiegu zamkniętym i gospodarka cyfrowa.

Biorąc powyższe pod uwagę można dokonać oceny proponowanej reformy wspólnej polityki rolnej po 2020. Zgodnie z założeniami, ma to być polityka bardziej efektywna i sprawiedliwa w zakresie redystrybucji funduszy (szczególnie w ramach płatności bezpośrednich), bardziej ambitna w zakresie wykorzystania zasobów naturalnych, przyjazna środowisku naturalnemu i klimatowi, skierowana na problemy wymiany pokoleniowej i rozwój społeczno-ekonomiczny obszarów wiejskich, podkreślająca znaczenie badań i innowacji, szczególnie w kontekście konkurencyjności rolnictwa i zarządzania ryzykiem. Dla większej skuteczności i uproszczenia postuluje się wzmocnienie zasady subsydiarności i odpowiedzialności dla państw członkowskich na poziomie ustalania celów szczegółowych i rozwiązań⁷⁰⁰.

⁶⁹² Komisja Europejska, *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. Przyszłość rolnictwa i produkcji żywności*, COM (2017) 713 final, Komisja Europejska, Bruksela 2017.

⁶⁹³ Wśród krajów członkowskich zdecydowanie największa liczba głosów pochodziła z Niemiec – 27% wszystkich opinii, a następnie Francji – 14%, Hiszpanii – 10%, Austrii – 6%, Włoch i Holandii – po 5%. Udział nowych państw członkowskich w debacie, mimo że są one beneficjentami WPR, był niewielki i wyniósł 2% w przypadku Czech i Rumunii i poniżej 1% dla Polski, Litwy, Łotwy, Bułgarii, Węgier.

⁶⁹⁴ European Commission, *Factual summary: Online public consultation on "Modernising and Simplifying the Common Agricultural Policy (CAP)"*, European Commission, Brussels 2017.

⁶⁹⁵ W 2017 r. największymi beneficjentami WPR były: Polska, Hiszpania, Rumunia, Grecja i Węgry, a największymi płatnikami netto Niemcy, Wielka Brytania, Holandia, Włochy i Belgia (European Commission – Directorate-General for Budget 2017, *EU Budget 2017: Financial Report*, <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/c48c1c91-cdc8-11e8-9424-01aa75ed71a1>, dostęp dnia 18.07.2019).

⁶⁹⁶ Opinia Rady Unii Europejskiej w zakresie proponowanego przez Komisję Europejską kształtu reformy WPR została przyjęta w styczniu 2018 r. 23 głosami, przy 5 głosach przeciwnych: Polski, Słowacji, Litwy, Łotwy i Estonii. Sprzeciw dotyczył przede wszystkim braku pełnej konwergencji dopłat bezpośrednich pomiędzy krajami członkowskimi (Ministry of Foreign Affairs and Trade of Hungary 2018).

⁶⁹⁷ 57% wszystkich podmiotów uczestniczących w konsultacjach społecznych stwierdziło, że obecne mechanizmy WPR działają tylko w ograniczonym zakresie.

⁶⁹⁸ F. Heinemann, *The Common Agricultural Policy and the Next EU Budget. Reflection Paper No. 1: The Case for Co-Financing the CAP*, Federal Foreign Office, Berlin 2017.

⁶⁹⁹ W ujęciu nominalnym indeks cen żywności FAO obniżył się w latach 2011-2018 z 230 do 168, w cenach stałych z 170 do 135 (FAO 2019, *FAO food price index*, <http://www.fao.org/worldfoodsituation/foodpricesindex/en/>, dostęp dnia 21.07.2019).

⁷⁰⁰ Komisja Europejska, *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. Przyszłość rolnictwa i produkcji żywności*, COM (2017) 713 final, Komisja Europejska, Bruksela 2017.

Tabela 2. Oczekiwania grup zawodowych i społecznych w zakresie kształtu wspólnej polityki rolnej po 2020 roku.

Rolnicy	– Uczciwy (przyswoity) standard życia (sprawiedliwe dochody) – Większe wsparcie dla aktywnych rolników i gospodarstw drobnotowarowych; – Wsparcie produkcji zwierzęcej i sektora mleka – Redukcja barier administracyjnych – Ograniczenie ryzyka wahań podaży/cen
Ekonomiści	– Silna WPR finansowana na poziomie UE, sprzeciw wobec re-nacjonalizacji polityki – Poprawa obecnych instrumentów raczej niż rewolucyjne zmiany – Wsparcie dochodów podstawowym instrumentem WPR – Wzmocnione zarządzanie ryzykiem – Więcej badań naukowych i innowacji
Obywatele UE	– Wsparcie rozwoju zrównoważonego – Dbłość o jakość i bezpieczeństwo żywności, dobrostan zwierząt – Wsparcie produkcji lokalnej, tradycyjnej i organicznej – Wsparcie gospodarstw drobnotowarowych, przyjaznych środowisku naturalnemu
NGOs-y, związki, stowarzyszenia	– Polityka na rzecz środowiska naturalnego i klimatu – Dwie wizje: WPR kierowana z poziomu UE vs większa elastyczność państw – Płatności za dobra publiczne – Dbłość o jakość i bezpieczeństwo żywności
Władze publiczne	– Dwie wizje: WPR kierowana z poziomu UE vs większa elastyczność państw członkowskich – Zarządzanie ryzykiem, wsparcie wrażliwych regionów i sektorów – Uproszczenie polityki, redukcja barier administracyjnych – Wsparcie łańcucha dostaw żywności - od rolnika do konsumenta

Źródło: Opracowanie własne na podstawie European Commission, *The CAP. Have your say*, Public consultation: Position Papers: key elements, European Commission, Brussels 2017.

Głównym instrumentem dochodotwórczym przyszłej WPR mają pozostać dopłaty bezpośrednie. Dlatego należy dobrze uzasadnić konieczność ich kontynuowania, tym bardziej, że koszty systemu są relatywnie wysokie. W latach 2014-2020 ich budżet stanowi ponad 40 mld euro rocznie, tj. ok. 70% wydatków wspólnej polityki rolnej i niemal 30% całkowitych wydatków Unii Europejskiej⁷⁰¹. W perspektywie 2021-2027 średniorocznie ma to być prawie 38 mld euro. Z danych wynika też, że w 21 krajach UE dochody gospodarstw rolnych po uwzględnieniu dopłat przewyższają tzw. niski poziom płac w gospodarce narodowej⁷⁰². Oznacza to, że wsparcie gospodarstw rolnych poprzez narodowy system pomocy społecznej do progu niskich płac dla 21 państw byłoby tańsze niż ich dotowanie w ramach systemu płatności bezpośrednich. Tego typu dane mogą stanowić oręż dla zwolenników likwidacji wsparcia dochodów, ich renacjonalizacji lub współfinansowania. Byłoby to szczególnie niekorzystne dla krajów mniej zamożnych, głównie nowych państw członkowskich, które nigdy nie osiągnęły poziomu finansowania rolnictwa państw Europy Zachodniej i nie nadrobiły dystansu w zakresie produktywności i dochodowości sektora rolnego. Stąd z zadowoleniem można przyjąć propozycję zwiększenia redystrybucji wsparcia w kierunku małych i średnich gospodarstw, jak również wprowadzenia degresywności i górnego limitu płatności⁷⁰³, a także ukierunkowania transferów na „aktywnych” rolników. Argument o przechwytywaniu pieniędzy przez wielkoobszarowych przedsiębiorców rolnych (bądź nawet tylko dzierżawców gruntów) zostaje wyrażony przeciwnikom dopłat bezpośrednich. Ponadto takie ukierunkowanie wsparcia na potrzeby niewielkich gospodarstw rodzinnych może przyczynić się do utrzymania miejsc pracy na całym obszarze, a zatem do wzmocnienia społeczno-gospodarczej struktury wsi. Szkoda natomiast, że postęp w zakresie konwergencji zewnętrznej jest niewielki⁷⁰⁴. W nowym okresie nie będzie wyrównywania dopłat pomiędzy krajami, nawet w przypadku tej części, która ma być powiązana z działaniami na rzecz środowiska naturalnego. O ile zróżnicowanie stawki podstawowej związanej z

⁷⁰¹ F. Heinemann, *The Common Agricultural Policy...*, op. cit.

⁷⁰² Zgodnie z metodologią OECD niskie płace występują poniżej granicy 2/3 mediany średnich płac w gospodarce narodowej i powinny stanowić podstawę wyznaczania progu dla pomocy społecznej OECD, *Wage levels (indicator)*, doi: 10.1787/0a1c27bc-en, <https://data.oecd.org/earnwage/wage-levels.htm> (dostęp dnia 17.07.2019).

⁷⁰³ Redukcja płatności ma nastąpić dla gospodarstwach otrzymujących powyżej 60 tys. euro dopłat rocznie, natomiast górny limit płatności (tzw. capping) to 100 tys. euro. Pozyskane w ten sposób środki mogą być przeznaczone na przesunięcia w ramach płatności obszarowych (dla małych i średnich gospodarstw) lub trafić do II filara WPR na rozwój obszarów wiejskich.

⁷⁰⁴ Proponuje się, by w przypadku państw członkowskich, w których płatności bezpośrednie są niższe niż 90 % średniej dla UE, kontynuować proces wyrównywania rozpoczęty w okresie 2014–2020 i zlikwidować bieżącą rozbieżność w wysokości 50 %.

prowadzeniem działalności rolniczej można uzasadnić kosztami produkcji (lub życia) w danym regionie, o tyle utrzymywanie innych stawek za realizację tych samych funkcji przyrodniczych wydaje się niesprawiedliwe.

Słabością dotychczasowych rozwiązań w zakresie systemu dopłat bezpośrednich był brak motywacji rolnika do podjęcia działań na rzecz środowiska naturalnego, klimatu czy dobrostanu zwierząt, które wykraczały poza przyjęte na poziomie UE ogólne wymagania (dzisiejsze zasady wzajemnej zgodności czy zazielenienia⁷⁰⁵). Stąd kluczowe jest stworzenie przez państwa członkowskie na poziomie ich planów strategicznych obowiązkowych specjalnych ekoprogramów, w ramach specjalnie wydzielonego funduszu z I filara WPR. Ma to być płatność dobrowolna dla rolnika w formie zachęty, otrzymywana za dostarczanie zdefiniowanych dóbr publicznych poprzez stosowanie praktyk rolniczych przyjaznych środowisku bądź za powstrzymanie się od negatywnych przyrodniczo działań (w tym sensie traktowana jako rekompensata kosztów utraconych korzyści). Każdy kraj miałby możliwość elastycznego ustalania swoich priorytetów, dostosowanych do lokalnych warunków. Zakłada się także pozostawienie odrębnego wsparcia programów rolnośrodowiskowo-klimatycznych w II filarze WPR. Łącznie na wymienione cele ma być rozdysponowane minimum 40% koperty krajowej, czyli o 10% więcej niż w latach 2014-2020⁷⁰⁶. Jeśli pieniądze te wydane zostaną na ambitne cele, bez zwiększenia administracyjnych obciążeń dla rolników, a działania przebiegają się do opinii publicznej, wzrośnie legitymizacja wydatków budżetowych na wspólną politykę rolną.

W ramach programów rozwoju obszarów wiejskich Komisja Europejska proponuje jeszcze większą elastyczność w planowaniu celów szczegółowych i zadań, ale przy wyższym niż do tej pory poziomie krajowego współfinansowania części programów, co jest wynikiem redukcji budżetu WPR w kolejnej perspektywie finansowej – ok. 5% z poziomu 408 mld euro w okresie 2014-2020 do 365 mld euro w 2021-2027 (w cenach bieżących). Wykorzystanie zewnętrznych mechanizmów finansowania nie wydaje się dobrym rozwiązaniem biorąc pod uwagę awersję rolników do tego typu zobowiązań⁷⁰⁷, a w ostatnich latach rosnące zadłużenie, wynikające także z konieczności partycypowania w kosztach poprzednich programów inwestycyjnych. Dlatego w ramach niższego budżetu należy określić najważniejsze cele i do nich dostosować konkretne rozwiązania. Poza obowiązkową akcją na działania środowiskowe, jednym z ważniejszych zadań jest określenie priorytetów co do kierunku inwestycji. Wydaje się, że dotychczasowe finansowanie zakupu maszyn, urządzeń i modernizacji gospodarstw należy zorientować na te działania, które wykorzystują innowacje związane ze wspieranym komputerowo rolnictwem precyzyjnym, technologią cyfrową, czystą energią. Dodatkowo należy wspierać działania zwiększające siłę przetargową rolnika w łańcuchu dostaw żywności, poprzez rozwój krótkich łańcuchów dostaw, sprzedaży lokalnej i bezpośredniej, organizacji branżowych i grup producentów. Wraz z rosnącą zmiennością cen na globalnym rynku oraz zwiększeniem częstotliwości i nasilenia ekstremalnych zjawisk pogodowych zasadne jest obowiązkowe (a nie jak dotychczas, fakultatywne) finansowanie mechanizmów zarządzania ryzykiem, na przykład funduszy wspólnego inwestowania. W końcu, z punktu widzenia wymiany pokoleniowej na obszarach wiejskich kluczowe stanie się tworzenie programów przeznaczonych dla młodych rolników, np. motywujących do uruchomienia start-upów w innowacyjnych dziedzinach. Ciekawym pomysłem jest włączenie producentów rolnych w wymianę międzynarodową Erasmus.

5. Zakończenie

Traktat o Unii Europejskiej (wcześniej EWG) był zmieniany wielokrotnie od 1957, ale cele wspólnej polityki rolnej są takie, jak sześć dekad wcześniej. Tymczasem zmieniło się rolnictwo i jego otoczenie, zmieniły się priorytety i oczekiwania społeczne, zmienił się wreszcie paradygmat rozwoju gospodarczego. Jeśli wydatki budżetowe na politykę rolną mają być legitymizowane, należy w pierwszej kolejności dokonać rewizji celów traktatowych. Trzeba je przede wszystkim uzupełnić o te działania, które współcześnie są adresowane do rolnictwa. Chodzi o większą odpowiedzialność za środowisko naturalne i klimat, przy jednoczesnym utrzymaniu tradycyjnej roli gospodarstw rolnych, pełniących rolę dostawcy żywności i szerokiego zestawu dóbr publicznych. W tym ostatnim przypadku konieczna jest wycena tego rodzaju dóbr i stworzenie katalogu płatności za różnego rodzaju praktyki. Gwarancja podaży produktów rolnych w rozsądnych dla konsumentów cenach została dawno zrealizowana, czas zastąpić ją gwarancją sprawiedliwego podziału wartości dodanej w łańcuchu dostaw, co oznacza włączenie rolnictwa w proces dystrybucji nadwyżki ekonomicznej (np. poprzez rozwój organizacji branżowych i producenckich, stworzenie systemu sprzedaży lokalnej, ułatwienie dla sprzedaży bezpośredniej). Utrzymanie wsparcia dochodowego gospodarstw powinno stanowić priorytet w warunkach specyficznych cech sektora rolnego i być traktowane jako swego rodzaju wynagrodzenie za realizację ponadstandardowych działań związanych z ochroną przyrody. Uczciwy i przyzwoity standard życia producentów rolnych, zawarty w celach traktatowych, może być osiągnięty nie tylko na drodze wzrostu produktywności, ale także dzięki realizacji tych zadań. Jednocześnie „uczciwy” oznacza progresywną redystrybucję płatności na rzecz małych i

⁷⁰⁵ Te zaś powinny być uzupełnione o nowe zadania, takie jak ochrona terenów podmokłych i torfowisk, utrzymywanie wartości odżywczej gleby i jakości wody poprzez m.in. ograniczenie zużycia amoniaku i azotu, stosowanie rotacji upraw zamiast ich dywersyfikacji.

⁷⁰⁶ P. Hogan, *EU Budget: The CAP after 2020*, European Commission, Brussels 2018.

⁷⁰⁷ D. Zawadzka, E. Szafraniec-Siluta, *Ocena zadłużenia przedsiębiorstw w Polsce – analiza sektorowa ze szczególnym uwzględnieniem przedsiębiorstw rolniczych*, „Roczniki Naukowe SERiA”, tom XVIII, zeszyt 6, s. 234-239; P. Sulewski, A. Kłoczko-Gajewska, *Farmers' risk perception, risk aversion and strategies to cope with production risk: an empirical study from Poland*, „Studies in Agricultural Economics” 2014, nr 116, s. 140-147.

średnich podmiotów, zarówno na poziomie pojedynczego kraju⁷⁰⁸, jak i pomiędzy państwami. Choć kierunek kolejnej reformy jest zbieżny z tym podejściem, to zależność pomiędzy wielkością gospodarstwa a jego wsparciem nadal będzie widoczna. Z punktu widzenia obszarów wiejskich szczególną uwagę należy poświęcić kwestii depopulacji i niższego niż na obszarach zurbanizowanych rozwoju gospodarczego. Temu mają służyć programy przeznaczone dla młodych rolników, wsparcie gospodarstw drobnotowarowych, czy działania na rzecz przedsiębiorczości, szczególnie w innowacyjnych obszarach gospodarki żywnościowej. Wyżej wymienione cele mają być realizowane w sposób elastyczny dla krajów UE, co należy ocenić korzystnie. Odmienne uwarunkowania regionalne (geograficzne, przyrodnicze, instytucjonalne itd.) i różne oczekiwania społeczności lokalnej są przesłanką projektowania i realizacji zadań na niższym szczeblu, ale w ramach jednego, wspólnego i sprawiedliwie podzielonego budżetu unijnego. Po stronie Komisji Europejskiej powinna leżeć także gwarancja dbałości o przestrzeganie zasad równej konkurencji i poszanowanie prawa.

Na koniec warto dodać, że rola sektora rolnego będzie w przyszłości ewoluować w kierunku realizacji nowych, szerszych niż dotychczas funkcji, w myśl koncepcji zrównoważonego rozwoju. Poza opisanymi wyżej działaniami na rzecz środowiska naturalnego, wytwarzaniem czystej energii i produktów biogospodarki, ważny stanie się wkład rolnictwa w zrównoważony łańcuch dostaw żywności, związany z bezpieczeństwem i jakością żywności. Rolnictwo może także odegrać znaczącą rolę w promowaniu zdrowszego odżywiania i ograniczenia problemów otyłości i marnotrawstwa, z jednej strony, a niedożywienia, z drugiej. W tym kontekście może warto rozważyć przemianowanie wspólnej polityki rolnej na wspólną politykę żywnościową i środowiskową – *Common Food and Environmental Policy*.

Literatura:

- Andersson E., Brogaard S., Olsson L., *The Political Ecology of Land Degradation*, "Annual Review of Environment and Resources" 2011, nr 36.
- Arrow K. J. *Essay in the Theory of Risk-Bearing*, North-Holland, Amsterdam 1970.
- Board on Sustainable Development, Policy Division, National Research Council, *Our Common Journey, A Transition Toward Sustainability*, National Academies Press, Washington 1999.
- Borys T., *Personifikacja organizacji jako nowa forma wyrażania istoty nowego paradygmatu rozwoju*, [w:] St. Czaja, A. Graczyk (red), *Ekonomia i środowisko. Księga Jubileuszowa Profesora Bogusława Fiedora*, Wyd. UE we Wrocławiu, Wrocław 2016
- Borys T., *Zrównoważony rozwój – jak rozpoznać ład zintegrowany*, „Problemy ekorozwoju - Problems of sustainable development” 2011, vol. 6, nr 2, <http://ekorozwoj.pol.lublin.pl/no12/g.pdf> (dostęp dnia 13.07.2019).
- Boulanger P.H., Messerlin P.A., *2020 European Agriculture: Challenges and Policies*, The German Marshall Fund of the United States, Washington-Brussels 2010.
- Bournaris T., Manos B., *European Union agricultural policy scenarios' impacts on social sustainability of agricultural holding*, "International Journal of Sustainable Development & World Ecology" 2012, no. 19, s. 426-432.
- Brock W. A., Taylor M. S., *The Green Solow Model*, "Journal of Economic Growth" 2010, vol. 15(2).
- Burrell A., *The CAP: Looking Back, Looking Ahead*, "Journal of European Integration" 2009, no 3(31), s. 271.
- Cantore N., Kennan J., Page S., *CAP reform and development - Introduction, reform options and suggestions for further research*, Overseas Development Institute, London 2011.
- Chavas J.P., *On the Economic Rationality of Market Participants: The Case of Expectations in the U.S. Pork Market*, "Journal of Agricultural and Resource Economics" 1999, no. 24, s. 19–37
- Commons J. R., *Institutional Economics: Its place in Political Economics*, University of Michigan, Michigan 1934.
- von Cramon-Taubadel S., *The Common Agricultural Policy and the Next EU Budget Reflection Paper No. 2: Re-adjusting the Goals of the CAP, Paper prepared for Expert Workshop "CAP and the next MFF"*, Federal Foreign Office, Berlin 2017.
- Czapaluk M., *Racjonalne oczekiwania a polityka państwa*, „Uniwersytet Zielonogórski. Miesięcznik społeczności akademickiej” 2002, nr 3 (5), s. 38.
- Czyżewski A., *Makroekonomiczne uwarunkowania rozwoju sektora rolnego*, [w:] A. Czyżewski (red.), *Uniwersalia polityki rolnej w gospodarce rynkowej. Ujęcie makro- i mikroekonomiczne*, Wyd. Akademii Ekonomicznej, Poznań 2007, s. 15-23.
- Czyżewski A., Stępień S., *Nowe uwarunkowania ekonomiczne wspólnej polityki rolnej (WPR) Unii Europejskiej*, „*Ekonomista*” 2017, nr 6, s. 675-697
- Czyżewski B., Matuszczak A., *Wspólna polityka rolna w kształtowaniu zrównoważonego rozwoju rolnictwa w aspekcie dostosowań regionalnych*, „*Roczniki Naukowe SERiA*” 2013, tom XV, zeszyt 3, s. 229.
- Czyżewski B., Poczta-Wajda A., *Effects of Policy and Market on Relative Income Deprivation of Agricultural Labour*, paper presented at the 160th EAAE Seminar: Rural Jobs and the CAP, Warsaw-Poland, 1-2 December 2016.
- Dokument roboczy służb Komisji: *Przegląd zazieleniania po roku*, https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/direct-support/pdf/2016-staff-working-document-greening_en.pdf (dostęp dnia 15.07.2019).
- Eurobarometr, 2016, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-227_pl.htm (dostęp dnia 02.07.2019).

⁷⁰⁸ Dane wskazują, że w Niemczech, w których płatności redystrybucyjne są wdrożone w szerszym zakresie niż w pozostałych państwach UE, nierówności w wielkości wsparcia małych i dużych gospodarstw są niższe (S. von Cramon-Taubadel, *The Common Agricultural Policy and the Next EU Budget Reflection Paper No. 2: Re-adjusting the Goals of the CAP*, Paper prepared for Expert Workshop "CAP and the next MFF", Federal Foreign Office, Berlin 2017).

European Commission, *The Common Agricultural Policy – A story to be continued*, European Commission, Luxembourg 2012.

European Commission, *Overview of CAP Reform 2014-2020*, Agricultural Policy Perspectives Brief, N°5, DG AGRI, Brussels 2013.

European Commission – Directorate-General for Budget 2017, *EU Budget 2017: Financial Report*, <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/c48c1c91-cdc8-11e8-9424-01aa75ed71a1> (dostęp dnia 18.07.2019).

European Commission, *Factual summary: Online public consultation on "Modernising and Simplifying the Common Agricultural Policy (CAP)"*, European Commission, Brussels 2017.

European Commission, *The CAP. Have your say*, Public consultation: Position Papers: key elements, European Commission, Brussels 2017.

European Commission, *Commission staff working document. Review of greening after one year*, SWD(2016) 218 final, https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/direct-support/pdf/2016-staff-working-document-greening_en.pdf (dostęp dnia 19.07.2019).

European Court of Auditors, *Greening: A More Complex Income Support Scheme, Not Yet Environmentally Effective*, European Commission, Brussels 2017.

Eurostat 2019, <https://ec.europa.eu/eurostat/data/database> (dostęp dnia 19.07.2019).

FADN, https://ec.europa.eu/agricultural/fadn_pl (dostęp dnia 19.07.2019).

FAO 2019, *FAO food price index*, <http://www.fao.org/worldfoodsituation/foodpricesindex/en/> (dostęp dnia 20.07.2019).

Greer A., *The Common Agricultural Policy and the EU budget: stasis or change?*, "European Journal of Government and Economics" 2013, no. 2(2), s. 119.

Harris J. M., *Economics of Sustainability: The Environmental Dimension*, [w:] J. M. Harris, T. Wise, K. Gallagher, N. R. Goodwin (red.), *Survey of Sustainable Development: Social and Economic Dimensions*, Island Press, Washington-Covelo-London 2001.

Hayami Y., Ruttan V. W., *Agricultural Development. An International Perspective 2d ed.*, John Hopkins University Press, Baltimore 1985, [za:] Parzonko A., *Koncepcja rozwoju sektora mlecznego w UE, proponowane instrumenty jej wdrożenia i przewidywane skutki po 2014 roku*, „Zeszyty Naukowe SGGW w Warszawie: Ekonomika i Organizacja Gospodarki Żywnościowej” 2013, nr 101.

Heinemann F., *The Common Agricultural Policy and the Next EU Budget. Reflection Paper No. 1: The Case for Co-Financing the CAP*, Federal Foreign Office, Berlin 2017.

Hogan P., *EU Budget: The CAP after 2020*, European Commission, Brussels 2018.

Irwin, S.H., Threan, C.S., *Rational Expectations in Agriculture? A Review of the Issues and the Evidence*, "Review of Agricultural Economics" 1994, no. 16, s. 133-158.

Jambor A., Harvey D., *CAP Reform Options: A Challenge for Analysis & Synthesis*, Centre for Rural Economy, Newcastle 2010, s. 3.

Komisja Europejska, *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. Przyszłość rolnictwa i produkcji żywności*, COM (2017) 713 final, Komisja Europejska, Bruksela 2017.

Komisja Europejska, *Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiające przepisy dotyczące wsparcia na podstawie planów strategicznych sporządzanych przez państwa członkowskie w ramach wspólnej polityki rolnej (planów strategicznych WPR) i finansowanych z Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji (EFRG) i z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) oraz uchylające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr1305/2013 i rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr1307/2013, {SEC(2018)305final} -{SWD(2018)301final}*, COM(2018) 392 final, Komisja Europejska, Bruksela 2018.

Marcinkowska M., Narojczyk S., Stępień S., *Kierunki zmian funkcjonowania wybranych rynków rolnych w kontekście ewolucji wspólnej polityki rolnej UE*, [w:] A. Czyżewski, S. Stępień (red.), *Rozwój rolnictwa i obszarów wiejskich w warunkach ewolucji WPR: wybrane problemy*, Wyd. KPSW, Bydgoszcz 2011, s. 83.

Massot A., *Wspólna polityka rolna (WPR) a Traktat*, Parlament Europejski, Bruksela 2019.

Matthews A., *Greening agricultural payments in the EU's Common Agricultural Policy*, "Bio-based and Applied Economics" 2013, no. 1(2), s. 1.

Matthews A., *Focus on the distribution of direct payments*, <http://capreform.eu/focus-on-the-distribution-of-direct-payments/> (dostęp dnia 07.07.2019).

Mazur-Wierzbicka E., *Miejsce zrównoważonego rozwoju w polskiej i unijnej polityce ekologicznej na początku XXI wieku*, „Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy” 2006, nr 8.

Ministry of Foreign Affairs and Trade of Hungary, *Joint Declaration of the Ministers of Agriculture of the Visegrad Group (Czech Republic, Hungary, Poland, Slovakia) and Croatia on the Commission Communication on The Future of Food and Farming*, Ministry of Foreign Affairs and Trade of Hungary, Budapest 2018.

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

North D. C., *Transaction Costs, Institutions, and Economic History*, „Journal of Institutional and Theoretical Economics” 1984, nr 140.

OECD, *Evaluation of Agricultural Policy Reforms in the European Union*, OECD, Paris 2011.

OECD, *Wage levels (indicator)*, doi: 10.1787/0a1c27bc-en, <https://data.oecd.org/earnwage/wage-levels.htm> (dostęp dnia 17.07.2019)

- Pe'er G. et al., *Is the CAP Fit for purpose? An evidence based fitness-check assessment*, German Centre for Integrative Biodiversity Research, Leipzig 2017.
- Poskrobko B., *Metodyczne aspekty ekonomii zrównoważonego rozwoju*, „Ekonomia i Środowisko” 2012, nr 3(43), s. 11-13.
- Rising L., Rehmer K., *Patterns for sustainable development*, “Proceeding PLoP '09: Proceedings of the 16th Conference on Pattern Languages of Programs”, Chicago 2009.
- Ruttan V.W., The new growth theory and development economics: A survey, “The Journal of Development Studies” 1998, vol. 35, no. 2.
- Stępień S., *Cykl świński w świetle zmian na globalnym rynku żywca wieprzowego*, Wyd. PWN, Warszawa 2015.
- Stocker L., Burke G., Kennedy D., Wood D., *Sustainability and climate adaptation: Using Google Earth to engage stakeholders*, “Ecological Economics” 2012, no. 80.
- Sulewski P., Kłoczko-Gajewska A., *Farmers' risk perception, risk aversion and strategies to cope with production risk: an empirical study from Poland*, “Studies in Agricultural Economics” 2014, no. 116, s. 140-147.
- Tangermann S., von Cramon-Taubadel S., *Agricultural Policy in the European Union: An Overview*, Department für Agrarökonomie und Rurale Entwicklung, Universität Göttingen, Göttingen 2013.
- Toczyński T., Wrzaszcz W., Zegar J.S., *Zrównoważenie polskiego rolnictwa*, Powszechny Spis Rolny 2010, Zakład Wydawnictw Statystycznych, Warszawa, 2013.
- Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej* (wersja skonsolidowana), Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej z dnia 26.10.2012 r., C 326/47.
- Vogelzang T., Berkhout P., van Doorn A., Jongeneel R., Poppe K., Smit B., Terluin I., *Hacking the CAP'Options to redesign the European agricultural policy after 2020*, LEI-report 2016-009, kwiecień 2016, https://www.wur.nl/upload_mm/0/a/e/7ac18068-cf0a-41c5-b1e8-bb1077349994_Management%20Summary%20LEI-study%20%27The%20CAP%20after%202020%27.pdf (dostęp dnia 11.07.2019)
- Weyerbrock S., *Reform of the European Union's Common Agricultural Policy: How to reach GATT-compatibility?*, “European Economic Review” 1998, no. 42, s. 375.
- Williamson O. E., 1991, *Economic Institutions: Spontaneous and Intentional Governance*, “Journal of Law, Economics, and Organization” 1991, no. 7.
- Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik, Ernährung und gesundheitlichen Verbraucherschutz beim BMEL, *Für eine gemeinwohlorientierte Gemeinsame Agrarpolitik der EU nach 2020: Grundsatzfragen und Empfehlungen*, BMEL, Berlin 2018.
- Zawadzka D., Szafraniec-Siluta E., *Ocena zadłużenia przedsiębiorstw w Polsce – analiza sektorowa ze szczególnym uwzględnieniem przedsiębiorstw rolniczych*, „Roczniki Naukowe SERiA”, tom XVIII, zeszyt 6, s. 234-239.
- Zegar J.S., *Zrównoważony rozwój rolnictwa w świetle paradygmatu konkurencyjności*, [w:] A. Kowalski, M. Wigier, B. Wieliczko (red.), *WPR a konkurencyjność polskiego i europejskiego sektora żywnościowego*, Wyd. Instytutu Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej-PIB, Warszawa, 2014.
- Żmija D., *Zrównoważony rozwój rolnictwa i obszarów wiejskich w Polsce*, „Studia Ekonomiczne” 2014, nr 166.

Elżbieta Jadwiga Szymańska

Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie

SZANSE I ZAGROŻENIA ROZWOJU PRODUKCJI ŻYWCA WIEPRZOWEGO W POLSCE

Streszczenie. Polska należy do ważnych producentów żywca wieprzowego w UE, jednak stopniowo traci swoją pozycję. W 2006 roku pogłowie trzody chlewnej w kraju wynosiło 18,9 mln sztuk, a produkcja wieprzowiny stanowiła 2774 tys. ton. W okresie kolejnych 10. lat pogłowie trzody chlewnej zmniejszyło się o 42,0%, a produkcja wieprzowiny o 13,1%. W tym czasie liczba producentów wieprzowiny zmniejszyła się z 529 tys. w 2006 roku do 172,2 tys. w 2016 roku. Ponadto od połowy 2007 roku Polska jest importerem netto wieprzowiny.

Z badań wynika, że najważniejszą barierą rozwoju produkcji żywca wieprzowego w Polsce jest rosnąca konkurencja na europejskim rynku trzody chlewnej, która pośrednio przejawia wzrostem importu żywca wieprzowego. Od 2014

roku duże utrudnienie dla rozwoju gospodarstw trzodowych stanowi rozprzestrzenianie się afrykańskiego pomoru świń (ASF) i związane z tym ograniczenia eksportowe. Do istotnych barier należy także niska opłacalność produkcji, którą determinują głównie wysokie koszty pasz. Pewnym ograniczeniem jest także niski poziom wiedzy części producentów żywca wieprzowego.

Postrzeganie możliwości rozwoju produkcji żywca wieprzowego w Polsce w opinii rolników, przedsiębiorców oraz naukowców różni się i zmienia w czasie w zależności od sytuacji na rynku wieprzowiny. Zdaniem rolników należy przede wszystkim ograniczyć import wieprzowiny, poszukiwać nowych rynków zbytu oraz zwiększyć interwencję Państwa. W opinii przedsiębiorców trzeba zwiększyć promocję spożycia wieprzowiny, ograniczyć import oraz dążyć do obniżenia kosztów produkcji żywca wieprzowego. Według naukowców do najważniejszych wyzwań należy poprawa efektywności produkcji i zwiększenie jej skali oraz uporanie się z problemem afrykańskiego pomoru świń. Większość producentów żywca wieprzowego oraz przetwórców wieprzowiny nie dostrzega jednak potrzeby większej integracji podmiotów w łańcuchach dostaw wieprzowiny, co może mieć negatywne skutki w przyszłości.

Abstract. Poland belongs to important producers of live pigs in the EU, but is gradually losing its position. In 2006, the number of pigs in the country was 18.9 million, and pork production accounted for 2774 thousand. tons. In the next 10 years, the pig population decreased by 42.0%, and pork production by 13.1%. At that time, the number of pork producers decreased from 529 thousand. in 2006 up to 172.2 thous. in 2016. In addition, since mid-2007, Poland has been a net importer of pork.

Research shows that the most important barrier to the development of live pig production in Poland is the growing competition on the European pig market, which is indirectly manifested by an increase in imports of live pigs. Since 2014, the spread of African swine fever (ASF) and associated export restrictions have been a major impediment to the development of pig farms. Another significant barrier is the low profitability of production, which is mainly determined by high feed costs. A certain limitation is also the low level of knowledge of some producers of live pigs.

The perception of the possibilities of developing live pig production in Poland in the opinion of farmers, entrepreneurs and scientists varies and changes over time depending on the situation on the pork market. According to farmers, it is necessary to limit the import of pork, look for new outlets and increase State intervention in the market. In the opinion of entrepreneurs, it is necessary to increase the promotion of pork consumption, reduce imports, and strive to reduce the cost of live pig production. According to the researchers, the most important challenges include improving production efficiency and increasing its scale as well as dealing with the problem of African swine fever. However, most producers of live pigs and pork processors do not see the need for greater integration of operators in the pork supply chain, which may have negative consequences in the future.

Słowa kluczowe: żywiec wieprzowy, pogłowie, produkcja, ASF, ceny, import, eksport.

Wstęp

Produkcja żywca wieprzowego należy do najważniejszych sektorów polskiego rolnictwa. W 2017 roku w kraju wyprodukowano 2048 tys. ton mięsa wieprzowego, co stanowiło 11,5% globalnej oraz 13,9% towarowej produkcji rolniczej. Polska należy także do znaczących producentów wieprzowiny w UE, a jej udział stanowi 8,6% produkcji wytworzonej przez wszystkie kraje Wspólnoty. Pod względem pogłowia trzody chlewnej Polska zajmuje 6. pozycję na rynku unijnym z udziałem 7,7% [Rocznik 2018].

Mimo wysokiego udziału w pogłowie trzody chlewnej i produkcji wieprzowiny polskie gospodarstwa trzodowe cechuje mniejsza konkurencyjność w porównaniu do największych producentów w UE. Wynika ona przede wszystkim z mniejszej skali produkcji. W 2016 roku, około 39,8% gospodarstw z trzodą chlewną w kraju stanowiły gospodarstwa utrzymujące tylko kilka sztuk tego gatunku zwierząt. Dużą grupę tworzyły także gospodarstwa ze stadami liczącymi od 10 do 49 sztuk (40,6%). Zaledwie 9,6% gospodarstw utrzymywało ponad 100 sztuk trzody chlewnej, a tylko 4,5% posiadało stada liczące 200 i więcej sztuk [Charakterystyka... 2017]. Rozdrobnienie chowu świń częściowo rekompensują grupy producentów żywca wieprzowego, których liczba zgodnie z wykazem Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi w 2015 roku wynosiła 291 [Program... 2016]. W porównaniu z innymi krajami stopień zorganizowania polskich hodowców trzody chlewnej należy jednak do niskich.

Polska ma długie tradycje w chowie trzody chlewnej oraz duży potencjał zasobów do produkcji wieprzowiny bez zagrożenia dla środowiska naturalnego. Średnio w kraju na 100 mieszkańców przypada około 31 świń. W Danii wskaźnik ten wynosi 215 szt., w Holandii 70 szt., a w Hiszpanii 63 szt. To wskazuje na niski poziom nasycenia produkcją wieprzowiny w Polsce. Dodatkowo, zagęszczenie chowu trzody chlewnej w kraju również jest niewielkie i wynosi zaledwie 38 szt./km². Z kolei w Hiszpanii wskaźnik ten równy jest 59 szt., w Niemczech 77 szt., a w Danii aż 298 szt. Oznacza to, że Polska dysponuje dobrymi warunkami do rozwoju produkcji wieprzowiny bez konieczności generowania zagrożeń dla środowiska lub znacznych uciążliwości dla mieszkańców wynikających ze znacznej intensyfikacji produkcji. Z szacunków EY wynika, że zwiększenie liczby pogłowia o 17 szt./km² do 55 szt./km²

pozwoliłoby na całkowite zastąpienie wartości importu z 2017 roku i nie wpłynęłoby negatywnie na środowisko i lokalną społeczność⁷⁰⁹.

Ponadto, w kraju występuje duży popyt wewnętrzny na wieprzowinę. W 2018 roku konsumpcja wieprzowiny w Polsce wynosiła 40 kg/osobę/rok i stanowiła 52,3% mięsa spożywanego w kraju [Rynek... 2019]. Wysoka konsumpcja wieprzowiny w kraju wynika z tradycji, zwyczajów żywieniowych, walorów smakowych i relacji cenowych mięsa wieprzowego w stosunku do innych gatunków mięsa. Pod względem wartości odżywczych wieprzowina zapewnia niezbędne aminokwasy, witaminy, związki mineralne i kwasy tłuszczowe potrzebne do reakcji metabolicznych zachodzących w organizmie człowieka.

Na możliwości rozwoju produkcji żywca wieprzowego w kraju korzystnie wpływa także położenie geograficzne Polski. Dodatkowo, integracja z Unią Europejską przyczyniła się do inwestycji w nowoczesny park maszynowy w krajowych zakładach mięsnych. Jednak mimo podobnego dostępu do pasz, technologii i bardzo zbliżonej genetyki świń, Polska traci pozycję poważnego producenta trzody chlewnej, stając się ważnym europejskim importerem [Szymańska, Bórawski, Żuchowski 2018]. Celem badań było określenie szans i zagrożeń dla produkcji żywca wieprzowego w Polsce. Podjęcie tej tematyki uzasadnia fakt zmiany sytuacji na tym rynku w Polsce i UE po 2014 roku.

Metodyka badań

Głównym źródłem informacji były studia literatury przedmiotu, dane statystyki masowej z Głównego Urzędu Statystycznego, Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz Głównego Inspektoratu Weterynarii. W analizach uwzględniono zmiany pogłowia trzody chlewnej, w tym loch, produkcję żywca wieprzowego, obroty handlu zagranicznego wieprzowiną oraz import trzody chlewnej w latach 2005-2010. Ponadto przedstawiono zmiany cen skupu żywca wieprzowego i cen prosiąt oraz relacje cen skupu trzody chlewnej do cen zbóż w latach 2010-2018. Ważnym elementem analiz była także „Strategia odbudowy i rozwoju produkcji trzody chlewnej w Polsce do roku. Opracowanie to powstało w 2013 roku z inicjatywy Polskiego Związku Hodowców i Producentów Trzody Chlewnej „POLSUS” z udziałem ekspertów i miało na celu poprawę funkcjonowania sektora produkcji wieprzowiny w Polsce. Ze względu na zmianę sytuacji ekonomicznej na rynku żywca wieprzowego w Polsce w opracowaniu wykorzystano także wyniki badań zrealizowanych w 2014 roku wśród 110 producentów żywca wieprzowego oraz wykonanych w 2015 roku w grupie 60 przedsiębiorstw zajmujących się ubojem i lub przetwórstwem wieprzowiny⁷¹⁰. Ponadto w 2019 roku zrealizowano badania ankietowe w grupie naukowców. Z prośbą o wypełnienie kwestionariusza ankiety zwrócono się do 5. ekspertów, którzy od wielu lat analizują ten rynek z punktu widzenia ekonomicznego. W tym gronie znaleźli się przedstawiciele następujących ośrodków naukowych w kraju: Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie, Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu, Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu, Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – Państwowy Instytut Badawczy oraz Uniwersytet Przyrodniczy w Poznaniu. Eksperti ocenili propozycje zagrożeń i szans rozwoju produkcji żywca wieprzowego w Polsce w skali ocena w skali od 0 do 5 pkt (0 pkt – brak znaczenia; 1 pkt – bardzo małe znaczenie; 5 pkt – bardzo duże znaczenie). Część z nich przedstawiła inne możliwości rozwoju produkcji żywca wieprzowego, które nie były uwzględnione w kwestionariuszu.

Sytuacja na rynku żywca wieprzowego w Polsce

Od 2014 roku najważniejszym problem na polskim rynku żywca wieprzowego jest rozprzestrzenianie się wirusa afrykańskiego pomoru świń (African Swine Fever – ASF). Choroba ta nie stwarza zagrożenia dla zdrowia i życia ludzi ale atakuje świnie oraz dziki. Od lutego 2014 roku do końca sierpnia 2019 roku na terenie Polski stwierdzono 254 ogniska ASF u świń i ponad 4921 przypadków u padłych dzików (tab. 1). Wirus afrykańskiego pomoru świń, pomimo wysiłków podejmowanych w celu jego opanowania, wciąż rozprzestrzenia się w Polsce i innych krajach Europy oraz świata. Od 2014 roku dziewięć krajów Unii Europejskiej zgłosiło tę chorobę. Przy czym od 1978 roku występuje ona stale na Sardinii we Włoszech. W 2014 roku wirus ASF pojawił się w Polsce, Estonii, na Łotwie, Litwie oraz Białorusi. W 2017 roku wykryto go u dzików na Węgrzech i w Czechach, a od 2018 roku rozprzestrzenia się w Rumunii i Bułgarii. W tym samym roku pojawił się w Chinach, a rok później dotarł do Wietnamu, Kambodży i Mongolii. Choroba ta eliminuje z rynku wielu hodowców. W latach 2014-2018, w sumie 571 gospodarstw trzody chlewnej na terenie Polski zostało bezpośrednio dotkniętych afrykańskim pomorem świń⁷¹¹. Do tej grupy włącza się także gospodarstwa kontaktowe powiązane z wyznaczonymi ogniskami.

Do najważniejszych sposobów waliki z afrykańskim pomorem świń należy trwale ograniczenie populacji dzików co najmniej 30 km, a nawet 100 km wokół epicentrum, oczyszczanie lasów z padłych dzików oraz przestrzeganie bioasekuracji przez wszystkich hodowców świń. Stada trzody chlewnej, w których pojawia się afrykański pomór świń są

⁷⁰⁹ <http://www.grupacedrob.pl/aktualnosci/z-zycia-firmy/50-mld-zl-w-ciagu-pieciu-lat-czyli-jak-zapewnic-rozwoj-polskiego-miesa>

⁷¹⁰ Projekt został sfinansowany ze środków Narodowego Centrum Nauki przyznanych na podstawie decyzji numer DEC-2013/09/B/HS4/03606.

⁷¹¹ <https://www.farmer.pl/produkcja-zwierzecz/trzoda-chlewna/17-proc-gospodarstw-bez-odszkodowania-z-tytuluwystapienia-asf,86930.html>

ubijane i utylizowane. W ten sposób ASF pogłębia zjawisko redukcji pogłowia świń. Podejmowane działania nie przyniosły jednak oczekiwanych skutków i wirus pojawia się w kolejnych stadach trzody chlewnej. Wobec braku odpowiedniej szczepionki dalsze rozprzestrzenianie się wirusa ASF będzie miało poważne konsekwencje dla całej gospodarki. Przyczyni się do zmniejszenia pogłowia trzody chlewnej i tym samym spowoduje wzrost cen wieprzowiny.

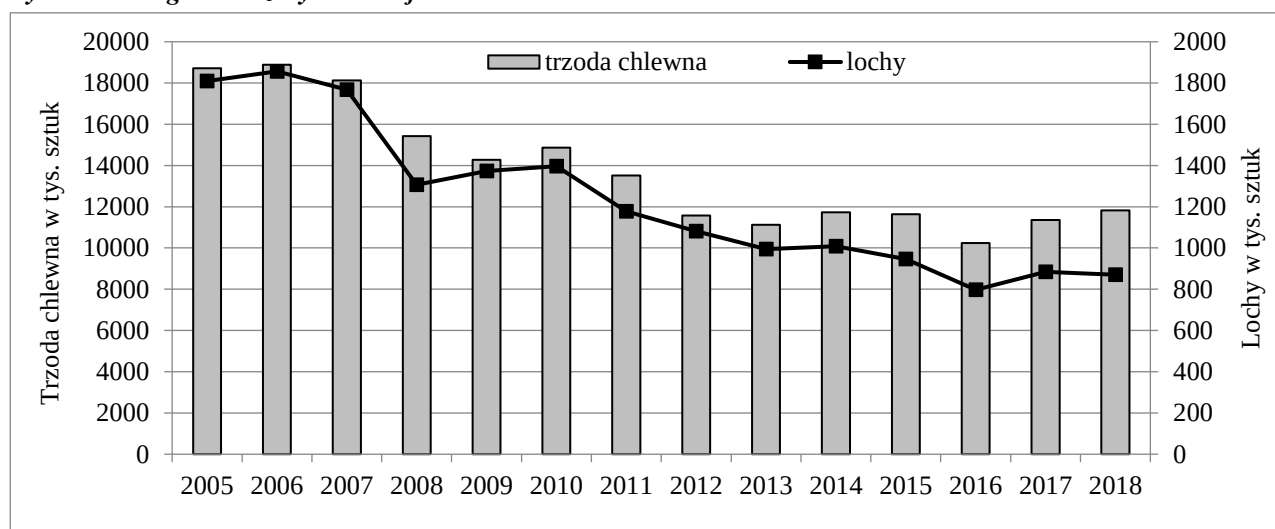
Tabela 1. Liczba przypadków i ognisk ASF w Polsce

Rok	Przypadki ASF u dzików	Ogniska ASF u świń wg województw					
		podlaskie	mazowieckie	lubelskie	warmińsko mazurskie	podkarpackie	Razem
2014	30	2	-				2
2015	53	1					1
2016	80	18	2				20
2017	724	16	6	59			81
2018	2439	4	8	76	13	8	109
do VII 2019	1489	1	7	12	13		33
Razem	4815	42	23	147	26	8	246

Źródło: opracowanie własne na podstawie komunikatów GIW

Proces zmniejszania pogłowia trzody chlewnej występuje w Polsce już od wielu lat. Z danych GUS wynika, że w 2006 roku pogłowie tego gatunku zwierząt wnosilo 18 813 tys., a w czerwcu 2018 roku - 11 827 tys. sztuk, co stanowiło spadek o 37,1%. Zmniejszenie pogłowia dotyczyło wszystkich grup produkcyjnych, ale w największym stopniu loch. W latach 2006-2018 pogłowie loch zmniejszyło się z 1786 tys. do 871 tys. sztuk, czyli o ponad połowę (51,2%). Tak duży spadek pogłowia loch prowadzi do ograniczenia produkcji oraz wzrostu importu trzody chlewnej i mięsa wieprzowego. Po 2006 roku okresowy wzrost pogłowia trzody chlewnej odnotowano jedynie w 2010 i 2014 roku, zwłaszcza w zakresie tuczników. Wynikało to głównie z poprawy opłacalności produkcji żywca wieprzowego. W ostatnim miesiącu 2018 roku pogłowie trzody chlewnej wyniosło 11 027,7 tys. sztuk i było o 7,4% niższe niż w tym samym okresie 2017 roku. Był to najsilniejszy spadek odnotowany w kraju od 2012 roku. Stado loch zmniejszyło się o 163,5 tys. sztuk (o 18,0%) do poziomu 744,6 tys. sztuk [Rynek... 2019]. Na spadek pogłowia loch wpływa także fakt, iż odchów prosiąt i warchlaków jest trudniejszy i bardziej ryzykowny w stosunku do tuczu zwierząt. Podobne trendy w zakresie spadku pogłowia trzody chlewnej można zaobserwować wśród innych znaczących unijnych producentów żywca wieprzowego w UE, takich jak Niemcy, czy Francja.

Rysunek 1. Pogłowie trzody chlewnej i loch w Polsce w latach 2005-2018



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Przyczyn spadku pogłowia, poza afrykańskim pomorem świń jest wiele. Pejsak [2012] wśród najważniejszych wymienił:

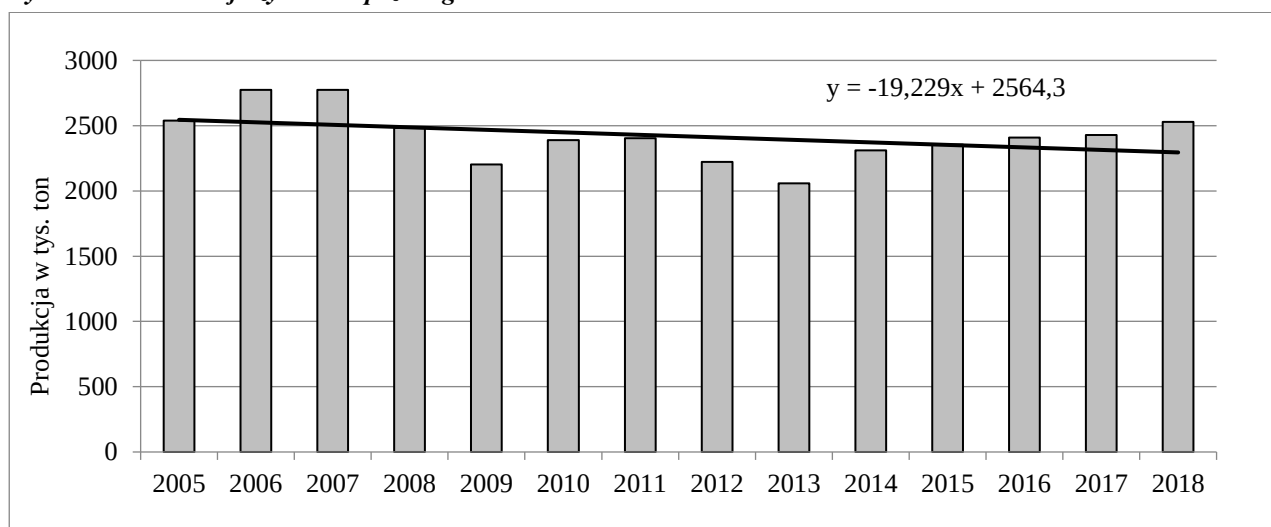
- archaiczną strukturę gospodarstw, czyli dużą liczbę małych gospodarstw w momencie wchodzenia Polski do UE oraz nierówne szanse polskich producentów świń w porównaniu z ich odpowiednikami w krajach UE 15;
- niską opłacalność produkcji związaną z wysokimi cenami zbóż a w ślad za tym pasz;
- niezadawalający poziom wykształcenia zawodowego znacznego odsetka młodych rolników mających przejąć gospodarstwa;
- istotne zaniedbania leżące po stronie szeroko rozumianego państwa;
- zaniedbania po stronie producentów i hodowców świń;
- małą aktywność izb rolniczych i funkcjonujących w obszarze rolnictwa zrzeszeń i związków na rzecz hodowców i producentów świń;
- złą politykę zakładów mięsnych;

- brak kapitału własnego lub innych funduszy na remonty i modernizacje chlewni;
- typową dla Homo sapiens dążność do wygodniejszego życia.

Zmniejszenie поголівia trzody chlewnej w Polsce wiąże się z rezygnacją wielu rolników z chowu tego gatunku zwierząt. Jeszcze w 2006 roku chowem trzody chlewnej zajmowało się 529 tys. gospodarstw, a w 2016 roku ich liczba zmniejszyła się do 172,2 tys. Tylko w ciągu w ciągu trzech lat (2013-2016) z produkcji żywca wieprzowego zrezygnowało ponad 100 tys. gospodarstw trzodowych. Przyczyn tego stanu rzeczy doszukiwać należy się przede wszystkim w załamaniu rynku jakie nastąpiło w latach 2014-2016. W tym czasie wiele gospodarstw ze względu na niską opłacalność produkcji zmuszonych było zrezygnować z chowu trzody chlewnej. Wśród przyczyn spadku поголівia trzody chlewnej istotną rolę odgrywają również środowiskowe ograniczenia wzrostu skali chowu [Kapłon, Leśniak 2014].

W wyniku zmian поголівia trzody chlewnej zmieniała się także wielkość produkcji żywca wieprzowego. Najniższą jej wielkość odnotowano w 2009 roku, a następnie w 2013 roku. Biorąc pod uwagę zmiany zachodzące w wielkości produkcji żywca wieprzowego w latach 2005-2018 można wyróżnić 3 okresy wzrostu i spadku produkcji, które obejmują następujące lata: 2005-2009, 2009-2013 oraz 2013-2018. W ostatnim z tych okresów produkcja żywca wieprzowego zwiększyła się o 22,7%. W 2013 roku wynosiła 2059 tys. ton a w 2018 roku 2530 tys. ton. Wzrost produkcji wynikał ze zwiększonego importu zwierząt oraz wyższej wydajności trzody chlewnej.

Rysunek 2. Produkcja żywca wieprzowego w Polsce w latach 2010-2018



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

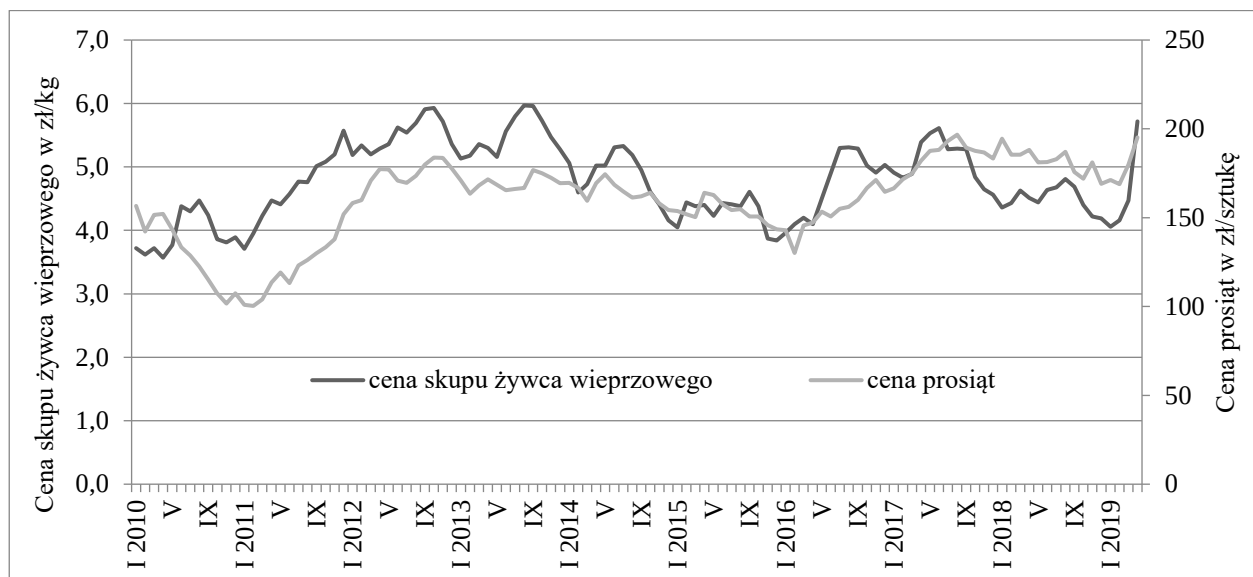
W funkcjonowaniu gospodarstw trzodowych istotne znaczenie ma opłacalność produkcji, która oznacza relację wartości produkcji do poniesionych kosztów. Na opłacalność produkcji wpływa wiele czynników, które można podzielić na zależne (endogeniczne) i niezależne od rolnika (egzogoniczne). Do tych, na które producent ma wpływ należy [Kamyczek 2017]:

- korzystanie w tuczu ze zwierząt o dobrych predyspozycjach genetycznych,
- stosowanie właściwej higieny i profilaktyki zapewniającej dobry stan zdrowotny zwierząt,
- stosowanie zbilansowanego żywienia w całym okresie odchowu i tuczu zwierząt,
- dbałość o jakość użytych surowców paszowych, poprawność śrutowania zbóż oraz wykonania mieszanek paszowych,
- sprzedaż materiału rzeźnego w optymalnej masie ciała podmiotowi oferującemu najkorzystniejszą cenę.

Istotne znacznie w tym zakresie ma także skala produkcji, system chowu, oraz powierzchnia gospodarstwa i stopień powiązania z rynkiem [Skarżyńska 2018].

Do czynników oddziałujących na opłacalność produkcji żywca wieprzowego, na które producenci nie mają wpływu należy przede wszystkim cena sprzedaży generowana przez popyt na wieprzowinę i jej podaż głównie w krajach UE, ale także na świecie. Jeszcze większy wpływ mają ceny środków do produkcji, a zwłaszcza pasz oraz zwierząt wchodzących do stada. Zasadniczo zmiany cen pasz są aktualnie podstawową przyczyną zmian dokonujących się na rynku trzody. Z kolei ceny żywca wieprzowego w Polsce, podobnie jak w innych krajach, w coraz mniejszym stopniu zależne są od krajowych ubojów trzody chlewnej. Coraz większy wpływ na te ceny ma kurs złotego względem euro oraz od ceny trzody w Unii Europejskiej. Z kolei ceny prosiąt uzależniają się od cen krajów, z których pochodzi ich import. Zanika natomiast wpływ krajowych relacji opłacalności na te ceny, jak też samych cen pasz. Zmiany cen prosiąt są pierwszym symptomem zmian na rynku trzody chlewnej [Zawadzka 2013]. Ceny skupu żywca wieprzowego oraz ceny prosiąt w latach 2010-2019 przedstawiono na rysunku 3. Z danych wynika, że tendencje zmian w cenach prosiąt i cenach skupu trzody chlewnej w latach 2010-2018 były podobne. Najwyższe ceny odnotowano w latach 2012-2013 oraz w 2017 roku.

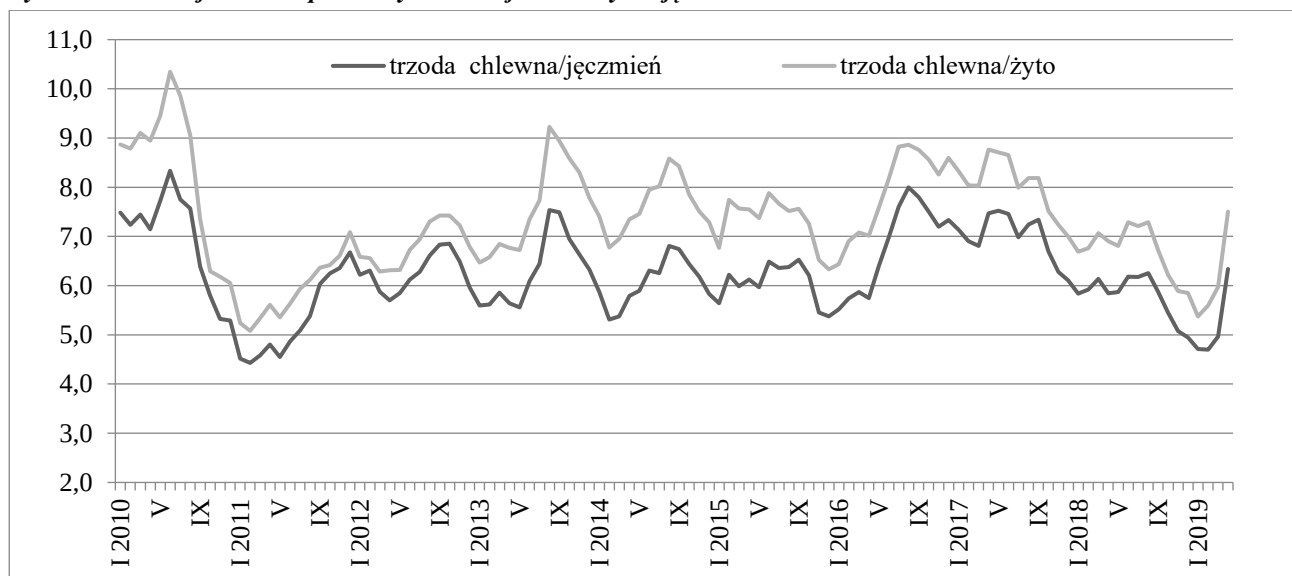
Rysunek 3. Ceny skupu żywca wieprzowego i ceny prosiąt



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Wymierną miarą oceny opłacalności produkcji żywca wieprzowego jest relacja ceny do poniesionych kosztów na jednostkę produkcji. Ze względu na problem oszacowania wszystkich kosztów poniesionych na produkcję kg żywca wieprzowego i fakt, iż największy udział w kosztach chowu trzody chlewnej stanowią pasze w obliczeniach przyjmuje się uproszczony wskaźnik opłacalności produkcji w postaci relacji cen żywca wieprzowego do cen żyta, jęczmienia albo pasz przemysłowych. Szacuje się, że relacje progowe, gwarantujące opłacalność chowu powinny wynosić 1:9-10 w przypadku cen trzoda/żyto oraz 1:8-9 w przypadku cen trzoda/jęczmień [Rynek... 2013]. Mając na uwadze te relacje produkcja żywca wieprzowego była opłacalna tylko przez kilka miesięcy 2010 roku. Zbliżone do opłacalnych relacje cen żywca wieprzowego do cen żyta i jęczmienia odnotowano jeszcze w wybranych miesiącach w latach 2013-2014 oraz 2016-2017. W pozostałych okresach produkcja żywca wieprzowego nie była opłacalna. Szczególnie niski wskaźnik opłacalności odnotowano w 2011 i 2018 roku.

Rysunek 4. Relacja cen skupu trzody chlewnej do cen żyta i jęczmienia



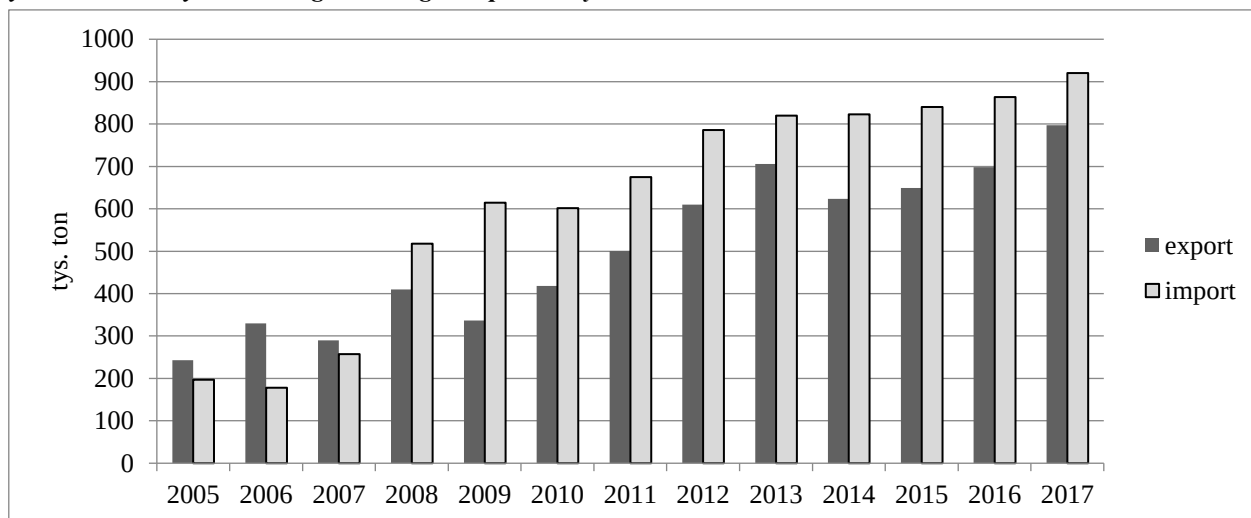
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Dodatkowym utrudnieniem dla funkcjonowania rynku wieprzowiny w kraju stało się wprowadzone w 2014 roku embargo na polską wieprzowinę. Wiązało się ono z wystąpieniem wirusa ASF w Polsce. Przede wszystkim wprowadziły je kraje Unii Celnej: Rosja, Białoruś, Kazachstan, a także Ukraina oraz Chiny, Japonia, Korea Płd., Tajwan, Singapur, Azerbejdżan i Gruzja. Zmieniło to diametralnie sytuację branży mięsnej w Polsce i wymusiło na wielu podmiotach w niej funkcjonujących przekierowanie produkcji i zdywersyfikowanie rynków zbytu. Większość czołowych odbiorców polskiej wieprzowiny (Białoruś, Rosja, Japonia, Chiny, Ukraina), których udział w wartości eksportu w 2013 roku stanowił ponad 40%, zaprzestało importu tego mięsa z Polski. Spowodowało to prawie 24% spadek wpływów z eksportu mięsa wieprzowego w 2014 roku [Tereszczuk, 2015].

Polscy przedsiębiorcy zmuszeni zostali do poszukiwania nowych rynków zbytu. W pierwszej kolejności polska wieprzowina przekierowana została na rynki krajów Unii Europejskiej, Hongkongu oraz Stanów Zjednoczonych

Ameryki. Mimo starań w zakresie eksportu Polska od połowy 2007 roku jest importerem netto wieprzowiny. Od tego czasu krajowy sektor wieprzowy, w dużym stopniu opiera się na imporcie mięsa wieprzowego. Dzięki temu krajowe przedsiębiorstwa uzupełniają niedobory surowca. Tylko w 2017 roku Polska wyeksportowała 796,9 tys. ton wieprzowiny w wadze poubojowej schłodzonej. Import natomiast wyniósł 920,1 tys. ton (rys. 5).

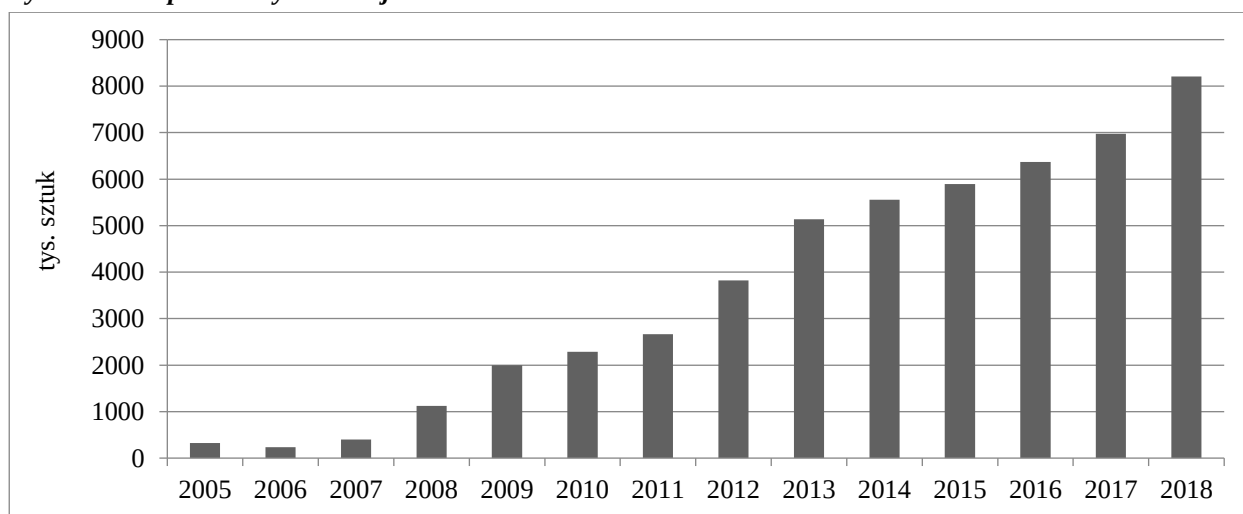
Rysunek 5. Obroty handlu zagranicznego wieprzowiną w Polsce



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Jednocześnie zwiększa się import żywych zwierząt, zwłaszcza prosiąt i warchlaków. Wynika to z redukcji pogłowia trzody chlewnej, w tym zwłaszcza loch. Brak opłacalności chowu trzody chlewnej spowodował, że wiele gospodarstw zrezygnowało z chowu trzody chlewnej, a zwłaszcza odchowu prosiąt. W kraju brakuje zatem odpowiedniej liczby gospodarstw z odchowem prosiąt na dużą skalę. W tej sytuacji wielu hodowców trzody chlewnej ukierunkowanych na tucz zwierząt kupuje prosięta i warchlaki za granicą. W 2018 roku przywóz żywca wieprzowego wyniósł 8208,0 tys. sztuk i był o 17,7% większy niż w roku poprzednim (rys. 6).

Rysunek 6. Import trzody chlewnej do Polski w latach 2005-2018



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Głównymi rynkami zaopatrzenia w trzodę chlewną były: Dania (7057,2 tys. szt.), Niemcy (666,9 tys. szt.), Holandia (248,9 tys. szt.) i Litwa (126,8 tys. szt.). Dominującym rynkiem zaopatrzenia w prosięta i warchlaki była Dania, z której pochodziło ponad 4/5 zaimportowanych prosiąt i warchlaków. Ponadto do liczących dostawców mniejszych sztuk żywca należały Niemcy i Holandia. Z kolei głównymi rynkami zaopatrzenia w tuczniki były Niemcy i Litwa.

Możliwości i ograniczenia rozwoju produkcji żywca wieprzowego w Polsce

W 2013 roku z inicjatywy Polskiego Związku Hodowców i Producentów Trzody Chlewnej „POLSUS” opracowano Strategię odbudowy i rozwoju produkcji trzody chlewnej w Polsce do roku 2030, która miała na celu poprawę funkcjonowania sektora produkcji wieprzowiny w kraju [Strategia... 2013]. Wśród szans rozwoju produkcji żywca wieprzowego eksperci wymienili wówczas:

- istniejące już chlewnie do zasiedlenia - szansa niskiego kosztu inwestycyjnego powracających oraz rozpoczynających hodowlę i tucz świń,
- wzrost konsumpcji wieprzowiny na świecie,

- fundusze unijne na rozwój rolnictwa i obszarów wiejskich oraz fundusze strukturalne w latach 2014-2020,
- wykreowanie instrumentów wsparcia finansowego rozwoju integracji pionowej,
- możliwości wykorzystania rezerw prostych w zakresie poprawy koncentracji i efektywności produkcji,
- wykorzystanie potencjału rezerw siły roboczej,
- rozwój rynku konsumentów wysokojakościowego mięsa i przetworów mięsnych,
- realizacja programu monitoringu i zwalczania choroby afeszyjnego otwiera możliwości eksportu żywych zwierząt,
- dostosowanie regulacji prawnych do potrzeb branży produkcji wieprzowiny,
- dotychczas niewykorzystany potencjał działania służb dyplomatycznych na rzecz rozwoju eksportu.

Z kolei do zagrożeń w rozwoju tego sektora zaliczyli:

- problemy paszowe (GMO, mączki mięsno-kostne i wahania produkcji zbóż) utrudniające długoterminowe planowanie produkcji. Ustawowe zezwolenie na stosowanie pasz GMO do 1 stycznia 2017 roku⁷¹²,
- rosnąca nieprzychylność mediów i społeczeństwa dla nowoczesnej produkcji trzody chlewnej,
- dyktat sieci handlowych i niechęć do współpracy z producentami krajowymi,
- długi czas legislacji norm prawnych,
- nierówne dopłaty obszarowe wewnątrz UE,
- działalność spekulacyjna na rynku zbóż, przy szczególnie wysokim uzależnieniu polskiej produkcji od tego rynku,
- postępująca fragmentaryzacja łańcucha dostaw (rosnąca liczba pośredników).

Sytuacja na rynku żywca wieprzowego była także przedmiotem badań ankietowych zrealizowanych w 2014 roku w gospodarstwach trzodowych oraz w 2015 roku w przedsiębiorstwach zajmujących się ubojem i lub przetwórstwem wieprzowiny. Kwestionariusz ankiety został wypełniony przez 110 producentów żywca wieprzowego oraz 60 przedsiębiorców. Do respondentów zwrócono się między innymi z zapytaniem jakie działania należy podjąć w celu poprawy sytuacji ekonomicznej na rynku żywca wieprzowego w Polsce.

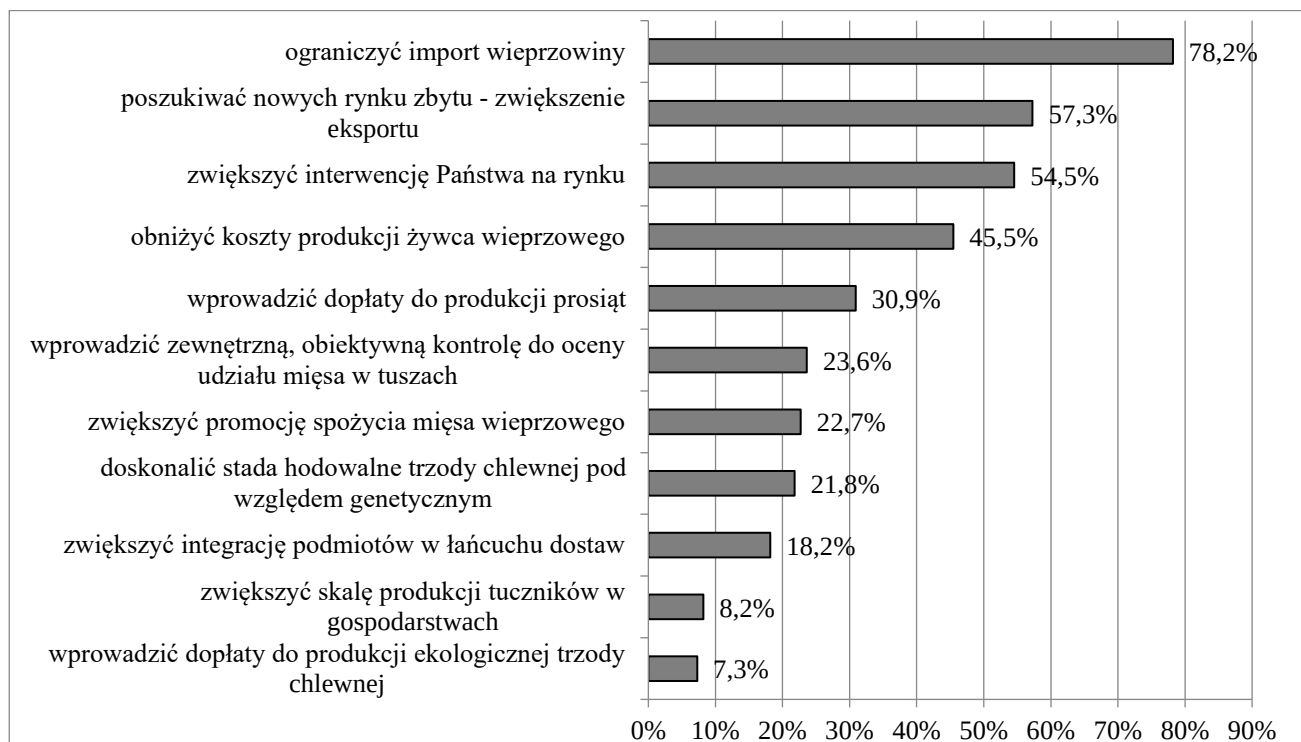
Zdaniem zdecydowanej większości badanych rolników należy przede wszystkim ograniczyć import wieprzowiny (78,2%) (rys. 6). Na drugim miejscu najczęściej wymieniano poszukiwanie rynków zbytu w celu zwiększenia eksportu (57,3%). Duży odsetek badanych rolników, jako możliwość poprawy sytuacji ekonomicznej na tym rynku widział zwiększenie interwencji Państwa (54,5%). Ich zdaniem sam mechanizm rynkowy nie obroni się przed kryzysem na tym rynku. Około 45,5% producentów żywca wieprzowego wskazało także na konieczność obniżenia kosztów produkcji w celu zwiększenia konkurencyjności na europejskim i światowym rynku. Do istotnych działań rolnicy zaliczyli także potrzebę wprowadzenia dopłat do produkcji prosiąt. Ich zdaniem przyczyni się to do zwiększenia produkcji prosiąt na dużą skalę. Dzięki temu gospodarstwa specjalizujące się w tuczu ograniczą import młodych zwierząt i zwiększą tuc z krajowej produkcji [Szymańska 2017]. Postulaty rolników w tym zakresie znalazły odzwierciedlenie w Programie Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020. W ramach tego programu rolnicy mogą ubiegać się dofinansowanie "Modernizacji gospodarstw rolnych" związanych z produkcją prosiąt. Maksymalna kwota wsparcia wynosi 900 tys. zł [PROW 2014].

Dla producentów żywca wieprzowego ważne jest także wprowadzenie zewnętrznej, obiektywnej kontroli do oceny udziału mięsa w tuszach, co wskazuje na brak ich zaufania do obecnej oceny dokonywanej przez pracowników ubojni. Do istotnych działań badani respondenci w tej grupie zaliczyli także zwiększenie promocji spożycia mięsa wieprzowego oraz doskonalenie stad hodowlanych pod względem genetycznym. Mniejszy odsetek rolników wskazał na potrzebę zwiększenia integracji (powiązania) podmiotów w łańcuchu dostaw wieprzowiny. Z kolei do mniej istotnych działań zaliczyli zwiększenie skali produkcji tuczników w gospodarstwach oraz wprowadzenie dopłat do produkcji ekologicznej trzody chlewnej.

Zdaniem osób zajmujących się ubojem trzody chlewnej i przetwórstwem wieprzowiny należy przede wszystkim zwiększyć promocję spożycia mięsa wieprzowego. Takie rozwiązanie wskazało 2/3 badanych respondentów w tej grupie [Szymańska 2017]. Ich zdaniem promocja przyczyni się do wzrostu spożycia tego gatunku mięsa, co bezpośrednio wpłynie na zwiększenie sprzedaży i wzrost przychodów w przedsiębiorstwach. Zdaniem przedsiębiorców ważne jest także, podobnie jak dla rolników, ograniczenie importu wieprzowiny. Za takim sposobem opowiedziało się 63,3% badanych przedsiębiorców. Ponadto, połowa ankietowanych w tej grupie wskazała, że należy dążyć do obniżenia kosztów produkcji żywca wieprzowego, ponieważ determinują one ceny skupu trzody chlewnej, czyli wpływają na koszty funkcjonowania przedsiębiorstw zajmujących się ubojem żywca wieprzowego oraz przetwórstwem wieprzowiny.

Rysunek 6. Sposoby poprawy sytuacji ekonomicznej na rynku żywca wieprzowego w Polsce w opinii rolników

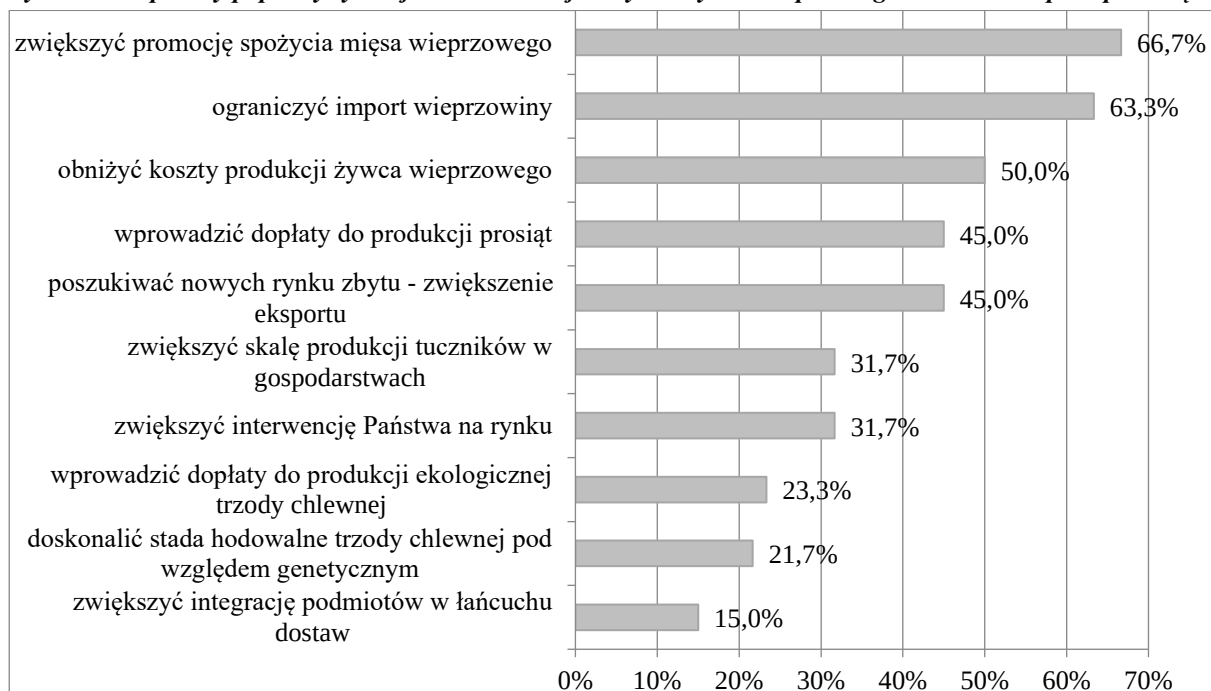
⁷¹² W kolejnych ustawach przesunięto możliwość stosowania pasz z roślinami GMO, najpierw do 1 stycznia 2019 roku, a następnie do 1 stycznia 2021 roku.



Źródło: [Szymańska 2017].

Do istotnych sposobów poprawy sytuacji ekonomicznej na rynku wieprzowiny przedsiębiorcy zaliczyli także poszukiwanie nowych rynków zbytu w celu zwiększenia eksportu (45%) oraz dopłaty do produkcji prosiąt (45%). Prawie 1/3 ankietowanych stwierdziła, że należy zwiększyć skalę produkcji tuczników w gospodarstwach oraz zwiększyć interwencję Państwa na rynku. Ich zdaniem większa skala produkcji umożliwi pozyskanie większych partii tuczników o podobnych cechach jakościowych, co wpłynie na łatwiejszy przerób wieprzowiny. Interwencja Państwa jest natomiast potrzebna zwłaszcza w sytuacjach kryzysowych, ponieważ wolny rynek nie zawsze sprawdza się w tym sektorze. W opinii części przedsiębiorców należy także wprowadzić dopłaty do produkcji ekologicznej trzody chlewnej (23,3%) oraz doskonalić stada hodowlane pod względem genetycznym (21,7%). Zaledwie 15,0% badanych wskazało, że należy zwiększyć integrację podmiotów w łańcuchu dostaw wieprzowiny.

Rysunek 5. Sposoby poprawy sytuacji ekonomicznej na rynku żywca wieprzowego w Polsce w opinii przedsiębiorców



Źródło: [Szymańska 2017].

Wobec pogarszającej się sytuacji ekonomicznej na rynku żywca wieprzowego w 2019 roku zrealizowano badania ankietowe wśród ekonomistów, którzy od wielu lat analizują sytuację na tym rynku. Kwestionariusz ankiety został

wypełniony przez pięciu ekspertów. Ze względu na fakt, iż poglądy naukowców w zakresie szans i barier rozwoju produkcji żywca wieprzowego były zróżnicowane, szczegółowo przedstawiono je w tabelach 2 i 3.

Tabela 2. Ograniczenia w rozwoju produkcji żywca wieprzowego w Polsce w opinii ekspertów

Ograniczenia rozwoju	Eksperci					Średnia
	1	2	3	4	5	
Niski poziom wiedzy producentów żywca wieprzowego	5	4	3	5	5	4,4
Rozprzestrzenianie się wirusa afrykańskiego pomoru świń w Polsce	4	5	5	2	4	4,0
Wzrost importu wieprzowiny i żywca wieprzowego	4	5	4	1	3	3,4
Złe warunki pogodowe (np., susza), które oddziałują na wysokie koszty pasz	3	4	3	1	5	3,2
Wysokie koszty kredytów inwestycyjnych i restrykcyjne formy ich zabezpieczenia	3	2	2	4	4	3,0
Wzrost produkcji żywca wieprzowego w innych krajach UE	3	3	4	1	2	2,6
Zwiększenie wymagań w zakresie dobrostanu zwierząt i ochrony środowiska	3	2	3	2	3	2,6
Wysokie koszty materiału hodowlanego	2	2	2	1	5	2,4
Zmienność kursów walut (euro i dolara)	2	2	3	1	3	2,2
Zakaz stosowania roślin genetycznie modyfikowanych w żywieniu świń	1	2	3	1	4	2,2
Postępująca konsolidacja przedsiębiorstw przemysłu mięsnego	3	2	3	1	1	2,0
Cykliczne i sezonowe wahania cen na rynku trzody chlewnej	1	2	3	3	1	2,0
Wysokie koszty najemnej siły roboczej	0	2	2	0	4	1,6

Objaśnienie: ocena w skali od 0 do 5 pkt (0 pkt – brak znaczenia; 1 pkt – bardzo małe znaczenie; 5 pkt – bardzo duże znaczenie)

Źródła: badania własne.

Jako największy problem w rozwoju produkcji żywca wieprzowego w Polsce eksperci wskazali niski poziom wiedzy producentów żywca wieprzowego. Ich zdaniem to przyczynia się do błędów w zarządzaniu i organizacji produkcji. Istotnym zagrożeniem jest także rozprzestrzenianie się wirusa afrykańskiego pomoru świń. Jedną z przyczyn rozwoju tej choroby jest lekceważenie wymogów bioasekuracji w gospodarstwach utrzymujących świnie, a także nielegalny obrót zwierzętami. Naukowcy pewne zagrożenie dostrzegają także we wzroście importu wieprzowiny a zwłaszcza młodych zwierząt. To oddziałuje na zmniejszenie produkcji prosiąt w kraju. Dodatkowym ryzykiem są złe warunki pogodowe (np. susza), które generują wysokie koszty pasz.

Do najmniej znaczących ograniczeń naukowcy zaliczyli wysokie koszty najemnej siły roboczej. Wynika to prawdopodobnie z faktu, że gospodarstwa trzodowe bazują głównie na własnej sile roboczej ale wobec bardzo niskiego poziomu bezrobocia w kraju w przyszłości ten problem może mieć większe znaczenie. Mniejszą rolę przypisano także cyklicznym i sezonowym wahaniom cen na rynku trzody chlewnej oraz postępującej konsolidacji przedsiębiorstw mięsnych. Mechanizm cyklicznych wahań wielkości pogłowia i produkcji trzody chlewnej jest nieodłącznym elementem rynku żywca wieprzowego ale stopniowo ulega pewnym deformacjom, które wynikają z rozwoju handlu zagranicznego i przenoszenia zmian między krajami poprzez kursy walutowe. Z kolei postępująca konsolidacja przedsiębiorstw przemysłu mięsnego może wpływać na pozycję podmiotu na rynku oraz kształtowanie cen skupu trzody chlewnej. Do mniej istotnych zagrożeń eksperci zaliczyli także zakaz stosowania roślin genetycznie modyfikowanych w żywieniu świń oraz zmienność kursów walut (euro i dolara). W zakresie roślin genetycznie modyfikowanych hodowcy trzody chlewnej obawiają się, że zakaz ich stosowania przyczyni się do wzrostu kosztów produkcji. Na wzrost tych kosztów zdaniem ekspertów może także wpłynąć zwiększenie wymagań w zakresie dobrostanu zwierząt i ochrony środowiska. Ich zdaniem pewnym ograniczeniem w rozwoju produkcji żywca wieprzowego są także wysokie koszty materiału hodowlanego oraz wzrost produkcji wieprzowiny w innych krajach UE. Wśród innych utrudnień eksperci wymienili:

- rozdrobnioną skalę produkcji,
- niską pozycję rolników w łańcuchu dostaw – brak możliwości wpływu na warunki transakcji,
- niską opłacalność produkcji żywca wynikająca z wysokich marż na etapach pośrednich łańcucha dostaw,
- brak gwarancji zbytu po ustalonych wcześniej cenach,
- niski poziom i ograniczoną dostępność doradztwa produkcyjnego i ekonomicznego,
- niedobory kapitału własnego,
- zastępowanie konsumpcji mięsa wieprzowego mięsem drobiowym.

W zakresie szans rozwoju eksperci najwyżej ocenili potrzebę zwiększenia efektywności produkcyjnej i organizacyjnej w chowie trzody chlewnej. Osiągnięcia wielu polskich gospodarstw z trzodą chlewną w porównaniu do producentów żywca wieprzowego w innych krajach są bowiem zbyt niskie. Poprawy wymaga między innymi wskaźnik liczby urodzonych i odchowanych prosiąt od lochy, tempo przyrostu zwierząt oraz zużycie paszy. W Polsce liczba prosiąt urodzonych na jedną lochę w skali roku wynosi przeciętnie 20, średnio w UE - 28, a w Danii - 32. Z kolei liczba tuczników sprzedanych na lochę w okresie roku w kraju wynosi tylko 17, w UE - 23, a w Danii aż 27. Zdaniem ekspertów z poprawą efektywności produkcji wiąże się potrzeba zwiększenia skali produkcji w gospodarstwach. Dzięki temu możliwe będzie

obniżenie kosztów jednostkowych. Na dalszej pozycji naukowcy wskazali potrzebę uporania się z afrykańskim pomorem świń. Być może niższa ocena znaczenia tego zagadnienia wynika z faktu, iż ogniska i przypadki wirusa ASF do tej pory odnotowano tylko we wschodniej części kraju, gdzie jest mniejsza koncentracja stad trzody chlewnej. Wysokie znaczenie eksperci przypisali natomiast zwiększeniu eksportu wieprzowiny i żywca wieprzowego oraz integracji hodowców trzody chlewnej z innymi podmiotami w łańcuchach dostaw wieprzowiny.

Tabela 3. Szanse rozwoju produkcji żywca wieprzowego w Polsce w opinii ekspertów

Szanse rozwoju	Eksperci					Średnia
	1	2	3	4	5	
Poprawa efektywności produkcji i organizacyjnej w chowie trzody chlewnej	5	4	4	4	5	4,4
Zwiększenie skali produkcji żywca wieprzowego w gospodarstwach	5	3	4	5	5	4,4
Uporanie się z problemem afrykańskiego pomoru świń (ASF)	4	5	5	3	4	4,2
Zwiększenia eksportu wieprzowiny i żywca wieprzowego	5	3	5	2	5	4,0
Zwiększenie integracji producentów żywca wieprzowego w łańcuchach dostaw wieprzowiny	4	4	4	3	5	4,0
Uproszczenie procedur administracyjnych w zakresie inwestycji zwiększających skalę produkcję żywca wieprzowego w gospodarstwach	4	2	2	4	5	3,4
Integracja pozioma producentów żywca wieprzowego, czyli tworzenie grup producentów rolnych	2	3	4	1	5	3,0
Ograniczenie importu wieprzowiny i żywca wieprzowego	2	4	3	2	3	2,8
Doskonalenie stad hodowlanych trzody chlewnej po względem genetycznym	3	2	3	1	5	2,8
Zwiększenie promocji spożycia mięsa wieprzowego	3	3	3	0	2	2,2
Wprowadzenie dopłat do ekologicznej produkcji żywca wieprzowego	3	1	4	0	2	2,0
Zwiększenie interwencji Państwa na rynku wieprzowiny	2	2	2	0	0	1,2
Wprowadzenie zewnętrznej obiektywnej kontroli do oceny udziału mięsa w tuszach	1	1	0	0	3	1,0

Objaśnienie: ocena w skali od 0 do 5 pkt (0 pkt – brak znaczenia; 1 pkt – bardzo małe znaczenie; 5 pkt – bardzo duże znaczenie)

Źródła: badania własne.

Do mało istotnych szans rozwoju naukowcy zaliczyli natomiast wprowadzenie zewnętrznej obiektywnej kontroli do oceny udziału mięsa w tuszach, na co wskazywali rolnicy. Podobnie nisko oceniono zwiększenie interwencji Państwa na rynku wieprzowiny. To prawdopodobnie wynikało z faktu, iż w ramach UE możliwość takiej interwencji jest ściśle regulowana. Respondenci niskie oceny przyznali także wprowadzeniu dopłat do ekologicznej produkcji żywca wieprzowego oraz zwiększeniu promocji spożycia mięsa wieprzowego. Produkcja ekologiczna jest bowiem trudniejsza i bardziej kosztowna, więc determinuje wyższe ceny. Z tego tytułu liczba konsumentów wyrobów ekologicznych jest ograniczona. Z kolei spożycie wieprzowiny w kraju kształtuje się na wysokim poziomie, więc dalsza promocja tego gatunku mięsa niewiele w tym zakresie może zmienić. W zakresie doskonalenia stad hodowlanych trzody chlewnej po względem genetycznym opinie ekspertów były dość rozbieżne. Średnia ocena ukształtowała się na poziomie 2,8. Niezbyt wysoko oceniono także ograniczenie importu wieprzowiny i żywca wieprzowego, ponieważ przy bezcłowym handlu w Unii Europejskiej jest to trudne zadanie. Wśród innych możliwości rozwoju produkcji żywca wieprzowego w Polsce eksperci wymienili:

- rozwój integracji pionowej w łańcuchach dostaw wieprzowiny,
- rozwój spółdzielczych form organizacji producentów mięsa,
- zwiększenie możliwości sprzedaży bezpośredniej mięsa i przetworów przez małe i średnie gospodarstwa,
- rozwój rynków lokalnych/targowisk,
- wprowadzenie narzędzi ograniczania ryzyka cenowego i produkcyjnego.

Podsumowanie i wnioski

Przedstawione analizy nie wyczerpują podjętej tematyki badań. Na ich podstawie można jednak sformułować kilka wniosków.

1. Polska ma dobre warunki do rozwoju produkcji żywca wieprzowego. W kraju występują długie tradycje w chowie trzody chlewnej oraz duży potencjał zasobów do produkcji wieprzowiny bez zagrożenia dla środowiska naturalnego. Ponadto, w Polsce występuje duży popyt wewnętrzny na wieprzowinę. Ze względu na te uwarunkowania wskazany jest rozwój produkcji wieprzowiny w kraju. Wynika to także z faktu, iż wzrost liczby ludności na świecie generuje większy popyt na wieprzowinę. Ponadto, rozwój afrykańskiego pomoru świń zwłaszcza w Chinach zwiększy możliwości eksportu wieprzowiny do tego kraju, które są największym importerem i konsumentem wieprzowiny.

2. Sytuacja ekonomiczna na rynku żywca wieprzowego zmienia się. Z badań wynika, że obecnie najważniejszą barierą rozwoju chowu trzody chlewnej w Polsce jest rosnąca konkurencja na europejskim rynku, która pośrednio przejawia wzrostem importu żywca wieprzowego. Od 2014 roku duże utrudnienie dla rozwoju gospodarstw trzodowych stanowi rozprzestrzenianie się afrykańskiego pomoru świń (ASF) i związane z tym ograniczenia eksportowe. Do istotnych barier należy także niska opłacalność produkcji, którą determinują głównie wysokie koszty pasz. Pewnym ograniczeniem jest także niski poziom wiedzy części producentów żywca wieprzowego.
3. Postrzeganie możliwości rozwoju produkcji żywca wieprzowego w Polsce w opinii rolników, przedsiębiorców oraz naukowców różni się i zmienia w czasie w zależności od sytuacji na rynku wieprzowiny. Zdaniem rolników należy przede wszystkim ograniczyć import wieprzowiny, poszukiwać nowych rynków zbytu oraz zwiększyć interwencję Państwa. W opinii przedsiębiorców trzeba zwiększyć promocję spożycia wieprzowiny, ograniczyć import oraz dążyć do obniżenia kosztów produkcji żywca wieprzowego. Według naukowców do najważniejszych wyzwań należy poprawa efektywności produkcji i zwiększenie jej skali oraz uporanie się z problemem afrykańskiego pomoru świń.
4. Większość producentów żywca wieprzowego oraz przedsiębiorców zajmujących się ubojem i lub przetwórstwem wieprzowiny nie dostrzega potrzeby integracji podmiotów w łańcuchach dostaw wieprzowiny, na którą wskazują naukowcy. Brak długoterminowej współpracy między poszczególnymi podmiotami w łańcuchach dostaw w przyszłości może jeszcze bardziej ograniczyć konkurencyjność polskiej wieprzowiny na europejskim i światowym rynku. Na rynku globalnym faktem staje się bowiem konkurowanie całych łańcuchów dostaw, a nie pojedynczych podmiotów.

Literatura:

- Blicharski T., Hammermeister A., (red.) *Strategia odbudowy i rozwoju produkcji trzody chlewnej w Polsce do roku 2030*. POLSUS, Warszawa 2013.
- Charakterystyka gospodarstw rolnych w 2016 r. GUS, Warszawa 2017.
- <http://www.grupacedrob.pl/aktualnosci/z-zycia-firmy/50-mld-zl-w-ciagu-pieciu-lat-czyli-jak-zapewnic-rozwoj-polskiego-miesa> (dostęp: 28.09.2019)
- Kamyczek M., *Opłacalność produkcji trzody chlewnej w kraju na tle Unii Europejskiej i możliwości jej poprawy*. http://www.kzp-tch.pl/images/2017/Konferencje/2017_02_17_Lodz/streszczenia/Marian%20Kamyczek_Op%C5%82acalno%C5%9B%C4%87%20produkcji.pdf (dostęp: 15.09.2019)
- Kapłon M., Leśniak D., *Nie dla ferm trzody chlewnej*. Krajowy Związek Pracodawców-Producentów Trzody Chlewnej, Warszawa 2014.
- Pejsak Z., *Przyczyny gwałtownego spadku pogłowia trzody chlewnej w Polsce*. Trzoda Chlewna, nr 3, 2012, s. 12-17.
- Program Rozwoju Głównych Rynków Rolnych w Polsce na lata 2016-2020*. MRiRW, Warszawa 2016.
- Program Rozwoju Obszarów Wiejskich 2014-2020 (PROW 2014-2020.*, MRiRW, Warszawa 2014.
- Rocznik Statystyczny Rolnictwa*. GUS, Warszawa 2018.
- Rynek mięsa, stan i perspektywy*, nr 44/2013, IERiGŻ, ARR, MRiRW, Warszawa 2013.
- Rynek mięsa, stan i perspektywy*, nr 56/2019, IERiGŻ, ARR, MRiRW, Warszawa 2019.
- Skarżyńska A., *Opłacalność produkcji żywca wieprzowego w Polsce*. Zagadnienia Doradztwa Rolniczego, 3(93), 2018, s. 49-64
- Szymańska E. J., Bórawski P., Żuchowski I., *Łańcuchy dostaw na wybranych rynkach rolnych*. Wydawnictwo SGGW, Warszawa 2018.
- Szymańska E. J., *Difficult situation in the pork market in Poland – reasons and proposed solutions*. [in:] E.J. Szymańska (ed.) *Difficult Changes in the Live Pig Market in Different Countries*. Warsaw University of Life Sciences Press. Warsaw 2017, pp. 127-139..
- Tereszczuk M., *Rynek mięsa wieprzowego w Polsce w obliczu afrykańskiego pomoru świń (ASF)*. Zeszyty Naukowe Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie. Problemy Rolnictwa światowego, t 18 (XXXIII), z. 3, 2015, s. 306–314.
- Zawadzka D., *Cykl świński, a funkcjonowanie rynku żywca wieprzowego*. Praca doktorska. IERiGŻ-PIB. Warszawa 2013.

Marek Szczepański

Politechnika Poznańska

Katedra Ekonomiki Przedsiębiorstw, Inwestycji i Ubezpieczeń

BADANIE MOŻLIWOŚCI WYKORZYSTANIA DOROBKU EKONOMII BEHAVIORALNEJ W SFERZE REGULACYJNEJ GOSPODARKI W POLSCE

Streszczenie:

Koncepcje powstałe w ramach ekonomii behawioralnej od lat 70. XX w. wywierają coraz silniejszy wpływ zarówno na teorię ekonomii, jak i na praktykę gospodarczą w różnych krajach. Prowadzą one do korekty dominującego w ekonomii głównego nurtu paradygmatu, odwołującego się do podstawowych założeń ekonomii klasycznej i neoklasycznej. Szczególnie silny wpływ wywarła krytyka koncepcji *homo oeconomicus* - racjonalnie i konsekwentnie postępującego podmiotu gospodarującego, dążącego do maksymalizacji swojej użyteczności i dokonującego optymalnych – w ramach posiadanej wiedzy – wyborów w warunkach ograniczoności zasobów, wyłącznie we własnym interesie. Przedstawiciele ekonomii behawioralnej (tacy jak prekursor tego nurtu Herbert Simon, David Kahneman czy Richard Thaler - wszyscy uhonorowani nagrodą im. A. Nobla w dziedzinie ekonomii) wskazują na szereg odstępstw od racjonalności (anomalii) występujących w procesach decyzyjnych, ale także na możliwość wykorzystania pewnych zidentyfikowanych mechanizmów poznawczych w celu wypracowania bodźców (impulsów – ang. *nudges* w terminologii Richarda Thalera) skłaniających ludzi do podejmowania bardziej racjonalnych, korzystnych dla nich decyzji (np. dotyczących gromadzenia dodatkowych oszczędności emerytalnych, bardziej racjonalnego odżywiania etc). Taki behawioralne impulsy z powodzeniem stosowane są już w sferze polityki gospodarczej i mogą zwiększyć skuteczność regulacyjną systemu gospodarczego w Polsce.

Celem artykułu jest przedstawienie wstępnych wyników badania obserwowanych już efektów zastosowania wybranych bodźców behawioralnych zastosowanych w sferze regulacyjnej w Polsce oraz potencjalnych dalszych możliwości zastosowań ekonomii behawioralnej w polityce gospodarczej i społecznej.

Abstract:

The concepts that emerged as part of behavioral economics since the 1970s exert more and more influence on both economic theory and economic practice in various countries. They lead to the correction of the mainstream paradigm dominating in economics, referring to the basic assumptions of classical and neoclassical economics. The criticism of the concept of *homo oeconomicus* - a rational and consistent economic entity, striving to maximize its usefulness and making optimal - within its knowledge - choices in the conditions of limited resources had a particularly strong impact. Behavioral economics representatives (such as the precursor of this trend Herbert Simon, David Kahneman or Richard Thaler - all awarded the A. Nobel Prize in Economics) point to a number of deviations from rationality (anomalies) occurring in decision-making processes, but also to the possibility of using certain identified cognitive mechanisms in order to develop stimuli (*nudges* in Richard Thaler's terminology) prompting people to make more rational, favorable decisions for them (e.g. regarding the accumulation of additional retirement savings, more rational nutrition, etc.). Such behavioral impulses have already been successfully used in the sphere of economic policy and may increase the regulatory effectiveness of the economic system in Poland.

The aim of the article is to present the preliminary results of the study of the already observed effects of the use of selected behavioral stimuli used in the regulatory sphere in Poland and, as well as potential further applications of behavioral economics in economic and social policy.

Słowa kluczowe: ekonomia behawioralna ograniczona racjonalność bodźce behawioralne sektor publiczny.

Keywords: behavioral economics limited rationality behavioral stimuli public sector.

WPROWADZENIE

Reprezentanci coraz bardziej wpływowego nurtu współczesnej myśli ekonomicznej – ekonomii behawioralnej, tacy jak prekursor tego nurtu Herbert Simon⁷¹³, David Kahneman, A. Tversky⁷¹⁴ czy Richard Thaler⁷¹⁵ oraz coraz liczniejsze grono ich współpracowników i kontynuatorów (nie tylko ekonomistów, ale również reprezentantów innych nauk społecznych i humanistycznych), zrywają z tradycją ekonomii głównego nurtu, w szczególności – poddają krytyce i dokonują weryfikacji standardowych modeli racjonalnego wyboru. Bazując na danych empirycznych, pochodzących m.in. z eksperymentów psychologicznych dotyczących podejmowania decyzji ekonomicznych w warunkach ograniczonej wiedzy i ryzyka (D.Kahneman, R.Thaler), podważyli oni silnie ugruntowaną w naukach ekonomicznych koncepcję *homo oeconomicus* – podmiotu gospodarującego działającego zawsze racjonalnie, maksymalizującego swoją użyteczność, mającego nieograniczony dostęp do informacji i stałe preferencje, kierującego się wyłącznie własnym interesem.

Dorobek ekonomii behawioralnej wskazuje na rolę emocji i sfery wolicjonalnej w działaniach ludzkich, a także czynników środowiskowych (zwłaszcza – kontekstu społecznego w procesach decyzyjnych) i uwewnętrznionych wartości. Stanowi swego rodzaju reakcję na antypsychologizm w teorii ekonomii. Ekonomia behawioralna wykorzystuje dorobek kilku dziedzin i dyscyplin nauki: psychologii poznawczej (wiedza o tym, jak ludzie faktycznie odbierają i przetwarzają informacje, jak funkcjonują mechanizmy pamięci), psychologii społecznej i socjologii (interakcje między jednostką a grupą w procesach decyzyjnych,

⁷¹³ Simon H., *A Behavioral Model of Rational Choice*, "The Quarterly Journal of Economics", 1955, no. 69 (1), s. 99-118.

⁷¹⁴ Kahneman D., Tversky A., *Prospect Theory: An analysis of Decision under Risk*, "Econometrica", 1979, no. 47 (2), s. 263-292.

⁷¹⁵ Thaler R., H., *Toward a Positive Theory of Consumer Choice*, "Journal of Economic Behavior and Organisation", 1980, nr.1, s. 39-60.

kontekst społeczny, rola norm i wartości społecznych), antropologii, biologii (wpływ ewolucji biologicznej na sposób działania współczesnych ludzi), a nawet nauk medycznych (neurologia, obserwacji aktywności mózgu podczas podejmowania decyzji).

Ekonomia behawioralna nie tworzy jednego, całościowego paradygmatu badań, który mógłby zastąpić teorię ekonomii głównego nurtu, lecz zbiór różnych teorii. Za wcześniej jeszcze na stwierdzenie, że stanowi nowy paradygmat w naukach ekonomicznych, ale bez wątplenia stanowi bardzo cenne poszerzenie perspektywy poznawczej i pozwala bardziej realistycznie badać, opisywać i wyjaśniać zjawiska i procesy ekonomiczne, trudne do wyjaśnienia na gruncie ekonomii głównego nurtu. Dorobek ekonomii behawioralnej posiada duże walory aplikacyjne (np. w dziedzinie wspierania dodatkowych oszczędności emerytalnych⁷¹⁶ z wykorzystaniem odpowiednio dobranych bodźców behawioralnych oraz w różnych sferach polityki publicznej⁷¹⁷).

W polskiej literaturze przedmiotu dostępne są już pogłębione przeglądy i analizy różnych obszarów badań prowadzonych na gruncie ekonomii behawioralnej⁷¹⁸. J. Polowczyk wyróżnił kilka głównych kierunków badań w nurcie behawioralnym ekonomii⁷¹⁹:

- **ekonomia psychologiczna**, która dąży do lepszego zrozumienia decyzji ekonomicznych; w badaniach używa się eksperymentów, symulacji komputerowych, skanowania mózgu, wykonuje się badania terenowe i stosuje metody matematyczne; główni przedstawiciele tego kierunku to: Amos Tversky i Daniel Kahneman (noblista z 2002 r.), Richard Thaler, George Loewenstein, Matthew Rabin, Paul Slovic, Thomas Gilowich;

- **ekonomia ewolucyjna** – nawiązująca do teorii Karola Darwina; pomocna w rozumieniu zmian technologicznych, nawiązująca do koncepcji Aloisa Schumpetera; mówi o naturalnej selekcji nieefektywnych rozwiązań i starzejących się branż oraz technologii; rozważa się tu również aspekty historyczne i instytucjonalne (m.in. rutyny organizacyjne jako „geny”); charakterystyczne cechy tego kierunku pojawiły się w pracach Richarda R. Nelsona, Sidneya G. Wintera oraz Michaela Shermera⁷²⁰;

- **ekonomia eksperymentalna** – to zastosowanie metod eksperymentalnych w ekonomii¹²; badaniu poddaje się różne aspekty życia ludzkiego ze względu na obecność w decyzjach czynnika ekonomicznego; twórca tego kierunku to Vernon L. Smith (noblista z 2002 r.);

- **ekonomia złożoności** – complexity economy – koncepcja ta powstała z inicjatywy W.B. Arthura, a kontynuatorem kierunku jest Eric D. Beinhocker, autor książki *The Origin of Wealth* czyli „O pochodzeniu bogactwa”; łączy ona nurty będące w opozycji do nurtu głównego w ekonomii;

- **finanse behawioralne** – nurt, w którym doczekaliśmy się wielu prac ze względu na dominację sektora finansowego w gospodarce; bada on zagadki nieracjonalnych zachowań inwestorów na rynkach finansowych, jak również stosunek ludzi do pieniędzy (oszczędzanie, wydawanie, długi);

- **makroekonomia behawioralna** – rozważająca zagadnienia makroekonomiczne w duchu J.M. Keynesa; w ramach tego kierunku mamy prace George’a Akerlofa (noblisty z 2001 r.) i Roberta Shillera (noblisty z 2013 r.); głośna jest ich wspólna książka pt. *Zwierzęce instynkty*¹⁵, mówiąca o zaufaniu, uczciwości, korupcji, iluzji pieniężnej i uleganiu legendom z przeszłości.

W tym miejscu – jak punkt wyjścia do dalszych rozważań – warto również przypomnieć główne pojęcia i koncepcje wypracowane na gruncie ekonomii behawioralnej.

Do podstawowych pojęć stosowanych w ekonomii behawioralnej należą:

1. **Achitektura wyboru** – sposób prezentacji dostępnych opcji wyboru, wywierający wpływ na podejmowane decyzje podmiotu gospodarującego (w szczególności – konsumenta). Te same opcje przedstawione w różny sposób mogą wpływać na faktycznie dokonywane wybory (w klasycznym modelu decyzyjnym homo oeconomicus kolejność prezentacji opcji czy też występowanie tzw. opcji domyślnych przy stałych preferencjach podmiotu gospodarującego dążącego do maksymalizacji swojej użyteczności na gruncie posiadanej wiedzy i przy określonych ograniczeniach budżetowych nie powinna mieć znaczenia). W ramach architektury wyboru przedstawiciele ekonomii behawioralnej zalecają ograniczenie liczby dostępnych opcji, których nadmiar nie zwiększa, lecz zmniejsza użyteczność decydenta (w szczególności: konsumenta).

⁷¹⁶ Benartzi S., Thaler R., H., *Behavioral Economics and the Retirement Savings Crisis*, “Policy Forum”, 2013, vol. 339, <https://www.sicencemag.org> (dostęp: 15.10.2013).

⁷¹⁷ Sunstein C., R., *Human Agency and Behavioral Economics. Nudging Fast and Slow*, Polgrave Macmillan, New York 2017.

⁷¹⁸ Zaleśkiewicz T., *Psychologia ekonomiczna*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2017. Por. też: Tyszka T., *Psychologia ekonomiczna*, cz. 1 i 2., Gdańskie Wydawnictwo Psychologiczne, Gdańsk 2004. Poza tym: współautor książki Tyszka T., Falkowski A., *Psychologia zachowań konsumenckich*, Gdańskie Wydawnictwo Psychologiczne, Gdańsk 2009.

⁷¹⁹ Polowczyk J., *Podstawy ekonomii behawioralnej*, „Przegląd Organizacji”, 2009, nr 12, s. 3-7. 11.

⁷²⁰ Shermer M., *Rynkowy umysł*, Wydawnictwo CIS, Warszawa 2009.

2. **Systematyczne błędy poznawcze i pułapki myślenia** – zidentyfikowanie w trakcie eksperymentów psychologicznych i obserwacji systematycznych odstępstw od norm czy też schematów racjonalnego myślenia w procesach decyzyjnych.
3. **Dwa systemy poznawcze współwystępujące w umyśle ludzkim („myślenie szybkie” i „myślenie wolne”)** – dwa rodzaje myślenia: „myślenie szybkie” – system automatyczny, intuicyjny, niekontrolowany, niewymagający wysiłku, skojarzeniowy, wykorzystujący heurystyki („myślenie na skróty”), podatny na systematyczne błędy poznawcze. „Myślenie wolne” – system refleksyjny, kontrolowany, wymagający wysiłku, dedukcyjny, samoświadomy, przestrzegający zasad logicznego rozumowania, analityczny. Badania ekonomii behawioralnej, że system myślenia automatycznego, intuicyjnego, doskonale sprawdzający się w codziennych sytuacjach życiowych, przenoszony jest na obszary, w których decyzje powinny być podejmowane w oparciu o myślenie analityczne (np. poważne decyzje dotyczące finansów, wyboru zawodu, strategii biznesowej).
4. **Heurystyka** – metoda odkrywania, uproszczona procedura oceniania i rozwiązywania problemów. Heurystyka redukuje liczbę możliwych odpowiedzi na pytanie, zmniejsza liczbę branych pod uwagę alternatyw, pozwala „myśleć na skróty”.
Przykładowe heurystyki zidentyfikowane na gruncie ekonomii behawioralnej:
 - **Heurystyka zakotwiczenia** - Ludzie szacują nieznane sobie wielkości (np. liczbę mieszkańców miasta w innym kraju) w oparciu o dostępne im w danej chwili, przypadkowe informacje.
 - **Heurystyka dostępności** - Uproszczona metoda wnioskowania polegająca na podejmowaniu decyzji na podstawie faktów najłatwiej przywoływanych w pamięci (dostępność oparta na doświadczeniu) lub w oparciu o zdarzenia posiadające zabarwienie emocjonalne (dostępność związana z pamięcią).
3. **Framing** – zwraca uwagę na przyjętą perspektywę, zwłaszcza w relacji do przewidywanych strat lub możliwych korzyści (stosowany często w finansach behawioralnych).
4. **„Księgowanie umysłowe” (*mental accounting*)** – zjawisko mające istotny wpływ na finanse osobiste, sposób oszczędzania i inwestowania. Polega na tym, że różne rodzajewydatków trafiają na inne „konta umysłowe”, są inaczej traktowane. Utrudnia to lub wręcz blokuje przenoszenie środków z jednego konta mentalnego na drugie.
5. **Rozwiązania (opcje) domyślne, niewymagające dokonywania aktywnego wyboru, podejmowania działań (*defaults*)** – wykorzystujące wewnętrzne mechanizmy psychologiczne (m.in. chęć zachowania *status quo*) oraz normy społeczne (np. naśladowanie innych w swojej grupie społecznej czy zawodowej) dla osiągnięcia zamierzonych rezultatów.
6. **Libertariański paternalizm** – idea wykorzystania dorobku ekonomii behawioralnej (np. architektury wyboru, opcji domyślnych, impulsów behawioralnych) do ukierunkowania działań członków danej społeczności na wybory i działania korzystne dla danych jednostek i całej społeczności (np. dodatkowe oszczędzanie na emeryturę, ograniczenie spożycia używek itp.), przy zachowaniu prawa wyboru po stronie danej jednostki (która może, ale nie musi dokonać wyboru, w kierunku którego działają zachęty czy też impulsy behawioralne).

Ekonomia behawioralna poszerzyła teorię ekonomii nie tylko o krytykę modelu racjonalnego decydenta (*homo oeconomicus*) i wskazanie licznych odstępstw od tego modelu w realnie podejmowanych procesach decyzyjnych, ale również o takie elementy, jak etyka, przestrzeganie norm społecznych, wzięcie pod uwagę nie tylko interesu własnego, ale także reakcji i interesu kooperanta i innych grup interesariuszy. Dzięki temu powstał pełniejszy, bardziej realistyczny (ale zarazem bardziej złożony) obraz zachowań ekonomicznych ludzi, daleko odbierający od klasyczne czy neoklasycznego modelu „czystej racjonalności” i wąsko pojmowanego „interesu własnego”, mocno utrwalonego w tzw. teorii ekonomii głównego nurtu⁷²¹.

Dla polityki gospodarczej oraz innych sfer polityki publicznej szczególnie istotna jest teoria zachęt czy też impulsów behawioralnych, zaprezentowana m.in. w pracy Richarda H. Thalera i Cassa R. Sustaina pt. „Nudge. Improving Decisions about Health, Wealth and Happiness” (Tytuł tłumaczenia w j.polskim: „Impuls. Jak podejmować właściwe decyzje dotyczące zdrowia, dobrobytu i szczęścia”)⁷²². Słowo „*nudge*” można przetłumaczyć dosłownie jako „szturchnięcie” czy też „klepnięcie po ramieniu” – po to, aby wskazać właściwy kierunek, właściwą drogę, czy też delikatnie przed czymś ostrzec. „Impuls behawioralny (ang. *nudge* - M.Sz.) (...) to każdy aspekt architektury wyboru, który zamienia działanie ludzkie w przewidywany sposób bez

⁷²¹ Por. Tomczak A., *Nurt behawioralny jako dążenie nauki ekonomii do dojrzałości*, w: *Współczesne problemy ekonomii i finansów*, „Zeszyty Naukowe”, 2017, nr 2, Wszechnica Polska. Szkoła Wyższa w Warszawie, s. 18.

⁷²² Thaler R., H., Sunstein C., R., *Nudge. Improving Decisions about Health, Wealth and Happiness*, Penguin Books, London 2009. Wydanie polskie: Thaler R., H., Sunstein C., R., *Impuls. Jak podejmować właściwe decyzje dotyczące zdrowia, dobrobytu i szczęścia*, Wydawnictwo Zysk i S-ka, Poznań 2017, tłum. Justyna Grzegorzczak.

zakazywania wyboru innych dostępnych opcji czy też istotnej zmiany zachęt ekonomicznych”⁷²³ (tłumaczenie własne – M.Sz.).

Jak trafnie zauważa Cass R. Sunstein, „Impulsy behawioralne (*nudges*) są skonstruowane w specyficzny sposób, aby umożliwić wywieranie wpływu oraz zachować możliwość wyboru, kontroli nad własnymi decyzjami. O ile impulsy behawioralne sterują działaniami ludzi w określonym kierunku, to jednocześnie pozwalają pójść własną drogą. Można je zignorować”⁷²⁴.

Zwolennicy szerokie wykorzystania w praktyce dorobku ekonomii behawioralnej – w tym cytowani R. H. Thaler i C. R. Sunstein – posunęli się nawet do stworzenia swego rodzaju ideologii politycznej pod nazwą libertariańskiego paternalizmu. Usprawiedliwia ona wykorzystanie różnych zidentyfikowanych na gruncie ekonomii behawioralnej mechanizmów psychologicznych podejmowania decyzji gospodarczych (w tym – systematycznych błędów poznawczych, heurystyk, opcji domyślnych) do sterowania działaniami ludzi w pożądanym kierunku, przy zachowaniu możliwości wyboru.

Impulsy (bodźce) behawioralne można generalnie podzielić na dwie grupy: edukacyjne (*educative nudges*) i nieedukacyjne (*noneducative nudges*)⁷²⁵. Te pierwsze nie tylko kierują dokonywaniem wyborów w pożądanym kierunku (przy czym chodzi tu zarówno o decyzje jednostek, gospodarstwa domowych, jak i organizacji), ale także dostarczają nowej wiedzy i zwiększają pulę dostępnych możliwości wyboru (opcji decyzyjnych). Z tego typu bodźców behawioralnych w swojej polityce publicznej mogą korzystać np. jednostki państwowe lub samorządowe – np. indywidualne zaproszenie na darmowe badanie lekarskie z ograniczonym terminem ważności w celach profilaktycznych, zaproszenie do dyskusji na temat nowych rozwiązań komunikacji miejskiej (uczestnicy dyskusji mogą skorzystać z drobnego bonusu w postaci darmowego biletu na przejazd itp.).

Bodźce behawioralne o charakterze nieedukacyjnym, bazujące również na odpowiednio zaprojektowanej architekturze wyboru, także skłaniają do podejmowania decyzji mających społecznie pożądane następstwa, ale nie zwiększają stanu wiedzy podmiotów (decydentów), do których są kierowane.

Ekonomia behawioralna dowiodła swoich dużych walorów aplikacyjnych. W wielu krajach (np. W Nowej Zelandii, wielkiej Brytanii, obecnie w Polsce) – poprzez wprowadzenie zakładowych systemów emerytalnych z automatycznym zapisem (ang. *automatic-enrollment*) jako opcją domyślną udało się w znaczący sposób zwiększyć poziom uczestnictwa w dodatkowych systemach emerytalnych. Opcje domyślne wykorzystano również do zwiększenia i ułatwienia ściągłości podatków. Architektura wyboru zastosowana w stołówkach czy barach szybkiej obsługi sprawia, że więcej osób wybiera zdrowsze potrawy etc.

Jednakże zastosowanie ekonomii behawioralnej w polityce publicznej budzi też szereg kontrowersji i krytyki (obawa przed manipulacją, pytania natury etycznej itp.)⁷²⁶.

Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie wstępnych wyników badania obserwowanych już efektów zastosowania wybranych bodźców behawioralnych w sferze regulacyjnej w Polsce oraz potencjalnych dalszych możliwości zastosowań ekonomii behawioralnej w polityce gospodarczej i społecznej.

W badaniach zastosowano metodę krytycznej analizy piśmiennictwa naukowego, analizy dokumentów prawnych, analizy porównawczej oraz analizy wyników wtórnych badań empirycznych dotyczących zastosowań ekonomii behawioralnej w polityce publicznej i w regulacji procesów gospodarczych.

1. Argumenty za i przeciw zastosowaniu ekonomii behawioralnej w sferze regulacyjnej gospodarki – przegląd literatury przedmiotu

Punktem wyjścia do rozważań nad aplikacyjnymi walorami ekonomii behawioralnej w sferze regulacyjnej gospodarki będzie analiza literatury przedmiotu dotyczącej tego relatywnie nowego nurtu współczesnej myśli ekonomicznej. Ze zrozumiałych względów będzie to przegląd wybiórczy. Liczba publikacji przygotowanych w tej perspektywie poznawczej narasta w postępie geometrycznym. Jak wyniki z przeprowadzonej analizy artykułów poświęconych różnym aspektom ekonomii behawioralnej, które odnotowane zostały w bazie Web of Science, jeszcze na początku lat 90. XX w. (w 1991 i 1992 r.) ich liczba nie przekraczała 10, podczas gdy

⁷²³ Thaler R., H., Sunstein C., R., *Nudge...*, op. cit., s. 6.

⁷²⁴ Sunstein C., R., *Human Agency and Behavioral Economics...*, op. cit., s. 1.

⁷²⁵ Ibidem, s. 3-5.

⁷²⁶ Różne, często diametralnie przeciwne opinie na temat praktycznego zastosowania ekonomii behawioralnej w sferze polityki publicznej, w tym także – w regulacyjnej sferze gospodarki przedstawiono w punkcie 1 niniejszego opracowania.

w 2015 r. wynosiła 346 pozycji⁷²⁷. Jeśli uwzględnić artykuły w innych bazach danych i publikacje książkowe, to można oszacować roczną liczbę publikacji z tej dziedziny na kilka tysięcy⁷²⁸

Biorąc pod uwagę zastosowanie ekonomii behawioralnej w polityce publicznej, w sferze regulacyjnej, klasycznym, często dyskutowanym tematem są założenia i efekty zastosowania opcji domyślnych do zwiększenia poziomu uczestnictwa (automatyczny zapis – ang. *automatic enrollment*) oraz wysokości składek wnoszonych do programu (automatyczna eskalacja, ang. *automatic escalation*)⁷²⁹, a także w sferze ochrony zdrowia (np. w celu zwiększenia liczby dawców organów do przeszczepu po śmierci)⁷³⁰. Stosunkowo mniej publikacji dotyczy implementacji bodźców behawioralnych w obszarze regulacji gospodarczych w skali makro, np. w sferze podatkowej, aczkolwiek tak ten obszar możliwych aplikacji budzi coraz większe zainteresowanie.

Typowy argument na rzecz szerokiego stosowania impulsów behawioralnych – zwłaszcza bodźców o charakterze edukacyjnym – jest to, że mogą one być bardziej skuteczne i mniej kosztowne, a zatem ich zastosowanie będzie bardziej efektywne w porównaniu do polityki publicznej realizowanej innymi metodami.

W obszernym raporcie Banku Światowego z 2015 r. pt. „Mind, Society, and Behavior”, poświęconym w całości ekonomii behawioralnej i jej możliwym zastosowaniom w polityce publicznej⁷³¹, wskazano – na podstawie obszernych studiów porównawczych i analiz ekonomicznych i socjologicznych – na główne argumenty uzasadniające możliwości i potrzebę wykorzystania dorobku psychologii i socjologii wykorzystanego w ekonomii behawioralnej dla poprawy zakresu wolności wyboru i poziomu życia⁷³² w różnych krajach świata. Podmioty takie jak rządy, agencje rządowe, organizacje międzynarodowe promujące rozwój gospodarczy i społeczny nie tylko mogą, ale wręcz powinny stosować dorobek ekonomii behawioralnej, ponieważ⁷³³:

1. pomagają obywatelom w realizacji ich ważnych celów życiowych (np. poprawa stanu zdrowia, dodatkowe zabezpieczenie finansowe na starość).
2. pomagają w podejmowaniu lepszych decyzji (wiele istotnych decyzji opiera się na ograniczonej wiedzy, podejmowanych jest w warunkach „ograniczonej racjonalności” (bonded rationality – termin spopularyzowany przez prekursora ekonomii behawioralnej H. Simona);
3. pomagają w realizacji najważniejszych wolności – wolności od biedy, chorób i opresji politycznej.

Wykorzystanie impulsów behawioralnych w polityce publicznej poddane zostało również krytyce – zarówno od strony założeń teoretycznych i metodycznych, jak i z punktu widzenia nie zawsze potwierdzonej skuteczności aplikacyjnej. Zarzut natury teoretycznej, koncepcyjnej dotyczy braku jednolitej, zunifikowanej teorii ludzkich zachowań. Ekonomia behawioralna ma charakter wiedzy opisowej, odwołuje się do danych empirycznych (głównie – eksperymentów psychologicznych prowadzonych w warunkach laboratoryjnych, badań ankietowych i obserwacji procesów decyzyjnych). Nasuwa się jednak pytanie o reprezentatywność rezultatów tego typu badań⁷³⁴. Co więcej, w nurcie ekonomii behawioralnej pojawia się mnóstwo szczegółowych obserwacji, teorii o charakterze opisowym i wzajemnie wykluczających się modeli wyjaśniających te zjawiska w różny sposób. Brakuje zunifikowanej teorii, która w sposób jednolity wyjaśniałaby szerszy obszar rzeczywistości społecznej⁷³⁵. Nawet uważana za najlepiej udokumentowaną i pozytywnie zweryfikowaną empirycznie teoria perspektywy D. Kahnemana i A. Tversky’ego miała w zamierzeniu jej twórców charakter opisowy i koncentrowała się na badaniu i modelowaniu jednostkowych procesów decyzyjnych w warunkach ryzyka. Nasuwa się pytanie, czy z poziomu mikroekonomicznego jej twierdzenia dają się zastosować także do opisu i wyjaśniania zjawisk makroekonomicznych i procesów decyzyjnych podejmowanych przez organizacje, agendy rządowe itp.

⁷²⁷ Costa D., F., de Melo Carvahlo F., de Melo Moreira B., C., *Behavioral Economic and Behavioral Finance: A Bibliometric Analysis of the Scientific Fields*, „Journal of Economic Surveys”, 2019, vol. 33, nr 1, s. 3–24

⁷²⁸ Aktualny stan rozwoju badań z zakresu ekonomii behawioralnej przybliżają publikowane corocznie od 2014 r. raporty pod zbiorczą nazwą *Behavioral Economic Guide*, por. The Behavioral Economics Guide 2019, ed. By Greezy U., Samson A., Behavioral Science Solutions, [www. Behavioraleconomics.com](http://www.Behavioraleconomics.com).

⁷²⁹ Thaler R., H., Sunstein C., R., *Nudge...*, op. cit., 118-120 i s.125-127.

⁷³⁰ Ibidem, s. 184-193.

⁷³¹ *Mind, Society and Behavior. World Bank Development Report*, International Bank for Reconstruction and Development/world Bank, Washington, DC, 2015.

⁷³² W oryginale: „Using psychological and social insights to promote freedom and well-being” (*Mind, Society and Behavior...*, op. cit. s. 201).

⁷³³ Ibidem, s. 202.

⁷³⁴ Alm J., Bourdeaux C., J., *Applying Behavioral Economics to Public Sector*, „Review of Public Economics”, 2013, nr 3, s. 91-143.

⁷³⁵ Fudenberg D., *Advancing beyond advances in behavioral economics*, „Journal of Economic Literature”, 2006, nr 44 (3), s. 694—711.

Oprócz zarzutów natury metodologicznej pojawiły się w literaturze przedmiotu uwagi krytyczne co do ograniczonego zakresu zastosowań praktycznych m.in. w odniesieniu do koncepcji impulsów behawioralnych. Krytycy wskazują, że owe bodźce działają tylko w określonych warunkach i nie mogą stanowić substytutu wobec tradycyjnych form polityki gospodarczej i społecznej. Jak konstatują G.Loewenstein i P.Ubel, „próbuję się zastosować ekonomię behawioralną do rozwiązywania problemów, dla których nie była przeznaczona”⁷³⁶. Główne argumenty krytyczne pod adresem teorii ekonomii behawioralnej oraz jej aplikacji w praktyce zestawiono w tabeli nr 1.

Tabela 1. Krytyka ekonomii behawioralnej – aspekty teoretyczne i aplikacyjne

Krytyka o charakterze teoretycznym i metodologicznym	Krytyka dotycząca zastosowań praktycznych ekonomii behawioralnej
• Brak jednolitej, zunifikowanej teorii. • Wyłącznie deskryptywny charakter. Brak możliwości wykorzystania jako teorii o charakterze normatywnym, jako wzorca (paradygmatu) prowadzenia badań w naukach społecznych, zwłaszcza – w ekonomii. • Nie może pełnić funkcji predyktywnej. • Wątpliwości co do podstawowych założeń, prawdziwości teorii ekonomii behawioralnej (jej zgodności z rzeczywistością): – rynki są jednak jednak efektywne - nieracjonalność zachowań jednostek niwelowana przez zbiorowe rezultaty działań uczestników danej zbiorowości (np. inwestorów na rynku finansowym); w dłuższej perspektywie krytykowana na gruncie finansów behawioralnej hipoteza efektywności rynku (Efficient Market Hypothesis) sprawdza się. – ludzie w większości są jednak racjonalni; stosowanie heurystyk (myślenia „na skróty”, według uproszczonych, przyjmowanych intuicyjnie schematów) ma swoje uzasadnienie, gdyż umożliwia osiągnięcie zadowalających rezultatów mniejszym nakładem sił. • Zarzuty dotyczące metodyki badań: – zbyt mała próba badawcza i brak reprezentatywności statystycznej; – badania ankietowe dotyczące decyzji finansowych mogą nie odzwierciedlać faktycznie podejmowanych procesów decyzyjnych w sytuacjach, gdy w grę wchodzi realne pieniądze i ryzyko ich straty; – nadmierny entuzjazm co do uniwersalnego charakteru wyników poczynionych obserwacji i wyników eksperymentów psychologicznych.	• Libertariański paternalizm zastosowany w praktyce może stanowić usprawiedliwienie dla nadmiernego zwiększenia ingerencji państwa w gospodarkę i życie społeczne. • Ryzyko niewłaściwego stosowania bodźców behawioralnych (nudges) przez polityków – w sposób świadomy (np. do manipulowania opinią publiczną i decyzjami obywateli) lub nieświadomy (źle dobrane bodźce behawioralne mogą prowadzić do efektów różnych od zamierzonych, także szkodliwych). • Zamiast bodźców behawioralnych lepiej zwiększać poziom wiedzy i swobodę wyboru decydentów. • Wątpliwości natury etyczne (nudges jako forma wyrafinowanej manipulacji decyzjami ludzi nieświadomych stosowania tego typu bodźców; pogwałcenie autonomii jednostki).

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Puce L., Criticism of Behavioral Economics: Attacks Towards Ideology, Evidence and Practical Implications, “Journal of WEI Business and Economics, 2019, vol. 8, s. 41.

2. Analiza i ocena wybranych zastosowań praktycznych ekonomii behawioralnej w polityce publicznej, ze szczególnym uwzględnieniem sfery regulacyjnej gospodarki

Impulsy behawioralne znalazły zastosowanie w polityce publicznej i w sferze regulacyjnej gospodarki różnych państw, a także organizacji międzynarodowych, takich jak Bank Światowy, OECD i Unia Europejska

⁷³⁶ Loewenstein, G. & Ubel, Economists behaving badly. “New York Times”, 2010, July 14, <https://www.nytimes.com/2010/07/15/opinion/15loewenstein.html> (dostęp: 15.11.2019).

(szczególnie jej organ zarządzający: Komisja Europejska). Systematyczne korzystanie z dorobku ekonomii behawioralnej w sektorze publicznym zaobserwować można w drugiej dekadzie XXI w.⁷³⁷

Sztandarowym przykładem skuteczności aplikacyjnej bodźców behawioralnych jest wykorzystanie opcji domyślnych w zakładowych systemach emerytalnych w celu zwiększenia poziomu uczestnictwa oraz zwiększenia wysokości składek wnoszonych do programu. Mechanizm automatycznego zapisu (automatic enrollment) pracownika do programu emerytalnego (jako opcja domyślna – ang. default option), z zachowaniem prawa do odstąpienia, dobrze sprawdził się w USA, gdzie dodatkowo z powodzeniem wypróbowano inny bodziec behawioralny (architektura wyboru niwelująca niechęć do ponoszenia straty). W programach pod nazwą Save More Tomorrow pracownicy z góry deklarowali chęć zwiększenia opłacanych przez nich do zakładowego programu emerytalnego składek, ale dopiero w przyszłości, kiedy dostaną podwyżkę wynagrodzenia (automatyczna eskalacja – ang. automatic escalation). W ten sposób wypłacana im pensja netto nie zmniejszała się i nie odczuwali dyskomfortu związanego z ograniczeniem bieżącej konsumpcji na rzecz długoterminowych oszczędności emerytalnych.⁷³⁸

Zastosowanie automatycznego zapisu do zakładowych systemów emerytalnych zwiększyło poziom uczestnictwa w tego typu programach w Nowej Zelandii i w Wielkiej Brytanii. W Nowej Zelandii, gdzie najwcześniej w skali ogólnokrajowej w 2007 r. wprowadzono programy emerytalne z automatycznym zapisem pod nazwą KiwiSaver poziom uczestnictwa wzrósł z ok. 30 % na początku wdrażania programu do 78% na koniec 2018 r.⁷³⁹, a w Wielkiej Brytanii, gdzie automatic enrollment wprowadzano stopniowo od 2012 r. poziom partycypacji w zakładowych programach emerytalnych (Workplace Pensions) zwiększył się odpowiednio z ok. 40% do ok. 84 % na koniec 2018 r.⁷⁴⁰

Czy zatem wprowadzenie nowej regulacji systemów emerytalnych wykorzystującej bodziec behawioralny w postaci automatycznego zapisu jest rozwiązaniem o charakterze uniwersalnym? Doświadczenia z innych państw wskazują, że nie zawsze tak jest, przynajmniej w krótszej perspektywie. Na przykład w Turcji, gdzie automatyczny zapis do zakładowych programów emerytalnych wprowadzono w 2017 r., liczba osób wypisujących się programu (tzw. opt-out rate) jest wysoka i wynosi 54%. W Polsce, gdzie pracownicze plany kapitałowe (PPK) z automatycznym zapisem wdrażane są stopniowo od 1 lipca 2019 r., w pierwszej turze (od 1.07 do 12.11.2019 r.) w dużych firmach zatrudniających co najmniej 250 osób, w programie pozostało 39% automatycznie zapisanych pracowników. Mogło mieć na to wpływ szereg czynników, których w tym miejscu nie będziemy szczegółowo analizować. W Turcji wpływ mogła mieć wysoka stopa zastąpienia (relacja emerytury do ostatniego dochodu w pracy), ale także ograniczone zaufanie do instytucji państwowych. W Polsce – podważenie zaufania do publicznego systemu emerytalnego poprzez zabranie i umorzenie połowy aktywów finansowych zgromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych (drugim filarze zreformowanego w 1999 r. publicznego systemu emerytalnego), zainwestowanych w skarbowe papiery dłużne w 2014 r. i zapowiadana całkowita likwidacja OFE w 2020 r.⁷⁴¹. Zmiennymi o charakterze destymulującym mogły mieć także odmienne tradycje instytucjonalne w systemach emerytalnych, różny poziom kapitału społecznego opartego na zaufaniu do instytucji publicznych, różnice kulturowe, różny poziom edukacji finansowej i świadomości emerytalnej. Rozpoznanie tych uwarunkowań to temat do odrębnych badań. W tym miejscu można jednak stwierdzić, że przynajmniej w pierwszej fazie wprowadzania zakładowych systemów emerytalnych bodziec behawioralny

⁷³⁷ Prościej, taniej i skuteczniej, czyli jak ekonomia behawioralna wspiera polityki publiczne w Polsce, Polski Instytut Ekonomiczny, Warszawa, czerwiec 2019.

⁷³⁸ Thaler R., H., Bernartzi S., *Save More Tomorrow: Using Behavioral Economics to Increase Employee Saving*, *Journal of Political Economy*, 2004, nr 112, s.164-187.

⁷³⁹ O'Connell A., *KIWISAVER – A Model Scheme?*, „Social Policy Journal of New Zealand”, nr 36, August 2009.

⁷⁴⁰ Department for Work and Pensions (2018), *Automatic Enrolment evaluation report 2018*, <https://www.gov.uk/government/organisations/department-for-work-pensions/about/research#research-publications> (dostęp: 15.07.2019). Por. też: Szczepański M., *Badanie możliwości wykorzystania ekonomii behawioralnej w reformowaniu systemów emerytalnych*, „Finanse, Rynku Finansowe, Ubezpieczenia”, 2017, nr 89 (1), s. 423-433.

⁷⁴¹ Mimo zawartej w ustawie o PPK gwarancji prywatnego charakteru oszczędności gromadzonych w PPK negatywne doświadczenia związane z OFE w poważnym stopniu rzutują na decyzje o uczestnictwie w nowym zakładowym programie emerytalnym PPK.

w postaci automatycznego zapisu w niektórych krajach nie zagwarantował sukcesu w postaci przynajmniej ponad połowy partycypacji w programie automatycznie włączonych do niego pracowników.

Bodźce behawioralne znajdują oczywiście zastosowanie nie tylko w dziedzinie dodatkowych oszczędności emerytalnych. Przykładowo, w USA stosowane są m.in. w takich obszarach polityki gospodarczej i społecznej, takich jak ochrona środowiska naturalnego, bezpieczeństwo narodowe, regulacje rynków finansowych, służba zdrowia (w tym działania służące przeciwdziałaniu otyłości i innym chorobom cywilizacyjnym), a także w szerokim zakresie na różnych poziomach systemu edukacji⁷⁴². W 2012 r. w Białym domu utworzono Social and Behavioral Science Team. W Wielkiej Brytanii Behavioral Insights Team jako rządowa jednostka o charakterze doradczym powstała w 2009 r., która przygotowała szereg projektów wykorzystujących dorobek ekonomii behawioralnej w dziedzinie polityki społecznej.

Stosunkowo mało znany jest fakt, iż również w Polsce ekonomia behawioralna wspiera polityki publiczne, aczkolwiek jeszcze w umiarkowanym zakresie. Danych na ten temat dostarcza raport przygotowanego przez Polski Instytut Ekonomiczny⁷⁴³. O tym, iż walory aplikacyjne ekonomii behawioralnej zostały docenione w większości państw świata, w tym również w naszym kraju, świadczy poniższe zestawienie liczbowe, otwierające wspomniany raport (por. tabela 2).

Tabela 2. Wykorzystanie dorobku ekonomii behawioralnej na świecie i w Polsce

Świat	Polska
- W 136 krajach instytucje publiczne stosowały rozwiązania innowacyjne oparte na ekonomii behawioralnej. Liderami są: wielka Brytania, Dania, Holandia, USA, Kanada, Australia i Singapur. 60 tzw. nudge units (specjalistycznych zespołów eksperckich) projektuje oraz testuje narzędzia polityk publicznych - Rząd Wielkiej Brytanii zaoszczędził 22 razy więcej dzięki zastosowaniu projektów Behavioral Insights Team niż przeznaczył środków na finansowanie tego zespołu. - W USA konsumenci zaoszczędzili 1 mld USA dzięki zastosowaniu prostych technik behawioralnych na rachunkach za prąd.	50% komórek urzędów centralnych (uczestniczących w badaniu Polskiego Instytutu Ekonomicznego) korzysta z rozwiązań ekonomii behawioralnej. 77% komórek stosujących te instrumenty korzysta z uproszczeń. 7 mln deklaracji podatkowych złożyli Polacy za pośrednictwem usługi e-PIT (wykorzystującej bodziec behawioralny w postaci opcji domyślnej). 1,3 mln pracowników dużych firm rozpoczęło oszczędzanie w pracowniczych planach kapitałowych (PPK), z domyślnym zapisem

Źródło: *Prościej, taniej i skuteczniej, czyli jak ekonomia behawioralna wspiera polityki publiczne w Polsce*, Polski Instytut Ekonomiczny, Warszawa, czerwiec 2019.

Najpopularniejszym narzędziem behawioralnym stosowanym w sektorze publicznym w Polsce, jak wynika z badań Polskiego Instytutu Ekonomicznego, są uproszczenia (mniejsza liczba opcji ułatwia dokonywanie wyboru i poprawia komunikację z obywatelami) – ich stosowanie zadeklarowało blisko 80% respondentów. O wiele rzadziej stosowane są inne rozwiązania, takie jak przybliżanie konsekwencji działań lub odwoływanie się do norm społecznych (ok. 50%)⁷⁴⁴.

Mniej popularne jest stosowanie opcji domyślnych (ich wykorzystanie zadeklarowało tylko 14% ankietowanych), aczkolwiek właśnie ten mechanizm wykorzystano do realizacji dwóch ważnych projektów publicznych:

- w usłudze „Twój e-PIT” (przygotowanie gotowych zeznań podatkowych przez urzędy skarbowe w ramach Krajowej Administracji Skarbowej, z możliwością ich uzupełnienia np. o ulgi podatkowe przez podatnika i uznanie za złożone, o ile podatnik nie wprowadzi zmian⁷⁴⁵;

⁷⁴² Sunstein C., R., *Human Agency and Behavioral Economics...*, op. cit., s. 2.

⁷⁴³ *Prościej, taniej i skuteczniej, czyli jak ekonomia behawioralna wspiera polityki publiczne w Polsce*, Polski Instytut Ekonomiczny, Warszawa, czerwiec 2019.

⁷⁴⁴ Ibidem, s. 5.

⁷⁴⁵ Usługę tę udostępniono od 15 lutego 2019 r. i skorzystali z niej podatnicy rozliczający się za 2018 r. na formularzu PIT-37 lub PIT-38 (z umów o pracę, zlecenie, dzieło lub z przychodów kapitałowych), a także emeryci i renciści. Od 2020 r. usługa będzie dostępna (z zastosowaniem do rozliczeń za 2019 r.) dla osób fizycznych, które prowadzą pozarolniczą działalność gospodarczą i składają PIT-36, PIT-36L oraz płacących zryczałtowany podatek dochodowy, tj. rozliczających się na PIT-28.

- w pracowniczych planach kapitałowych (PPK), gdzie pracownicy automatycznie zapisywani są do programu (z możliwością odstąpienia).

Jeśli chodzi o efekty zastosowania bodźców behawioralnych w przypadku usługi „Twój e-PIT”, to można je ocenić jako umiarkowanie pozytywne (7 mln deklaracji podatkowych złożonych za pośrednictwem tej usługi, co wymagało uprzedniego zalogowania się i uwierzytelnienia, na 29 mln deklaracji PIT-37 i PIT-38 przygotowanych w tym systemie przez Krajową Administrację skarbową, czyli ok. 24,1%), o tyle w przypadku opcji domyślnych w pracowniczych planach kapitałowych (PPK) na ostateczną ocenę jest jeszcze za wcześnie. Jak już wspomniano, z pierwszej transzy pracowników automatycznie zapisanych do PPK (obejmującej osób zatrudnionych w dużych przedsiębiorstwach, zatrudniających co najmniej 250 osób) w okresie od 1 lipca do 2019 r. pozostało w programie ok 39% osób, czyli ok. 1,2 mln zatrudnionych. Twórcy programu zakładali wyższy poziom uczestnictwa⁷⁴⁶. Jednakże i tak stanowi to ogromny postęp w porównaniu do stanu sprzed wprowadzenia PPK. Liczba uczestników innego typu zakładowych systemów emerytalnych, działających w Polsce od 1999 r. pracowniczych programów emerytalnych (PPE) wynosiła na koniec 2018 r. ok. 426 tys. osób (zaledwie 2,6% ogółu zatrudnionych). Liczba uczestników dodatkowych indywidualnych programów emerytalnych na koniec 2018 wynosiła odpowiednio: oszczędzających na indywidualnych kontach emerytalnych (IKE), istniejących od 2004 r., 995,7 tys. osób, co stanowiło 5,8% liczby pracujących, natomiast na indywidualnych kontach zabezpieczenia emerytalnego (IKZE), istniejących od 2011 r., 730,4 tys. osób, tj. 4,3% ogółu pracujących⁷⁴⁷. Do PPK sukcesywnie włączani będą pracownicy średnich i małych przedsiębiorstw oraz sektora publicznego: od 1 stycznia 2020 r. osoby zatrudnione w firmach zatrudniających co najmniej 50 osób, od 1 lipca 2020 r. – co najmniej 20 osób, od 1 stycznia 2021 r. – osoby zatrudnione w pozostałych przedsiębiorstwach⁷⁴⁸ i w sektorze finansów publicznych. Pełna ocena skuteczności bodźca behawioralnego w postaci automatycznego zapisu do PPK będzie zatem możliwa w maju 2021 r., ale już obecnie można założyć, że dzięki temu rozwiązaniu skokowo zwiększy poziom uczestnictwa w dodatkowym systemie emerytalnym w Polsce.

Instrument opcji domyślnej zastosowany został również w ustawie o likwidacji OFE, która wchodzi w życie 1 lipca 2020 r. Pieniądze zgromadzone w otwartych funduszach emerytalnych (II filar zreformowanego, wdrażanego od 1999 r. nowego publicznego systemu emerytalnego w Polsce) mają trafić na nowego typu indywidualne konta emerytalne (opcja domyślna, nie wymaga podjęcia żadnej aktywności ze strony uczestnika OFE), gdzie po potrąceniu tzw. opłaty przekształceniowej 15% (swoistego podatku) będą nadal zarządzane przez prywatne instytucje finansowe. Będą to już środki prywatne, które będzie można wypłacić nawet przed osiągnięciem ustawowego wieku emerytalnego. Osoby, które chciałyby, aby środki z OFE zamiast na nowe IKE trafiły do ZUS-u, muszą złożyć stosowną deklarację (a zatem podjąć dodatkową aktywność). Spowoduje to zwiększenie wymiaru przyszłej emerytury wypłacanej dożywotnio z ZUS-u po osiągnięciu ustawowego wieku emerytalnego. Wiele wskazuje na to, że większość środków pozostałych z OFE poprzez zastosowanie opcji domyślnej trafi na nowe IKE, a opłata przekształceniowa stanie się dodatkowym źródłem wpływów do budżetu państwa w 2020 r. (70% opłaty przekształceniowej) i w 2021 r. (pozostałe 30%).

O ile wykorzystanie bodźca behawioralnego w postaci opcji domyślnej (automatyczny zapis do programu emerytalnego) w przypadku PPK nie budzi kontrowersji, to wprowadzenie tego rozwiązania przy ostatecznej likwidacji OFE budzi szereg kontrowersji w gronie ekspertów w dziedzinie ekonomii emerytalnej (zwłaszcza jeśli chodzi o opłatę przekształceniową, będącą *de facto* nowym zakamuflowanym podatkiem i pomniejszająca stan oszczędności emerytalnych).

Z badań dotyczących wykorzystania instrumentów ekonomii behawioralnej w sektorze publicznym w Polsce wynika, iż nawet te instytucje, które stosują tego typu mechanizmy, nie korzystają z eksperymentów kontrolnych ani innych metod testowania rozwiązań behawioralnych⁷⁴⁹. Dopiero praktyczne wdrożenie tych rozwiązań w dużej skali stanowi właściwy test ich skuteczności.

3. Konkluzje i rekomendacje

⁷⁴⁶ W uzasadnieniu do projektu ustawy o PPK optymistycznie zakładano poziom partycypacji 70%, potem w publicznych wypowiedziach przedstawicieli Polskiego Funduszu Rozwoju – instytucji odpowiedzialnej za wdrażanie PPK – mowa była o partycypacji na poziomie 50% jako kryterium sukcesu.

⁷⁴⁷ Indywidualne konta emerytalne oraz indywidualne konta zabezpieczenia emerytalnego w 2018 roku, Urząd Komisji Nadzoru Finansowego, Warszawa, 2019, www.knf.gov.pl. (dostęp: 15.10.2019).

⁷⁴⁸ Wyjątek stanowią mikroprzedsiębiorstwa – o ile wszyscy pracownicy zadeklarują, że nie wyrażają chęci przystąpienia do PPK, nie ma obowiązku utworzenia tego typu programu emerytalnego, a także osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą.

⁷⁴⁹ *Prościej, taniej i skuteczniej...*, s. 6.

Ekonomia behawioralna jako nowy, dynamicznie rozwijający się nurt w teorii nauk ekonomicznych może stanowić cenne uzupełnienie wobec ekonomii głównego nurtu, zwłaszcza jeśli chodzi o opis i wyjaśnianie procesów podejmowania decyzyjnych, z uwzględnieniem czynników psychologicznych i kontekstu społecznego. Nie stanowi jednak nowego paradygmatu (wzorca uprawiania nauki).

Silną stroną ekonomii behawioralnej bez wątpienia są jej walory aplikacyjne. Ze względu na szerokie wykorzystanie behawioralnej bodźców (impulsów) behawioralnych w polityce publicznej różnych państw zasadne wydaje się dalsze poszerzenie stosowania tego typu rozwiązań w sferze publicznej, w tym również – w sferze regulacyjnej gospodarki w Polsce. Trzeba jednak zdawać sobie sprawę z ograniczeń, a nawet zagrożeń związanych w szerszym zastosowaniu ekonomii behawioralnej i możliwościami nadużycia – w szczególności wykorzystania jej przez polityków i instytucje publiczne nie tyle w celu podnoszenia jakości życia obywateli przy zachowaniu ich autonomii, co dla realizacji celów decydentów politycznych.

Oprócz stymulowania poziomu uczestnictwa dodatkowych systemach emerytalnych obszarem, gdzie wykorzystanie impulsów behawioralnych wydaje się szczególnie wskazane, jest edukacja i ochrona zdrowia (promowanie zdrowego trybu życia – aktywności fizycznej, odpowiedniej diety, zmniejszenia spożycia używek itp.). Osiągnięcie postępu w tych dziedzinach ma oczywiście istotny wymiar ekonomiczny. Wykorzystanie impulsów behawioralnych może stanowić uzupełnienie, ale nie zastąpi tradycyjnej polityki gospodarczej i społecznej (np. bodźców ekonomicznych w postaci ulg i zwolnień podatkowych stymulujących rozwój przedsiębiorczości i wzrost innowacyjności polskiej gospodarki).

Jeśli chodzi o rekomendacje dla polskich urzędów administracji publicznej (rządowej i samorządowej), to za szczególnie godne zalecenia uznać należy:

- wprowadzenie analiz behawioralnych do oceny wpływu regulacji na obywateli (np. obciążeń poznawczych narzucanych na obywateli, w tym – regulacji gospodarczych dotyczących przedsiębiorców);
- szersze wykorzystanie architektury wyboru i opcji domyślnych w celu upowszechniania rozwiązań poświadczonych społecznie, z pozostawieniem obywatelom prawa wyboru;
- częstsze stosowanie eksperymentów z udziałem grup kontrolnych z uwzględnieniem czynników behawioralnych przed wprowadzeniem nowych rozwiązań legislacyjnych czy organizacyjnych na szerszą skalę;
- stworzenie przynajmniej na poziomie władz centralnych specjalnych zespołów eksperckich i jednostek organizacyjnych wykorzystujących wiedzę z zakresu ekonomii behawioralnej do wprowadzania nowych rozwiązań z zakresu polityki gospodarczej i społecznej;
- częstsze wykorzystanie badań empirycznych realizowanych z wykorzystaniem wiedzy z zakresu ekonomii behawioralnej dla identyfikacji nowych wyzwań ekonomicznych i społecznych (równoległe, a w miarę możliwości także we współpracy ze specjalistami od analiz strategicznych realizowanych innymi metodami);
- popularyzacja wiedzy na temat ekonomii behawioralnej w środowiskach przedsiębiorców i decydentów politycznych różnych szczebli.

Mimo umiarkowanego jeszcze stopnia wykorzystania ekonomii behawioralnej w polityce publicznej i w sferze regulacyjnej polskiej gospodarki, warto odnotować, że w niektórych dziedzinach Polska należy do prekursorów lub ściślej czołówki państw stosujących tego typu rozwiązania w porównaniu chociażby do innych krajów Unii Europejskiej (np. automatyczny zapis do zakładowego systemu emerytalnego w państwach UE przed Polską zastosowały tylko Wielka Brytania, która w związku z Brexitem wkrótce opuści UE⁷⁵⁰, a także w ograniczonym zakresie Niemcy; opcja domyślna w postaci gotowego, wypełnionego przez urząd skarbowy formularza zeznania podatkowego oprócz Polski jak dotąd zastosowana została na podobnej zasadzie jedynie w Hiszpanii). Warto rozwijać ten kierunek działań, gdyż szereg rozwiązań opartych na instrumentach i mechanizmach ekonomii behawioralnej, nie wymaga dodatkowych nakładów finansowych (lub tylko relatywnie niewielkich nakładów), a przynosi wymierne korzyści. Jednocześnie niezbędne jest monitorowanie efektów i zachowania niezbędnego krytycyzmu w ocenie efektów aplikacyjnych tego typu rozwiązań.

Literatura

1. Alm J., Bourdeaux C., J., *Applying Behavioral Economics to Public Sector*, "Review of Public Economics", 2013, nr 3, s. 91-143.
2. Benartzi S., Thaler R., H., *Behavioral Economics and the Retirement Savings Crisis*, "Policy Forum", 2013, vol. 339, <https://www.sicencemag.org> (dostęp: 15.10.2013).

⁷⁵⁰ Przynajmniej wszystko na to wskazuje w chwili oddawania do druku tej publikacji, pod koniec grudnia 2019 r.

3. O'Connel A., *KIWISAVER – A Model Scheme?*, "Social Policy Journal of New Zealand", nr 36, August 2009.
4. Costa D., F., de Melo Carvahlo F., de Melo Moreira B., C., *Behavioral Economic and Behavioral Finance: A Bibliometric Analysis of the Scientific Fields*, "Journal of Economic Surveys", 2019, vol. 33, nr 1, s. 3–24
5. Department for Work and Pensions (2018), *Automatic Enrolment evaluation report 2018*, <https://www.gov.uk/government/organisations/departement-for-work-pensions/about/research#research-publications> (dostęp: 15.07.2019).
6. Fudenberg D., *Advancing beyond advances in behavioral economics*, "Journal of Economic Literature", 2006, nr 44 (3), s. 694–711.
7. Kahneman D., Tversky A., *Prospect Theory: An analysis of Decision under Risk*, "Econometrica", 1979, no. 47 (2), s. 263-292.
8. Loewenstein G., Ubel P., Economists behaving badly. "New York Times", 2010, July 14, <https://www.nytimes.com/2010/07/15/opinion/15loewenstein.html> (dostęp: 15.11.2019).
9. *Mind, Society and Behavior. World Bank Development Report*, International Bank for Reconstruction and Development/world Bank, Washington, DC, 2015.
10. Polowczyk J., *Podstawy ekonomii behawioralnej*, „Przegląd Organizacji”, 2009, nr 12, s. 3-7. 11.
11. Puce L., Criticism of Behavioral Economics: Attacs Towards Ideology, Evidence and Practical Implications, "Journal of WEI Business and Economics, 2019, vol. 8, s. 41.
12. *Prościej, taniej i skuteczniej, czyli jak ekonomia behawioralna wspiera polityki publiczne w Polsce*, Polski Instytut Ekonomiczny, Warszawa, czerwiec 2019.
13. Shermer M., *Rynkowy umysł*, Wydawnictwo CIS, Warszawa 2009
14. Simon H., *A Behavioral Model of Rational Choice*, "The Quarterly Journal of Economics, 1955, no. 69 (1), s. 99-118.
15. Sunstein C., R., *Human Agency and Behavioral Economics. Nudging Fast and Slow*, Polgrave Macmillan, New York 2017.
16. Szczepański M., Badanie możliwości wykorzystania ekonomii behawioralnej w reformowaniu systemów emerytalnych, „Finanse, Rynku Finansowe, Ubezpieczenia”, 2017, nr 89 (1), s. 423-433.
17. Thaler R., H., *Toward a Positive Theory of Consumer Choice*, "Journal of Economic Behavior and Organisation", 1980, nr.1, s. 39-60.
18. Thaler R., H., Bernartzi S., *Save More Tomorrow: Using Behavioral Economics to Increase employee Saving*, *Jurnal of Political Economy*, 2004, nr 112, s.164-187.
19. *The Behavioral Economics Guide 2019*, ed. By Greezy U., Samson A., Behavioral Science Solutions, www.Behavioraleconomics.com.
20. Tomczak A., *Nurt behawioralny jako dążenie nauki ekonomii do dojrzałości*, w: *Współczesne problemy ekonomii i finansów*, „Zeszyty Naukowe”, 2017, nr 2, Wszechnica Polska. Szkoła Wyższa w Warszawie, s. 18.
21. Tyszka T., *Psychologia ekonomiczna*, cz. 1 i 2., Gdańskie Wydawnictwo Psychologiczne, Gdańsk 2004.
22. Tyszka T., Falkowski A., *Psychologia zachowań konsumenckich*, Gdańskie Wydawnictwo Psychologiczne, Gdańsk 2009.
23. Zaleśkiewicz T., *Psychologia ekonomiczna*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2017.

ALOKACJA ŚRODKÓW PUBLICZNYCH – WYZWANIA XXI WIEKU

Streszczenie

Zaostrzająca się międzynarodowa konkurencja jest wyzwaniem dla polityki gospodarczej, głównie dla tzw. nowych krajów UE. Tendencje jakie pojawiły się w gospodarce światowej na przełomie XX i XXI wieku, tj. rosnący kapitał międzynarodowy i globalizacja powodują konieczność szerszego spojrzenia na rolę wydatków publicznych. Sukcesy gospodarcze wielu krajów, głównie w dziedzinie międzynarodowej konkurencji dowodzą, że wydatki publiczne są istotnym czynnikiem warunkującym trwały rozwój gospodarczy. Dlatego ta dziedzina gospodarki jest wspierana, także częściowo finansowana przez instytucje publiczne. Innowacyjność sektora prywatnego w Polsce jest niezadawalająca, może negatywnie wpłynąć na tempo wzrostu PKB. Celem artykułu jest wykazanie, że mimo wielu korzystnych zmian, dystans Polski do gospodarek wiodących pod względem konkurencyjności nie zmniejsza się. Dotychczasowe osiągnięcia gospodarcze są w dużej mierze wynikiem relatywnie niskich kosztów pracy. W tej sytuacji konieczne jest ukierunkowanie polityki gospodarczej na postęp technologiczny i tworzenie silnego zaplecza naukowo-badawczego. Będzie to wymagało zmian w strukturze wydatków publicznych.

Summary

The international competition is a challenge for economic policy, mainly for the so-called New EU countries. The trends that emerged in the world economy at the turn of the 20TH and 21ST centuries, i.e. increasing international capital and globalisation necessitate a broader perspective on the role of public spending. The economic successes of many countries, mainly in the field of international competition, prove that public spending is an important determinant of sustainable economic development. That is why this area of economy is supported, also partly financed by public institutions. The aim of the article is to demonstrate that despite the many positive changes in the transition period, Poland's distance to the leading economies in terms of competitiveness does not diminish. The innovation of private sector businesses is unsatisfactory, which can help to weakening the pace of economic growth. In this situation, it is necessary to focus economic policy on technological progress and the creation of strong research and development facilities. This will require changes in the structure of public expenditure.

Słowa kluczowe: innowacyjność, wydatki publiczne, konkurencyjność gospodarki, obciążenia fiskalne, eksport wysokiej techniki

1. SŁOWO WSTĘPNE

W 1999 r. na Uniwersytecie w Monachium odbyła się interesująca debata dwóch znakomitych ekonomistów, Jamesa Buchanana i Richarda Musgrave'a na temat roli państwa i racjonalności wydatków publicznych. Dyskusja i wnioski z tej debaty zapisane zostały w pracy: *Public Finance and public Choice; Two Contrasting Visions of the State*. Buchanan koncentruje się na wadach procesu politycznego i podkreśla potrzebę wprowadzenia zasad ograniczających ingerencję rządu w porządek rynkowy. Natomiast Musgrave wskazuje na niedoskonałości rynku i rosnące nierówności dochodowe. Wg Musgrave'a polityka gospodarcza państwa nie jest aberracją naturalnego porządku prywatnych rynków, lecz ważnym środkiem

rozwiązywania wielu problemów społecznych i gospodarczych. Nawiązując do dorobku Adama Smitha formułuje niezwykle trafną tezę, że „[...]widzialna ręka działań budżetowych nie jest mniej naturalna niż niewidzialna ręka rynku”⁷⁵¹. To właśnie Musgrave wyodrębnił i uzasadnił trzy ważne funkcje polityki finansowej państwa: redystrybucyjną, alokacyjną i stabilizacyjną⁷⁵². Buchanan, nie kwestionuje potrzeby wydatków państwa ale punktem spornym dla niego jest ich zakres. Tzw. „autentyczne dobra publiczne” niezbędne dla funkcjonowania państwa szacował w tamtym okresie na poziomie 10-12% produktu krajowego. Wg późniejszych szacunków, ta uzasadniona wielkość wydatków publicznych szacowana jest nawet na poziomie 30% PKB. J. Stiglitz nazywa je „czystymi dobrami publicznymi”⁷⁵³. Jeżeli skonfrontujemy te wielkości ze stopą redystrybucji we współczesnych rozwiniętych gospodarkach, to okazuje się że, wydatki publiczne są znacznie wyższe. Mamy więc do czynienia z polityką fiskalną a nie tylko gromadzeniem środków na utrzymanie państwa jako stróża prawa i porządku.

W krajach skandynawskich, Austrii, Belgii i Francji dobra publiczne finansowane lub współfinansowane ze środków państwa stanowią ponad 49% PKB, a więc ok. 20 p. p. więcej niż tzw. czyste dobra publiczne. Stosunkowo niższą stopą redystrybucji charakteryzują się kraje nadbałtyckie (Łotwa, Litwa) i kraje Europy Środkowo-Wschodniej (Czechy, Rumunia). Polska ze stopą 41,2% należy do krajów o umiarkowanej stopie redystrybucji. Dane te świadczą o aktywnej polityce fiskalnej, jaka realizowana jest w krajach europejskich. Model gospodarczy jaki przyjęła zjednoczona Europa jest więc bliższy wizji Richarda Musgrave’a. Nie oznacza to, że wielkość wydatków publicznych nie ma ograniczeń ilościowych.

TABELA 1. PKB PER CAPITA I WYDATKI PUBLICZNE W WYBRANYCH KRAJACH EUROPEJSKICH W 2017 R.

Kraj	PKB <i>per capita</i> w tys. \$	Wydatki publiczne w % PKB	Kraj	PKB <i>per capita</i> w tys. \$	Wydatki publiczne w % PKB
Norwegia	71,8	50,3	Hiszpania	38,3	41,0
Dania	49,9	51,9	Słowenia	34,4	43,1
Szwecja	51,4	49,1	Portugalia	30,4	45,9
Holandia	53,6	42,6	Czechy	35,5	38,8
Austria	49,9	49,1	Słowacja	33,0	40,4
Finlandia	44,3	53,7	Łotwa	32,3	33,3
Niemcy	50,4	43,9	Litwa	27,6	38,0
Belgia	46,5	52,2	Węgry	29,5	46,5
Francja	43,8	56,5	Polska	29,5	41,2
W. Brytania	44,1	41,1	Chorwacja	24,4	45,3
Włochy	38,1	48,9	Rumunia	24,5	33,4

Źródło: International Monetary Fund - World Economic Outlook 2017/2018 for GDP per capita (PPP); Eurostat 2018 for Total General Government Expenditure % of GDP.

Czynnikami stabilizującym wydatki publiczne są kryteria konwergencji zawarte w Traktacie z Maastricht a następnie przyjęte przez Radę Europejską w 1997 r. w Pakiecie Stabilności i Wzrostu. W zakresie dyscypliny budżetowej są to dwa kryteria dotyczące deficytu budżetowego i długu publicznego. Stanowią one podstawę oceny polityki finansowej państwa i określone są w sposób normatywny (poziom deficytu budżetowego nie

⁷⁵¹ Buchanan J.M., Musgrave R.A., Public Finance and Public Choice; Two Contrasting Visions of the State, The MIT Press, Cambridge, Massachusetts 1999.

⁷⁵² Musgrave R.A., Musgrave P.B., Public Finance in Theory and Practice, McGraw-Hill Book Co, New York 1989, s. 6

⁷⁵³ Stiglitz J.E., Ekonomia sektora publicznego, PWN, Warszawa 2004, s. 184 i nast.

może przekroczyć 3% produktu krajowego brutto a wielkość zadłużenia publicznego nie może przekroczyć 60%). Jest to tzw. system wczesnego ostrzegania, który przewiduje nadzór Komisji Europejskiej nad sytuacją budżetową państw członkowskich Unii Europejskiej. Jeżeli na podstawie sprawozdań krajów-członków UE lub własnej oceny finansów danego kraju Komisja Europejska stwierdzi przekroczenie lub ryzyko przekroczenia wymienionych kryteriów uzyskuje podstawę prawną do wszczęcia procedury służącej ograniczeniu nadmiernego deficytu. Rozwiązania te z jednej strony dyscyplinują politykę budżetową, a z drugiej uwzględniają obiektywne przyczyny aktywnej polityki fiskalnej.

Sektor prywatny nie jest zainteresowany nakładami w te dziedziny gospodarki, które charakteryzują się ponadprzeciętnym ryzykiem rynkowym a zwrot kapitału jest niepewny. Dlatego konieczne są nakłady publiczne wspierające postęp technologiczny, zaplecze naukowo-badawcze i edukację na różnych poziomach kształcenia. Dane statystyczne zaprezentowane w dalszej części artykułu przeczą pogładowi, że wydatki publiczne mają wyłącznie destrukcyjny charakter i negatywnie wpływają na konkurencyjność gospodarki jako całości. Właściwie ukierunkowana alokacja środków publicznych pozwala lepiej wykorzystać kapitał rzeczowy i intelektualny przedsiębiorstw i w ten sposób sprzyja międzynarodowej konkurencji gospodarki. Nie chodzi tu o konkurencję w dziedzinie tego, czy innego produktu, ale o międzynarodową konkurencję gospodarki, której wyrazem jest jej innowacyjność pozwalająca skutecznie konkurować na rynkach światowych. Wg szacunków Banku Światowego udział tradycyjnych czynników gospodarczych, tj.: pracy i kapitału we wzroście produktu krajowego wynosi zaledwie 25-30%. Głównymi czynnikami są natomiast przedsiębiorczość i innowacyjność gospodarki.

2. INNOWACYJNOŚĆ POLSKIEJ GOSPODARKI NA TLE KRAJÓW UNII EUROPEJSKIEJ

Zgodnie z metodologią Głównego Urzędu Statystycznego działalność innowacyjna polega na angażowaniu się przedsiębiorstw w różnego rodzaju działania naukowe, techniczne, organizacyjne finansowe, które prowadzą lub mają w zamierzeniu prowadzić do wdrożenia innowacji. Działania te mogą mieć charakter typowo innowacyjny (w sensie nowości) lub uzupełniający, ale są niezbędne do wdrożenia innowacji. Działalność innowacyjna obejmuje również działalność B+R, która nie jest bezpośrednio związana z konkretną innowacją.

TABELA 2. WSKAŹNIKI INNOWACYJNOŚCI W BAZIE STRATEG W %a

Wyszczególnienie	2008	2010	2012	2014	2015	2016	2017
Udział przedsiębiorstw innowacyjnych w ogólnej liczbie przedsiębiorstw przemysłowych	21,4	17,1	16,5	17,5	17,6	18,7	18,5
Udział przedsiębiorstw innowacyjnych w ogólnej liczbie przedsiębiorstw przemysłowych – nowe lub istotnie ulepszone produkty	9,4	6,8	5,6	6,2	6,5	6,3	6,0
Udział przedsiębiorstw innowacyjnych w ogólnej liczbie przedsiębiorstw usługowych	16,1	12,8	12,4	11,4	9,8	13,6	10,4
Udział przedsiębiorstw innowacyjnych w ogólnej liczbie przedsiębiorstw usługowych – nowe lub istotnie ulepszone produkty	10,7	7,9	7,0	6,8	4,8	6,9	5,4
Udział przychodów netto ze sprzedaży produktów innowacyjnych w przychodach netto ze sprzedaży ogółem przedsiębiorstw przemysłowych	12,4	11,3	11,5	10,8	11,6	9,7	7,1

a przedsiębiorstwa zatrudniające przynajmniej 10 osób

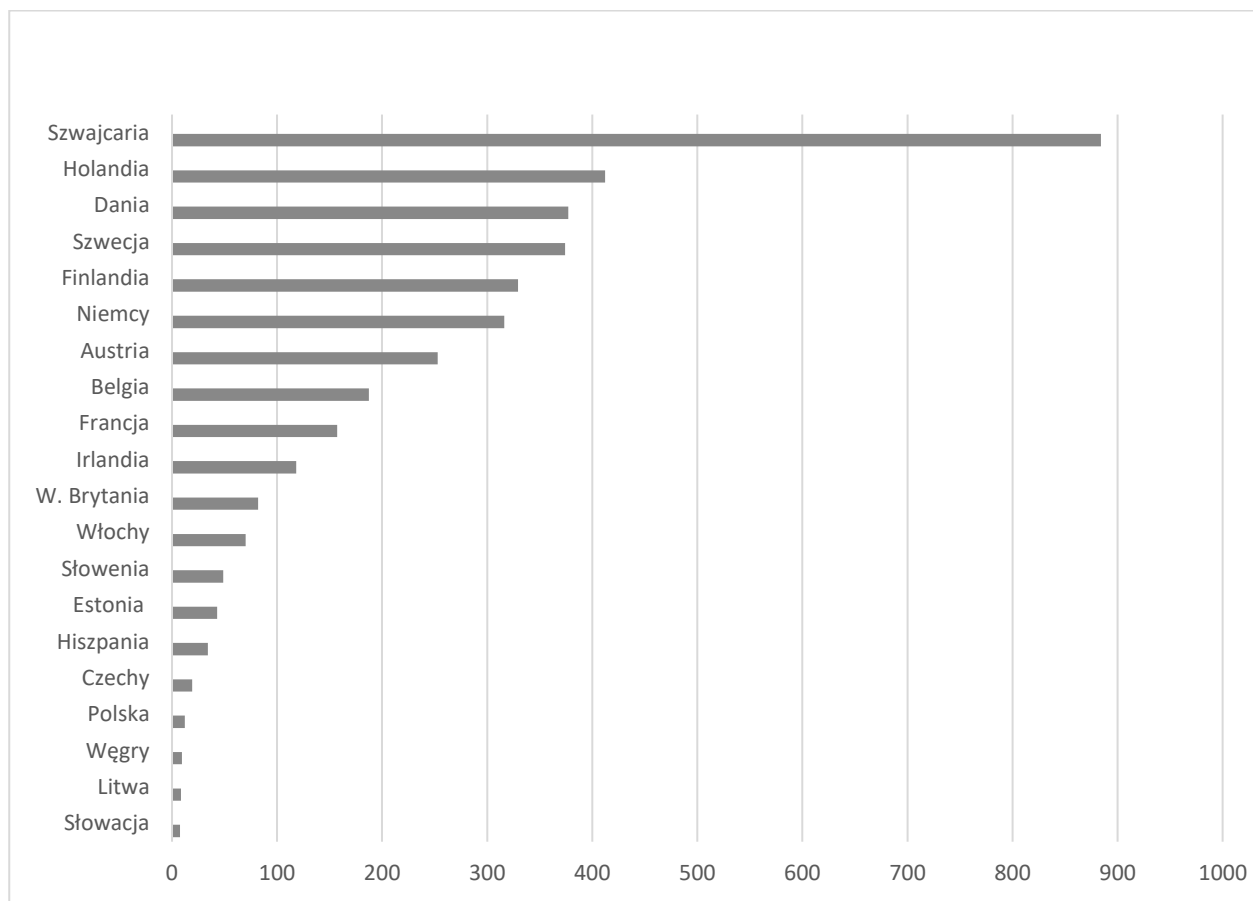
Źródło: *Działalność innowacyjna przedsiębiorstw w latach 2015-2017*, GUS, 2018

W konstrukcji wskaźników uwzględnione zostały trzy grupy działalności innowacyjnej: działalność zakończona wdrożeniem innowacji, działalność bieżąca kontynuowana, która nie doprowadziła jeszcze do wdrożenia innowacji oraz działalność, z której zrezygnowano przed wdrożeniem innowacji. Dane zamieszczone w tabeli 2. wskazują na zmniejszającą się aktywność przedsiębiorstw w zakresie innowacji. Maleje udział przedsiębiorstw innowacyjnych zarówno w grupie przedsiębiorstw przemysłowych, jak i usługowych. W ostatnim dziesięcioleciu wskaźnik udziału przedsiębiorstw innowacyjnych funkcjonujących w przemyśle zmalał z 21,4% w roku 2008 do 18,5% w roku 2017. W konsekwencji zmniejszyły się przychody netto ze sprzedaży tych produktów. O ile w 2008 stanowiły one 12,4% sprzedaży ogółem przedsiębiorstw, to w 2017 r. tylko 7,1%. W przypadku przedsiębiorstw usługowych spadek udziału przedsiębiorstw innowacyjnych był jeszcze większy – odpowiednio 16,1% i 10,4%.

Innowacyjność to słaba strona polskiej gospodarki. W 2017 r. liczba przyznanych patentów na jeden milion mieszkańców wynosiła 12,2. Wyprzedzają nas Czechy ze wskaźnikiem 19,2, Hiszpania 34,2 oraz mała Estonia 43,1. Finlandia, która realizuje proinnowacyjną politykę gospodarczą miała przyznanych ponad 329 patentów. Jest to wskaźnik 27-krotnie większy niż w Polsce. Okazuje się, że ważnym czynnikiem innowacji są nakłady finansowe kierowane na badania i rozwój. Jak podaje Eurostat, w 2017 r. udział tych wydatków w PKB w Austrii wskaźnik wynosił 2,1%, Belgii 1,72%, Danii 1,96%, Czechach 1,03%, Finlandii 2,26%, Szwecji 2,28%, Słowenii 1,99%. Wydatki sektora przedsiębiorstw na badania i rozwój w Polsce należą do najniższych, wynoszą one zaledwie 0,38%.

Ma to swoje odzwierciedlenie zarówno we wskaźnikach innowacyjności, jak i liczbie patentów. Przodującymi krajami pod tym względem są – oprócz Szwajcarii, która nie jest członkiem Unii Europejskiej - Holandia i kraje skandynawskie. W krajach tych nakłady na B+R są kilkukrotnie wyższe niż w Polsce. Pod względem przyznanych patentów wyprzedzają Polskę także małe państwa Europy centralnej, Słowenia, Estonia i Czechy.

RYS. 1. PATENTY EUROPEJSKIE PRZYZNANE W 2017 R. NA KRAJ ZAMIESZKANIA WNIOSKODAWCY (W PRZELICZENIU NA MILION MIESZKAŃCÓW).



Źródło: opracowanie własne na podstawie: *European Patent Office – Report, January 2018*

Odzwierciedleniem małej innowacyjności gospodarki Polski jest także wielkość eksportu *high-tech*. Udział dóbr wysokiej techniki w polskim eksporcie jest niższy niż średnio w Unii Europejskiej. Jak podaje Eurostat udział produktów wysokiej techniki w eksporcie wynosił w 2016 r. zaledwie 7%. Wprawdzie wyprzedzamy w tym względzie takie kraje jak Bułgaria, Grecja, Rumunia czy Litwa ale w Czechach i na Węgrzech wskaźnik ten jest ponad 2-krotnie wyższy. W latach 2016 – 2017 obserwuje się zjawisko pewnego załamania się eksportu dóbr wysokiej techniki. Dynamika eksportu ogółem była wyższa niż eksportu *high-tech*, natomiast w wielu krajach UE tendencja była odwrotna. Na zmniejszenie eksportu dóbr *high-tech* w Polsce wpłynął spadek wartości eksportu w dwóch największych grupach produktów obejmujących elektronikę i telekomunikacje oraz komputery i maszyny biurowe. Te dwie grupy produktów składają się na 2/3 polskiego eksportu dóbr wysokiej techniki. Warto odnotowania jest to, że ceny jednostkowe w eksporcie produktów *high-tech* należą w Polsce do najniższych spośród krajów UE. Pod tym względem Polska zajmowała w 2016 r. dopiero 21. miejsce w UE⁷⁵⁴.

Jak wynika z badań GUS, działalność innowacyjna w Polsce koncentruje w przedsiębiorstwach dużych zatrudniających 250 i więcej pracowników. W latach 2015 – 2017 udział przedsiębiorstw innowacyjnych w tej grupie przedsiębiorstw wynosił w przemyśle 59,3% i 42,3% w usługach. Dla porównania w przedsiębiorstwach małych zatrudniających 10 – 49 pracowników udziały te wynosiły odpowiednio 11,3% i 7,1%.

Ponieważ odsetek przedsiębiorstw dużych jest niewielki, to nawet spektakularne sukcesy niektórych przedsiębiorstw polskich na arenie międzynarodowej nie wpływają na ogólny obraz innowacyjności gospodarki. Potwierdzeniem tego są rankingi sporządzane cyklicznie przez Komisję Europejską. W ostatnim rankingu innowacyjności liderami innowacji, podobnie jak wcześniej, są kraje skandynawskie, w kolejności:

⁷⁵⁴ Mroczek W., Udział dóbr wysokiej techniki w eksporcie na tle innych krajów europejskich, Instytut Badań Rynku, Konsumpcji i Koniunktur, JUG.pl, Nr 2/243/2017.

Szwecja, Finlandia i Dania. Kraje te wraz z czwartą Holandią zaliczone są do tzw. liderów innowacji. Warte jest odnotowanie także miejsce w rankingu małej Estonii, która znalazła się w grupie „silnych innowatorów”. Polska sytuuje się na końcu rankingu, wyprzedzamy tylko Rumunię i Bułgarię⁷⁵⁵. W latach 2015-2017 sytuacja pod tym względem wprawdzie nieznacznie, ale jeszcze się pogorszyła. Udział innowacyjnych przedsiębiorstw w całym zbiorze przedsiębiorstw w porównaniu do lat 2014-2016 zmniejszył się o 0,2 p. proc. w przemyśle i 3,2 p. proc. w usługach.

Bez innowacji gospodarka traci zdolność do konkutowania na rynkach międzynarodowych. Jednym z najważniejszych wskaźników konkurencyjności jest opracowywany przez World Economic Forum *Global Competitiveness Index*, który uwzględnia 12 filarów gospodarki podzielonych na trzy grupy:

1) czynniki podstawowe (*Factor-driven*), bez których żadna gospodarka nie jest w stanie się rozwijać a więc: instytucje, infrastruktura, środowisko makroekonomiczne, zdrowie oraz poziom szkolnictwa powszechnego,

2) czynniki efektywnościowe (*Efficiency-driven*) takie jak: edukacja na poziomie wyższym i szkolenia, wydajność rynku dóbr i usług, efektywność rynku pracy, stopień rozwoju rynku finansowego, gotowość technologiczna, wielkość rynku),

3) czynniki odzwierciedlające innowacyjność gospodarki (*Innovation-driven*) – innowacje i wyrafinowanie biznesu (sztuka zarządzania).

Na 137 krajów uwzględnionych w rankingu konkurencyjności 2017-2018 Polska sytuuje się na 36 miejscu. Jest to dość dobra pozycja na tle nowych członków Unii Europejskiej. Lepsze miejsce zajmują tylko Estonia (29) i Czechy (31). Jednakże Polska zajmuje odległe miejsce w przypadku tych filarów, które mają decydujące znaczenie dla konkurencyjności w długim okresie, tj. filar nr 1 (*instytucje*) i filar nr 12 (*innowacje*). W tych cząstkowych wynikach Polska zajmuje odpowiednio miejsce 72 i 59. W przypadku *instytucji* pozycja Polski obniżyła się w stosunku do rankingu 2016-2017 aż o 7 miejsc.

Problem sprawności instytucji lub też niedostatku instytucjonalnego wsparcia konkurencyjności gospodarki potwierdzają też badania prowadzone przez IMD (*International Institute for Management Development*). Instytut ocenia gospodarkę na podstawie czterech kryteriów:

- 1) sytuacja ekonomiczna kraju (*Economic Performance*),
- 2) efektywność instytucji publicznych (*Government Efficiency*),
- 3) efektywność przedsiębiorstw (*Business Efficiency*),
- 4) infrastruktura (*Infrastructure*).

W opublikowanym w 2018 r. rankingu, na 63 badane kraje Polska zajęła 34 pozycję za Czechami (29), Estonią (31) i Liwą (32). Podobnie jak w poprzednim rankingu najgorzej wypada Polska w kategorii efektywności instytucji publicznych.

W obu rankingach czołowe miejsca na mapie innowacyjności gospodarki zajmują kraje skandynawskie. Osiągnięcia tych krajów związane są z kierunkiem alokacji środków publicznych. Proinnowacyjna polityka gospodarcza w tych krajach skoncentrowana jest na poprawie skuteczności instytucji sektora publicznego, jakości edukacji i kapitale ludzkim. W Danii i Finlandii państwo stymulowało rozwój innowacyjności przez angażowanie się w partnerstwo publiczno-prywatne i zgłaszanie zamówień na innowacyjne systemy elektroniczne w usługach publicznych. Częścią polityki proinnowacyjnej było także tworzenie funduszy *venture capital*, wspieranie parków technologicznych i inkubatorów przedsiębiorczości. Fiński model innowacyjności charakteryzuje się koordynacją działań na szczeblu rządowym. Już w 1983 r. powstała Narodowa Agencja Technologiczna, która przyczynia się do promocji technologii, dyfuzji innowacji i rozwoju

⁷⁵⁵ Europejski Ranking Innowacyjności 2018, www.ec.europa.eu – last update 03.09.2019

sektora ICT. Jej celem jest finansowanie badań stosowanych przez instytuty badawcze, uczelnie, przedsiębiorstwa oraz *startupy*. Do instytucji wspierających konkurencyjność gospodarki należy także Agencja Promocji Eksportu oraz Rada Badań i Innowacyjności. Miejsce Polski na mapie międzynarodowej konkurencyjności pokazuje tabela 3.

TABELA 3. MIĘDZYNARODOWA KONKURENCYJNOŚĆ GOSPODAREK EUROPEJSKICH W 2018 R.

Kraj	Udział wydatków publicznych w PKB w 2017 r. (%)	Miejsce w rankingu WEFa	Miejsce w rankingu IMDb
Szwajcaria	33,3c	1	5
Holandia	42,6	4	4
Niemcy	43,9	5	15
Szwecja	49,1	6	9
W. Brytania	41,1	7	20
Finlandia	53,7	10	16
Norwegia	50,3	11	8
Dania	51,9	12	6
Belgia	52,2	17	26
Austria	49,1	19	18
Francja	56,5	21	28
Irlandia	26,1	23	12
Estonia	40,2	30	31
Czechy	38,8	31	29
Hiszpania	41,0	32	36
Litwa	33,3	35	32
Polska	41,2	36	34

a 137 krajów w rankingu, b 63 kraje w rankingu, c wydatki wg metody Swiss Federal Department of Finance.

Źródło: *World Economic Forum; The Global Competitiveness Report 2017-2018, International Institute for Management Development- Report, may 2018, Eurostat-Total general government expenditure % of GDP, July 2018*

Pojawia się zasadnicze pytanie, czy relatywnie duże wydatki publiczne destrukcyjnie na aktywność gospodarczą. Na czele rankingów konkurencyjności, pomijając Szwajcarię, znajdują się kraje skandynawskie i Holandia, w których udział wydatków publicznych w PKB należy do najwyższych. Nie chodzi tu o skalę wydatków publicznych w ujęciu ilościowym, ale o kierunki alokacji środków publicznych w dziedziny gospodarki, które są nośnikiem postępu techniczno-technologicznego. Konieczne jest też zwiększenie skuteczności instytucji publicznych w inicjowaniu, koordynowaniu i promowaniu działań proinnowacyjnych.

3. CZY OBCIĄŻENIA FISKALNE SĄ BARIERĄ MAŁEJ INNOWACYJNOŚCI PRZEDSIĘBIORSTW?

Dane statystyczne dot. gospodarki polskiej w zakresie tempa wzrostu gospodarczego i eksportu ogółem skłaniają do dyskusji o przyczynach ogólnie korzystnych wskaźników ekonomicznych. Relatywnie mała innowacyjność powinna skutkować zmniejszeniem konkurencyjności gospodarki i osłabieniem tempa wzrostu PKB. Chciałbym zwrócić uwagę na jedną z przyczyn tego zjawiska, a mianowicie obciążenia fiskalne przedsiębiorstw. Wbrew powszechnym opiniom koszty pracy w Polsce są relatywnie niskie. Dane zawarte w tabeli 4. prowokują nawet do postawienia tezy, że dobre wskaźniki makro są wynikiem pewnego rodzaju „renty” niskich kosztów pracy, jaką realizują polskie przedsiębiorstwa. Wpływa to z jednej strony na szybszą akumulację kapitału i rozwój przedsiębiorstw, a z drugiej strony pozwala konkurować przedsiębiorstwom na rynkach międzynarodowych. Można też powiedzieć, że alternatywa ta jest na tyle istotna w procesach zarządzania, że czynnik innowacyjności przestaje być głównym czynnikiem konkurencyjności. Kraje UE, w

których koszty pracy są relatywnie wysokie muszą podejmować działania proinnowacyjne, aby zachować zdolność do konkurencyjności na rynkach międzynarodowych.

TABELA 4. OBCIĄŻENIA FISKALNE PRZEDSIĘBIORSTW W 2016 R.

Kraj	<i>Total Taxes</i> % PKB	<i>Total Tax Rate</i> (%)	Podatki od pracy % PKB
Austria	42,3	51,5	23,5
Belgia	44,4	57,1	23,0
Chorwacja	37,8	20,6	14,4
Czechy	34,7	50,0	17,4
Dania	46,4	24,2	23,5
Estonia	34,5	48,7	17,2
Finlandia	44,1	38,4	22,6
Francja	45,6	62,2	23,7
Hiszpania	33,3	46,9	16,0
Holandia	38,8	40,7	20,5
Irlandia	23,3	26,0	9,8
Litwa	29,8	•	14,3
Niemcy	39,0	48,9	22,0
Polska	33,4	40,5	13,3
Portugalia	34,4	39,8	14,5
Słowacja	32,2	51,6	17,2
Słowenia	36,6	31,0	18,3
Szwecja	44,1	49,1	25,7
Węgry	39,3	46,5	18,1
W. Brytania	33,7	48,0	12,9
Włochy	42,6	46,5	20,9
EU-28	38,9	42,6	19,3
EA-19	40,1	40,6	20,9

Źródło: opracowanie własne na podstawie: TT & TTR - World Bank, 2017, www.data.worldbank.org.
Taxes on Labour as % of GDP, Taxing Trends Report, EC 2017/2018.

Różne komponenty systemu podatkowego i zróżnicowana struktura gospodarek europejskich nie pozwala ocenić obciążeń fiskalnych wyłącznie na podstawie jednej stawki nominalnej. Dlatego w tabeli 4. podano łączne obciążenia podatkowe oszacowane według jednolitej metodologii dla wszystkich krajów. Obok podatków od pracy zamieszczono obciążenia przedsiębiorstw na podstawie dwóch wskaźników zagregowanych:

- 1) *total taxes* – obciążenia podatkowe ogółem w procentach produktu krajowego brutto w poszczególnych krajach Europy, łącznie z obowiązującymi narzutami społecznymi (*social contributions*),
- 2) *total tax rate* – całkowita stopa podatkowa w relacji do zysków przedsiębiorstw przed opodatkowaniem; jest to łączny ciężar podatkowy jaki ponoszą przedsiębiorstwa z tytułu prowadzenia działalności gospodarczej (oprócz obowiązkowych składek społecznych i CIT także inne podatki i opłaty lokalne np. podatek drogowy).

Przedstawione dane nie wskazują, aby obciążenia fiskalne polskich przedsiębiorstw były nadmierne w porównaniu do innych krajów europejskich. Wskaźnik *total taxes* dla Polski wynoszący 33,4% PKB jest dużo niższy niż przeciętny w Unii Europejskiej, który kształtuje się poziomem 38,9% w EU-28 i 40,1% w EA-19. Łączne

obciążenia podatkowe są niższe tylko w Irlandii, Litwie i Słowacji. W przypadku *total tax rate* wielkość tego wskaźnika zawiera się w dość szerokim przedziale, a mianowicie od 24,2% (Dania) do 62,2% (Francja). W przedsiębiorstwach polskich obciążenia te są zbliżone do przeciętnej w strefie EA-19 i nieco mniejsze niż w krajach całego obszaru europejskiego EU-28. Na przestrzeni lat 2005 – 2016 wskaźnik ten zmniejszył się w Polsce o 2,7 punktu procentowego.

Także wyniki wcześniejszych badań publikowanych w raportach OECD wskazują, że obciążenia kosztów pracy, łącznie ze wszystkimi składkami ubezpieczeniowymi płaconymi zarówno przez pracownika, jak i pracodawcę należą w Polsce do najniższych. W raporcie z 2016 uwzględniono 34 kraje należące do OECD. Łączne obciążenia pracy w Polsce oszacowano na 36% wynagrodzenia pracowniczego. Niższe obciążenia były tylko w Irlandii i Wielkiej Brytanii. W Danii, Norwegii i Holandii kształtowały się na poziomie 40%, a w Niemczech, Francji, Austrii, Czechach, Hiszpanii, Szwecji, Finlandii oraz w krajach Europy Centralnej w przedziale ponad 40% do 50%. W tej grupie znalazły się Czechy, Słowacja, Estonia, Słowenia i Węgry. Najwięcej „oddają” fiskusowi Belgowie, ponad 55% swojego wynagrodzenia.

W tej sytuacji pogląd, jakoby fiskalizm w Polsce, jako zjawisko powszechne, był barierą innowacyjności przedsiębiorstw jest nieuzasadniony. Fiskalizm może być postrzegany nie tylko jako realne obciążenia przedsiębiorstw, ale także jako uciążliwe dla przedsiębiorców procedury podatkowe. Chodzi tu o niejednoznaczną a niekiedy wykluczającą się interpretację przepisów w sprawach karno-skarbowych. To właśnie tzw. fiskalizm formalny rysuje negatywny obraz systemu podatkowego w oczach przedsiębiorstw i niektórych środowisk ekonomicznych. To relatywnie niskie koszty pracy są jedną z przyczyn małej innowacyjności przedsiębiorstw. Pozwalają osiągnąć przewagę konkurencyjną bez ponoszenia ryzykownych nakładów na badania i rozwój. Drugą istotną przyczyną jest niedostateczne wsparcie procesów innowacyjnych przez sektor publiczny. Ma to wyraz w strukturze wydatków publicznych i dyskusyjnych priorytetach polityki gospodarczej⁷⁵⁶.

4. WYDATKI NA NAUKĘ ORAZ BADANIA I ROZWÓJ

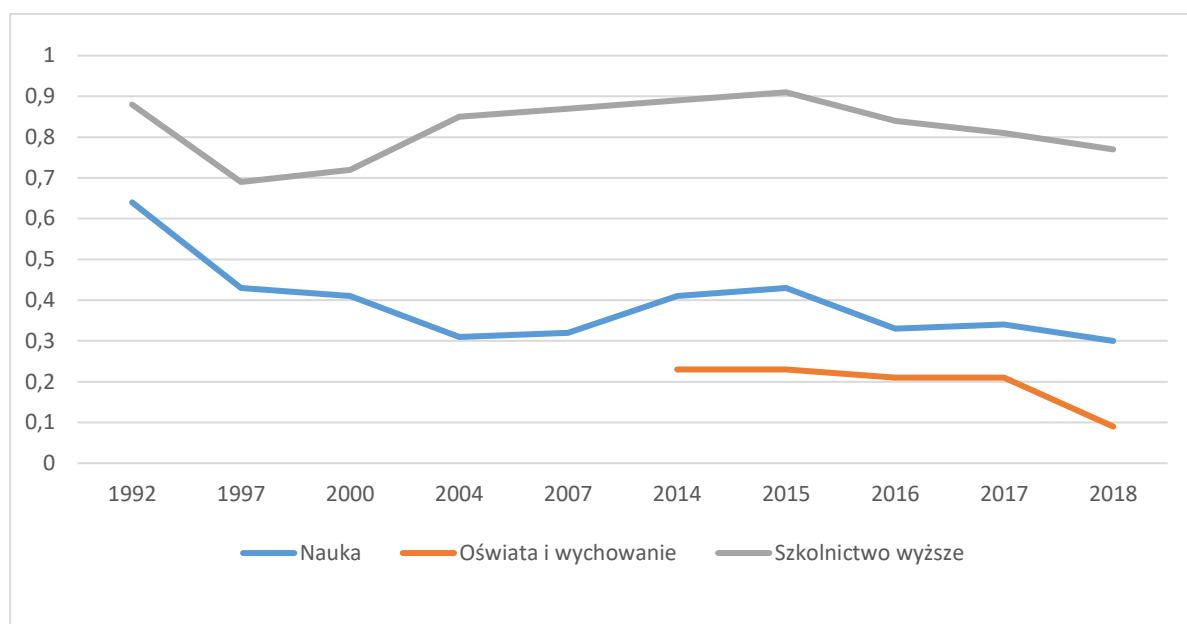
W opinii wielu ośrodków analitycznych, w tym Banku Światowego dalszy wzrost gospodarczy w Polsce będzie uzależniony od zmian technologicznych, które są kluczową przesłanką zwiększania konkurencyjności. Zdolność do absorpcji nowych technologii wymaga jednak sprzyjającego klimatu inwestycyjnego, pewnego poziomu nakładów na B+R oraz wysokiej jakości kapitału ludzkiego. Dlatego w interesie całej gospodarki istnieje uzasadniona potrzeba wspierania innowacyjności sektora prywatnego. Jest to ważny czynnik odrabiania dystansu do bardziej zaawansowanych w tej dziedzinie krajów.

Okazuje się, że wydatki z budżetu państwa na kluczowe dla innowacyjności dziedziny gospodarki, tj. naukę, oświatę i wychowanie relatywnie maleją. Krzywe na rys. 2. świadczą, że te dziedziny nie są najważniejszymi priorytetami w polityce gospodarczej⁷⁵⁷. Także krzywa wydatków budżetowych na szkolnictwo wyższe jest daleka od trendu wzrostowego. Wprawdzie wydatki te w relacji do PKB były wyższe w 2018 r. od najniższego poziomu w całym prezentowanym okresie, to począwszy od 2015 r. też relatywnie maleją.

⁷⁵⁶ Szerzej problem ten przedstawia autor w: Szczesny W., Przesłanki decyzji finansowych w przedsiębiorstwie, Difin, Warszawa 2019, rozdz. 1.2.

⁷⁵⁷ Z uwagi na zmiany w finansowaniu zadań w zakresie oświaty i wychowania nie podano pełnych danych za lata 1992 – 2007. Finansowanie przejęły w części jednostki samorządu terytorialnego.

RYS. 2. WYDATKI BUDŻETU PAŃSTWA NA NAUKĘ I EDUKACJĘ W RELACJI DO PKB (%)



Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Wydatki budżetu państwa na rok 2018*, Mat. sejmowe, z. 2/2018; *Rachunki kwartalne produktu krajowego brutto w latach 2013-2017*, GUS, 2018, Żyżyński J., *Budżet i polityka podatkowa*, PWN, Warszawa 2009, s. 94.

Priorytety w polityce gospodarczej można także odczytać ze zmian w strukturze wydatków budżetowych. Wydatki na naukę w 2018 r. wyniosły 8,4 mld zł, co w porównaniu z 2014 r. oznacza wzrost nominalny o 18,3% a nakłady na szkolnictwo wyższe wyniosły 16,5 mld zł, co daje przyrost na poziomie 7,8%. Natomiast wydatki budżetowe ogółem w tym okresie wzrosły o 20,3% a produkt krajowy brutto w cenach bieżących o 23,1%. Dla porównania wydatki na obronę narodową wzrosły z 23,4 mld zł do 34,8 mld zł, tj. o 48,7%. Wyższe tempo wydatków budżetowych w porównaniu do tempa wzrostu PKB miało miejsce także w „transporcie i łączności” oraz „ochronie zdrowia”. W pozostałych działach klasyfikacji budżetowej wydatki rosły wolniej niż PKB⁷⁵⁸.

Jak pisał J. K. Galbraith, priorytety w wydatkach publicznych zawsze są wyborem politycznym. Środki publiczne można przeznaczyć albo na sprzęt i infrastrukturę wojskową, albo na rozwój gospodarki opartej o wiedzę, co daje podstawę długotrwałego wzrostu. Z punktu widzenia czynników odpowiedzialnych za trwały rozwój gospodarczy konieczna jest zmiana struktury wydatków publicznych w kierunku zwiększenia nakładów na naukę, edukację i badania nad nowymi produktami i technologiami. W świetle niskiej innowacyjności przedsiębiorstw jest to niezbędne, aby sprostać wyzwaniom XXI wieku. Kraje przodujące w dziedzinie międzynarodowej konkurencyjności korzystają z efektów synergii sektora prywatnego i publicznego.

Tak jak Polska ma „odrobienia” dystans do czołówki krajów UE, tak Zjednoczona Europa zakłada skrócenie dystansu do największych swoich konkurentów, tj. Kanady, Stanów Zjednoczonych i Japonii. Znalazło to wyraz w unijnym programie finansowania badań naukowych i innowacji na lata 2021-2027. Unia Europejska przeznaczyła na ten program 100 miliardów euro, ale jak podkreślono oprócz finansowania potrzebne jest silniejsze współdziałanie sektora publicznego i prywatnego.

⁷⁵⁸ Obliczenia własne na podstawie: Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej, NIK, czerwiec 2019

Warszawa, wrzesień 2019

* * *

DR HAB. WIESŁAW SZCZĘŚNY
profesor nadzwyczajny Wyższej Szkoły Menedżerskiej w Warszawie

LITERATURA

1. Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2018 roku, NIK, 2019.
2. Buchanan J.M., Musgrave R.A., Public Finance and Public Choice; Two Contrasting Visions of the State, The MIT Press, Cambridge, Massachusetts 1999.
3. Działalność innowacyjna przedsiębiorstw w latach 2015-2017, GUS, 2018.
4. European Patent Office - Report, 2018.
5. Europejski Ranking Innowacyjności 2018, www.ec.europa.eu
6. International Institute for Management Development - Report, Lausanne, 2018.
7. Mroczek W., Udział dóbr wysokiej techniki w eksporcie na tle innych krajów europejskich, Instytut Badań Rynku, Konsumpcji i Koniunktur, JUG.pl, Nr 2/243/2017.
8. Musgrave R.A., Musgrave P.B., Public Finance in Theory and Practice, McGraw-Hill Book Co, New York 1989, s. 6
9. Szczęsny W., Przestanki decyzji finansowych w przedsiębiorstwie, Difin, Warszawa 2019.
10. Stiglitz J., Ekonomia sektora publicznego, PWN, Warszawa 2004.
11. Taxing Trends - Report, European Commission, 2017/2018.
12. The Global Competitiveness - Report, World Economic Forum, 2017-2018.
13. TT & TTR – Report, 2017, www.data.worldbank.org
14. World Economic Outlook, 2017/2018.
15. Wydatki budżetu państwa na rok 2018, zał. 2., Mat. sejmowe, Warszawa 2018.
16. Żyżyński J., Budżet i polityka podatkowa, PWN, Warszawa 2009.

Magdalena Śliwińska

Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu, Instytut Gospodarki Międzynarodowej

FAIR TRADE WYZWANIEM DLA ROLI PAŃSTWA W GOSPODARCE GLOBALNEJ

Streszczenie

Celem artykułu jest wykazanie, iż rozwój inicjatywy Fair Trade, rozumianej jako ruch społeczny oraz rynek produktów Sprawiedliwego Handlu, stanowi wyzwanie dla roli państwa w gospodarce globalnej. Dynamicznie rozwijający się w ostatnich dziesięcioleciach ruch Fair Trade i powstały dzięki niemu rynek pokazują, iż mechanizm rynkowy może odgrywać istotną rolę w przeciwdziałaniu globalnym problemom o charakterze zarówno rynkowym, jak i pozarynkowym. Głównym celem Sprawiedliwego Handlu jest bowiem walka ze skrajnym ubóstwem i poprawa

warunków życia i pracy zmarginalizowanych producentów i pracowników, głównie w państwach Globalnego Południa, dzięki pomocy w stopniowym włączaniu wytwarzanych przez nich produktów do systemu międzynarodowej wymiany handlowej. Cechą charakterystyczną dla inicjatywy Fair Trade jest zatem podjęcie próby realizacji celu społecznego poprzez mechanizm rynkowy.

Przeprowadzone w pracy rozważania prowadzą do wniosku, iż Sprawiedliwy Handel należy uznać za inicjatywę rynkową, o całkowicie oddolnym charakterze, realizującą swe cele zgodnie z zasadą „trade not aid” oraz w pełni zależną od rynku i zachodzących na nim dynamicznych zmian, do których stale się dostosowuje. Powstaje zatem pytanie o rolę państwa w kwestii ewentualnego zakresu i sposobów wspierania inicjatyw, dzięki którym mechanizm rynkowy skuteczniej może przeciwdziałać niekorzystnym zjawiskom. Próba odpowiedzi czy, i w jaki sposób należałoby wspierać Sprawiedliwy Handel, by nie stracił on swego oddolnego charakteru, powodującego wzrost świadomości i odpowiedzialności społecznej umożliwiającej realizację celów społecznych poprzez mechanizm rynkowy i podnoszenie niejako jakości jego funkcjonowania dzięki rosnącej świadomości konsumentów stanowi wyzwanie zarówno dla teorii ekonomii, jak i polityki gospodarczej. Analiza ewolucji i obecnych kierunków rozwoju Sprawiedliwego Handlu pozwala na wyciągnięcie wniosków, iż szukanie odpowiedzi na powyższe pytania wymaga wyjścia poza klasyczne ujęcie liberalizmu przeciwstawianemu interwencjonizmowi i szukania rozwiązania pomiędzy tymi dwoma skrajnymi podejściami. Państwo staje przed dylematem, czy wspierać rozwój rynku produktów Fair Trade poprzez akcje edukacyjno-uświadamiające, czy bardziej bezpośrednie rozwiązania, jak np. ulgi podatkowe czy regulacje dotyczące zamówień publicznych, czy iść o krok dalej i włączać niektóre z postulatów i zasad Fair Trade do ram prawnych funkcjonowania rynku. Ze względu na globalny charakter problemów, którym stara się przeciwdziałać Sprawiedliwy Handel oraz oddolny charakter ruchu tego typu działania wymagają ponadto aktywności rządu nie tylko na poziomie państw narodowych, ale również na poziomie międzynarodowym i lokalnym, co stanowi dodatkowe wyzwanie.

Abstract

The purpose of this paper is to show that the development of the Fair Trade initiative, understood as a social movement and the market of Fair Trade products, constitutes a challenge for the role of the state in the global economy. The Fair Trade movement, which has been dynamically developing in recent decades and the resulting from its activity Fair Trade product market, show that the market mechanism can play an important role in counteracting both market and non-market global problems. The main goal of Fair Trade is to fight against extreme poverty and to improve the living and working conditions of marginalized producers and employees, mainly in the Global South countries, through supporting the gradually incorporating of their products into the international trade system. A very characteristic feature the Fair Trade initiative is therefore an attempt to achieve the social goal through the market mechanism.

The considerations carried out in this paper lead to the conclusion that Fair Trade should be considered a market initiative of a completely bottom-up nature, pursuing its objectives in accordance with the principle of "trade not aid" and fully dependent on the market and the dynamic changes taking place on it, constantly adjusting to them. Therefore, there arises the question about the role of the state in terms of the possible scope and ways of supporting initiatives thanks to which the market mechanism can more effectively counteract adverse phenomena. An attempt to answer whether and how Fair Trade should be supported so that it does not lose its grass-roots character, which increases the awareness and social responsibility enabling the achievement of social goals through a market mechanism and improving the quality of its functioning thanks to the growing awareness of consumers constitutes a challenge for both economic theory, as well as economic policy. The analysis of evolution and current development directions of Fair Trade allows drawing conclusions that seeking answers to the above questions requires going beyond the classic approach of liberalism opposed to interventionism and seeking a solution between these two extreme approaches. The state faces a dilemma whether to support the development of the Fair Trade products market through educational and awareness campaigns, or more direct solutions, such as tax reliefs or public procurement regulations, or to go a step further and incorporate some of Fair Trade postulates and principles into the legal framework of the market. Due to the global nature of the problems that Fair Trade is trying to counteract, and the bottom-up nature of this type of movements, it would also require government activity not only at the level of nation-states, but also at international and local levels, which constitutes an additional challenge.

Słowa kluczowe

Fair Trade

Sprawiedliwy Handel

produkty Fair Trade

produkty Sprawiedliwego Handlu

rola państwa w gospodarce

zrównoważony rozwój

walka z ubóstwem

przeciwdziałanie problemom globalnym

alternatywne modele biznesu

oznaczenia Fair Trade

oznaczenia Sprawiedliwego Handlu

certyfikaty Fair Trade

certyfikaty Sprawiedliwego Handlu

handel alternatywny

Organizacje Sprawiedliwego Handlu

Wstęp

Ostatnie dziesięciolecie są świadkiem powstania i dynamicznego rozwoju ruchu Sprawiedliwego Handlu (Fair Trade)⁷⁵⁹. Uważa się, iż odniósł on największy sukces spośród wszystkich ruchów społecznych XX wieku (van Dam 2018, s. 21) i charakteryzuje się jednocześnie największą wśród nich różnorodnością (Anderson 2015, s. 3). Głównym celem Sprawiedliwego Handlu jest szeroko pojęty problem walki ze skrajnym ubóstwem wśród zmarginalizowanych producentów, w szczególności z państw Globalnego Południa. Dynamiczny rozwój tej inicjatywy świadczy o wzrastającej świadomości społecznej na temat globalnych problemów oraz braku zgody na pewne zjawiska występujące na rynku globalnym. Powstanie i wzrost rynku produktów Fair Trade to między innymi dowód budzącej się chęci brania bezpośredniej odpowiedzialności coraz większej części społeczeństw zachodnich za problemy społeczne, również te o charakterze globalnym. Jest to niezwykle istotne zjawisko w obliczu konieczności podejmowania konkretnych działań w celu przeciwdziałania globalnym problemom nie tylko o charakterze społeczno-gospodarczym, jak rosnące nierówności, ale i tym, związanym z zanieczyszczeniem środowiska i ociepleniem klimatu, bezpośrednio zagrażającym zdrowiu i rozwojowi ludzkości. Dotychczasowe doświadczenia pokazują bowiem, iż próby współpracy państw i wielu organizacji międzynarodowych, w tym licznych organizacji pozarządowych i non-profit, nie przynoszą oczekiwanych rezultatów w walce ze wspomnianymi problemami.

Rozwój takich ruchów społecznych jak Fair Trade niejako oddolnie i samodzielnie przeciwdziała problemom, których rozwiązywania oczekuje się najczęściej od państwa. Jednocześnie jednak ruchy te mają również konkretne oczekiwania wobec rządów w zakresie różnego rodzaju sposobów wspierania ich działalności. Z powyższych względów celem niniejszej pracy jest wykazanie, iż rozwój inicjatywy Fair Trade, rozumianej jako ruch społeczny oraz rynek produktów Sprawiedliwego Handlu, stanowi wyzwanie dla roli państwa w gospodarce globalnej. Ze względu na fakt, iż kluczowe wydaje się poszukiwanie odpowiedzi na pytanie czy i ewentualnie w jaki sposób należy tego typu inicjatywę wspierać, w artykule stawiane jest pytanie o istotę i naturę zjawiska Fair Trade oraz czy można je uznać za inicjatywę rynkową. Dlatego pierwszy rozdział poświęcony zostanie zdefiniowaniu pojęcia Sprawiedliwego Handlu oraz określeniu jego celów. W kolejnych dwóch częściach analizie poddane zostaną etapy ewolucji ruchu i rynku Fair Trade. Z kolei w dwóch ostatnich rozdziałach uwaga skupi się na aktualnych sposobach realizacji celów ruchu Fair Trade oraz na kierunkach rozwoju rynku produktów Fair Trade.

Definicje i cele Sprawiedliwego Handlu

Fair Trade stanowi szerokie pojęcie obejmujące liczne oddolne społeczno-biznesowe inicjatywy, których szczególny rozwój nastąpił w II poł. XX wieku. FINE⁷⁶⁰, największa nieformalna platforma

⁷⁵⁹ „Sprawiedliwy Handel” to dosłowne tłumaczenie pojęcia „Fair Trade”. Ze względu na popularność obu sformułowań w niniejszym artykule będą one stosowane wymiennie.

⁷⁶⁰ Nazwa FINE pochodzi od pierwszych liter czterech największych sieci organizacji Sprawiedliwego Handlu: Fairtrade Labelling Organizations International (FLO), nazywana obecnie Fairtrade International (FI), International Fair Trade

koordynująca działalność organizacji Sprawiedliwego Handlu, sformułowała w 2001 następującą definicję, która potwierdzona została przez Międzynarodową Kartę Sprawiedliwego Handlu (The International Fair Trade Charter) w roku 2018 (s. 11):

„Sprawiedliwy Handel to partnerstwo w handlu opierające się na dialogu, przejrzystości i szacunku, w którym dąży się do większej równości w handlu międzynarodowym. Przyczynia się do zrównoważonego rozwoju poprzez oferowanie lepszych warunków handlowych dla marginalizowanych producentów i pracowników, szczególnie na Południu.”

Międzynarodowa Karta Sprawiedliwego Handlu dodaje, iż „organizacje Sprawiedliwego Handlu (wspierane przez konsumentów) aktywnie angażują się we wspieranie producentów, podnoszenie świadomości i kampanie na rzecz zmian zasad i praktyk konwencjonalnego handlu międzynarodowego”. Cele ruchu odzwierciedlone zostały również w podtytule wspomnianego wyżej dokumentu: „Jak globalny ruch Sprawiedliwego Handlu dąży do przemian w handlu w celu osiągnięcia sprawiedliwości, równości i zrównoważonego rozwoju ludzi i planety”. Karta podkreśla, iż „Sprawiedliwy Handel nie jest działalnością charytatywną, lecz partnerstwem dla zmian i rozwoju poprzez handel” (s. 6), a stanowiąc krytykę obecnych międzynarodowych stosunków handlowych zwraca uwagę na konieczność podejścia holistycznego o charakterze wielostronnym, wielowymiarowym i wielopoziomowym (s. 18) dążąc do:

- tworzenia warunków dla Sprawiedliwego Handlu,
- osiągnięcia niewykluczającego wzrostu gospodarczego,
- zapewnienia godziwych warunków pracy wspierając wysiłki na rzecz lepszych zarobków i płac zmarginalizowanych producentów i pracowników,
- wzmacniania pozycji kobiet,
- ochrony praw dzieci i inwestowania w następne pokolenia,
- dbania o różnorodność biologiczną i środowisko naturalne,
- wywierania wpływu na politykę publiczną,
- angażowania obywateli w budowanie sprawiedliwego świata (s. 14-23).

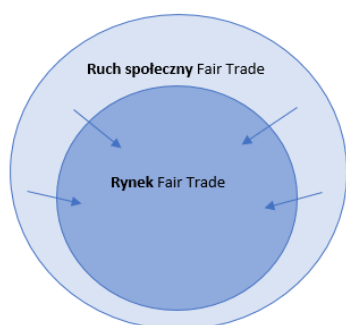
Sprawiedliwy Handel stanowi zatem jedno z ważnych narzędzi realizacji wielu spośród zdefiniowanych przez ONZ tzw. Celów Zrównoważonego Rozwoju (Sustainable Developments Goals – SDGs) (FTAO), w szczególności walki z ubóstwem i głodem (SDG 1 i 2), równości płci (SDG 5), godnej pracy i wzrostu gospodarczego (SDG 8), zmniejszenia nierówności (SDG 10), odpowiedzialnej konsumpcji i produkcji (SDG 12), przeciwdziałania zmianom klimatycznym (SDG 13), czy partnerstwa na rzecz zrównoważonego rozwoju (SDG 17) (FTAO, s. 6-7). Jest to istotne w sytuacji, gdy wprowadzenie tych celów w życie wymaga nadal podjęcia wielu wysiłków i działań (Forum Fairer Handel 2019, s. 11).

Istnieje wiele odmiennych koncepcji na temat prawdziwej natury Fair Trade, czym Fair Trade jest w rzeczywistości. Najczęściej można się spotkać z opiniami, iż Sprawiedliwy Handel stanowi projekt mający na celu ustanowienie pewnej formy globalnej sprawiedliwości rynkowej, formę etycznego konsumpcjonizmu lub inicjatywę rozwojową (Walton 2010). Nicholls and Opal (2005, s. 13) są zdania, iż Fair Trade stanowi zjawisko napędzane przez konsumenta („a consumer-driven phenomenon”), oparte na wzroście „etycznej konsumpcji”, działające w ramach modelu liberalnego handlu, stanowiące unikalny sposób przeciwdziałania niedoskonałościom rynku. Z kolei Anderson (2015, s. 1) uważa, iż pojawienie się Sprawiedliwego Handlu można tylko częściowo wytłumaczyć odpowiedzią rynku na potrzeby konsumentów, podkreślając większą rolę ruchu społecznego. Podobnie van Dam (2015, s. 62) zwraca uwagę na związek Fair Trade z szerszą tradycją aktywizmu konsumenckiego, na różnorodne środki i cele wykorzystywane przez ruch, a także na sieci ludzi i idei, w których działał, jako na kluczowe czynniki jego rozwoju. Raynolds (2000, s. 306) twierdzi, że ruch Sprawiedliwego Handlu podważa zasady rynku kapitalistycznego, który jej zdaniem dewaluje zasoby naturalne i ludzkie, szczególnie w państwach Globalnego Południa. Z kolei

Association, obecnie - World Fair Trade Organization (WFTO), Network of European Worldshops (NEWS!) i European Fair Trade Association (EFTA).

Lindsey (2003, s. 6-7) postrzega Fair Trade jako jeden ze „ślepych zaułków” sprzecznych z logiką wolnego rynku. Tak odmienne spojrzenia na omawiane zjawisko są przyczyną często stawianego pytania, czy stanowi ono bunt przeciw liberalizacji handlu i wolnemu rynkowi, czy wręcz przeciwnie – oddolną inicjatywę rynkową, przejaw funkcjonowania mechanizmu rynkowego i przykład neoliberalnego rozwiązania dla pewnego rodzaju niedoskonałości rynku. Dotychczasowa literatura przedmiotu nie daje jednak jednoznacznych odpowiedzi. Do pewnego stopnia za reprezentatywny można uznać pogląd Schmelzera (2006, s. 4), iż Sprawiedliwy Handel nie jest ani jednym, ani drugim. Jego zdaniem jest to raczej złożony i wielowarstwowy proces obrony społecznej przed destrukcyjnymi skutkami nieograniczonych sił rynkowych, który dąży do ponownego osadzenia mechanizmu rynkowego w społeczeństwie („re-embed the economy”).

Wspomniane wyżej odmienne podejścia w ocenie, czym Fair Trade jest w rzeczywistości odzwierciedlają w dużym stopniu jego pierwotną naturę. Sprawiedliwy Handel to bowiem ruch społeczny, który od początku swego istnienia dąży do osiągnięcia celu społecznego - poprawy warunków życia i pracy najuboższych zmarginalizowanych producentów i pracowników głównie w krajach Globalnego Południa - poprzez handel, niejako za pomocą mechanizmu rynkowego. Zatem próbę realizacji celu społecznego za pomocą mechanizmu rynkowego można uznać za jedną z fundamentalnych cech Sprawiedliwego Handlu. Należy podkreślić, iż to społeczna, całkowicie oddolna inicjatywa Fair Trade (ruch społeczny) doprowadziła do powstania rynku Fair Trade – pojawienia się, początkowo w Europie i w USA, produktów Fair Trade (Rys. 1.). Ich podstawową cechą jest odpowiedzialny społecznie sposób produkcji, oznaczający m.in. odpowiednie wynagrodzenie dla wszystkich uczestników łańcucha dostaw, a w szczególności najuboższych i zmarginalizowanych producentów i pracowników z krajów Globalnego Południa. Obecnie cecha ta jest najczęściej potwierdzona jednym z oznaczeń Fair Trade (Tab. 1). Ruch i rynek Fair Trade są zatem ściśle ze sobą powiązane i, jak będzie to widoczne w kolejnych częściach pracy, wzajemnie na siebie wpływają. Uzasadnione wydaje się zatem stosowanie pojęcia inicjatywy Fair Trade w celu całościowego określenia omawianego zjawiska.



Rys. 1. Rynek Fair Trade jako narzędzie realizacji celów ruchu społecznego.

Rynek Fair Trade stanowi niejako narzędzie realizacji celów ruchu Fair Trade, które realizowane są na rynku i poprzez rynek. Stanowi to pewnego rodzaju nowe zjawisko w gospodarce globalnej, które można określić jako aktywizację społeczności międzynarodowej, wpływającą na funkcjonowanie rynku zarówno poprzez podnoszenie świadomości uczestników rynku (po stronie popytu i podaży), jak i próbę wpływania na zmiany ram prawnych funkcjonowania mechanizmu rynkowego w skali lokalnej, krajowej i międzynarodowej.

Początki Sprawiedliwego Handlu

Początki ruchu Fair Trade sięgają okresu tuż po II wojnie światowej i związane są z procesem dekolonizacji oraz artykułowaną przez państwa Globalnego Południa potrzebą zreformowania struktury globalnego rynku i handlu (van Dam 2015, s. 62-77). W tym okresie pojawiły się pierwsze inicjatywy w USA i w Europie (Valiente-Riedl 2013, s. 50). W latach 40 - tych XX wieku amerykańska organizacja pozarządowa Mennonite rozpoczęła import robótek ręcznych z Puerto Rico, postrzegając to jako sposób na poprawę warunków życia tamtejszych producentów. Inicjatywa ta przekształciła się w późniejszych latach w działającą do dnia dzisiejszego organizację „Ten Thousand

Villages”⁷⁶¹. Pierwszy sklep Sprawiedliwego Handlu (Fair Trade shop), w którym sprzedawano te i podobne produkty otwarto w USA w roku 1958. W Europie pierwszą organizacją, która zaangażowała się w handel między krajami Północy i Południa w celu zwiększenia możliwości działania i dochodów producentów z Południa była brytyjska organizacja pozarządowa Oxfam. W latach pięćdziesiątych podusieczki do igieł wykonywane przez chińskich uchodźców szukających azylu w Hongkongu były przywożone do Wielkiej Brytanii i sprzedawane zwolennikom Oxfam’u (Anderson 2015, s. 25, WFTO). W 1964 r. Oxfam UK utworzył dla takich celów spółkę zależną Oxfam Activities Ltd. (Redfern, Snedker 2002, s. 5), a w 1967 r. cały import Oxfam’u z krajów rozwijających został skonsolidowany i utworzono organizację Helping by Selling - HbS (Anderson 2015, s. 25). Powstanie tej pierwszej organizacji handlu alternatywnego (Alternative Trade Organization - ATO) było ważnym krokiem w tworzeniu nowego modelu biznesowego, stanowiącego organizacyjne zaplecze tego typu działalności (Valiente-Riedl 2013, s. 50). Pomysł i motto „Trade not Aid” stały się w tym samym okresie również popularne w innych krajach Europy Zachodniej. W 1967 r. powstała największa holenderska organizacja Sprawiedliwego Handlu, a pierwszy niezależny sklep Fair Trade został otwarty w 1969 r. (Redfern, Snedker 2002, s. 5).

Tzw. Sklepy Świata (World Shops)⁷⁶², nazywane również sklepami Sprawiedliwego Handlu (Fair Trade shops) stanowiły oddzielny, alternatywny dla głównego nurtu, kanał dystrybucji produktów Fair Trade (początkowo obejmujących głównie wyroby rzemieślnicze) i prowadzone głównie przez wolontariuszy, odgrywały również ważną rolę w kampanii i podnoszeniu świadomości społecznej na temat warunków pracy i sytuacji życiowej producentów i pracowników państw Globalnego Południa (WFTO). Pierwsze organizacje handlu alternatywnego powstały w okresie rozwoju ruchów politycznych przeciwko neoimperializmowi i były powiązane z ruchami solidarności politycznej z krajami marginalizowanymi politycznie, łącząc różnego rodzaju inicjatywy o charakterze bojowym i politycznym z organizacjami pozarządowymi, czasem religijnymi (Renard 2003, s. 89). Pojęcie „handlu alternatywnego” było stosowane w celu podkreślenia, iż działalność organizacji handlu alternatywnego była oparta na odmiennych zasadach i wartościach, niż przedsiębiorstw funkcjonujących na „rynkach konwencjonalnych”. Można powiedzieć, iż organizacje te rzucały wyzwanie powszechnie uznanej logice, że ceny powinny powstawać w wyniku konkurencji rynkowej, twierdząc, iż w pierwszej kolejności ceny powinny odzwierciedlać podstawowe potrzeby producentów w zakresie kosztów produkcji i utrzymania (Valiente-Riedl, s. 51). Organizacje te postrzegały się jako alternatywny sposób prowadzenia działalności gospodarczej, który jest zyskowy i sprawiedliwy, a ich głównymi celami była poprawa warunków życia najbiedniejszych w krajach rozwijających się oraz zmiana niesprawiedliwych ich zdaniem struktur w handlu międzynarodowym (Renard 2003, s. 89). Wspólną cechą tych początkowych inicjatyw było przekonanie, iż tradycyjne modele biznesowe były zasadniczo wadliwe, a jedynym sposobem uczynienia ich bardziej sprawiedliwymi było tworzenie równoległego modelu handlowego (Redfern, Snedker 2002, s. 5).

Można zatem powiedzieć, iż początki inicjatywy Fair Trade oparte były na braku akceptacji reguł ówczesnego handlu międzynarodowego, które zdaniem działaczy ruchu były jedną z przyczyn skrajnego ubóstwa i trudności rozwojowych gospodarek Globalnego Południa. Nie można jednak stwierdzić, iż sprzeciw wobec polityki handlowej państw rozwiniętych wobec rozwijających się gospodarek świadczył o tym, iż Fair Trade stanowił bunt przeciw rynkowi jako takiemu. Od początku bowiem celem ruchu było wykorzystanie mechanizmu rynkowego dla walki z ubóstwem i przyspieszenia rozwoju gospodarczego w krajach rozwijających się. Produkty, których cena miała pokrywać podstawowe potrzeby producentów z Południa musiały być zawsze zaakceptowana przez konsumentów z Północy. Tworzono alternatywny kanał dystrybucji, jednak zawsze musiał się znaleźć konsument, który dany produkt kupił. W tym znaczeniu już w pierwszym okresie rozwoju

⁷⁶¹ <https://www.tenthousandvillages.ca/>

⁷⁶² Ze względu na dużą popularność pojęcia „World Shop” w państwach Europy Zachodniej oraz niewielką popularność polskiego tłumaczenia „Sklepy Świata” w Polsce, w niniejszej pracy terminy angielskie i polskie stosuje się wymiennie. Można spotkać się z różną pisownią: Worldshops, world shops, World shop, czy World Shops. W niniejszej pracy stosowana jest pisownia zasugerowana przez Polskie Stowarzyszenie Sprawiedliwego Handlu w Słowniku terminów Sprawiedliwego Handlu (<https://www.sprawiedliwyhandel.pl/slownik-terminow-sprawiedliwego-handlu-i-fair-trade/>)

Sprawiedliwego Handlu inicjatywę tę można uznać nie tylko za oddolną, ale również za rynkową. Jednocześnie polityczne zaangażowanie sklepów i organizacji Sprawiedliwego Handlu pokazuje, iż od samego początku ruch Fair Trade próbował wpływać na ramy funkcjonowania mechanizmu rynkowego w taki sposób, by umożliwiał osiąganie ważnych dla niego celów.

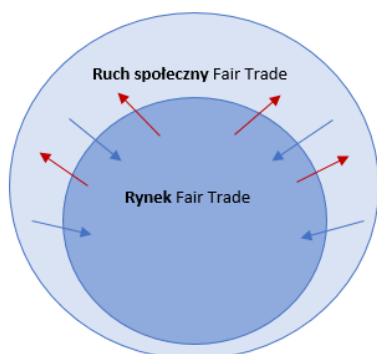
Z czasem organizacje handlu alternatywnego były coraz częściej nazywane organizacjami Sprawiedliwego Handlu (Fair Trade Organization - FTO). Różniły się one między sobą rodzajami działalności – importerzy, producenci, sprzedawcy detaliczni, rynkami docelowymi – różne rodzaje produktów oraz wielkością. Mimo to posiadały pewne zasadnicze wspólne cechy. Po pierwsze, wszystkie w pełni wspierały i angażowały się w Sprawiedliwy Handel. Po drugie, jako główny cel swej działalności stawiały sobie „zmniejszenie ubóstwa poprzez handel”, co oznacza, że ich model biznesowy stwarzał niejako pomost pomiędzy organizacją motywowaną społecznie lub rozwojową a typowym podmiotem gospodarczym, co się przekładało również na ich struktury finansowe i cele, na które przeznaczane były zyski (Valiente-Riedl 2013, s. 49–55). Ten wspólny mianownik umożliwił i jednocześnie stał się przyczyną ekspansji ich współpracy międzynarodowej w latach 80-tych XX w., która rozpoczęła się od serii nieformalnych spotkań od połowy w latach 70-tych. W 1984 r. zwołano pierwszą konferencję sklepów Europejskich Sklepów Świata (Anderson 2015, s. 17), a w 1994 r. powstała NEWS! - sieć stowarzyszeń World Shops z trzynastu krajów europejskich, której celem było szeroko rozumiane wsparcie ich rozwoju. Sieć ta stała się w 2008 roku częścią WFTO-Europe (World Fair Trade Organization) i obecnie reprezentuje około 3000 Sklepów Świata (Śliwińska 2018, s. 25, WFTO). W 1987 r. utworzono EFTA (Europejskie Stowarzyszenie Sprawiedliwego Handlu) - stowarzyszenie jedenastu największych europejskich organizacji importujących produkty Sprawiedliwego Handlu w celu koordynowania i wzajemnego uzupełniania ich działalności oraz unikania powielania tych samych działań. W Stanach Zjednoczonych grupa organizacji alternatywnego handlu utworzyła Północnoamerykańską Organizację Handlu Alternatywnego (North American Alternative Trade Organization) w 1994 r., która obecnie pod nazwą Federacja Sprawiedliwego Handlu (Fair Trade Federation – FTF) stanowi organizację członkowską firm z USA i Kanady, które „360° praktykują fair trade” (FTF). W 1989 r. powstała IFAT (Międzynarodowa Federacja Handlu Alternatywnego), stanowiąca sieć 150 organizacji w 47 krajach. Obecnie, znana jako WFTO (Światowa Organizacja Sprawiedliwego Handlu), stanowi globalną organizację członkowską setek organizacji Sprawiedliwego Handlu i przedsiębiorstw z 76 krajów, reprezentujących wszystkie etapy łańcucha dostaw (WFTO). WFTO obejmuje organizacje, które realizują pierwotną ideę „handlu alternatywnego”. Z biegiem lat ruch ten znacznie się rozwinął i dostosował do zmieniającego się globalnego otoczenia, obejmując znacznie szerszy zakres działań i idei niż w początkowej fazie. Było to możliwe między innymi dzięki pojawieniu się certyfikacji i oznakowań Fair Trade.

Wejście na „rynek konwencjonalny” – tzw. „nowe podejście”

Rzeczywistość lat 70-tych i 80-tych pokazała, że nawet dla najbardziej przekonanych konsumentów Fair Trade udawanie się do Sklepów Świata w celu zakupu jednego, czy nawet kilku produktów (oferta produktów w tych sklepach nie była wówczas szeroka i składała się głównie z wyrobów rzemieślniczych) stanowi znaczną niedogodność. Doprowadziło to do pojawienia się pomysłu, by zamiast zachęcać konsumentów do zakupów w Sklepach Świata bardziej opłacalne i efektywne byłoby oferowanie produktów Fair Trade w miejscach, w których konsumenci zwykle robią zakupy, np. w dużych supermarketach. Brakowało jednak pewnego wiarygodnego systemu weryfikacji, który pozwoliłby na łatwe rozróżnianie przez konsumentów „zwykłych produktów” od produktów spełniających kryteria Sprawiedliwego Handlu. Do tej pory kryteria te były bowiem określone przez Sklepy Świata i ich organizacje, a gwarancją, iż kupowany towar jest produktem Fair Trade było miejsce jego zakupu – World Shop. Po długiej debacie na temat, w jaki sposób odpowiedzieć na postulaty meksykańskiej spółdzielni producentów kawy, proszącej o pomoc w marketingu swoich produktów w Europie, w roku 1988 powstało pierwsze oznakowanie Fair Trade pod nazwą Max Havelaar (Renard 2003, s. 89-90). Palona i mielona kawa z tym oznakowaniem szybko osiągnęła 3% udział w holenderskim rynku (Redfern, Snedker 2002, s. 6-7).

Pomysł certyfikacji i oznakowania produktów Sprawiedliwego Handlu oraz sprzedawanie ich w „konwencjonalnych” kanałach dystrybucji spotkał się początkowo z oporem niektórych ATO, gdyż wykorzystywał on dokładnie te narzędzia, które ruch pierwotnie odrzucił. Mimo to idea ta rozprzestrzeniła się w kolejnych latach na kilku innych rynkach w Europie i Ameryce Północnej: w Belgii, Szwajcarii, Danii, Norwegii i Francji zaczęło funkcjonować oznakowanie - Max Havelaar, w Niemczech, Austrii, Luksemburgu, Włoszech, Stanach Zjednoczonych, Kanadzie i Japonii – oznakowanie Transfair, w Wielkiej Brytanii i Irlandii - Fairtrade, w Szwecji – Rättvisemärkt, a w Finlandii - Reilu Kauppa (Fairtrade International). W celu ograniczenia konkurencji pomiędzy wymienionymi wyżej oznaczeniami Fair Trade poszczególne organizacje zaczęły współpracować (Renard 2003, s. 90), a w 1997 r. w celu zjednoczenia organizacji krajowych pod jednym parasolem i zharmonizowania światowych standardów i certyfikacji zostało powołane do życia ich stowarzyszenie - Fairtrade Labeling International (obecnie Fairtrade International - FI). W 2002 r. Fairtrade International wprowadziło międzynarodowy znak certyfikacyjny FAIRTRADE, który miał na celu poprawę widoczności znaku na półkach supermarketów, ułatwienie handlu transgranicznego i uproszczenie procedur eksportowych zarówno dla producentów, jak i eksporterów (Fairtrade International).

Wprowadzenie oznakowania Fair Trade oznaczało zmianę sposobu myślenia wielu uczestników ruchu i poszerzenie jego strategii rozwoju. Bez rezygnacji z pierwotnego „alternatywnego” podejścia, produkty Sprawiedliwego Handlu pojawiły się bowiem również w tzw. handlu konwencjonalnym, dla którego do tej pory ruch próbował stworzyć alternatywę. Krok ten stanowił zatem fundamentalną zmianę jakościową w sposobie realizacji celów ruchu Sprawiedliwego Handlu, wynikającą z potrzeby dostosowania się do oczekiwań dotychczasowych i potencjalnych konsumentów Fair Trade. Stanowi to przykład na to, w jaki sposób stworzony przez ruch społeczny rynek Fair Trade wpływa na dalsze kierunki rozwoju tego ruchu, stanowiąc jednocześnie kluczowy jego element (Rys. 2.).



Rys. 2. Wzajemne zależności między ruchem i rynkiem Fair Trade.

Omawiane wyżej zmiany pozwoliły na radykalne rozszerzenie możliwości dystrybucyjnych oraz na rozszerzenie rynku produktów Fair Trade o towary, które spełniały ustalone przez system certyfikacyjny warunki, ale niekoniecznie były wytwarzane przez organizacje, czy przedsiębiorstwa Sprawiedliwego Handlu. Przykład stanowić mogą korporacje międzynarodowe, które zaczęły się decydować na wytwarzanie jednego lub kilku produktów zgodnie z zasadami Sprawiedliwego Handlu. Przyczyniło się to do silnego wzrostu sprzedaży produktów Fair Trade, w szczególności produktów spożywczych (Krier 2005, 2007). W 1992 stosunek sprzedaży wyrobów rzemieślniczych do produktów spożywczych w ramach rynku Fair Trade wynosił 80% do 20%, a dziesięć lat później, w roku 2002 rzemiosło stanowiło już tylko ok. 25% rynku Fair Trade (Nicholls, Opal, 2005). Tylko w latach 2005-2007 światowa sprzedaż produktów Fairtrade⁷⁶³, stanowiącego początkowo jedyne, a

⁷⁶³ Termin „Fair Trade” („Sprawiedliwy Handel”) wyrażony w dwóch słowach (z użyciem wielkich lub małych liter) jest używany w odniesieniu do ogólnej inicjatywy i ruchu bez odniesienia do określonego systemu certyfikacji lub oznakowania Sprawiedliwego Handlu. Najczęściej wielkich liter używa się w odniesieniu do ruchu społecznego, a małych w odniesieniu do ogólnej idei, aczkolwiek w literaturze przedmiotu można spotkać się z różnymi podejściami. Z kolei „Fairtrade” w formie jednego słowa pisanego z wielkiej litery jest używany przez Fairtrade International jako określenie konkretnego oznaczenia i systemu certyfikacji, na podstawie określonych przez tę organizację zasad (Dragusanu R., Giovannucci D., Nunn N. 2014).

obecnie najważniejsze oznakowanie Sprawiedliwego Handlu, wzrosła ponad dwukrotnie (Krier 2007, s. 42). Wprowadzenie oznakowania produktów ułatwiło również rozszerzenie ich oferty. Obok kawy, flagowego produktu spożywczego Sprawiedliwego Handlu, w ciągu kilku lat powiło się wiele innych, np. banany, kakao, herbata cukier, świeże owoce, miód, soki, czy wino. Certyfikacji poddawane były również coraz częściej tzw. produkty złożone, których składnikami są produkty Fair Trade. Dlatego rynek produktów Fair Trade dzięki certyfikacji szybko zaczął się rozwijać o takie produkty jak np. ciastka, płatki zbożowe, czy lody (Krier 2007, s. 45).

Kolejny etap rozwoju Sprawiedliwego Handlu, określany często jako „new approach”, czy „mainstreaming of Fair Trade” pokazuje wyraźnie, iż kierunki rozwoju ruchu w latach 90-tych oraz na przełomie wieków w dużym stopniu wynikały z dostosowywania jego strategii rozwoju i sposobów osiągania celów do zmieniających się warunków rynkowych. Ruch społeczny poprzez zasady certyfikacji określał wymogi, jakie powinny spełniać produkty Fair Trade tworząc tym samym rynek produktów Fair Trade. Jednocześnie jednak to warunki rynkowe i zmieniające się oczekiwania konsumentów z krajów Północy stanowiły bezpośrednią przyczynę powstania oznakowania Sprawiedliwego Handlu i wejścia tych produktów do konwencjonalnych kanałów dystrybucji, jak również stałego rozszerzania ich oferty i powstawania różnych sposobów certyfikacji. Stanowiło to ogromne wyzwanie dla ruchu Sprawiedliwego Handlu i przedmiot wielu dyskusji na temat jego przyszłości (Dalvai 2012). Można zatem powiedzieć, iż ruch społeczny tworzył i wpływał na kierunki rozwoju rynku produktów Fair Trade. Z drugiej jednak strony rozwój ten był efektem dostosowywania strategii realizacji celów do warunków rynkowych i preferencji konsumentów. Sprawiedliwy Handel również i w tym, często określanym jako przełomowy, okresie miał zatem stuprocentowo oddolny charakter, był całkowicie osadzony w realiach rynkowych i w pełni od nich zależny.

Obecne sposoby realizacji celów ruchu Fair Trade

Zarówno ruch społeczny, jak i rynek produktów Fair Trade dynamicznie się rozwijają. Powstaje coraz więcej różnego rodzaju inicjatyw i organizacji Sprawiedliwego Handlu, niejednokrotnie ze sobą konkurujących. Można nawet spotkać się z opinią, iż traktowanie Sprawiedliwego Handlu jako jednego ruchu społecznego jest problematyczne (Doherty et al 2013, s. 168-169). Z drugiej jednak strony zauważyć należy intensywną współpracę pomiędzy różnymi aktorami Fair Trade zarówno na poziomie lokalnym, jak i międzynarodowym. Ważnym przykładem jest Międzynarodowa Karta Sprawiedliwego Handlu⁷⁶⁴ z 2018 roku, podpisana i uznana przez ponad 400 organizacji z różnych stron świata. Uwzględnia ona nowe kierunki rozwoju całego ruchu i ustala zakres pewnych podstawowych, wspólnych dla wszystkich uczestników ruchu wartości.

Istotną rolę w rozwoju inicjatywy Sprawiedliwego Handlu odgrywają różnego rodzaju działania podejmowane zarówno na poziomie międzynarodowym, krajowym, jak i lokalnym. Przykładowo Fair Trade Advocacy Office (FTAO), jedyna ponadnarodowa organizacja Sprawiedliwego Handlu skupiająca dwie jego główne globalne sieci, WFTO i FI, stanowi przestrzeń dla współpracy w ramach ruchu oraz z jego głównymi partnerami, działając na rzecz stworzenia sprzyjających warunków dla Sprawiedliwego Handlu (FTAO Annual Report 2016-2017). Z kolei WFTO wspiera swoich członków poprzez uczestnictwo w międzynarodowych targach, jak np. w roku 2018 Ambiente, czy NY NOW (wspólnie z Fair Trade Federation), uczestnicząc w różnych projektach, jak np. projekt Komisji Europejskiej DEAR „Trade Fair, Live Fair”, mający na celu podnoszenie świadomości społecznej i edukację. Organizuje również takie wydarzenia jak Światowy Dzień Sprawiedliwego Handlu (World Fair Trade Day), czy stanowi istotny głos w takich kampaniach, jak Tydzień Walki z Ubóstwem (Anti-Poverty Week) (Annual Report WFTO 2018, s. 7-11). Ważnym kierunkiem rozwoju ruchu Fair Trade jest otwartość na współpracę z innymi ruchami społecznymi o nieco odmiennych celach. Jednym z przykładów jest rozpoczęty w lutym 2019 r. projekt WFTO „Inicjatywa Ludzie i Planeta” („People and planet initiative”), którego celem jest promowanie modeli gospodarki o obiegu zamkniętym i produkcji ekologicznej we wszystkich przedsiębiorstwach Fair Trade (WFTO).

⁷⁶⁴ <https://www.fair-trade.website>

Niezwykle istotną rolę odgrywają ogólnokrajowe inicjatywy, jak np. niemieckie Forum Fairer Handel⁷⁶⁵, czy francuska platforma Fair Trade - Commerce Équitable France⁷⁶⁶. Integrują one organizacje Sprawiedliwego Handlu działające na terenie danego państwa ułatwiając przykładowo podejmowanie wspólnych akcji mających na celu podnoszenie świadomości społecznej, rozwój rynku produktów Sprawiedliwego Handlu, czy zbieranie danych.

Ciekawą i bardzo ważną dla rozwoju Sprawiedliwego Handlu jest oddolna inicjatywa Miasta Przyjazne dla Sprawiedliwego Handlu (**Fair Trade Towns**). **Powstała ona w Garstang w Wielkiej Brytanii w 2000 r., kiedy to lokalni działacze doprowadzili do ogłoszenia tego miasteczka przez lokalne władze miastem Sprawiedliwego Handlu. Oznaczało to** spełnienie konkretnych kryteriów dotyczących promocji i wspierania tej inicjatywy. Od tego czasu ruch ten dynamicznie się rozwinął. Obecnie obejmuje 2196 miast w 34 krajach na 6 kontynentach⁷⁶⁷. Pierwszym miastem Fair Trade w Polsce został w 2012 roku Poznań. Celem przyłączania się kolejnych miast do tego ruchu było szeroko rozumiane wspieranie idei Sprawiedliwego Handlu poprzez m.in. podnoszenie świadomości społecznej na temat problemów ubóstwa zmarginalizowanych producentów i pracowników oraz wspieranie odpowiedzialnej konsumpcji poprzez różnego rodzaju działania, dzięki czemu inicjatywa zaczęła obejmować również innego rodzaju społeczności, jak np. uniwersytety, szkoły, przedsiębiorstwa, czy wspólnoty chrześcijańskie. Walijczycy i Szkoci zostali pierwszymi narodami Fair Trade, a niektóre państwa dążą do uzyskania statusu państwa Fair Trade. W USA ruch ten ukonstytuował się formalnie w roku 2013 jako Fair Trade Campaigns⁷⁶⁸, a na poziomie międzynarodowym koordynuje swe działania jako International Fair Trade Towns Campaign⁷⁶⁹, spotykając się m.in. na dorocznych konferencjach⁷⁷⁰.

Aktywna działalność ruchu przyczynia się do wzrostu świadomości społecznej na temat problemów adresowanych przez Sprawiedliwy Handel, co skutkuje z jednej strony wzrostem sprzedaży produktów Sprawiedliwego Handlu i rozwojem tego rynku, a z drugiej – uznaniem Fair Trade przez instytucje unijne, czy rządy poszczególnych państw za istotne narzędzie walki z ubóstwem i promocji zrównoważonego rozwoju. Przykładowo Parlament Europejski przyjmował kolejne rezolucje w sprawie Fair Trade w 1994, 1998 i w 2006 roku, a Komisja Europejska wydała Komunikat w sprawie Fair Trade w roku 1999. Nie bez znaczenia jest również wzmianka o Sprawiedliwym Handlu w umowie z Kotonu z 2000 roku (Anderson 2015, s. 19). Przykładem włączenia kwestii Fair Trade i zrównoważonego rozwoju do regulacji prawnych są europejskie dyrektywy dotyczące zamówień publicznych z 2014 r. (International Guide to Fair Trade Labels 2015, s. 5). W 2016 i 2017 r. Instytucje UE opublikowały również różne odpowiednie strategie i dokumenty polityczne w dziedzinie handlu i zrównoważonego rozwoju, a komisarz UE ds. Handlu Cecilia Malmström ustanowiła nową ogólnoeuropejską nagrodę Fair City and Ethical Trade City Award (Annual report FTAO 2016- 2017).

Kierunki rozwoju rynku produktów Fair Trade

Jak wyżej wspomniano, ostatnie dekady przyniosły szybki wzrost sprzedaży produktów Fair Trade i znaczny rozwój tego rynku. Szacuje się, iż sprzedaż towarów Fairtrade, stanowiącego obecnie najbardziej rozpoznawalne oznakowanie Sprawiedliwego Handlu⁷⁷¹, wzrosła na rynku globalnym z 830 mln euro w 2004 roku do ok. 5,9 mld euro w roku 2014⁷⁷², a w roku 2017 osiągnęła poziom 8,5 mld euro, co oznacza 8% wzrost w stosunku do roku poprzedniego (Annual Report FI 2017-2018, s. 11). Z punktu widzenia wielkości sprzedaży detalicznej, największymi rynkami Fairtrade, w których

⁷⁶⁵ <https://www.forum-fairer-handel.de>

⁷⁶⁶ www.commerceequitable.org

⁷⁶⁷ <http://www.fairtradetowns.org>

⁷⁶⁸ <https://fairtradecampaigns.org>

⁷⁶⁹ <http://www.fairtradetowns.org>

⁷⁷⁰ W 2018 r. konferencja ta odbyła się w Madrycie, a w 2019 r. w Cardiff; <http://www.fairtradetowns.org/20-news-events-conferences/346-international-fair-trade-towns-conference-2019>.

⁷⁷¹ Przykładowo w Niemczech, jednym z największych rynków Fair Trade, produkty z oznakowaniem Fairtrade (Fairtrade International) stanowią 80% całego rynku Fair Trade, choć widoczny jest pewien wzrost udziału w tym rynku przedsiębiorstw Fair Trade oraz World Shops (Forum Fairer Handel 2019, s. 4-6).

⁷⁷² <https://www.statista.com/topics/1173/us-fair-trade-market/>

wzrost jest stabilny, są Wielka Brytania, Niemcy i USA. Uwagę zwracają nowe, szybko rosnące rynki Fairtrade, jak Irlandia (wzrost o 26%), Finlandia (o 23%), Luksemburg (o 25%) czy Norwegia (o 22%). Istotne jest również, iż do tradycyjnych rynków konsumenckich Sprawiedliwego Handlu z Północy dołączają w ostatnich latach państwa z Globalnego Południa, jak Indie, czy Filipiny (Annual Report FI 2017-2018, s. 8-11).

Istotne jest również stałe rozszerzanie rynku Fair Trade o nowe produkty. Wynika ono m.in. z dostosowywania systemu certyfikacji Fairtrade International do warunków rynkowych, szczególnie oczekiwań i możliwości partnerów biznesowych i wprowadzania programów i nowych rodzajów oznaczeń, umożliwiających sprzedaż jako produkty Fairtrade towarów, które w swoim składzie w większej lub mniejszej ilości zawierają składniki będące produktami Sprawiedliwego Handlu. Podobnie, powstawanie w ostatnich latach wielu nowych oznaczeń Fair Trade o nieco odmiennych wymogach stawianych producentom powoduje stałe rozszerzanie granic rynku produktów Fair Trade. Z punktu widzenia ruchu i osiągania jego celów ma to pewne zalety, gdyż powoduje pojawienie się coraz większej ilości produktów Sprawiedliwego Handlu w sklepach, a dzięki akcjom marketingowym producentów i detalistów – popularyzację idei Fair Trade. Z drugiej jednak strony może powodować pewne zagubienie konsumentów, którzy mogą przestać orientować się, które produkty są „rzeczywiście produktami Sprawiedliwego Handlu” i zacząć tracić zaufanie do całej idei i ruchu.

Tab. 1. Przykładowe oznakowania produktów Fair Trade (International Guide to Fair Trade Labels 2015, s. 15).

	ECOCERT FAIR TRADE
	FAIR FOR LIFE
	FAIRTRADE INTERNATIONAL
	FAIR TRADE USA
	FOREST GARDEN PRODUCTS
	NATURLAND FAIR
	ORGANIC FAIR TRADE & ORGANIC SOLIDARITY
	SMALL PRODUCERS' SYMBOL
	WORLD FAIR TRADE ORGANIZATION

Jak podaje International guide to fair trade labels (2015, s. 95) istnieje ponad 400 oznakowań produktowych zrównoważonego rozwoju (sustainable labels), z których tylko kilka może być postrzeganych jako znaki Fair Trade (Tab.1.). Różnią się one od znaków zrównoważonego rozwoju, takich jak np. 4C Association, Bonsucro, ProTerra Foundation, Rainforest Alliance and UTZ Certified (Tab. 2.) głównie tym, iż dodatkowo spełniają kryteria ekonomiczne. Należą do nich gwarantowanie minimalnej ceny zakupu pokrywającej koszty produkcji oraz wprowadzenie jasnych kryteriów związanych z otrzymywaniem premii rozwojowej dla producentów, przedpłat od nabywców i kryteriów zarządzania mających na celu promocję i wzmocnienie grup priorytetowych, takich jak zorganizowani mali producenci, głównie z krajów Południa (International guide to fair trade labels 2015, s. 95, 113).

Tab. 2. Przykładowe oznakowania produktów zrównoważonego rozwoju, niebędące oznakowaniami Fair Trade (International Guide to Fair Trade Labels 2015, s. 94).

	4C ASSOCIATION
	BONSUCRO

	PROTERRA FOUNDATION
	RAINFOREST ALLIANCE
	UTZ CERTIFIED

Jak wyżej wspomniano systematycznie powstające w ostatnich latach poszczególne oznaczenia Fair Trade różnią się pomiędzy sobą kryteriami, jakie należy spełnić, by je otrzymać. Przykład stanowi zakres geograficzny. Niektóre oznaczenia, np. Fairtrade International, stosowane są tylko dla produktów wytwarzanych przez producentów z Globalnego Południa, a niektóre, np. Fair For Life, Ecocert Equitable, Naturland, Fair Trade USA and WFTO uznają za produkty Fair Trade również i te wytworzone przez zmarginalizowanych producentów z krajów Północy. Niektóre oznaczenia łączą kryteria Sprawiedliwego Handlu z kryteriami dla produktów organicznych, co odzwierciedla ważny trend na rynku Fair Trade, świadczący o jego dostosowywaniu się do oczekiwań konsumentów. Obserwuje się również odmienne wymogi w odniesieniu do dozwolonej wielkości producentów wytwarzających produkty Fair Trade. Wymienione różnice pomiędzy oznaczeniami Fair Trade mogą być postrzegane jako wskaźniki pewnych trendów mających miejsce na rynku produktów Fair Trade, wpływających na stałe poszerzanie definicji tego rynku i związane z tym rozszerzanie jego granic.

Dla rozwoju rynku produktów Fair Trade istotnym krokiem jest również wprowadzenie przez WFTO opartego na 10 zasadach Sprawiedliwego Handlu i konwencjach Międzynarodowej Organizacji Pracy (MOP) Systemu Gwarancyjnego (GS). Stanowi on jedyny międzynarodowy model weryfikujący przedsiębiorstwa socjalne pod kątem stawiania interesów pracowników, farmerów i artystów na pierwszym miejscu w swej działalności. System ten pozwala na umieszczenie znaku WFTO GS na produktach tych organizacji, które są w 100% zaangażowane w Sprawiedliwy Handel we wszystkim, co robią (WFTO), w przeciwieństwie do przedsiębiorstw, które decydują się rozszerzyć swoją ofertę o jeden lub kilka produktów Sprawiedliwego Handlu przy użyciu jednego z wyżej wymienionych oznaczeń produktowych Fair Trade.

Jako ruch społeczny Fair Trade stara się wpływać i propagować ideę będącą jej głównym celem wspierając rozwój rynku produktów Sprawiedliwego Handlu. W tym celu prowadzi kampanie i akcje społeczne oraz bierze udział lub samodzielnie organizuje projekty edukacyjne i podnoszące świadomość społeczną na temat problemów, którym stara się przeciwdziałać. Wspieraniu rozwoju rynku produktów Fair Trade towarzyszą wysiłki na rzecz uwzględniania celów i zasad Sprawiedliwego Handlu przez politykę gospodarczą i prawo poszczególnych państw i organizacji międzynarodowych, jak np. Unii Europejskiej. Powstaje zatem pytanie, czy tego typu działania i ewentualne uwzględnianie postulatów ruchu Sprawiedliwego Handlu należy uznać za antyrynkowe w znaczeniu interwencjonizmu państwowego, czy raczej jako działania mające na celu rozszerzenie, czy rozwój ram prawnych wyznaczających zasady funkcjonowania mechanizmu rynkowego. Na podstawie analizy dotychczasowych działań i kierunków rozwoju ruchu Fair Trade oraz celów, jakie sobie stawia uzasadniony wydaje się pogląd, iż również ten aspekt działalności ruchu Fair Trade nie ma charakteru typowo antyrynkowego. Wręcz przeciwnie, postulując realizację celu społecznego za pomocą mechanizmu rynkowego, dąży do rozszerzenia i uzupełnienia pewnych ram prawnych funkcjonowania mechanizmu rynkowego w taki sposób, by mechanizm ten był zdolny do realizacji pewnych celów społecznych, o realizację których walczy społeczność międzynarodowa w postaci wielu organizacji międzynarodowych, pozarządowych, czy rządy poszczególnych państw.

Konkluzje

Celem niniejszej pracy było wykazanie, iż inicjatywa Fair Trade stanowi wyzwanie dla roli państwa w gospodarce globalnej. Analiza celów, ewolucji i obecnych kierunków rozwoju ruchu i rynku Sprawiedliwego Handlu prowadzi do kilku ważnych z punktu widzenia roli państwa w gospodarce wniosków. Po pierwsze, istotny wydaje się fakt, iż charakterystyczne dla inicjatywy Fair Trade jest podjęcie próby realizacji celu społecznego poprzez mechanizm rynkowy. Ruch społeczny tworzy bowiem rynek produktów Fair Trade, za pomocą którego dąży do przeciwdziałania występującemu w skali międzynarodowej problemowi skrajnego ubóstwa i marginalizacji

producentów rolnych, głównie z krajów Globalnego Południa. Sprawiedliwy Handel zostaje dlatego również uznany za jedno z ważnych narzędzi realizacji Celów Zrównoważonego Rozwoju wyznaczonych przez ONZ (UN SDGs). Słuszny wydaje się zatem pogląd, iż Fair Trade wspiera państwo w rozwiązywaniu pewnych problemów, które przez niektórych zaliczane są do niedoskonałości rynku (Nicholls and Opal 2005), przejmując pewne naturalne funkcje państwa niejako oddolnie przeciwdziałając problemom pojawiającym się na rynku globalnym. Ponadto przeprowadzone w pracy rozważania prowadzą do wniosku, iż Sprawiedliwy Handel należy uznać raczej za inicjatywę rynkową. Świadczy o tym jego całkowicie oddolny charakter, dążenie do realizacji swoich celów poprzez mechanizm rynkowy zgodnie z zasadą „trade not aid” oraz pełna zależność od rynku i zachodzących na nim dynamicznych zmian, do których stale się dostosowuje.

Dynamiczny rozwój Sprawiedliwego Handlu w ostatnich dekadach wskazuje, iż ruch społeczny może realizować cele społeczne poprzez mechanizm rynkowy i że tym samym może przejmować pewne funkcje państwa lub przynajmniej wspierać państwo w realizacji jego podstawowych celów. Stanowi to istotne wyzwanie dla roli państwa. Powstaje bowiem pytanie, czy i ewentualnie w jaki sposób i w jakim zakresie tego typu inicjatywa społeczna powinna być wspierana odgórnie. Rozważania na ten temat wymagają wyjścia poza powszechnie przyjęty schemat myślenia na temat roli państwa oparty na dwóch skrajnych podejściach: liberalizmie i interwencjonizmie. Stanowi to duże wyzwanie zarówno dla teorii ekonomii, jak i dla polityki gospodarczej, czego przykład stanowić może pozytywne, aczkolwiek niezbyt zdecydowane i jasne stanowisko Unii Europejskiej wobec Fair Trade (Martens i Orbie 2018).

Wyzwanie stanowi odpowiedź na pytanie, w jaki sposób należałoby wspierać Sprawiedliwy Handel, by nie stracił on swego oddolnego charakteru, powodującego wzrost świadomości i odpowiedzialności społecznej umożliwiającej realizację celów społecznych poprzez mechanizm rynkowy i podnoszenie niejako jakości funkcjonowania mechanizmu rynkowego dzięki rosnącej świadomości konsumentów. Powstaje dylemat, czy wystarczające byłoby wspieranie akcji edukacyjno-uświadamiających, czy pożądanę jest bardziej bezpośrednie wsparcie rozwoju rynku produktów Fair Trade poprzez np. ulgi podatkowe, czy regulacje dotyczące zamówień publicznych, czy też należy zrobić krok dalej i włączać niektóre z postulatów i zasad Fair Trade do ram prawnych funkcjonowania rynku. Odpowiedź na to pytanie jest o tyle trudna, iż Fair Trade podejmuje wyzwania o charakterze globalnym i jest przykładem budzącej się oddolnej odpowiedzialności i rozwoju świadomości społeczności globalnej. Stanowi to wyzwanie dla obecnych struktur władzy politycznej. Wymaga bowiem nowego spojrzenia na rolę państwa, które w obliczu globalnych problemów i budzącej się oddolnej odpowiedzialności i świadomości społecznej powinno funkcjonować na trzech poziomach, nie tylko na poziomie państw narodowych, ale również na poziomie międzynarodowym i lokalnym.

Dodatkowe wyzwanie stanowi fakt, iż ruch i rynek produktów Fair Trade dynamicznie się rozwijają poszerzając stale definicję produktów Sprawiedliwego Handlu i granice tego rynku. Umożliwia to jednak włączanie się tej inicjatywy w przeciwdziałanie kolejnym, niezwykle istotnym problemom o charakterze globalnym, ważnym dla zrównoważonego rozwoju ludzi, środowiska naturalnego i gospodarki. Szukanie odpowiedzi na postawione wyżej pytania o potrzebę i ewentualne sposoby odgórnego wsparcia Fair Trade jest o tyle istotne, iż do tej pory społeczność międzynarodowa, rządy wielu, w tym największych państw, liczne organizacje międzynarodowe i pozarządowe nie radzą sobie ze skutecznym przeciwdziałaniem tym problemom. Zatem umiejętne wspieranie oddolnych inicjatyw, zwiększające zaangażowanie społeczeństw i rynku w realizację celów społecznych, może mieć ogromne znaczenia dla efektywnego zwalczania dotychczasowych i przeciwdziałania pojawianiu się nowych problemów zagrażających zrównoważonemu rozwojowi gospodarczemu.

Literatura:

- Anderson M., *A History of Fair Trade in Contemporary Britain. From Civil Society Campaigns to Corporate Compliance*, PALGRAVE MACMILLAN, Londyn 2015
- Dalvai R., *The Metamorphosis of Fair Trade*, Fair World Project 2012, https://fairworldproject.org/wp-content/uploads/2012/09/FWP_Fall_publication_2012__Page_08-09.pdf, dostęp 20.09.2019

- Doherty B., Davies I. A., Tranchell S., *Where now for fair trade?* Business History (2013) 55:2, s. 161-189
- Dragusanu R., Giovannucci D., Nunn N. *The Economics of Fair Trade*. Journal of Economic Perspectives (2014) 28(3), s. 217–236
- Fair Trade Advocacy Office (FTAO), *Annual Report 2016-2017*, https://fairtrade-advocacy.org/wp-content/uploads/2019/01/annual_report_onlineversion.pdf, dostęp 14.09.2019
- Fair Trade Advocacy Office (FTAO). *Localising the Sustainable Development Goals (SDGs) through Fair Trade – toolkit*. <https://fairtrade-advocacy.org/wp-content/uploads/2019/07/Localising-the-Sustainable-Development-Goals-through-Fair-Trade.docx.pdf>, dostęp 31.07.2019
- Fair Trade Federation (FTF), <https://www.fairtradefederation.org>
- Fairtrade International (FI), *Working Together for Fair and Sustainable Trade, Annual Report 2017-2018*, 2019
- Fairtrade International (FI), <https://www.fairtrade.net>
- Forum Fairer Handel, *Aktuelle Entwicklungen im Fairen Handel*, 2019, https://www.forum-fairer-handel.de/fileadmin/user_upload/dateien/publikationen/materialien_des_ffh/FFH_Entwicklungen_2019_web.pdf, dostęp 31.07.2019
- International Guide to Fair Trade Labels, 2015, file:///C:/Users/user/Downloads/International_Guide_to_Fair_Trade_Labels_komp%20(1).pdf, dostęp 12.09.2019
- Krier J-M., *Fair Trade in Europe 2005. Facts and Figures on Fair Trade in 25 European countries*. FLO, IFAT. NEWS!, EFTA, 2005 file:///C:/Users/user/Downloads/FairTradeinEurope2005.pdf, dostęp 13.09.2019
- Krier J-M., *Fair Trade 2007: New Facts and Figures from an Ongoing Success Story*, Dutch Association of Worldshops, Culemborg 2008, https://www.fairtrade.org.pl/wp-content/uploads/2016/08/publ_17_fairtrade2007newfactsfigures.pdf, dostęp 13.09.2019
- Lindsey B., *Grounds for Complaint: Fair Trade and the Coffee Crisis*. Adam Smith Institute/Cato Institute. Londyn 2003, <http://cftn.ca/sites/default/files/AcademicLiterature/grounds%20for%20complaint.pdf>, dostęp 26.07.2019
- Martens D., Orbie J., *The European Union and Fair Trade: hands off?* W: Khorana S, Garcia M, (red.) *Handbook on the EU and international trade*, Edward Elgar Publishing, 2018, s. 281–295
- Międzynarodowa Karta Sprawiedliwego Handlu 2018, WFTO, FI, <https://www.sprawiedliwyhandel.pl/międzynarodowa-karta-sprawiedliwego-handlu-the-international-fair-trade-charter/>, dostęp 12.09.2019
- Nicholls A., Opal C., *Fair Trade: Market Driven Ethical Consumption*. Sage Publications, Londyn 2005
- Raynolds L., *Re-embedding global agriculture: The international organic and fair trade movements*, Agriculture and Human Values 17:297–309, 2000
- Redfern A., Snedker P., *Creating Market Opportunities for Small Enterprises: Experiences of the Fair Trade Movement*. SEED WORKING PAPER No. 30, International Labour Office, ILO, Genewa 2002
- Renard M-C., *Fair trade: quality, market and conventions*. Journal of Rural Studies 19:87–96, 2003
- Schmelzer M. *In or Against the Market. Is Fair Trade a neoliberal solution to market failures or a practical challenge to neoliberal trade and the free market regime in general?* Research paper for Sociology 190. Peter Evans: Globalization, UC Berkeley, 2006, https://www.academia.edu/18079568/In_or_Against_the_Market_Is_Fair_Trade_a_neoliberal_solution_to_market_failures_or_a_practical_challenge_to_neoliberal_trade_and_the_free_market_regime_in_general, dostęp 30.07.2019
- Śliwińska M., *Geneza i kierunki rozwoju ruchu Fair Trade*. Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach 372:20-34, 2018
- Valiente-Riedl E., *Is Fairtrade Fair?* Pelgrave Macmillan, 2013
- Van Dam P., *The limits of a success story: Fair trade and the history of postcolonial globalization*, Comparative 25(1):62-77, 2015
- Walton A., *What is Fair Trade?* Third World Quarterly 31(3):431-447, 2010
- WFTO, *Annual Report 2018*, <https://wfto.com/sites/default/files/WFTO%20Annual%20Report%202018.pdf>. Dostęp 13.09.2019
- World Fair Trade Organization (WFTO), <https://wfto.com>

dr hab. Marcin Łuszczyk, Prof. PO

Politechnika Opolska

dr Agnieszka Thier

Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

INTERNACJONALIZACJA ORAZ SUKCESJA W PRZEDSIĘBIORSTWACH RODZINNYCH WOBEC WYZWAŃ ROZWOJU ZRÓWNOWAŻONEGO I TRWAŁEGO

Wprowadzenie

Przedsiębiorstwa rodzinne stanowią najstarszą i popularną formę działalności gospodarki. Ich istotą jest sprzężenie dwóch czynników: rodziny i firmy, czyli połączenie odmiennych środowisk, jakimi są sfera biznesu oraz życie rodzinne.⁷⁷³ Specyfiką przedsiębiorstw rodzinnych jest zatem koncentracja własności a także kluczowych pozycji w zarządzaniu taką organizacją w rękach jednej rodziny. W definiowaniu przedsiębiorstwa rodzinnego nie ma dużego znaczenia jego forma organizacyjno-prawna, natomiast głównym kryterium jest stopień zaangażowania rodziny w prowadzenie biznesu. Stąd w literaturze występują zarówno *wąskie* definicje (posiadanie większościowych udziałów oraz decydująca rola w zarządzaniu i sprawowanie kontroli strategicznej), jak również *pośrednie* i *szerokie* definicje. Okazuje się, że przedsiębiorstwa rodzinne w szerokim rozumieniu obejmują ok. 80% ogólnej liczby przedsiębiorstw w Unii Europejskiej i Ameryce Północnej, w Polsce 36-40% (co najmniej 1,3-1,5 mln firm). Według innych ocen stanowią one ok. 66% przedsiębiorstw na świecie i zatrudniają ok. 80% wszystkich pracowników.⁷⁷⁴

Celem artykułu jest wyodrębnienie głównych problemów funkcjonowania i rozwoju przedsiębiorstw rodzinnych a następnie szersze zaprezentowanie kwestii internacjonalizacji ich działalności oraz zmiany pokoleniowej we własności i zarządzaniu nimi. Ekspansja zagraniczna a zwłaszcza udana sukcesja stanowią bowiem kluczowe kwestie przetrwania firmy rodzinnej. Wymienione problemy zostaną przedstawione również w kontekście dostosowania się przedsiębiorstw do programów rozwoju zrównoważonego i trwałego.

⁷⁷³ A. Lewandowska et al., *Podstawy metodyczne i wyniki badania firm rodzinnych w Polsce*, Instytut Biznesu Rodzinnego, Poznań 2016, s. 12 i 21.

⁷⁷⁴ J. Jeżak, *Rozwój przedsiębiorczości rodzinnej w Polsce na tle tendencji światowych*, „Przegląd Organizacji”, 2016, nr 4, s. 53.

Główne problemy funkcjonowania i rozwoju

Funkcje i zadania przedsiębiorstw rodzinnych są wielorakie. Na pierwszym miejscu podaje się zwykle funkcję przedsiębiorstw rodzinnych związaną z ich celem długofalowym, jakim jest trwanie i przekazywanie majątku z pokolenia na pokolenie, co okazuje się istotne nie tylko dla rodzin ale także dla rozwoju gospodarki narodowej. Wśród innych funkcji i cech o charakterze makroekonomicznym warto wymienić następujące:

- wykorzystanie skupienia własności i władzy dla pomnażania majątku trwałego z reguły dzięki ostrożnym decyzjom inwestycyjnym;
- lokowanie się w niszach rynkowych i realizowanie specjalnych lub specyficznych zamówień;
- odporność na osłabienie gospodarcze i kryzysy w najbliższym otoczeniu oraz sprzyjanie stabilizacji gospodarki lokalnej;
- troska o markę firmy i jej prestiż, co owocuje wysoką jakością wyrobów i usług oraz lojalnością wobec dostawców i odbiorców;
- tworzenie specyficznej kultury firmy z takimi cechami, jak rzetelność, nastawienie na tradycję, społeczna odpowiedzialność biznesu;
- na ogół zaangażowanie w działalność społeczną oraz sponsorowanie lokalnych inicjatyw i wspieranie akcji charytatywnych.

Z kolei funkcje i cechy przedsiębiorstw rodzinnych natury mikroekonomicznej a zwłaszcza społecznej są również liczne.⁷⁷⁵

Badania nad przedsiębiorstwami rodzinnymi są prowadzone od dawna, w tym przez stowarzyszenia tych przedsiębiorstw oraz firmy audytorsko-doradcze. W publikacjach kładzie się nacisk na następujące problemy:

- sytuacja ekonomiczna i wyniki finansowe;
- zatrudnienie i zarządzania zasobami ludzkimi;
- orientacja strategiczna oraz innowacje jako źródło rozwoju;
- ekspansja zagraniczna i internalizacja działalności;
- źródła finansowania rozwoju;
- organizowanie procesu sukcesji.

Sytuację ekonomiczną firm rodzinnych można uznać za dobrą i to zwłaszcza w porównaniu z przedsiębiorstwami nierodzinnymi. Wprawdzie zarządzanie kapitałem obrotowym jest zwykle bardziej konserwatywne a inwestowanie z mniejszą skłonnością do ryzyka, ale uznaje się to za korzystny czynnik stabilizujący funkcjonowanie i trwanie firmy rodzinnej (choćby niekiedy przy niższej rentowności firm młodszych). Natomiast zarządzanie zasobami ludzkimi odbywa się według szczególnego systemu trudnego

⁷⁷⁵ R. Borowiecki, B. Siuta-Tokarska, A. Thier, K. Żmija, *Rozwój małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce wobec wyzwań gospodarki XXI wieku*, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Kraków 2018, s. 175-177.

do skopiowania, co owocuje uzyskaniem przez firmę przewagi konkurencyjnej. Również pewną specyfiką odznaczają się cechy strategii rozwoju przedsiębiorstw rodzinnych, która niekiedy zaskakuje, ale znajduje potwierdzenie w badaniach, jak większa innowacyjność w podejmowaniu produkcji nowych wyrobów czy usług oraz większa skłonność do działania na nowych rynkach a także większy realizm w inwestowaniu w połączeniu z planowaniem zachowania ciągłości firmy. Z kolei finansowanie rozwoju przedsiębiorstw rodzinnych napotyka na różne bariery a 35-40% ich ogólnej liczby odczuwa niedobór środków finansowych na cele rozwojowe jako najtrudniejszy problem zarządzania strategicznego.⁷⁷⁶

Trwałość rozwoju przedsiębiorstw rodzinnych

Z istoty przedsiębiorstwa rodzinnego wynika, że jego właściciel jako przedsiębiorca będzie się na ogół starać o przetrwanie firmy i przekazanie jej swojemu następcy lub kilku członkom rodziny. Nie zawsze się to udaje, ale stowarzyszenia przedsiębiorstw rodzinnych podejmują przedsięwzięcia informacyjne i organizacyjne celem usprawnienia procesu sukcesji. W związku z wdrażaniem programu rozwoju zrównoważonego i trwałego kwestia trwałości przedsiębiorstwa rodzinnego nabiera jeszcze innego znaczenia. Otóż w odpowiedzi na liczne raporty – zwłaszcza Klubu Rzymskiego pt. „Granice wzrostu” – na temat wyczerpywania się zasobów surowców mineralnych i rosnących skutków zanieczyszczenia środowiska naturalnego, powstała w latach 70-tych XX wieku koncepcja *ekorozwoju*, czyli rozwoju gospodarczego zgodnie z postulatami ochrony przyrody, a następnie w 1987 r. koncepcja Sustainable Development, rozpropagowana przez Światową Komisję ds. Środowiska i Rozwoju ONZ.⁷⁷⁷ W dosłownym tłumaczeniu oznacza to *rozwój samopodtrzymywany* (samopodtrzymujący się), co osiąga się dzięki stosowaniu odnawialnych źródeł energii oraz recyklingu odpadów, czyli wykorzystaniu ich jako surowców wtórnych w miejsce surowców pierwotnych (kopalin). I tak początkowo w Polsce tłumaczono wyrażenie SD, jednak w Konstytucji RP z 1997 r. i w dokumentach rządowych wprowadzono zwrot „zrównoważony rozwój”, co przesądziło o jego upowszechnieniu. Należy zwrócić uwagę, że według zasad gramatyki polskiej nazwa tej kategorii powinna brzmieć „rozwój zrównoważony” i wtedy przy odpowiednim zdefiniowaniu można by ją pozostawić. Jednak ważną cechą rozwoju samopodtrzymywanego – stawianą zwykle na pierwszym miejscu – jest zapewnienie rozwoju społeczno-gospodarczego, czyli odpowiednich warunków środowiskowych i jakości życia także dla przyszłych pokoleń. Dlatego właściwym określeniem jest *rozwój trwały*, co zresztą tak jest tłumaczone w językach francuskim i niemieckim. W Polsce tego zdania są m.in. Jerzy Śleszyński i Tomasz Żylicz.⁷⁷⁸ Warto dodać, że z rozwojem trwałym wiąże się zasada sprawiedliwości międzypokoleniowej, która została zgłoszona przez Emmanuela Macrona, prezydenta Francji, i poparta przez Zgromadzenie Ogólne ONZ w 2017 roku.⁷⁷⁹ Drugą ważną cechą rozwoju trwałego jest dążenie do ładu gospodarczego, przestrzennego, ekologicznego i społecznego, a także ładu polityczno-instytucjonalnego oraz korporacyjnego (biznesowego), a nie eksponowanie równoważenia rozwoju lub jego czynników. Trzeba bowiem pamiętać, że zrównoważenie

⁷⁷⁶ R. Borowiecki et al., *Rozwój małych i średnich przedsiębiorstw...*, op. cit., s. 187-220.

⁷⁷⁷ *Nasza wspólna przyszłość. Raport G.H. Brundtland*, PWE, Warszawa 1991.

⁷⁷⁸ T. Żylicz, *Cena przyrody*, Wyd. „Ekonomia i Środowisko”, Białystok 2014, s. 280-291.

⁷⁷⁹ A. Kassenberg, *Sprawiedliwe przejście do zrównoważonego rozwoju*, Instytut na rzecz Ekorozwoju, Warszawa 2018, s. 49-51.

wszystkich elementów i czynników gospodarki równocześnie może prowadzić do ich stabilizacji, co spowoduje stagnację i hamowanie rozwoju!

Ekspansja zagraniczna i internacjonalizacja działalności gospodarczej

Internacjonalizacja działalności gospodarczej przedsiębiorstwa oznacza jej „umiędzynarodowienie”, czyli otwartość na świat i nawiązywanie kontaktów handlowych i innych relacji z zagranicznymi przedsiębiorstwami. We współczesnej gospodarce jest to konieczność, gdyż stanowi znaczący czynnik rozwoju większości przedsiębiorstw. Dotyczy to również działalności produkcyjnej i usługowej małych i średnich przedsiębiorstw, które do niedawna brały pod uwagę co najwyżej eksport lub uzupełniający import towarów. Jednak obecnie w warunkach integracji w ramach Unii Europejskiej oraz globalizacji procesów gospodarczych podejmowanie różnorodnych kontaktów z zagranicą jest niezbędne ze względów gospodarczych, a także społecznych i kulturowych.

W literaturze ekonomicznej wyróżnia się następujące formy i przejawy internacjonalizacji działalności gospodarczej⁷⁸⁰:

1. Internacjonalizacja rynków towarów i usług oraz rynków czynników produkcji (pracy, kapitału trwałego i środków finansowych, technologii, ochrony środowiska).

2. Internacjonalizacja efektów zewnętrznych i ubocznych:

- internacjonalizacja kosztów zewnętrznych (externalities) po stronie podaży: zapobieganie wyczerpywaniu się surowców mineralnych, zwalczanie zanieczyszczeń środowiska i ich skutków;
- internacjonalizacja efektów po stronie popytu: upowszechnianie wzorców konsumpcji i stylów życia, zarówno korzystnych (zdrowych) jak też modnych.

3. Internacjonalizacja instytucji i organizacji oraz instrumentów polityki gospodarczej:

- internacjonalizacja parlamentów, instytucji i agencji rządowych;
- internacjonalizacja organizacji obsługujących obrót międzynarodowy
- internacjonalizacja działalności grup nacisku (organizacje praw producenta i konsumenta oraz inne organizacje pozarządowe, mafie, grupy terrorystyczne);
- internacjonalizacja przedsiębiorstw.

Zakres i poziom internalizacji gospodarki zależy od stopnia jej otwarcia, czyli od intensywności zaangażowania w międzynarodowym podziale pracy. Stopień otwartości gospodarki mierzy się m.in. następującymi wskaźnikami: udział kraju w światowym eksporcie i imporcie, wartość eksportu i importu w przeliczeniu na 1 mieszkańca, udział eksportu i importu w PKB, importochłonność produkcji przemysłowej, relacja bezpośrednich inwestycji zagranicznych do PKB. Obecnie internacjonalizacja działalności gospodarczej przejawia się w

⁷⁸⁰ J. Misala, *Wymiana międzynarodowa i gospodarka światowa*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2005, s. 432; *Ekonomia globalna. Wybrane zagadnienia*, pod red. B. Szopy i A. Polloka, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków 2017, rozdz. 3, s. 58.

postaci jednolitego rynku towarów, usług i czynników wytwórczych. Na razie udaje się to w skali regionalnej, jak na przykład w Unii Europejskiej. Przedsięwzięcia integracyjne i procesy internacjonalizacyjne na kontynentach i w skali świata powodują umiędzynarodowienie działalności gospodarczej w takiej skali, że oznacza to wzajemne uzależnienie krajów, co z kolei prowadzi do *zglobalizowania* gospodarki światowej.

Na szczeblu przedsiębiorstwa internacjonalizacja działalności gospodarczej polega na intensyfikowaniu eksportu, udziale w targach międzynarodowych, wymianie stażystów, zawieraniu umów kooperacyjnych, uruchamianiu w innych krajach sklepów firmowych, filii handlowych, zakładów produkcyjnych i usługowych, tworzeniu sieci przedsiębiorstw o charakterze ponadnarodowym. W rezultacie tych działań i przedsięwzięć przedsiębiorstwo wchodzi na nowe rynki zbytu i zwiększa skalę produkcji, zdobywa większą renomę firmy i rozpoznawalność marki, dywersyfikuje asortyment oferowanych produktów, a także dywersyfikuje ryzyko.

Właściciele przedsiębiorstw rodzinnych, zwłaszcza tych małych, początkowo nie mieli przekonania i zapału do wychodzenia na rynki zagraniczne, gdyż są one – jak określają – dużo trudniejsze. Jednakże w dobie globalizacji oraz rosnącej konkurencji i zapotrzebowania na innowacje, obecność na rynkach zagranicznych oraz internacjonalizacja staje się wyzwaniem dla przedsiębiorstw, które są zdecydowane na przetrwanie i rozwój. Rosnąca liczba przedsiębiorstw rodzinnych w Polsce podejmuje to wyzwanie i zaczyna radzić sobie na tym polu całkiem dobrze. Z badań Instytutu Biznesu Rodzinnego wynika, że 36% przedsiębiorstw rodzinnych funkcjonuje tylko na rynku lokalnym, 24% na rynku regionalnym i 26% na rynku krajowym, czyli 86% przedsiębiorstw działa jedynie w Polsce, natomiast na rynku europejskim działa 12% przedsiębiorstw i na rynku globalnym 2% przedsiębiorstw. Okazuje się, że to rezultat zbliżony do wskaźników notowanych w innych krajach⁷⁸¹. Na rynkach międzynarodowych działają z Polski głównie przedsiębiorstwa średnie i duże, należące do grupy młodszych (w wieku do 10 lat). W większości są to przedsiębiorstwa przemysłowe. Prawie połowa z nich ma kontakty handlowe z Niemcami, a w następnej kolejności krajami partnerskimi takimi, jak: Francja, Czechy, Słowacja, Holandia i Wielka Brytania.

Ekspansja zagraniczna sprowadzała się do niedawna, zwłaszcza w małych przedsiębiorstwach, głównie do zwiększania eksportu, co umożliwia lepsze wykorzystanie zdolności produkcyjnych, wzrost skali produkcji i wydłużanie serii wytwarzanych wyrobów – a tym samym zmniejszanie ich kosztu jednostkowego – oraz do importu tańszych lub lepszych surowców, podzespołów i maszyn, a także towarów rynkowych (na ogół przez przedsiębiorstwa wyspecjalizowane w imporcie na handel). Rosnące wymagania jakościowe oraz indywidualizacja popytu stają się zachętą do organizowania komórek badań i rozwoju (B+R) nawet w małych firmach oraz wchodzenia na rynki niszowe z wyrobami zaawansowanymi (high-tech). Obserwuje się to również w przedsiębiorstwach rodzinnych, które z tego powodu zaczynają kłaść większy nacisk w zarządzaniu zasobami ludzkimi na wykorzystanie wiedzy i kwalifikacji pracowników do nawiązywania kontaktów z zagranicą. Warto przytoczyć wyniki badań empirycznych nad motywami internacjonalizacji działalności gospodarczej, przeprowadzonych wprawdzie na małej grupie 15 przedsiębiorstw rodzinnych (w większości średnich i dużych), ale

⁷⁸¹ A. Lewandowska et al., *Model 5 poziomów definicyjnych firm rodzinnych. Podstawy metodyczne i wyniki badań firm rodzinnych w Polsce*, Instytut Biznesu Rodzinnego, Poznań 2016, s. 43; M. Szymura-Tyc, *Networking and the outward and inward innovativeness and internationalization of Polish firm*, Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach, Katowice 2018.

zgodnych z rezultatami innych badań. Najważniejsze z wymienianych motywów w kolejności odsetka wskazań okazały się następujące⁷⁸²:

- ograniczone możliwości sprzedaży na rynku krajowym – 21%,
- dywersyfikacja ryzyka działalności gospodarczej – 13%,
- wykorzystanie zdobytego już doświadczenia na jednym rynku zagranicznym do ekspansji na innych rynkach – 11%,
- dostrzeżenie luki (niszy) na rynku zagranicznym – 8%,
- korzyści skali produkcji – 8%,
- bliskość rynku zagranicznego – 8%,
- zaoferowanie tańszych wyrobów niż wyroby rodzimych przedsiębiorstw – 5%.

Wśród innych motywów o charakterze wewnętrznym mogą występować różnorodne czynniki zależne od właścicieli firmy, jak ujęcie ekspansji zagranicznej w strategii rozwoju przedsiębiorstwa, dysponowanie odpowiednimi zasobami finansowymi oraz niematerialnymi (na przykład licencje, kompetentna kadra, osobiste kontakty z zagranicznymi przedsiębiorcami). Do motywów o charakterze zewnętrznym i politycznym zalicza się m.in. liberalizację handlu światowego, ułatwienia celne i taryfowe, preferencje podatkowe dla inwestorów z zagranicy, ujednolicanie standardów technicznych, jakościowych, ekologicznych itp. Natomiast do przedsięwzięć przygotowujących bezpośrednio do rozpoczęcia eksportu lub importu zalicza się przede wszystkim udział w zagranicznych targach i konferencjach branżowych oraz nawiązanie kontaktów z przedsiębiorcami z zagranicy.

Intensyfikowanie rozpoczętego handlu zagranicznego owocuje z upływem czasu podjęciem trwałej kooperacji w zakresie podzespołów dla wyrobów finalnych, montowanych w Polsce lub w innych krajach, a następnie uruchamianie tam polskich oddziałów produkcyjnych lub handlowych drogą wykupienia udziałów lub całego zakładu, czy wreszcie przez realizację inwestycji budowlanej. Proces internacjonalizacji działalności przedsiębiorstwa wymaga na ogół dłuższego czasu i składa się z kilku wyraźnych, chociaż różnie rozgraniczanych etapów począwszy od osiągnięcia sukcesu w kraju i następnie nawiązanie kontaktów z krajami sąsiednimi o zbliżonej kulturze aż po udział lub tworzenie holdingów i klastrów w wielu krajach, czyli sieci przedsiębiorstw o charakterze ponadnarodowym i globalnym, ze zdecentralizowanym systemem zarządzania. Okazuje się, że usieciowienie przedsiębiorstw silniej wspiera rozwój innowacyjności i internacjonalizacji ich działalności, co wydaje się oczywiste – ale czasem rodzi obawy – lecz także istotnie zmniejsza ryzyko angażowania się na rynkach zagranicznych, zwłaszcza w przypadku firm o niewielkim jeszcze doświadczeniu we współpracy z zagranicą.

W większych przedsiębiorstwach proces korzystania z integracji i internacjonalizacji działalności gospodarczej przebiega zwykle szybciej i obejmuje współpracę w różnych dziedzinach, w tym nawet w

⁷⁸² *Przedsiębiorstwo rodzinne w gospodarce globalnej*, pod red. R. Sobiecki, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2014, s. 70-71.

projektowaniu nowych wyrobów (tzw. alians strategiczny koncernów konkurujących ze sobą w sprzedaży na rynku). Zresztą powstają już przedsiębiorstwa od razu nastawione na ekspansję zagraniczną i dążenie do przewagi konkurencyjnej poprzez udział eksportu w sprzedaży ogółem w wysokości co najmniej 25% oraz udział w biznesach w innych krajach. Przedsiębiorstwa takie określane są jako „międzynarodowe przedsięwzięcia”⁷⁸³. Oznacza to już przyjęcie globalnego modelu internacjonalizacji, który wymaga dużej wiedzy technologicznej i przedsiębiorczej, znajomości informatyki oraz obycia międzynarodowego właścicieli przedsiębiorstw globalnych (*born globals, infant multinationals* – początkujących, ale światowych).

Ekspansja zagraniczna i umiędzynarodowienie działalności gospodarczej przynosi wiele korzystnych skutków, które stają się determinantami trwałego rozwoju przedsiębiorstw.

Oprócz czynników pozytywnych ujawniają się również – szczególnie w początkowej fazie wchodzenia na obce rynki – czynniki hamujące oraz skutki niekorzystne ekspansji zagranicznej przedsiębiorstw rodzinnych, jak na przykład:

- orientacja na klienta krajowego, zwłaszcza gdy na rynku miejscowym występuje duży popyt na produkty przedsiębiorstwa;
- wewnętrzny opór właściciela firmy i nieprzygotowanie rodziny oraz brak doświadczenia kierownictwa przedsiębiorstwa w kontaktach z zagranicą;
- niedobór środków finansowych na promocję eksportu bądź niewłaściwe zaplanowanie kosztów transportu, reklamy itp.,
- niewystarczająca jakość oferowanych produktów lub nieoczekiwanie ostra konkurencja na rynku zagranicznym;

W Polsce jest już wiele średnich i dużych przedsiębiorstw rodzinnych wyróżniających się ekspansją zagraniczną. Wysoką renomę zdobyły m.in. firmy kosmetyczne, fabryki krzeseł i okien dachowych oraz przedsiębiorstwa usługowe z zakresu informatyki.

Sukcesja w przedsiębiorstwach rodzinnych

Zmiana pokoleniowa we własności zarządzaniu stanowi w przedsiębiorstwach rodzinnych jedną z najbardziej kluczowych, a także trudnych kwestii przetrwania przedsiębiorstwa. W firmach tych występuje bowiem konieczność przekazania władzy młodszemu pokoleniu w określonym momencie cyklu życia przedsiębiorstwa – wyznaczonym na ogół przez wiek emerytalny właściciela – i często jest to moment krytyczny ze względu na zagrożenia bądź szanse związane ze zmianą kierownictwa i ewentualnie systemu zarządzania (natomiast w biznesie nierodzinnym zmiany w kierownictwie przebiegają zwykle stopniowo – na przykład z woli akcjonariuszy lub rady nadzorczej).

Pojęcie sukcesji jest dość jasne i występujące w literaturze definicje nie różnią się znacząco pod względem merytorycznym, pomimo odmienności sformułowań. Otóż *sukcesja w przedsiębiorstwie rodzinnym polega na*

⁷⁸³Przedsiębiorstwa rodzinne w Polsce, pod red. J. Jeżak, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2014, s. 115-117.

przekazaniu własności i władzy przez właściciela wybranemu następcy, czyli stanowi proces, w którym celem jest zapewnienie kontynuacji firmy rodzinnej, a innymi słowy – jej przetrwanie na rynku⁷⁸⁴. Sukcesja powoduje zatem zmiany w strukturze własnościowej, a także z reguły zmiany w stylu kierowania przedsiębiorstwem, pomimo że władza pozostaje w rodzinie. Transfer własności i władzy oraz wiedzy do młodszego pokolenia powinien się odbyć z zachowaniem wartości ważnych dla rodziny i branży danego biznesu⁷⁸⁵.

Przyczyny podjęcia procesu sukcesji mogą być dość zróżnicowane:

- osiągnięcie wieku emerytalnego przez właściciela oraz jego zwykle późniejsza decyzja o przekazaniu przedsiębiorstwa;
- powody osobiste właściciela, jak stan zdrowia, rozwód, zmiana zainteresowań zawodowych;
- zmiana sytuacji rynkowej i inne zmiany w otoczeniu, z którymi lepiej może sobie poradzić młodszy następca;
- sytuacje losowe, jak na przykład nagła śmierć właściciela.

Przedsiębiorca stojący na czele przedsiębiorstwa rodzinnego powinien mieć świadomość znaczenia sukcesji oraz przygotować plan – ewentualnie z wariantami – przeprowadzenia transferu własności i władzy, a także wiedzy w ręce następcy. Brak planu sukcesji może bowiem wprowadzić chaos i spowolnienie produkcji i sprzedaży, a nawet upadek firmy. Mimo to, jak wykazują badania, wiele przedsiębiorstw rodzinnych nie ma takiego planu z powodu zwykłego zaniedbania lub odkładania sprawy na później, braku zainteresowania potencjalnych następców (plan sukcesji mógłby skłonić ich do przejęcia firmy), a także braku kwalifikacji sukcesorów⁷⁸⁶. Istotna jest również świadomość, że sukcesja to nie jest jedno szybko przygotowane wydarzenie czy uroczystość przekazania władzy następcy, gdyż powinien to być pewien proces trwający na ogół kilka lat – lub znacznie więcej – i dostosowany do zmian w otoczeniu przedsiębiorstwa oraz uwzględniający warunki i perspektywy funkcjonowania rodziny, a przede wszystkim mający na celu przygotowanie nowego lidera do kierowania firmą. Te podstawowe elementy powinny być uwzględnione w planie sukcesji. Ponadto plan sukcesji powinien zawierać takie elementy, jak przepisy prawa podatkowego i rodzinnego w kontekście perspektyw finansowych przedsiębiorstwa, czas przygotowania do sukcesji i data przekazania firmy w ręce następcy (łącznie z harmonogramem działań), liczba następców i struktura ich udziałów w kapitale firmy, przewidywane zmiany w zarządzaniu deklarowane przez nowego właściciela. Są już pewne doświadczenia i nauki płynące z praktyk przejmowania przedsiębiorstw rodzinnych przez następców dotychczasowych właścicieli, jak również zamieszczane w literaturze fachowej koncepcje ujednolicania zasad i sposobów przeprowadzania sukcesji. O przebiegu i charakterze tego procesu decydują nie tyle rynek i innowacyjność przedsiębiorców – jak to ma miejsce przy tworzeniu nowego przedsiębiorstwa – ale postawy i sytuacja materialna właściciela i członków jego rodziny, a także pracowników, zwłaszcza silniej związanych z firmą, czyli czynnik ludzki, który jednak

⁷⁸⁴ *Przedsiębiorstwa rodzinne w Polsce*, pod red. J. Jeżaka, op. cit., s. 200.

⁷⁸⁵ A. Lewandowska, *Kody wartości, czyli jak efektywnie przejść przez sukcesję w firmach rodzinnych*. Lewandowska i Partnerzy, Poznań 2015, s. 80.

⁷⁸⁶ *Nowe pokolenie w firmach rodzinnych*, Deloitte, Warszawa 2016, s. 8-11.

trzeba pogodzić z czynnikami rynkowymi. Model budowy planu sukcesji w przedsiębiorstwie rodzinnym – z wykorzystaniem literatury zagranicznej – został najszerzej zaprezentowany przez zespół prof. J. Jeżaka⁷⁸⁷:

- *Cele dotychczasowego właściciela* – testament, dalsze zaangażowanie w przedsiębiorstwie.
- *Cele poszczególnych grup interesu* (rodzaj zaangażowania członków rodziny).
- *Potrzeby dotyczące zarządzania* – spisanie obowiązków właścicieli (zwykle ich brak), niezbędne umiejętności kadry.
- *Najlepszy scenariusz* (w tym priorytety).
- *Warianty*, oprócz planu uznanego za najlepszy.
- *Wdrożenie* – opracowanie dokumentów prawnych i finansowych oraz harmonogramu sukcesji.

W innych podejściach do planowania przebiegu sukcesji wyróżnia się także inne fazy tego procesu⁷⁸⁸

- *wprowadzenie sukcesora w pracę*: zatrudnienie w niepełnym wymiarze czasu pracy;
- *podjęcie pracy na pełnym etacie*, a następnie na stanowisku kierowniczym;
- *przejęcie funkcji właściciela i prezesa* pod kontrolą poprzednika i rady rodzinnej lub rady nadzorczej;
- *przejęcie przez nowego właściciela pełnej odpowiedzialności* za przedsiębiorstwo.

Ujednoliceniem zasad przeprowadzania sukcesji zajmuje się również Komisja Europejska, gdyż uznano to za niezbędne z uwagi na fakt, że w krajach UE w ciągu każdych 10 lat 20-40% przedsiębiorstw jest przejmowanych przez nowych właścicieli, a corocznie dotyczy to ponad 650 tys. firm z ok. 3 mln pracowników. Dlatego w 1993 roku Komisja zorganizowała I Sympozjum UE na temat zmiany pokoleniowej w biznesie rodzinnym, a w 1994 roku zgłosiła wytyczne w sprawie transferu własności. Z kolei w 2003 roku wydano podręcznik „dobrych praktyk w zakresie przenoszenia własności firm”⁷⁸⁹ i wreszcie w 2007 roku powołano Grupę ekspertów ds. biznesu rodzinnego (Expert Group on Family Business). Jednakże Komisja Europejska ocenia, że młode pokolenie jest mniej zainteresowane przejmowaniem biznesu rodzinnego i dlatego w planowaniu sukcesji należy brać pod uwagę również wariant sprzedaży przedsiębiorstwa jego pracownikom lub osobom trzecim.

W Polsce Krajowa Rada Przedsiębiorczości podjęła kwestię sukcesji, a w 2016 roku Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości rozpoczęła pilotażowy program wspierania sukcesji przedsiębiorstw rodzinnych. W ramach popularyzacji przedsiębiorczości rodzinnej kwestie sukcesji są w Polsce podejmowane także przez Instytut Biznesu Rodzinnego, Stowarzyszenie Inicjatywa Firm Rodzinnych i inne organizacje, w efekcie czego przygotowano projekt nowelizacji podatków PIT oraz CIT z uwzględnieniem potrzeb tego specyficznego biznesu. Otóż amortyzacja dziedziczonego majątku zostaje przywrócona od wartości początkowej, co jest

⁷⁸⁷ *Przedsiębiorstwa rodzinne w Polsce*, pod red. J. Jeżaka, op. cit., s. 202-206.

⁷⁸⁸ W. Piekarska, J. Rudzińska, *Znaczenie procesu sukcesji w polskich firmach rodzinnych*, „Logistyka”, 2012, nr 4.

⁷⁸⁹ *Helping the transfer of business. A good practice guide of measures for supporting the transfer of business to new ownership*, European Commission, Brussels 2003.

szczególnie ważne dla spadkobierców jednoosobowych firm rodzinnych. Podobnie w przypadku darowizn, amortyzacja będzie kontynuowana przez osobę obdarowaną. Te i inne kwestie zostały ujęte w ustawie o zarządzie sukcesyjnym⁷⁹⁰.

Z przytoczonych już badań w Uniwersytecie Łódzkim z 2009 roku wynika, że 40% ankietowanych wtedy przedsiębiorstw rodzinnych powstało po 2005 roku, 30% w latach 90-tych XX w., a tylko 2% przed rokiem 1980, czyli w innych warunkach ustrojowych. Natomiast aż 84% tych przedsiębiorstw pozostawało w rękach I pokolenia właścicieli, ok. 13% we władaniu II pokolenia i prawie 3% we władaniu III pokolenia. Z tych i podobnych badań wynika również, że tylko 30% przedsiębiorstw rodzinnych przetrwa dłużej, tzn. do drugiej generacji sukcesorów i ok. 10% do trzeciego pokolenia. Nowsze badania Deloitte z 2017 roku przyniosły już korzystniejsze wskaźniki: odpowiednio 53%, 25% i 22% dla II, III i IV pokolenia. I co ważne, okres trwania przedsiębiorstw rodzinnych – szczególnie tych o stażu ponad 11 lat – jest dłuższy niż w przedsiębiorstwach nierodzinnych. Można dodać obrazowo, że pierwsza generacja właścicieli buduje firmę, druga kontynuuje jej rozwój w miarę stabilnie lub zachowawczo, a trzecia prowadzi do upadku, tzn. do sprzedaży lub przejęcia przez innych przedsiębiorców, bądź do likwidacji przedsiębiorstwa.

Nowsze badania profilu pokoleniowego, przeprowadzone w wybranych krajach Unii Europejskiej w 2017 roku przez firmę KPMG, wskazują już na znacznie większy udział właścicieli drugiego i trzeciego pokolenia w Polsce niż 10 lat temu. Mimo to, w porównaniu z przeciętnym wskaźnikiem dla Unii Europejskiej, udział przedsiębiorstw z właścicielami w drugim i trzecim pokoleniu w zbiorowości przedsiębiorstw rodzinnych jest w Polsce prawie dwa razy niższy. Dane w tym zakresie przedstawiono w tabeli 1, w której ponadto zamieszczono inne wskaźniki charakteryzujące przedsiębiorstwa rodzinne w Polsce na tle europejskim. Obserwowane bardzo wyraźne różnice są na ogół rezultatem dłuższych tradycji społecznej gospodarki rynkowej w Europie Zachodniej.

W większości przedsiębiorstw rodzinnych przekazanie następcom własności i władzy nad firmą przebiega według uproszczonych zasad i mało jasnych reguł. Zgodnie z powszechną opinią głównym kryterium wyboru sukcesora okazuje się starszeństwo w rodzinie – i powołany jest raczej syn; według badań IBR kobiet jest 31% – a w drugiej kolejności tym kryterium jest merytoryczne przygotowanie do prowadzenia biznesu.

Tabela 1. Profil pokoleniowy i inne wskaźniki charakteryzujące przedsiębiorstwa rodzinne w Polsce oraz w Europie Zachodniej (w %)

Wyszczególnienie	Polska	Europa Zachodnia	Polska (Europa Zachodnia=100)
Profil pokoleniowy właścicieli:			
I generacja	78	48	173,3

⁷⁹⁰ E. Romanowska, *Przedsiębiorczość rodzinna i jej sukcesja*, PARP, Warszawa 2017.

II i III generacja	22	41	55,0
starsze generacje	0	11	0
Odsetek udziałów rodziny:			
100%	87	74	117,6
55%-99%	12	20	63,2
25%-54%	0	5	0,1
mniej niż 25%	1	1	100
Obecność na rynku:			
poniżej 20 lat	28	19	147,4
20-50 lat	67	46	148,9
powyżej 50 lat	5	35	14,7
Notowania na giełdzie	0	3	0,1
Roczne obroty w mln euro:			
poniżej 10 mln EUR	89	41	222,5
10-50 mln EUR	8	27	32,0
ponad 50 mln EUR	3	32	10,3
Samoocena sytuacji ekonomicznej:			
bardzo dobra i dobra	62	71	87,3
zła i bardzo zła	6	2,5	240

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Barometr Firma Rodzinnych*, Edycja 2017, op. cit., s. 7, 28.

Natomiast według badań ankietowych przeprowadzonych przez firmę Deloitte struktura tych kryteriów przedstawia się następująco⁷⁹¹:

– zgłoszenie zainteresowania przez spadkobiercę – 24%,

⁷⁹¹Nowe pokolenie w firmach rodzinnych, Deloitte, op. cit., s. 8-11.

- doświadczenie i znajomość rodzinnej firmy – 23%,
- doświadczenie zdobyte poza firmą rodzinną – 20%,
- zdolności przywódcze – 20%,
- wykształcenie – 13%.

Z przedstawioną strukturą sposobów przygotowania właścicieli do pełnienia funkcji kierowniczej korespondują odpowiedzi na pytanie dotyczące roli planowania sukcesji w podjęciu tego stanowiska przez obecnych kierowników przedsiębiorstw rodzinnych⁷⁹²:

- przejście kierownictwa bez formalnego planu sukcesji – 64%,
- plan sukcesji w formie pisemnej – 16%,
- plan sukcesji w trakcie przygotowania – 19%.

Z kolei w badaniach przeprowadzonych przez spółkę KPMG uzyskano następujące odpowiedzi dotyczące sposobu realizacji sukcesji⁷⁹³:

- przedsiębiorstwa z udziałem członków rodziny z młodego pokolenia w kadrze zarządzającej – 32%,
- uruchomiony już proces przekazania władzy – 23%,
- uruchomienie tego procesu w ciągu roku – 21%,
- mianowanie dyrektora generalnego spoza rodziny przy zachowaniu własności przedsiębiorstwa w rodzinie – 13%,
- sprzedaż firmy w ciągu roku – 10%.

Powszechnie wiadomo, że założyciel przedsiębiorstwa rodzinnego z reguły pragnie, aby rodzina utrzymała firmę w następnych pokoleniach i przekazanie jej w obce ręce jest dla niego często nie do zaakceptowania. Dlatego właściciel ten od samego początku tworzy zbiór zasad i system wartości obowiązujący w firmie i nakazujący utrzymanie rodzinnego charakteru przedsiębiorstwa z pokolenia na pokolenie, wierność obranej branży, kultywowanie tradycji rodzinnej. Według różnych badań postępuje w ten sposób w praktyce ok. 65% właścicieli przedsiębiorstw rodzinnych w pierwszym pokoleniu. Potem zdarza się, że następcy nie zawsze są zainteresowani przejęciem firmy od rodziców czy rodzeństwa. W innych przykładach trudności są powodowane przez zmiany na rynku oraz niewłaściwe zarządzanie przedsiębiorstwem. Pośrednim rozwiązaniem na „krótszą metę”, ale coraz częściej stosowanym, jest rozproszenie zarządzania drogą przekazania funkcji kierowniczych profesjonalistom z zewnątrz przy utrzymaniu praw własności przez rodzinę.

Zakończenie

Reasumując, do kluczowych problemów zarządzania przedsiębiorstwami rodzinnymi, zapewniających ich rozwój, należą następujące kwestie:

⁷⁹² „Barometr Firm Rodzinnych”, Edycja 2016, op. cit., s. 18-19.

⁷⁹³ „Barometr Firm Rodzinnych”, Edycja 2017, op. cit., s. 18-19.

- właściwa struktura finansowania przedsięwzięć inwestycyjnych;
- przygotowanie następcy i planowe przeprowadzanie sukcesji, obejmującej przekazanie własności i władzy oraz wiedzy;
- profesjonalizacja zarządzania przedsiębiorstwem w połączeniu z dbaniem o tradycje i trwałość firmy oraz z ograniczeniem wpływu konfliktów rodzinnych na kierowanie biznesem.

Obserwując dotychczasowe tendencje rozwoju przedsiębiorstw rodzinnych w Polsce i w Europie Zachodniej, zapewne najłatwiej jest przewidywać, że nadal najwięcej wśród nich będzie małych firm o statusie zakładu osoby fizycznej prowadzącej działalność gospodarczą (ze wskaźnikiem udziału do ok. 80%). Liczba zakładów osób fizycznych będzie oscylować wokół 3 mln, gdyż pomimo pojawienia się nowych przedsiębiorstw, zbliżony ich odsetek jest corocznie likwidowany lub przejmowany przez innych przedsiębiorców. Natomiast w wyniku organizowania się sektora biznesu rodzinnego wyraźnie zaznacza się tendencja do wzrostu wielkości tych przedsiębiorstw i w efekcie do stopniowego niwelowania różnicy między firmami polskimi i zachodnioeuropejskimi. W ślad za tym zarysowuje się tendencja do zmian form organizacyjno-prawnych, czyli przekształcania zakładów osób fizycznych w spółki, w tym spółki z ograniczoną odpowiedzialnością oraz – ostrożniej – spółki akcyjne. Wiąże się to także z coraz większą otwartością przedsiębiorstw rodzinnych na współpracę z otoczeniem i korzystanie z zewnętrznych źródeł finansowania.

INTERNACJONALIZACJA ORAZ SUKCESJA W PRZEDSIĘBIORSTWACH RODZINNYCH WOBEC WYZWAŃ ROZWOJU ZRÓWNOWAŻONEGO I TRWAŁEGO

Streszczenie: Celem artykułu jest wyodrębnienie głównych problemów funkcjonowania i rozwoju przedsiębiorstw rodzinnych a następnie szersze zaprezentowanie kwestii internacjonalizacji ich działalności gospodarczej oraz sukcesji. Ekspansja zagraniczna oraz udana zmiana pokolenia w dużym stopniu decydują bowiem o przetrwaniu firmy rodzinnej. Problemy te zostaną przedstawione również w kontekście programów rozwoju zrównoważonego i trwałego.

Słowa kluczowe: biznes rodzinny, funkcje przedsiębiorstw rodzinnych, preferowanie trwałości przedsiębiorstwa, internacjonalizacja działalności gospodarczej, sukcesja w przedsiębiorstwach rodzinnych

INTERNATIONALIZATION AND SUCCESSION IN FAMILY BUSINESSES IN VIEW OF THE CHALLENGES OF SUSTAINABLE DEVELOPMENT

Abstract: This paper is poised to present the issue of family businesses and the specific role they play in the modern economy. Among numerous issues related to the functioning and development of the following: the definition, functioning tasks dealt with by family businesses, the question of family company sustainability, internalization of economic activity as well as the succession within family businesses. The argument has been supported by statistical data and the results of questionnaires.

Key terms: family business, functions of family businesses, preference to company sustainability, internalization of economic activity, succession in family enterprises

Jacek Tomkiewicz

Akademia Leona Koźmińskiego, Centrum Badawcze Transformacji, Integracji i Globalizacji

Cele i instrumenty polityki gospodarczej - czego nauczył nas kryzys

Streszczenie

Celem referatu jest wskazanie, że narodowa polityka gospodarcza wciąż pozostaje kluczowa z punktu widzenia oddziaływania na gospodarki poszczególnych państw. Kryzys finansowy wykazał, że tradycyjne podejście do kwestii stabilności makroekonomicznej wymaga rewizji – konieczne są zarówno nowe cele jak i rozbudowa instrumentów, którymi posługują się rządy i banki centralne. Narodowa polityka fiskalna nadal pozostaje kluczowa dla zarządzania makroekonomicznego, natomiast ostatnie lata pokazały, że wiele zasadniczych kwestii w obszarze oddziaływania finansów publicznych wymaga gruntownego przemyślenia. Podobnie jest w przypadku zależności między spójnością społeczną a stabilnością makroekonomiczną – nowe wyniki badań wskazują na bardziej bezpośrednie niż sądzono wcześniej oddziaływanie.

Abstract

Goal of the text is to show that national economic policy is still crucial from the point of view of macroeconomic management. Experience of the recent financial crisis indicates that traditional way of thinking about macroeconomic stability does not valid any more. Especially both goals and instruments of monetary policy should be rethought in the new context. Fiscal policy should play more and more important role in policy mix but fundamental issues are still far from being clearly understood. Another key area of economic policy are the links between social cohesion and macroeconomic stability. Here one should notice that interdependence is more direct that we used to think.

Słowa kluczowe: polityka gospodarcza, stabilność makroekonomiczna, cele i instrumenty polityki gospodarczej

Wprowadzenie

Niedawno, bo w zeszłym roku obchodziliśmy okrągłą rocznicę – minęło 10 lat od momentu wybuchu kryzysu finansowego, za początek którego uważa się wrzesień 2008, kiedy to upadłość ogłosił bank inwestycyjny Lehman

Brothers. Mimo tego, że minęło już sporo czasu i stan większości gospodarek mierzony przyrostem PKB wydaje się być co najmniej dobry, to skutki tego załamania rynków finansowych odczuwamy do dziś. Ten długi „cień” kryzysu w dużej mierze wynika z antykryzysowej polityki gospodarczej. Od co najmniej dziesięciu lat wyraźnie widać, że podstawowe założenia ekonomistów co do celów o instrumentów polityki gospodarczej muszą ulec weryfikacji. Celem niniejszego tekstu jest wskazanie, że podstawy prowadzenia polityki makroekonomicznej wymagają gruntownego przemyślenia. Odnosi się to przede wszystkim do celów, jakie stawiane są przed bankami centralnymi – okazało się, że osiągnięcie zamierzonego tzw. bezpośredniego celu inflacyjnego bynajmniej nie gwarantuje równowagi makroekonomicznej w gospodarce. Sytuacja kryzysowa wymusiła na bankach centralnych wprowadzenie nowych instrumentów, które w osiągnięciu krótkookresowych zadań okazały się stosunkowo skuteczne, ale coraz wyraźniej widać narastające skutki uboczne super ekspansywnej polityki pieniężnej.

W zakresie polityki fiskalnej także pojawiły się nowe niewiadome. Z jednej strony, przebieg kryzysu w wielu krajach pokazał, że rynki finansowe są w stanie wymuszać głębokie korekty w równowadze budżetowej obawiając się o wywiązanie się państw ze swoich zobowiązań, co może wskazywać, iż rządy będą bardziej zdyscyplinowane w pilnowaniu swoich budżetów. Z drugiej jednak strony, bardzo często popyt na obligacje skarbowe trudno uznać za racjonalną decyzję inwestorów, którzy są gotowi kupować papiery dłużne wczorajszych bankrótów lub godzić się na ujemne rentowności z zainwestowanych środków.

Nowe spojrzenie jest także potrzebne na sprzężenia zwrotne występujące między stabilnością społeczną i makroekonomiczną. Spójność społeczna była często postrzegana jako konieczna dla zapewnienia stabilności politycznej, dzięki której można prowadzić rozsądną politykę gospodarczą. Obciążanie więc gospodarki systemem redystrybucji dochodów było więc kosztem, który warto ponieść, żeby do władzy nie doszli nieodpowiedzialni populiści. Ostatnie badanie związków między podziałem dochodów a równowagą makroekonomiczną pokazuje, że zależności społeczno-ekonomiczne są dużo silniejsze. Wysokie nierówności dochodowe szkodą wzrostowi i równowadze nie tylko poprzez dawanie poparcia dla populistów. Struktura dochodów wprost oddziałuje na stabilność makroekonomiczną poprzez niespójność między strumieniami popytu i podaży w gospodarkach narodowych, co prowadzi do narastania nierównowagi wewnętrznej (wzrost zadłużenia sektora prywatnego i publicznego) oraz zewnętrznej rozumianej jako głęboki deficyt lub nadwyżka na rachunku obrotów bieżących.

Stabilność makroekonomiczna

To, co rozumieliśmy przez stabilność makroekonomiczną było stosunkowo jasne. Kraj, który wykazuje niską i stabilną inflację oraz ma pod kontrolą finanse publiczne (niski deficyt i dług publiczny) można było uznać za stabilny z makroekonomicznego punktu widzenia. Należy także przyjrzeć się stanowi bilansu płatniczego, bo chociażby głęboki deficyt na rachunku obrotów bieżących zwykle zwiastuje nadejście korekty na rynku walutowym, ale ta uwaga nie dotyczy chociażby członków strefy euro, w których kryzys walutowy z definicji nie jest możliwy. Oczywiście jestem daleki o twierdzenia, że prawidłowa polityka gospodarcza powinna ograniczać się tylko do zapewnienia stabilności makroekonomicznej, natomiast wąsko rozumiana polityka makroekonomiczna miała swoje jasne cele. Bank centralny powinien stabilizować inflację na niskim, stabilnym poziomie, a władze fiskalne utrzymywać w miarę zrównoważony budżet w ujęciu strukturalnym, tj. dopuszczać występowanie deficytu tylko w momentach spowolnienia czy recesji.

Tabela 1. Podstawowe wskaźniki makroekonomiczne w wybranych krajach strefy euro w latach 2006-11

Kraj	Wskaźnik/rok	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Niemcy	Dyn. PKB	3.881	3.365	0.815	-5.560	3.939	3.720
Niemcy	CPI	1.785	2.290	2.745	0.246	1.119	2.482
Niemcy	Równ. fiskalna (% PKB)	-1.722	0.187	-0.177	-3.235	-4.221	-0.957
Niemcy	Dług publiczny (% PKB)	66.493	63.664	65.152	72.581	80.956	78.625
Irlandia	Dyn. PKB	5.050	5.261	-4.405	-5.054	1.879	3.677
Irlandia	CPI	2.674	2.880	3.128	-1.676	-1.636	1.213
Irlandia	Równ. fiskalna (% PKB)	2.794	0.289	-6.987	-13.797	-32.027	-12.785
Irlandia	Dług publiczny (% PKB)	23.616	23.908	42.405	61.547	86.000	110.879
Hiszpania	Dyn. PKB	4.175	3.770	1.117	-3.573	0.015	-0.997
Hiszpania	CPI	3.515	2.787	4.076	-0.288	1.800	3.196
Hiszpania	Równ. fiskalna (% PKB)	2.200	1.924	-4.421	-10.954	-9.381	-9.642
Hiszpania	Dług publiczny (% PKB)	38.907	35.510	39.398	52.704	60.065	69.460

Źródło: International Monetary Fund, World Economic Outlook Database, April 2019

Patrząc na powyższą tabelę trudno nie być zaskoczonym. Z krajów, dla których przedstawiono dane, do momentu wybuchu kryzysu najmniej stabilna makroekonomicznie, a co za tym idzie najbardziej podatna na kryzys,

wyduje się być gospodarka niemiecka. Zarówno Hiszpania jak i Irlandia rozwijają się szybciej, notują nadwyżki budżetowe i malejący dług publiczny przy inflacji tylko nieznacznie wyższej od tej, jaka jest notowana w Niemczech.

Przebieg kryzysu pokazał, że tradycyjnie mierzona stabilność makroekonomiczna bynajmniej nie gwarantuje odporności na kryzys gospodarczy. Przede wszystkim, równowaga wewnętrzna traktowana jako umiarkowany poziom inflacji konsumenckiej nie oddaje napięć, które mogą narastać w gospodarce. Takimi napięciami najczęściej są tzw. bańki spekulacyjne na rynkach aktywów, zwykle nieruchomości lub instrumentów finansowych. Świadomość, że źródłem niestabilności są oderwane od fundamentów wahania cen aktywów, które nie są uwzględniane w tradycyjnych koszykach inflacyjnych, ma fundamentalne znaczenie dla prowadzenia polityki pieniężnej – cele i instrumenty banku centralnego powinny być poddane rewizji. Można jednak sformułować cały szereg dylematów, które są bardzo trudne do rozstrzygnięcia⁷⁹⁴.

Po pierwsze, to czy na rynku mamy do czynienia z bańką spekulacyjną dowiadujemy się *ex post*, gdy już dojdzie do załamania. Historia kryzysów finansowych pokazuje, że krótko przed głęboką korektą rynek akceptuje wysokie wyceny aktywów „dorabiając” uzasadnienie mówiące o rzekomych trwałych fundamentach stojących za cenami nieruchomości czy instrumentów finansowych. Tak było w roku 1929 tuż przed „czarnym czwartkiem” czy na początku XXI wieku, kiedy inwestorzy masowo kupowali akcje praktycznie każdej firmy, która działała na rynku internetowym, bo e-gospodarka miała mieć nieograniczone perspektywy wzrostu. Podobnie jest dzisiaj – bieżące wyniki finansowe takich firm jak Netflix, Spotify czy Uber absolutnie nie uzasadniają ich wysokich wycen na giełdzie⁷⁹⁵, które wynikają z wiary inwestorów w przyszłe zyski. Jak w takich sytuacjach powinien reagować bank centralny? Odpowiedź nie jest oczywista, bo jeśli bank centralny jest przekonany o występowaniu bańki spekulacyjnej na rynku, świadczyłoby to, że dysponuje informacjami, które nie są dostępne dla innych uczestników rynku, co oznacza że należałoby zakwestionować podstawowe zasady funkcjonowania gospodarki rynkowej w tym hipotezę efektywności informacyjnej rynków.

Po drugie, nawet gdyby w banku centralnym było przekonanie o zagrażającej stabilności makroekonomicznej wycenie aktywów na poszczególnych rynkach, to nie jest jednoznaczne, co z taką wiedzą należy zrobić. Podzielenie się informacjami z rynkiem prawie na pewno wywoła głęboką korektę, więc to bank centralny wywoła kryzys. Trudno uznać, żeby władza monetarna w jakimkolwiek kraju uznała za celowe przyspieszenie wybuchu kryzysu finansowego.

Po trzecie, równie duże wątpliwości budzi pożądana korekta w parametrach polityki pieniężnej, która miałaby zapobiegać narastaniu baniek spekulacyjnych. Zbyt małe podniesienie stóp procentowych może nie wystarczyć, żeby „schłodzić” rozgrzany spekulacyjnie rynek. Natomiast zbyt duża skala zaostrzenia parametrów monetarnych będzie miała oczywiste negatywne konsekwencje dla dynamiki wzrostu gospodarczego. Warto również pamiętać, że bank centralny nie ma instrumentów zdolnych oddziaływać na poszczególne rynki, możemy tylko regulować ogólnym poziomem stóp procentowych w gospodarce. Nie można więc w tym samym czasie np. zaostrzyć polityki kredytowej dla rynku nieruchomości i utrzymywać tani pieniądz dla inwestujących w badania i rozwój⁷⁹⁶.

Jak widać więc tradycyjne podejście do celów i instrumentów polityki gospodarczej, gdzie wg tzw. reguły Tinbergena jednemu celowi powinien odpowiadać jeden instrument, zaczyna się komplikować. Jeśli przed bankiem centralnym poza stabilizacją cen (rozumianą jako niski poziom inflacji mierzonej CPI) postawimy dodatkowe cele, np. przeciwdziałanie spekulacji na danym rynku, to wymaga to zasadniczego poszerzenia instrumentarium władzy monetarnej. Po kryzysie 2008 roku na znaczeniu zyskuje podejście zwane polityką makroostrożnościową mającą na celu zapewnienie antycykliczności w zachowaniu sektora finansowego, tj. ograniczenie ekspansji kredytowej w czasie boomu i możliwość absorpcji strat w momencie wybuchu kryzysu⁷⁹⁷. Tego rodzaju regulacje wydają się dobrze odpowiadać na wyzwania dla stabilizacji gospodarki, ale trzeba sobie zdawać z ich stosunkowo trudnego do wprowadzenia i egzekwowania charakteru:

- po stronie instytucji finansowych wymaga to poniesienia znacznych kosztów wynikających z konieczności respektowania i raportowania całego szeregu nowych regulacji,

- po stronie instytucji publicznych konieczna jest ścisła koordynacja działań polityki sticte makroekonomicznej z działaniami regulacyjnymi, nadzorczymi i strukturalnymi, co siłą rzeczy jest skomplikowane i obciążone dużym ryzykiem niepowodzenia.

Polityka pieniężna po kryzysie – nowe instrumenty i ich ograniczenia

Z punktu widzenia podstawowych parametrów makroekonomicznych można stwierdzić, że banki centralne dobrze wypełniły swoją rolę w czasie i po kryzysie finansowym. Recesja mierzona spadkiem PKB w większości

⁷⁹⁴ Mishkin F., S., Monetary Policy Strategy: Lessons from the Crisis, NBER Working Paper No. 16755, February 2011

⁷⁹⁵ Wszystkie te firmy notują ciągle straty.

⁷⁹⁶ Takiego rodzaju polityka strukturalna jest oczywiście prowadzona, ale wykracza ona poza mandat polityki pieniężnej.

⁷⁹⁷ Bańbuła P., Polityka makroostrożnościowa: przesłanki, cele, instrumenty i wyzwania, Materiały i Studia nr 298, NBP 2013; Rosati D., K., Regulacje makroostrożnościowe a stabilność sektora bankowego, Bank i Kredyt 45(4), 2014, 373–406

gospodarek była stosunkowo płytka i krótka i mimo znacznej ekspansji monetarnej nie widać zagrożenia ze strony rosnącej inflacji. Jednak stan gospodarki światowej budzi cały szereg obaw, co w dużej mierze wiąże się z polityką głównych banków centralnych.

Wyraźnie widać, że cele polityki monetarnej traktowane są szerzej niż przed kryzysem. Mimo tego, że strategia bezpośredniego celu inflacyjnego wciąż jest deklarowana jako podstawa dla działania władz monetarnych, można zauważyć, że większą rolę przykładają się do innych parametrów makroekonomicznych takich jak dynamika PKB, pełne zatrudnienie czy luka popytowa, więc faktycznie banki centralne raczej posługują się czymś na kształt reguły Taylora, mimo formalnych zapowiedzi o „celowaniu” głównie w pożądaną poziom inflacji⁷⁹⁸. Taka dychotomia polegająca na zmianie zasad polityki bez formalnej korekty oficjalnego celu może budzić niepokój co do przyszłości, kiedy staniemy przed ewentualną koniecznością przeprowadzenia dezinflacji. Uczestnicy rynku widząc ograniczoną determinację banku centralnego do walki z inflacją mogą zareagować wyższymi oczekiwaniami inflacyjnymi, co może rozbudzić spiralę wzrostu cen i płac, czego opanowanie jak wiemy z historii gospodarczej jest bardzo kosztowne. Coraz częściej wspomina się, że warto poszukać więc takiego celu, który byłby precyzyjny, a jednocześnie odnosił się nie tylko do dynamiki cen konsumpcyjnych. Takim rozwiązaniem może być ustalenie strategii polityki pieniężnej na podstawie zadanego poziomu dynamiki nominalnego PKB⁷⁹⁹. Dynamika nominalnego PKB łączy w sobie sferę finansową gospodarki (dynamika cen) i realną (zmiany realnego PKB i luka popytowa), co powinno stabilizować oczekiwania inflacyjne i jednocześnie dawać możliwość reagowania na zmiany w gospodarce realnej.

Ciekawą propozycję przedstawił Blanchard wraz z zespołem⁸⁰⁰. Banki centralne nie powinny odchodzić od strategii bezpośredniego celu inflacyjnego, ale pożądaną poziom inflacji powinien być wyższy, bo właściwie dla czego inflacja na poziomie 2% jest „lepszą” od tej na poziomie 4%? Wyższa inflacja automatycznie skutkuje większą skłonnością do konsumpcji, obniża realną wartość zadłużenia prywatnego i publicznego, co powinno przełożyć się na ożywienie w gospodarce. Dodatkowo trzeba pamiętać, że zwiększenie inflacji jest sposobem na obniżenie stóp procentowych – skoro ich poziom nominalny nie może spaść znacznie poniżej zera, to jedynym wyjściem jest realne obniżenie kosztu pieniądza. Ustalenie dynamiki cen na wyższym poziomie pozwoli automatycznie na wzrost nominalnych stóp procentowych banku centralnego, więc w obliczu spowolnienia będzie większa przestrzeń do luzowania polityki pieniężnej niż jest to teraz, gdy stopy są bliskie zera, albo nawet na ujemnym poziomie. Z drugiej jednak strony, można mieć zastrzeżenia do takiej propozycji. Skoro banki centralne obecnie mają problem z osiągnięciem zakładanej dynamiki cen na poziomie 2%, to ogłoszenie wyższego celu inflacyjnego może zostać uznane przez uczestników rynku za niewiarygodne, a co za tym idzie skuteczność banku centralnego jako głównego aktora polityki makroekonomicznej znacznie osłabnie. Nie można także nie dostrzegać ryzyk pojawiających się w przypadku osiągnięcia założonego celu, tj. przyspieszenia inflacji do poziomu około 4%. Im wyższy poziom bieżącej inflacji, tym mniejsza jej przewidywalność w przyszłości, a zatem trudno zakładać, że ten podwyższony poziom dynamiki cen będzie trwał. Rosnące ceny to także spadająca realna wartość zgromadzonych aktywów finansowych, co stanowiłoby duży problem dla obecnych i przyszłych emerytów, którzy zabezpieczają swój przyszły poziom życia poprzez gromadzenie środków ulokowanych w instrumenty finansowe niepodlegające automatycznej indeksacji.

Bardzo bogata literatura⁸⁰¹ analizująca skuteczność polityki makroekonomicznej po kryzysie finansowym z 2008 roku pozwala wysnuć kilka wniosków:

- sektor finansowy pełni centralną rolę w kryzysach gospodarczych, ze względu na mechanizm spekulacji, który jest czynnikiem procyklicznym,
- regulacja sektora finansowego jest bardzo trudna i kosztowna, a wobec nasilania się międzynarodowych przepływów finansowych jej skuteczność spada,
- nie można więc mieć wątpliwości, że kryzysy finansowe w przyszłości będą się powtarzać, a integracja gospodarki światowej sprawia, że będą się szybko rozprzestrzeniać,
- pokryzysowe parametry polityki pieniężnej (bardzo niskie stopy banku centralnego, bardzo duży wzrost podaży pieniądza M0) sprawiają, że pole manewru dla banków centralnych w obliczu kolejnego kryzysu będzie mocno ograniczone,

⁷⁹⁸ Kurowski Ł., Stabilność finansowa a polityka pieniężna po globalnym kryzysie finansowym, *Ekonomista* 2019 nr 4, s. 414

⁷⁹⁹ Garín J., Lester R., Sims E., On the Desirability of Nominal GDP Targeting, NBER Working Paper No. 21420, July 2015; Bhandari P., Frankel J., A., Nominal GDP Targeting for Developing Countries, NBER Working Paper No. 20898, January 2015

⁸⁰⁰ Blanchard O., Dell'Ariccia G., Mauro P., Rethinking Macroeconomic Policy, Staff Position Note No. 2010/03, International Monetary Fund, 2010

⁸⁰¹ Ciekawy przegląd podstawowych problemów prezentują m.in. Blanchard O., J., Summers L., H., Rethinking Stabilization Policy: Evolution or Revolution?, NBER Working Paper No. 24179 December 2017

- rośnie znaczenie niestandardowych instrumentów polityki monetarnej takich jak ujemne stopy procentowe czy kierowanie podaży pieniądza przez bank centralny wprost do gospodarki realnej z pominięciem sektora finansowego,

- wobec ograniczonej skuteczności polityki monetarnej, zasadnicza rola w stabilizacji gospodarki musi spocząć na polityce fiskalnej, co wymaga zwiększenia jej elastyczności głównie poprzez możliwości aktywnego posługiwania się długiem publicznym.

Utrzymywanie się niskiego poziomu stóp procentowych wymusza analizę obszaru, który ekonomiści długo uznawali za niewarty uwagi, tj. sytuacji ujemnych nominalnych stóp procentowych. Powszechny był pogląd, że ujemne oprocentowanie może być ustalone na poziomie decyzji banku centralnego, ale nie będzie miało to przełożenia na transakcje rynkowe, bo przecież nikt nie będzie lokował kapitału w ujemnie oprocentowane instrumenty, skoro zawsze będzie alternatywa w postaci gotówki, w przypadku której nominalne oprocentowanie wynosi 0. Przykłady Japonii, Szwecji, Szwajcarii czy wreszcie strefy euro pokazują jednak, że rynkowe transakcje w ujemnie oprocentowane aktywa mają miejsce, więc może jednak banki centralne nie będą bezradne w obliczu kolejnego kryzysu, bo stopy procentowe będą mogły spaść jeszcze bardziej poniżej zera.

Skuteczność polityki opartej na ujemnych stopach nominalnych zależy od możliwości korzystania z alternatywnych do lokat bankowych instrumentów, które są jednocześnie płynne i nie są obciążone ujemnym oprocentowaniem. Oczywiście wyborem jest tutaj gotówka, więc żeby stopy ustalone poniżej zera spełniały swoje zadanie, tj. stymulowały do wyższej konsumpcji i inwestycji, należy zniechęcić sektor prywatny do posługiwania się gotówką.

Warto tu przedstawić kilka ciekawych propozycji, które jeszcze kilka lat można było traktować w kategorii eksperymentu intelektualnego, a dziś brzmią całkiem realnie⁸⁰².

Po pierwsze, można całkowicie zrezygnować z posługiwania się gotówką, co ma dodatkowe korzyści takie jak lepsza kontrola przepływów finansowych przez służby bezpieczeństwa i aparat skarbowy. Przykłady krajów skandynawskich⁸⁰³ wskazują, że funkcjonowanie gospodarki prawie bez gotówki jest nie tylko możliwe, ale bardzo wygodne. Skoro jedyną formą pieniądza transakcyjnego będą środki na rachunku bankowym, to przed ujemnym oprocentowaniem nie będzie można „uciec”, a tym samym skuteczność ujemnej stopy procentowej w stymulowaniu bieżącej konsumpcji będzie bardzo wysoka.

Po drugie, jest możliwość ujemnego, nominalnego oprocentowania gotówki. Brzmi to dziwacznie, ale wyobraźmy sobie, że banknoty mają ograniczoną datę użycia, a jeśli chcemy ją przedłużyć musimy ponieść określoną opłatę, albo wartość nominału się zmniejszy. W dzisiejszych czasach technologia na to pozwala, bo przecież banknoty można wyposażyć w pasek magnetyczny lub chipy, które zawierają dane informacyjne.

Po trzecie, władze monetarne mogą utrudnić i zwiększyć koszty posługiwania się gotówką poprzez wyeliminowanie z obiegu banknotów o dużych nominałach. Dokładnie taką decyzję podjął EBC rezygnując z banknotu 500 EUR, co sprawia że przeprowadzenie dużej transakcji przy pomocy pieniądza papierowego jest technicznie trudne i kosztowne, więc uczestnicy łatwiej zgodzą się na korzystanie z sektora bankowego, nawet gdy lokowane tam środki są ujemnie oprocentowane.

I wreszcie po czwarte, można rozważyć zastosowanie kursu gotówka vs. pieniądz bankowy, który preferowałby płatności bezgotówkowe, czyli cena tego samego produktu jest wyższa, jeśli płacimy gotówką, co w oczywisty sposób zachęca do trzymania środków na rachunku bankowym.

Wskazane wyżej rozwiązania wydają się być oderwane od bieżącej rzeczywistości, ale gdy się dłużej zastanowić, to przecież faktycznie używamy coraz mniej gotówki, a konto bankowe jest nie tyle instrumentem tezauryzacji, ale głównie narzędziem transakcyjnym, więc w niedalekiej przyszłości banki centralne zyskają dodatkowe pole do manewru. Nie zmienia to jednak faktu, że skuteczność mocno ujemnych stóp procentowych jest ograniczona, bo w warunkach wolnych przepływów kapitału i rozwoju technologii informatyczno-komunikacyjnych uczestnicy rynku bez wielkiego trudu znajdą możliwość lokowania środków w aktywa, których rentowność jest wyższa niż 0.

Inny rodzaj instrumentu polityki pieniężnej z arsenału tzw. niestandardowych, to duża ekspansja bazy monetarnej, czyli tworzenie przez bank centralny nowego pieniądza, który jest wymieniany na rynku na aktywa finansowe, którymi głównie są obligacje skarbowe. Na pierwszy rzut oka tutaj nie ma żadnego ograniczenia – tylko od decyzji banku centralnego zależy ile pieniądza wykreujemy⁸⁰⁴. Musimy pamiętać jednak o kilku kwestiach. Po pierwsze, brak popytu na kredyt ze strony gospodarstw i przedsiębiorstw oraz ograniczona chęć sektora bankowego do udzielania kredytów skutkuje utrzymywaniem się poziomów rezerw w bankach, które znacznie przewyższają wymogi wynikające z określonej stopy rezerw obowiązkowych. Wykreowany więc przez bank centralny pieniądz w bardzo małym stopniu

⁸⁰² Rogoff K., Dealing with Monetary Paralysis at the Zero Bound, Journal of Economic Perspectives, Volume 31, Number 3, Summer 2017, Pages 47–66

⁸⁰³ Szwecja zapowiedziała całkowitą rezygnację z posługiwania się gotówką już w roku 2023

⁸⁰⁴ Oczywiście ograniczeniem jest tutaj ryzyko wywołania inflacji, ale bieżące doświadczenia pokazują, że presja inflacyjna się nie zwiększa mimo przyrostu podaży pieniądza M0.

trafia do gospodarki realnej, bo zdecydowana jego większość pozostaje w sektorze finansowym w dużej mierze przyczyniając się do wzrostu cen aktywów, co widać po rekordowo wysokich wycenach akcji i obligacji. Po drugie, na rynku istnieje ograniczona podaż aktywów finansowych, które bank centralny może kupować w ramach operacji otwartego rynku, bo właściwie mogą to być tylko skarbowe papiery dłużne. Oczywiście można sobie wyobrazić bank centralny skupujący akcje przedsiębiorstw⁸⁰⁵ czy obligacje korporacyjne, ale byłaby to jednoznaczna ingerencja w mechanizm rynkowy i wymagałoby to rozstrzygnięcia papiery których podmiotów są skupowane, więc władze monetarne wspomagałyby wybrane prywatne przedsiębiorstwa, co trudno uznać za zadanie mieszczące się w mandacie banku centralnego działającego w systemie gospodarki rynkowej. Ograniczoną podaż instrumentów, które można kupić w ramach operacji otwartego rynku i skutki takiego działania dobrze widać w strefie euro. Bank centralny kreuje pieniądze, za który kupuje obligacje państw strefy euro. Żeby nie być posądzonym o wspieranie tego, czy innego rządu, przyjęto zasadę, że EBC kupuje obligacje w takiej strukturze, jaka odpowiada kompozycji produktu brutto strefy euro, więc w pierwszej kolejności kupowane są obligacje niemieckie, potem francuskie itd. W efekcie więc w największym stopniu rośnie popyt na papiery, które i tak już są bardzo drogie (co odpowiada ich niskiej, coraz częściej ujemnej rentowności), więc polityka banku centralnego obliczona na obniżenie rynkowych stóp procentowych w całej strefie euro ma ograniczoną skuteczność. Dodatkową komplikacją jest tutaj polityka fiskalna Niemiec, które utrzymują od kilku lat nadwyżkę budżetową, co zmniejsza podaż niemieckich papierów skarbowych tym samym ograniczając możliwość ekspansji bazy monetarnej EBC.

Na forum publicznym pojawiają się także coraz częściej pomysły postulujące zasadniczą zmianę roli banku centralnego w gospodarce. Zwolennicy tzw. Nowej Teorii Monetarnej (ang. *Modern Monetary Theory*) wskazują, że bank centralny powinien bezpośrednio finansować deficyt sektora publicznego, a nie tak jest teraz, gdy papiery skarbowe są kupowane tylko na rynku wtórnym. Takie rozwiązanie wydaje się mieć sens, bo w ten sposób omijamy sektor finansowy i dodatkowo wykreowany pieniądź bezpośrednio trafia do sfery realnej (przedsiębiorstw i gospodarstw domowych) z tytułu wyższych wydatków publicznych lub zmniejszonych podatków. Nie można jednak zapominać, że zapisy prawne (często w aktach najwyższej rangi takich jak konstytucja) wprost zabraniają finansowania deficytu budżetowego bezpośrednim kredytem z banku centralnego. Takie rozwiązanie ma swoje głębokie uzasadnienie wynikające z obserwacji funkcjonowania państwa – sektor publiczny zawsze będzie dążył do maksymalizacji wydatków publicznych, bo cele społeczne są nieograniczone. Brak twardego ograniczenia budżetowego w postaci deficytu, którego akceptowany rozmiar określają działający na wolnym rynku nabywcy papierów skarbowych, oznacza nieuchronną inflację, która szybko wymyka się spod kontroli prowadząc do chaosu w gospodarce, jakie doświadczy Zimbabwwe w 2008 roku czy ostatnio Wenezuela.

Podsumowując, sytuacja banku centralnego jako podstawowego podmiotu polityki makroekonomicznej mocno się skomplikowała. Z jednej strony ustalenie precyzyjnego celu jako pożądanego poziomu inflacji konsumenckiej nie gwarantuje uzyskania stabilności makroekonomicznej. Z drugiej jednak strony, poszerzenie zakresu odpowiedzialności władz monetarnych rodzi potrzebę rozbudowy instrumentarium i koordynacji z innymi podmiotami prowadzącymi politykę gospodarczą, co komplikuje chociażby kwestie odpowiedzialności poszczególnych instytucji za stan gospodarki. Widać także, że wyczerpały się tradycyjne metody oddziaływania na gospodarkę, bo stopy procentowe nie mogą spaść znacznie poniżej zera, a ekspansja monetarna także ma swoje ograniczenia. Uwidaczniają się także skutki uboczne wieloletniej luźniej polityki pieniężnej, do których trzeba zaliczyć chociażby niepokojące wysokie wyceny niektórych aktywów finansowych.

Polityka fiskalna

Spojrzenie na dane z Tabeli 1. wskazuje, że równowaga fiskalna jest zjawiskiem bardzo nietrwałym. W momencie wybuchu kryzysu finansowego konieczność ochrony przed upadkiem sektora bankowego (długi prywatne stają się długiem publicznym) i głęboka recesja powodują, że wskaźniki fiskalne takie jak deficyt i dług publiczny w stosunku do PKB ulegają głębokiemu pogorszeniu. Dokładnie taki scenariusz widać w Hiszpanii i Irlandii. Szybkie pogorszenie się parametrów fiskalnych oznacza konieczność przeprowadzenia dostosowania fiskalnego, co wynika z warunków rynkowych i przepisów prawnych, takich jak obowiązujący w UE Pakt Stabilizacji i Wzrostu uzupełniony tzw. sześciopakiem.

Trudno uznać, że przebieg kryzysu finansowego i ostatnie dziesięć lat w gospodarce światowej rozwiąły wątpliwości dotyczące oddziaływania polityki fiskalnej na gospodarkę. Pojawiły się raczej dodatkowe pytania lub nowe odpowiedzi na stare pytania⁸⁰⁶.

Stosunkowo mocno ugruntowany w debacie ekonomicznej i praktyce gospodarczej pogląd wynikający z prac Rogoff'a i Reinhart'a⁸⁰⁷ według których dług publiczny powyżej poziomu 90% PKB znacząco spowalnia wzrost gospodarczy nie został potwierdzony. Nawiasem mówiąc sami autorzy później przyznali, że ich wyniki zawierały błędy

⁸⁰⁵ Bank Japonii ma już w swoich aktywach akcje przedsiębiorstw.

⁸⁰⁶ Ramey V., Ten Years after the Financial Crisis: What Have We Learned from the Renaissance in Fiscal Research? *Journal of Economic Perspectives* 2019, 33 (2): 89-114.

⁸⁰⁷ Reinhart C., R., Rogoff K., Growth in a Time of Debt, NBER Working Paper No. 15639, January 2010

rachunkowe. Nie można więc sformułować ogólnego warunku o pożądanym/nieprzekraczalnym poziomie długu publicznego.

Twierdzenie, że to rynek jest najlepszym regulatorem równowagi fiskalnej także można poddać w wątpliwość. Warto pamiętać, że z jednej strony to zachowania inwestorów, którzy odmówili finansowania greckiego w roku 2008 wymusili na rządzie tego kraju zwrócenie się o finansowanie do tzw. Trojki (IMF, Komisja Europejska i EBC). Może to więc świadczyć o tym, że rynek „ukarał” Greków za zbyt luźną politykę fiskalną i zmusił rząd do przeprowadzenia bolesnego dostosowania fiskalnego. Z drugiej jednak strony, zaraz po powrocie Grecji na rynki finansowe inwestorzy uznają jej dług za bezpieczny, godząc się na rentowność 1,4% (rentowność 10-letnich obligacji w październiku 2019 roku), co jest wynikiem „lepszym” niż w przypadku USA, które za dług w tym samym czasie płać 1,7%. Innym przykładem jest Argentyna, która wielokrotnie ogłaszała niemożność wykupu swojego długu. Mimo ogłoszenia bankructwa w 2014 roku, już w trzy lata później inwestorzy byli skłonni kupować 100-letnie argentyńskie obligacje – popyt na nie przekroczył czterokrotnie podaż!! Niespełna dwa lata później rząd Argentyny ogłosił problemy z bieżącą obsługą długu publicznego. Trudno więc uznać, że rynek zachowuje się racjonalnie i stanowi wyznacznik bezpiecznego poziomu zadłużenia publicznego.

Równie duże wątpliwości budzi dyskusja o kosztach i korzyściach przeprowadzania dostosowania fiskalnego. Nielatwo o konsensus zarówno co do skutków jak i pożądanej struktury (wyższe podatki vs. niższe wydatki publiczne) korekty równowagi fiskalnej⁸⁰⁸, szczególnie jeśli uwzględni się czynniki polityczne i społeczne.

Równowaga społeczna i makroekonomiczna

Badania nad związkami między spójnością społeczną a stanem gospodarki najczęściej podejmują problem oddziaływania podziału dochodu na wzrost gospodarczy⁸⁰⁹. Zbyt wysokie nierówności dochodowe mogą ograniczać tempo wzrostu poprzez wzrost poparcia dla populistycznych rządów, które prowadząc agresywną politykę redystrybucji ogranicza rynkowe bodźce do zwiększania efektywności gospodarowania. Podział dochodu może więc oddziaływać na dynamikę gospodarki, ale nie wprost, tylko poprzez czynniki polityczne. Same skutki makroekonomiczne nierówności dochodowych powinny być pozytywne – rosnąca krańcowa skłonność do oszczędzania powoduje, że większym nierównościom towarzyszy wyższy poziom oszczędności i akumulacji w gospodarce, co powinno zapewniać szybszy wzrost.

Ostatnie lata przyniosły nowe obserwacje. Po pierwsze, nie potwierdzono, że jest pozytywny związek między nierównościami a wzrostem gospodarczym, na co wskazywały wcześniejsze wyniki badań⁸¹⁰. Co ważne, wskazuje się także, że polityka redystrybucji nie ma negatywnych skutków dla wzrostu, a wręcz przeciwnie – korygowanie rynkowego rozkładu dochodów ma pozytywny wpływ na trwałość procesów rozwojowych⁸¹¹.

Po drugie, wskazuje się, że wysoki poziom nierówności w połączeniu ze swobodnym dostępem na instrumentów finansowych nie prowadzi do zwiększonego poziomu oszczędności w gospodarce, ale raczej do wzrostu zadłużenia sektora prywatnego i narastania nierównowagi makroekonomicznej rozumianej jako deficyt na rachunku obrotów bieżących, co było wyraźne głównie w USA⁸¹². Z kolei w Niemczech, gdzie niespójność społeczna przejawia się w wydajności pracy, której dynamika przewyższa wzrost płac, nierównowaga makroekonomiczna przybiera postać bardzo dużej nadwyżki eksportowej, co siłą rzeczy musi odpowiadać deficytowi handlowemu w innych krajach. Relacje między spójnością społeczną a stabilnością ekonomiczną mają więc charakter bezpośredni, a co za tym idzie rozkład dochodu i majątku musi być przedmiotem troski nie tylko ze względów społecznych czy politycznych.

Podsumowanie

Celem niniejszego tekstu była próba wskazania jak ostatnie dziesięć lat wpłynęło na nasze rozumienie teorii i praktyki polityki gospodarczej. Kryzys finansowy z roku 2008 pokazał, że weryfikacji wymaga postrzeganie równowagi makroekonomicznej, która nie może sprowadzać się tylko do niskiej inflacji i zrównoważonego budżetu. Bardziej złożony charakter równowagi gospodarczej wymaga nowego spojrzenia na rolę banku centralnego, który jest podstawową instytucją polityki makroekonomicznej. Władze monetarne mają przed sobą nowe cele przy jednoczesnym spadku skuteczności klasycznych instrumentów takich jak stopa procentowa czy poziom rezerw obowiązkowych w bankach.

⁸⁰⁸ Ostatnie badania raczej wskazują, że dostosowanie fiskalne może mieć skutki ekspansywne i lepsze efekty daje korekta strony wydatkowej niż dochodowej budżetu, zob. Alesina A., Favero C., Giavazzi F., Austerity: When It Works and When It Doesn't, Princeton University Press 2019

⁸⁰⁹ Malinowski G., Nierówności i wzrost gospodarczy. Sojusznicy czy wrogowie? PWN, Warszawa 2016

⁸¹⁰ Barro R., Inequality and Growth in a Panel of Countries, *Journal of Economic Growth*, March 2000, Volume 5, Issue 1, pp 5–32

⁸¹¹ Ostry J. D., Berg A., Inequality and Unsustainable Growth; Two Sides of the Same Coin?, IMF Staff Discussion Notes 11/08, International Monetary Fund.

⁸¹² Kumhof M., Rancière R., Winant P., Inequality, Leverage, and Crises, *American Economic Review*, 2015, 105 (3): 1217-45.

Wdrożenie nowych metod działania banków centralnych takich jak ujemne stopy procentowe czy duża skala ekspansji monetarnej mają swoje wyraźne ograniczenia i wciąż nie do końca rozpoznane skutki uboczne.

Podobnie dużo niepewności widać pod stronię polityki fiskalnej, której znaczenie powinno się zwiększać wobec ograniczonej skuteczności instrumentów monetarnych. Tutaj także sporo jest niewiadomych przede wszystkim na skutek zmiennych nastrojów na rynkach finansowych, które poprzez wyznaczanie notowań długu poszczególnych krajów, w dużej mierze decydują o kształcie budżetów publicznych.

Nie ma natomiast wątpliwości, że narastające w wielu gospodarkach nierówności dochodowe i majątkowe stanowią problem nie tylko społeczny i polityczny, ale także wprost zagrażają stabilności ekonomicznej.

Mamy więc do czynienia ze swoistym paradoksem. Z jednej strony, kryzys finansowy wymusił aktywne zaangażowanie się państwa w procesy rynkowe. Z drugiej jednak strony, aktywność instytucji publicznych wykazała, że zasadnicze cele stawiane przed polityką gospodarczą wymagają weryfikacji, podobnie jak skuteczność instrumentów, jakimi dysponują rządy i banki centralne.

Literatura:

- Alesina A., Favero C., Giavazzi F., *Austerity: When It Works and When It Doesn't*, Princeton University Press 2019
- Bańbuła P., *Polityka makroostrożnościowa: przesłanki, cele, instrumenty i wyzwania*, Materiały i Studia nr 298, NBP 2013
- Barro R., *Inequality and Growth in a Panel of Countries*, Journal of Economic Growth, March 2000, Volume 5, Issue 1, pp 5–32
- Bhandari P., Frankel J., A., *Nominal GDP Targeting for Developing Countries*, NBER Working Paper No. 20898, January 2015
- Blanchard O., Dell'Ariccia G., Mauro P., *Rethinking Macroeconomic Policy*, Staff Position Note No. 2010/03, International Monetary Fund, 2010
- Blanchard O., J., Summers L., H., *Rethinking Stabilization Policy: Evolution or Revolution?*, NBER Working Paper No. 24179 December 2017
- Garín J., Lester R., Sims E., *On the Desirability of Nominal GDP Targeting*, NBER Working Paper No. 21420, July 2015
- Kumhof M., Rancière R., Winant P., *Inequality, Leverage, and Crises*, American Economic Review, 2015, 105 (3): 1217–45
- Kurowski Ł., *Stabilność finansowa a polityka pieniężna po globalnym kryzysie finansowym*, Ekonomista 2019 nr 4, s. 414
- Malinowski G., *Nierówności i wzrost gospodarczy. Sojusznicy czy wrogowie?* PWN, Warszawa 2016
- Mishkin F., S., *Monetary Policy Strategy: Lessons from the Crisis*, NBER Working Paper No. 16755, February 2011
- Ostry J., D., Berg A., *Inequality and Unsustainable Growth; Two Sides of the Same Coin?*, IMF Staff Discussion Notes 11/08, International Monetary Fund
- Ramey V., *Ten Years after the Financial Crisis: What Have We Learned from the Renaissance in Fiscal Research?* Journal of Economic Perspectives 2019, 33 (2): 89–114.
- Reinhart C., R., Rogoff K., *Growth in a Time of Debt*, NBER Working Paper No. 15639, January 2010
- Rogoff K., *Dealing with Monetary Paralysis at the Zero Bound*, Journal of Economic Perspectives, Volume 31, Number 3, Summer 2017, Pages 47–66
- Rosati D., K., *Regulacje makroostrożnościowe a stabilność sektora bankowego*, Bank i Kredyt 45(4), 2014, 373–406

mgr Karolina Trzaska

Uniwersytet w Białymstoku

Ograniczenia rynku krajowego a dynamika branży (na przykładzie sektora obuwniczego)

Streszczenie

Celem artykułu było przedstawienie dynamiki polskiej branży obuwniczej i czynników determinujących jej rozwój od 1999 r. do 2018 r. Problemem poddanym analizie było zahamowanie dynamiki produkcji w pierwszym dziesięcioleciu, a następnie jej ponowne ożywienie. W latach 1999-2008 średnia roczna stopa wzrostu produkcji obuwia wyniosła w przybliżeniu –3,3%, a w okresie 2009-2018 r. osiągnęła wartość +2,1%.

W pierwszym dziesięcioleciu największym ograniczeniem handlu detalicznego w branży odzieżowo-obuwniczej był niedostateczny popyt, nadmierna konkurencja, duże obciążenia fiskalne na rzecz budżetu oraz wysokie koszty zatrudnienia. W drugim dziesięcioleciu bariery te były nadal aktualne, natomiast ich wpływ został nieco zredukowany za sprawą, m.in. postępu technologicznego, wzmożonej wymiany zagranicznej i rozwoju rynku e-commerce.

Słowa kluczowe: ograniczenia rynku, sektor obuwniczy, dynamika branży

LIMITATIONS OF THE DOMESTIC MARKET AND THE DYNAMICS OF THE INDUSTRY (on the example of the footwear sector)

Summary

The aim of the article was to present the dynamics of the footwear industry and the factors determining its development from 1998 to 2018 in Poland. In the first decade, production gradual decreased and the average annual growth rate of the footwear production was –3.3%. In the period of 2009-2018, dynamics was reversed. At that time, the production volume increased by +2.1% every year.

Period analysis showed that the biggest limitations of retail trade in the clothing and footwear industry were insufficient demand, excessive competition, high fiscal burden and high employment costs. From 2009 to 2018, these barriers were still significant, but their impact has been slightly reduced by technological progress, expansion and the e-commerce market.

Key words: [market restrictions](#), footwear sector, the dynamics of the industry

Wprowadzenie

Problemem poruszonym w artykule będzie dynamika polskiej branży obuwniczej w latach 1999-2018. Średnioroczna stopa wzrostu produkcji w obuwiu pierwszym dziesięcioleciu odnotowała wartość ujemną, z kolei w drugiej dekadzie była już dodatnia. Celem opracowania jest zobrazowanie tempa zmian sektora obuwniczego i czynników, które nieustannie wpływały na jego kondycję od 1999 r. do 2018 r.

Stan gospodarki każdego kraju determinowany jest szeregiem uwarunkowań ekonomicznych, społecznych, prawnych i politycznych. Analiza oddziaływania tych aspektów na branżę może być przeprowadzana od strony pozytywnej (przedstawiając działania stymulujące przedsiębiorczość) oraz negatywnej (wychodząc od czynników ograniczających rozwój). W niniejszym artykule badanie rozwoju branży zostanie przeprowadzone przez pryzmat utrudnień rynku krajowego.

Z uwagi na stopień agregacji danych przez Główny Urząd Statystyczny na temat branży obuwniczej, informacje prezentowane w niniejszej pracy zostaną miejscami rozszerzone o dane dotyczące szeroko pojętej branży tekstylnej oraz odzieżowo-obuwniczej.

Dynamika branży obuwniczej i jej zmienne

Branża obuwnicza, w segmencie handlu detalicznego, należy (tuż za odzieżą) do jednego z najważniejszych działów branży modowej. W 2017 r. przychody rynku obuwniczego wyniosły: w skali globalnej 311,2 mld euro, w Europie 95

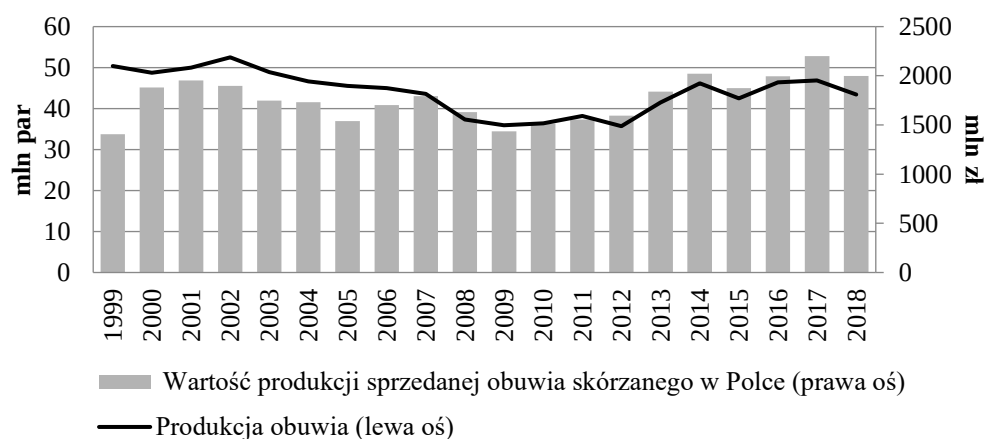
mld euro, a w Polsce 3,3 mld euro⁸¹³. Pod kątem rozmieszczenia zakładów obuwniczych w UE (na podstawie raportu za 2013 r.), Polska zajęła czwarte miejsce – koncentrując tym samym na swoim obszarze w przybliżeniu 8% przedsiębiorstw. Więcej firm zlokalizowanych było we Włoszech, Hiszpanii i Portugalii – gromadziły one łącznie około 71% zakładów segmentu obuwniczego w Europie⁸¹⁴.

Według klasyfikacji PKD (przedstawiającej dane produkcji obuwia na koniec 2018 r.) w rejestrze REGON zarejestrowanych zostało 3 440 przedsiębiorstw – z czego 90,5% firm zatrudniało do 9 pracowników, a jedynie 8 zakładów angażowało co najmniej 250 pracowników. Zatem należy wnioskować, iż jest to rozdrobniony rynek, a regulacje oddziałujące na sektor MSP są silnie skorelowane z kondycją polskiej branży.

Liczba sklepów obuwniczych na przestrzeni kilkunastu lat uległa znacznej redukcji. Najwyższa amplituda zmian została odnotowana w okolicach 2004 r. – gdyż zlikwidowano wówczas aż 2 189 placówek, lecz w następnym roku rynek powiększył się o 1 321 salonów sprzedażowych. Ponadto od 2008 r. liczba sklepów nieustannie spadała⁸¹⁵. Zmniejszenie liczby sklepów stacjonarnych nie oznaczało jednak kryzysu w branży, lecz stanowiło odzwierciedlenie zmieniających się trendów sprzedażowych na rynku. Istotnym czynnikiem wpływającym na dynamikę w tym zakresie był wzrost znaczenia handlu elektronicznego. Globalizacja i rozwój usług internetowych zintensyfikowały dynamikę branży, stając się strumieniem ułatwiającym szybsze nawiązywanie kontaktów handlowych oraz wpływającym na nasilenie konkurencji. Współcześnie można zaobserwować prawidłowość, iż zwiększanie udziału handlu zagranicznego w eksporcie coraz silniej partycypuje z wymianą online (cross-border e-commerce).

Popyt na rynku odzieżowo-obuwniczym był dość stabilny i na przestrzeni analizowanych dwóch dekad oscylował w granicach 5-6%. Miesięczny udział wydatków na ubiór (na 1 osobę) w 2018 r. wyniósł 4,9%. Z kolei podaż obuwia od 1999 r. ulegała znacznym przeobrażeniom, co zostało przedstawione na Wykresie 1.

Wykres 1. Dynamika przemysłu obuwniczego w Polsce



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Produkcja wyrobów przemysłowych w 2018 r.* GUS, Warszawa 2019 oraz *Rocznik Statystyczny Przemysłu w latach 2001-2000*, GUS, Warszawa 2000-2001.

W latach 2000-2009 odnotowano spadkowy trend produkcji obuwia. Średnia roczna stopa wzrostu produkcji od 1999 r. do 2008 r. wyniosła w przybliżeniu –3,3%. Po 2009 r. podaż butów zaczęła się zwiększać. Wartość sprzedanego obuwia skózanego, w analizowanym okresie, ulegała znacznym fluktuacjom. Jednak ogólny kierunek tendencji sprzedaży w sposób zbliżony korespondował z przebiegiem trendu wolumenu produkcji w danych dwóch dekadach. W drugim dziesięcioleciu skumulowany średni roczny wzrost wskaźnika sprzedaży i produkcji wyniósł kolejno 3,7% i 2,1%, co wskazuje na poprawę kondycji sektora.

Analizując zmiany cen obuwia na światowym, europejskim i polskim rynku od 2010 r. należy zauważyć, iż polskie buty były znacznie droższe niż średnio na świecie. W ostatniej dekadzie obuwie sportowe zyskało bardzo dużo na popularności (wychodząc z kanonu funkcjonalności i praktyczności w kierunku trendów modowych) – dynamikę tychże zmian odzwierciedla rosnący (niemalże w każdym roku) poziom cen, które w 2020 r. najprawdopodobniej wzrosną na polskim i europejskim rynku średnio o około 42,7% (w stosunku do 2010 r.). Względnie najmniejsza dynamika cen była

⁸¹³ Raport PKO – Branża obuwnicza. Wzrost znaczenia polskich producentów na świecie, Departament Strategii i Analiz Międzynarodowych, Warszawa 2018, s. 3.

⁸¹⁴ Report – European Footwear Sector: structure, social dialogue, future, IndustriAll European Trade Union, Belgium 2014, s. 16.

⁸¹⁵ Mały Rocznik Statystyczny Polski, ZWS, Warszawa z lat 2003 – 2010 oraz B. Sojkin, Zakupy w sklepach sieci detalicznych mieszkańców dużych miast w Polsce, „Handel wewnętrzny” 2016, nr 2, Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu, s. 378.

identyfikowana z obuwem tekstylnym, które było względnie najtańsze, lecz sukcesywnie zwiększało swoją wartość. W 2012 r. obuwie skórzane osiągnęło rekordowo wysoką cenę 82,5 euro za parę (choć przychody ze sprzedaży wzrosły jedynie o około 2,7%). W kolejnych latach ceny butów skórzanych systematycznie się zmniejszały, stając się od 2017 r. tańszym towarem niż średnio w Europie⁸¹⁶.

⁸¹⁶ *Społeczny i Środowiskowy Raport Europejskiego Przemysłu Skózanego*, COTANCE i IndustriAll European Trade Union, Belgia 2012, s. 10-11.

W wyniku szeroko zakrojonej analizy skonsolidowanych sprawozdań finansowych polskich firm obuwniczych oraz zmian zachodzących w gospodarce można wnioskować, iż rozwój branży obuwniczej w ostatnich latach był zasługą oddziaływania takich czynników, jak:

- poprawa podstawowych relacji kapitałowych (techniki, technologii i organizacji);
- liberalizacja handlu i zwiększenie udziału handlu zagranicznego w wymianie towarowej;
- internacjonalizacja przedsiębiorstw obuwniczych;
- strategia umacniania siły marek obuwniczych na rynkach Europy Środkowo-Wschodniej.

Wykres 2. Handel zagraniczny obuwem



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Rocznik Statystyczny Handlu Zagranicznego*, GUS, Warszawa z lat 2002-2018.

Według szacunków GUS w 2017 r. (w porównaniu z 1999 r.) import obuwia wzrósł ponad ośmiokrotnie, a eksport ponad pięciokrotnie. Natomiast saldo handlu zagranicznego w tym okresie zmniejszyło się o około 36,2%. W latach 1999-2017 skumulowany średni roczny wzrost importu wyniósł 11,7%, a eksportu 9,7%. Ekstrapolując linię trendu na kolejne lata, gdyby tempo zmian zachowało dotychczasową dynamikę, istnieje statystycznie szansa, że w 2020 r. wartości importu i eksportu powiększą się prawie 1,5 – krotnie (w stosunku do 2017 r.). Zwiększenie ilości sprowadzanych butów nastąpi najprawdopodobniej kosztem wolumenu produkcji. Jednak spadek ilości wytwarzanych butów nie będzie wysoki, gdyż de facto rosnący udział eksportu rekompensuje producentom kurczenie się popytu na rynku krajowym.

Ryzyko i ograniczenia w prowadzeniu działalności w branży obuwniczej

Kondycja polskiej branży obuwniczej w latach 90 XX wieku była bardzo słaba (w pierwszych trzech latach produkcja zmniejszyła się o ponad połowę). Przyczyną kryzysu był wówczas intensywny i często nielegalny import towarów z Azji oraz Włoch. Niekorzystne warunki tworzyła także nadwyżka pracowników w zakładach państwowych. W tym okresie polski przemysł nie mógł rozwijać produkcji przez eksport, gdyż technika, technologia, organizacja oraz całe wzornictwo było mało wydajne i niskiej jakości. Dopiero od 1994 r. odnotowano niewielką poprawę w zakresie wielkości produkcji, która dokonała się dzięki stopniowemu pokonywaniu barier rynkowych i rozbudowie sektora MSP⁸¹⁷.

Obecna sytuacja gospodarcza i wzmożony konsumpcjonizm sprzyjają rozwijaniu działalności w branży obuwniczej. Jednak obok czynników stymulujących rozwój nieustannie funkcjonują także ograniczenia.

Ryzyko z jakim współcześnie musi zmierzyć się firma obuwnicza dotyczy zarówno otoczenia wewnętrznego, jak i zewnętrznego. Do zewnętrznych zagrożeń można zaliczyć, m.in: pogorszenie się sytuacji ogólnogospodarczej kraju, fluktuację cen walut (w szczególności zmiany kursu dolara) oraz zmienność przepisów prawnych. Z kolei wewnątrz branży ryzykowne są aspekty związane z: utratą kadry zarządzającej czy też wzrostem cen surowców.

Wyżej wymienione rodzaje ryzyka włączają się do zestawu ograniczeń determinujących specyfikę prowadzenia działalności na rynku obuwniczym. W oparciu o analizę prospektów emisyjnych firm obuwniczych można dokonać klasyfikacji barier, z jakimi muszą zmierzyć się przedsiębiorstwa prowadzące działalność w danej branży. Wyróżniamy zatem ograniczenia tworzone przez:

- rynek (luka w popycie);
- gospodarkę (niepewność oraz zmiany koniunkturalne);
- rynek pracy (niedobór specjalistów i wysokie koszty zatrudnienia);
- konkurencję (silne współzawodnictwo na rynku wewnętrznym między przedsiębiorstwami krajowymi oraz napływającymi z zagranicy);
- zaopatrzenie (braki w surowcach z powodów poza finansowych);
- finanse (wysoki poziom odsetek, duże obciążenia fiskalne na rzecz budżetu, trudności w rozliczeniach z kontrahentami);
- inwestycje (brak środków na działalność usprawniającą, długi okres wnoszenia o udzielenie dotacji);

⁸¹⁷ E. Rydz, W. Szymańska, *Funkcjonowanie zakładów przemysłu obuwniczego regionu śląskiego w zmieniających się warunkach gospodarowania*, „Prace Komisji Geografii Przemysłu Polskiego Towarzystwa Geograficznego” 2002, nr 4, UP, Kraków, s. 44.

- podatki (złożone, zmienne i niespójne przepisy prawne);
- administrację (wysoki stopień biurokracji);
- wzornictwo przemysłowe (niedoinwestowanie w ten obszar działalności ze względu na brak realnych wyznaczników stopy ryzyka oraz zwrotu w połączeniu z wysokimi kosztami przedsięwzięcia);
- konsumentów (zmieniające się trendy modowe i przywiązanie do znanych marek);
- właściwości produktu (sezonowość);
- technologię (wysokie koszty mechanizacji i amortyzacja).

Ponadto sama wielkość parku maszynowego nie decyduje o efektywności produkcji. Zgodnie z Paradoksem Solowa – jednostronne inwestowanie w kapitał rzeczowy, które nie jest rekompensowane wzrostem kompetencji pracowników, może wręcz skutkować spadkiem produktywności.

Główny Urząd Statystyczny od 1993 r. przetwarza i publikuje dane koniunktury w handlu detalicznym. Statystyki przedstawione w Tabeli 1 bazują na wynikach ankietowych przeprowadzonych przez tę instytucję. GUS analizując próbę składającą się z 5 200 przedsiębiorstw reprezentujących handel detaliczny wyróżnia cztery podklasyfikacje, w tym m.in. analizowaną sekcję tekstyliów, odzieży i obuwiu. Zaprezentowany katalog utrudnień jest uniwersalnym zestawem barier, które z różną siłą oddziałują na przedsiębiorstwa także w innych branżach.

Tabela 1. Bariery handlu detalicznego tekstyliami, odzieżą i obuwiem [%]

Lata	Niedostateczny popyt	Powierzchnia sprzedażowa	Koszty zatrudnienia	Utrudnienia w uzyskaniu kredytu	Wysoki poziom odsetek	Duże obciążenia fiskalne na rzecz budżetu	Wysokie cła i inne obciążenia importowe	Nadmierna konkurencja na rynku	Trudności w rozrachunkach z kontrahentami	Brak barier
1999	60,9	13,6	31,5	4,5	7,9	41,4	2,3	67,7	7,4	3,7
2000	60,1	12,5	28,7	5,0	15,0	42,9	1,0	68,0	7,4	3,3
2001	60,3	10,1	35,6	9,6	19	49,3	2,4	67	10,3	1,5
2002	63,7	12,7	39,9	10,9	15,5	51	4,3	72,2	7,8	1,4
2003	62,4	12,6	42,2	14,6	11,9	43,3	6	83	6,6	2,5
2004	70,6	9,8	33,1	8,1	5	41,8	2,1	69,9	2,6	2,4
2005	67,8	6,6	60,5	11	9,2	45,9	0,9	61,1	12,9	5,4
2006	54,9	13,8	58,9	5,1	10,2	58,1	7,1	65,4	12,3	0,7
2007	41,2	11,4	61	7,5	8,3	55,4	3,6	64,4	9,8	3,4
2008	41	12,8	62,3	7,7	10,2	52,4	2,5	62,1	10,7	5,7
2009	57,8	12,1	41,6	16,4	12,4	41,3	7,9	61,9	7,8	5,2
2010	55,9	8,8	40,5	8,3	12,9	28,7	6,3	54,6	9,2	3,7
2011	54,4	10,2	44,1	8,3	15,3	37,1	8	48,3	12,9	9,1
2012	57,5	9,7	47,4	9,4	18,6	32,9	10,2	49,6	12,5	7
2013	59,5	9,3	47,8	7,9	16,2	32,6	8,6	51,8	9,2	4,1
2014	55	12,2	50,4	7,3	10,5	31,2	9,3	54	8,4	6,1

2015	52, 3	7,9	46, 6	3,7	9,6	33,9	9,6	55, 3	6,1	10, 5
2016	47, 3	8,1	46, 8	2,6	7,2	34,2	12,8	58, 5	5,4	12, 6
2017	53, 1	11, 1	42, 9	2,3	7,6	27,2	11,5	63, 5	3,6	10, 8
2018	50, 5	7,7	41	2,5	6,8	27	8,1	53, 2	3,9	11, 3

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Koniunktura w przemyśle, budownictwie, handlu i usługach 2000-2019*, GUS, Warszawa 2019.

Dynamika zmian wybranych ograniczeń rynkowych dla branży odzieżowo-obuwniczej dostarcza informacji, że spośród wyróżnionych przeszkód najmocniejszy wpływ na branżę ma niedostateczny popyt oraz nasilająca się konkurencja. Dużą przeszkodą w prowadzeniu działalności stanowi także wielkość kosztów zatrudnienia oraz wysoki poziom obciążeń finansowych na rzecz budżetu (choć w ostatnich latach deklarowany przez respondentów fiskalizm nieco osłabł na sile). Ponadto wśród ankietowanych przedsiębiorców negatywny czynnik, jakim jest niestabilność i brak przejrzystości w regulacjach prawnych, systematycznie rósł do 2017 r. i wówczas stanowił utrudnienie dla 39,6% respondentów. Jednak w 2018 r. zanotowano niewielką poprawę – koresponduje to ze znaczną redukcją liczby stron wydanych aktów prawnych, która w ciągu roku zmniejszyła się o 47% i wyniosła 14 641 stron maszynopisu⁸¹⁸.

Schumpeter pisał, iż w kontekście handlu detalicznego: *konkurencja, która jest istotna, nie jest tworzona z nowych sklepów tego samego typu, ale ma swoje źródło w pojawieniu się domów towarowych, domów sprzedaży wysyłkowej, sklepów sieciowych oraz supermarketów*⁸¹⁹. Obecnie współzawodnictwo jest intensyfikowane w miarę rozwoju społeczeństwa, kanałów dystrybucji, postępu technologicznego oraz dzięki wyższemu stopniu otwartości gospodarek. Zatem konkurencja zależy nie tylko od lokalizacji, ilości stacjonarnych punktów sprzedażowych i tradycyjnych technik handlowych, lecz jest stymulowana przez globalizację i rozwój rynku e-commerce. Większa liczba rozwiązań marketingowych, popularność marki i efekt skali to czynniki, które utrudniają małym firmom prowadzenie działalności pod własnym logiem oraz przemawiają za większą atrakcyjnością franczyzy. Do 2008 r. konkurencja hamowała rozwój działalności wśród około 68,1% respondentów, jednak w latach 2009-2018 grupa ta zmniejszyła się do średnio 55,1% osób.

Keynes głosił, iż popyt jest jednym z kluczowych czynników wzrostu gospodarczego. Z perspektywy przedsiębiorstwa również jest bardzo istotnym elementem przeświadcającym o jego kondycji. Zatem zaobserwowana luka w popycie stanowiła poważne ograniczenie w branży. Luka ta odzwierciedla dysproporcje wynikające z niedostosowania zapotrzebowania na towar z jego rzeczywistymi rozmiarami (na które składa się: produkcja, zapasy i import). Siła oddziaływania tego ograniczenia była nieco bardziej intensywna w pierwszym dziesięcioleciu. Jednak w skali dwudziestu lat bariera jaką stwarza niewystarczająca chłonność rynku była nieustannie aktualnym problemem.

Koszty zatrudnienia były przeszkodą dla średnio 45,1% respondentów. Pozapłacowe koszty pracy były i są nadal sporym utrudnieniem dla sektora MSP, ponieważ stanowią duże obciążenie finansowe dla pracodawców i tym samym oddziałują na dynamikę firmy i możliwości budowania potencjału konkurencyjnego na rynku. Ponadto na zmniejszenie liczby ofert pracy oraz obniżenie elastyczności zatrudnienia względem kosztów pracy wpływa także poziom ochrony zatrudnienia. Jednak bazując na danych z 2015 r. wysokość średniego kosztu zatrudnienia pracownika w Polsce (w branży obuwniczej) w porównaniu z krajami UE była stosunkowo niska, bowiem roczny koszt zatrudnienia pracownika w tej branży wyniósł w UE 17,8 tys. euro, przy czym w Polsce jedynie 8 tys. euro⁸²⁰.

Dominującym źródłem finansowania środków obrotowych analizowanych przedsiębiorstw były fundusze własne, które stanowiły niemal 3/4 kapitału przedsiębiorstwa. Pozostała część pochodziła najczęściej z kredytu kupieckiego. Mimo, iż wielu przedsiębiorców z sektora MSP narzeka na warunki kredytowe to zarówno dostęp, jak i koszt tego typu świadczeń nie wywierały zbyt dużego wpływu na nastroje podmiotów gospodarczych poddanych badaniom. Dlatego też możliwość uzyskania kredytu czy poziom odsetek nie stanowił dużego dyskomfortu, a tym samym wysokiego udziału w badanej próbie.

⁸¹⁸ *Legislacyjna burza słabnie. Barometr stabilności otoczenia prawnego w polskiej gospodarce*, Grant Thornton, 2019, s. 6.

⁸¹⁹ J. Schumpeter, *Capitalism, Socialism and Democracy*, Harper and Brothers, New York 1947, s. 85.

⁸²⁰ *Raport PKO: Branża obuwnicza...*, op. cit., s. 3-9.

Współcześnie umiejętność dostosowywania oferty do zmieniających się trendów sprzedażowych jest bardzo ważną cechą. Branża obuwnicza ze względu na sezonową specyfikę asortymentu i zmienność mody musi zmierzyć się z przeszkodą potrzeby częstej różnorodności oferowanych dóbr. Przedsiębiorstwa z większym kapitałem mają zatem lepszy potencjał do budowania konkurencyjności (poprzez szerszy asortyment produktów oraz większą rozpoznawalność marki).

Ograniczenia a rozwój – kierunki oddziaływania

Warto podkreślić, że zarówno dynamika ograniczeń, jak i rozwoju ma swoje granice. W analizowanych dwóch dekadach skala ograniczeń uległa zmniejszeniu, jednak nie oznacza to, że trudności przestały istnieć lub nie pojawiają się nowe. Za dynamiką sektora stoi wiele czynników, jak: kondycja i polityka gospodarki krajowej, konsumenci, rynek, środowisko, kapitał intelektualny, innowacyjność, technologia, rozwój sfery omnichannel, czy też stosunki z zagranicą.

W oparciu o dokonane badania oraz na podstawie analizy efektów działalności (zawartych w sprawozdaniach finansowych) przedsiębiorstw obuwniczych nasuwa się wniosek, iż aby przedsiębiorstwa mogły mierzyć się z wyzwaniami rynku i oczekiwaniami konsumentów zachodzi potrzeba: nieustannego różnicowania oferty, korzystania ze współczesnych dokonań technologicznych, akumulowania kapitału (materialnego i ludzkiego), inwestowania oraz właściwego doboru kierunków dywersyfikacji produkcji i rynków docelowych (m.in. w proporcji do potencjału ekonomicznego partnerów zagranicznych). Strategia kierunków ekspansji największych firm obuwniczych w Polsce (typu CCC SA) zakłada, iż wiodącą osią wzrostu są kraje Europy Południowo-Wschodniej i Środkowej. Jednak podążając za dynamiką rozwoju branży, aby rosnąca tendencja produkcji była kontynuowana przez następne dziesięć lat, zaleca się wychodzenie na rynki Europy Zachodniej oraz dalekowschodnie.

W kontekście zestawienia ze sobą pojęcia ograniczenia z rozwojem dostrzegalny jest pewien kontrast. Jednak analizując bariery polskiego rynku i dynamikę krajowej branży obuwniczej można zaobserwować także sprzyjające okoliczności, jakie tworzy potrzeba rozwoju w niedoskonałym oraz zmieniającym się środowisku. Przykładowo zauważalny dysonans między siłą przetargową dużych i małych przedsiębiorstw jest łagodzony przez wzrost popularności rynku e-commerce i rozwój innowacji. Innowacyjność jest tą cechą, która bierze się z potrzeby rozwoju i umożliwia pokonywanie ograniczeń rynku, bowiem wpływa pozytywnie na przedsiębiorstwa powodując: wzrost produktywności, redukcję kosztów oraz wzrost stopy zysku (co prowadzi do modernizacji działalności i redukcji zatrudnienia)⁸²¹. W ramach przełomowych dokonań innowacyjnych ostatnich lat w branży obuwniczej na uwagę zasługuje (wprowadzony w 2018 r. przez internetowy sklep e-obuwie.pl) *System esize.me* – skaner tworzący wirtualny model stopy w technologii 3D.

Podsumowując, ograniczenia nie zawsze hamują rozwój – owszem pojawienie się trudności w ujęciu krótkookresowym oraz średniookresowym (od kilku do kilkunastu lat) najczęściej powoduje zahamowanie dynamiki, lecz w perspektywie długofalowej poszukiwanie rozwiązania (w połączeniu z procesem rozwoju gospodarczego) najczęściej przyczynia się do poprawy tempa przemian w branży. Zatem nie należy patrzeć negatywnie i jednorozowo na aspekt heterogeniczności sił oddziałujących na przedsiębiorstwa. Zmieniające się środowisko rynkowe stymuluje zmiany. Większa aktywność w konsekwencji może stanowić podłoże do rozwoju, innowacyjności lub doprowadzić do selekcji nierentownych przedsiębiorstw.

Zakończenie

Procesy ekonomiczne, które determinują położenie jednostek gospodarczych mają na ogół charakter dynamiczny i zależą od splotu uwarunkowań wewnętrznych oraz zewnętrznych firmy. Na tempo rozwoju handlu oraz przemysłu wpływa potencjał produkcyjny i strategia przedsiębiorstw, a także wielkość popytu, ceny oraz polityka gospodarcza. Wobec tego istnieje ścisła współzależność między kondycją działów gospodarczych a środowiskiem rynkowym.

Analizując dynamikę branży obuwniczej w latach 1999-2018 można dostrzec, że na przestrzeni dwóch dekad występują dwa przeciwne trendy produkcji. W pierwszym dziesięcioleciu zanotowano spadek wolumenu produkcji, w skutek czego co roku wytwarzano przeciętnie o 3,3% mniej par butów niż w roku poprzednim. Natomiast w drugiej dekadzie trend produkcji był rosnący, a średnioroczna stopa wzrostu wyniosła około 2,1%. Z kolei popyt na obuwie był dość stabilny, choć w ciągu ostatniej dekady dokonała się istotna zmiana wzorców konsumpcji obuwia. Ceny butów tekstylnych i sportowych posiadały tendencję rosnącą, podczas gdy ceny obuwia skózanego od 2013 r. nieustannie spadały (stając się od 2016 r. statystycznie tańszym towarem niż obuwie sportowe w Polsce, a od 2017 r. bardziej konkurencyjnym cenowo wyrobem w porównaniu do średniej europejskiej).

Od 1999 r. do 2018 r. sektor obuwniczy przeszedł duże zmiany – poprawie uległa technika, technologia oraz organizacja (zarówno w dziale handlu, jak i produkcji). Liberalizacja handlu otworzyła branżę na rynki zagraniczne i umożliwiła stopniowe zwiększanie produkcji i sprzedaży. Duża konkurencja, niewystarczająca chłonność rynku krajowego oraz wysokie koszty zatrudnienia stanowiły jedno z najsilniejszych ograniczeń wśród polskich przedsiębiorców. Rozwój technik handlowych i marketingowych, innowacje, ekspansja oraz transfer wiedzy nieustannie budują podstawy do dalszego rozwoju branży.

⁸²¹ R. Ciborowski, *Instrumenty polityki innowacyjnej Unii Europejskiej i ich wpływ na działalność proinnowacyjną przedsiębiorstw*, „Optimum. Economic Studies” 2014, nr 6 (72), Uniwersytet w Białymstoku, s. 63.

Synteza analizy dynamiki skłania do dalszych rozważań nad kierunkiem rozwoju branży obuwniczej w stronę rynku e-commerce. Ponadto rozpatrywaną analizę środowiska rynkowego należałoby w kolejnym etapie rozszerzyć o ograniczenia z jakimi wiąże się większa liberalizacja handlu i funkcjonowanie przedsiębiorstw na rynkach międzynarodowych.

Bibliografia

1. Ciborowski R., *Instrumenty polityki innowacyjnej Unii Europejskiej i ich wpływ na działalność proinnowacyjną przedsiębiorstw*, „Optimum. Economic Studies” 2014, nr 6 (72), Uniwersytet w Białymstoku.
2. Dokument elektroniczny, tryb dostępu: [<https://stat.gov.pl/en/topics/business-tendency>, data wejścia: 20.08.2019].
3. *Koniunktura w przemyśle, budownictwie, handlu i usługach 2000-2019*, GUS, Warszawa 2019.
4. *Legislacyjna burza słabnie. Barometr stabilności otoczenia prawnego w polskiej gospodarce*, Grant Thornton, 2019.
5. *Mały Rocznik Statystyczny Polski*, ZWS, Warszawa z lat 2003 – 2010.
6. *Produkcja wyrobów przemysłowych w 2018 r.*, GUS, Warszawa 2019.
7. *Raport PKO: Branża obuwnicza. Wzrost znaczenia polskich producentów na świecie*, Departament Strategii i Analiz Międzynarodowych, Warszawa 2018.
8. *Report – European Footwear Sector: structure, social dialogue, future*, IndustriAll European Trade Union, Belgium 2014.
9. *Rocznik Statystyczny Handlu Zagranicznego*, GUS, Warszawa z lat 2002 – 2018.
10. *Rocznik Statystyczny Przemysłu w latach 2001-2000*, GUS, Warszawa 2000-2001.
11. Rydz E., Szymańska W., *Funkcjonowanie zakładów przemysłu obuwniczego regionu słupeckiego w zmieniających się warunkach gospodarowania*, „Prace Komisji Geografii Przemysłu Polskiego Towarzystwa Geograficznego” 2002, nr 4, UP, Kraków.
12. Schumpeter J., *Capitalism, Socialism and Democracy*, Harper and Brothers, New York 1947.
13. Sojkin B., *Zakupy w sklepach sieci detalicznych mieszkańców dużych miast w Polsce*, „Handel wewnętrzny” 2016, nr 2, Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu.
14. *Spółeczny i Środowiskowy Raport Europejskiego Przemysłu Skórzanego*, COTANCE i IndustriAll European Trade Union, Belgium 2012.

prof. dr hab. Andrzej Piotr Wiatrak

Uniwersytet Warszawski, Wydział Zarządzania, Katedra Teorii Organizacji i Zarządzania

REGIONALNE INTELIGENTNE SPECJALIZACJE JAKO INSTRUMENT ZARZĄDZANIA INNOWACYJNEGO

Streszczenie

Celem opracowania było przybliżenie istoty, celów i przesłanek przygotowywania regionalnych inteligentnych specjalizacji oraz ich roli w zarządzaniu innowacjami. Na treść opracowania składają się kolejno następujące zagadnienia: istota i cele regionalnych inteligentnych specjalizacji, wybór i przygotowywanie regionalnych inteligentnych specjalizacji oraz charakterystyka i ocena regionalnych inteligentnych specjalizacji w Polsce. Z analizy inteligentnych specjalizacji województw w Polsce wynika, że główną rolę mają te, które dotyczą bezpośrednio lub pośrednio jakości życia, a mianowicie ukierunkowane na: agrobiznes, biotechnologie, odnawialne źródła energii, ochronę środowiska i medycynę. Pozostałe inteligentne specjalizacje, z wyjątkiem technologii informatyczno-komunikacyjnych, rzadziej występują. Większość inteligentnych specjalizacji w poszczególnych województwach jest oparta na propozycjach unijnych.

Summary

The aim of the study was to present the essence, goals and premises for the preparation of regional smart specializations and their role in innovation management. The content of the study consists of the following issues: the nature and objectives of regional smart specializations, the selection and preparation of regional smart specializations and also the characteristics and assessment of regional smart specializations in Poland. The analysis of smart specializations of voivodships in Poland shows that the main role is played by those that directly or indirectly concern the quality of life, namely those focused on: agribusiness, biotechnologies, renewable energy sources, environmental protection and medicine. Other smart specializations, with the exception of information and communication technologies, are less common. Most of the smart specializations in voivodships are based on EU proposals.

Słowa kluczowe: polityka, strategia, organizacje, innowacje, region, specjalizacja, zarządzanie, partnerstwo.

Key words: policy, strategy, organizations, innovation, region, specialization, management, partnership.

Wprowadzenie

Wdrożone regionalne inteligentne specjalizacje (RIS3) są obecnie jednym z instrumentów oddziaływania na rozwój i przemiany strukturalne w Unii Europejskiej, warunkiem wstępnym otrzymania środków z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego. Strategie te opierają się na mocnych stronach i potrzebach danego regionu oraz partnerstwie zainteresowanych interesariuszy i wyznaczonych przez nich priorytetach rozwojowych. Ich celem jest uruchomienie czynników rozwoju, zastosowanie innowacji, przemiany strukturalne regionu i zwiększenie jego konkurencyjności.

Regionalne inteligentne specjalizacje przygotowują wszystkie regiony w UE, ale z różnym skutkiem. Strategie te opracowały wszystkie województwa w Polsce, ale nie zostały one szerzej – moim zdaniem – upowszechnione i w całości wdrożone. W związku z tym warto zastanowić się, co w tym zakresie można zmienić, aby podjęte działania sprzyjały budowaniu regionalnych inteligentnych specjalizacji oraz były istotnym czynnikiem ukierunkowania i wdrażania innowacji. Odpowiedź na to pytanie jest głównym celem pracy, a dodatkowym jest przybliżenie istoty, celów i przesłanek przygotowywania regionalnych inteligentnych strategii oraz ich roli w zarządzaniu innowacjami.

Omawiając tą problematykę ukazano kolejno następujące zagadnienia: istotę i cele regionalnych inteligentnych specjalizacji, wybór i przygotowywanie regionalnych inteligentnych specjalizacji oraz charakterystykę i ocenę regionalnych inteligentnych specjalizacji w Polsce.

Opracowanie zostało przygotowane na podstawie literatury przedmiotu, dokumentów programów rozwojowych Unii Europejskiej i Polski oraz własnych przemyśleniach autora. Podstawą wykonania były metody przetwarzania danych, tj. analiza i synteza oraz metody wnioskowania logicznego, a zwłaszcza indukcja.

Istota i cele regionalnych inteligentnych specjalizacji

Regionalne inteligentne specjalizacje są strategiami, które biorą pod uwagę wdrażanie innowacji w oparciu o posiadane zasoby, a zwłaszcza zasoby specyficzne, które pozwalają przygotować oryginalne produkty, ukierunkowane na zaspokojenie istniejących, jak i nowych potrzeb odbiorców. Ich celem jest prowadzenie działań na rzecz⁸²²:

- ustanowienia innowacji priorytetem dla wszystkich regionów,
- tworzenia i wdrażania strategii transformacji gospodarczej dopasowanych do ich zdolności, możliwości i potrzeb;
- uruchomienia inwestycji oraz procesów rozwojowo-innowacyjnych obszaru i zmiany jego struktury funkcjonalnej,
- rozwiązywania problemów gospodarczych, społecznych, środowiskowych, klimatycznych i energetycznych itd. regionu lub jego części,
- większego zaangażowania partnerów i tworzenia synergii poprzez ich współpracę.

„Strategia inteligentnej specjalizacji oznacza krajowe lub regionalne strategie innowacyjne ustanawiające priorytety w celu uzyskania przewagi konkurencyjnej poprzez rozwijanie i łączenie swoich mocnych stron w zakresie badań naukowych i innowacji z potrzebami biznesowymi w celu wykorzystywania pojawiających się możliwości i

⁸²² *Strategie innowacji krajowych/regionalnych na rzecz inteligentnej specjalizacji (RIS3),*

https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/smart_specialisation_pl.pdf, dostęp z 10.12.2014 r., s. 3.

rozwoju rynku w sposób spójny przy jednoczesnym unikaniu dublowania i fragmentacji wysiłków”⁸²³. Koncepcja regionalnych inteligentnych specjalizacji opiera się na połączeniu dwóch perspektyw wdrażania innowacji: sektorowej i regionalnej⁸²⁴. Perspektywa sektorowa wdrażania innowacji opiera się na⁸²⁵:

- poszukiwaniu specjalizacji na styku różnych sektorów gospodarczych, umożliwiających osiągnięcie unikalnej pozycji konkurencyjnej,
 - przewadze konkurencyjnej specjalizacji,
 - powiązaniu domeny specjalizacji z sektorem nauki i badawczo-rozwojowym oraz systemem instytucji wspierających,
 - zaangażowaniu partnerów w formułowanie pola specjalizacji i identyfikacji kluczowych proinnowacyjnych przedsięwzięć,
 - posiadaniu zasobów technologicznych, które będą sprzyjały rozpowszechnianiu się wiedzy i innowacji.
- Z kolei perspektywa regionalna wdrażania innowacji opiera się na⁸²⁶:

- endogenicznych zasobach obszaru, wynikających z jego tradycji, doświadczeń i przeszłości społeczno-gospodarczej itd., często o charakterze niematerialnym,
- specyficznych zasobach, związanych z danym terenem,
- komplementarności zasobów danego obszaru potrzebnych do rozwoju inteligentnej specjalizacji,
- sieci współpracy podmiotów w środowisku regionalnym.

Tabela 1. Zmiana paradygmatu rozwoju regionalnego w kierunku inteligentnych specjalizacji

Wyszczególnienie	Stary paradygmat	Nowy paradygmat
Podstawowa teoria	Teoria lokalizacji przemysłu, główne czynniki rozwoju są cechą regionu, np. koszty produkcji, dostępność do siły roboczej.	Teoria regionów uczących się, główne czynniki to zdolności, możliwości regionu w zakresie przyswajania, wykorzystania i tworzenia wiedzy.
Cel	Sprawiedliwość poprzez zrównoważony rozwój regionalny	Wzrost konkurencyjności i wartości, np. przedsiębiorczość, innowacje
Podstawa polityki	Czasowa równowaga w regionach słabiej rozwiniętych.	Wzmocnienie potencjałów we wszystkich regionach oddziałujących na wzrost konkurencyjności poprzez strategiczne programowanie regionalne, np. inteligentne specjalizacje
Działania	Podejście sektorowe z ograniczoną liczbą sektorów	Podejście projektowe oparte na ujęciu zintegrowanym i wszechstronnym z uwzględnieniem współpracy i relacji z otoczeniem (zintegrowane projekty rozwojowe).
Przestrzeń	Koncentracja na zacofanych, opóźnionych regionach administracyjnych.	Wszystkie regiony, ze szczególnym uwzględnieniem obszarów funkcjonalnych.
Podejście	Jednorodne.	Specyficzne dostosowanie do miejsca – place-based.
Koncentracja	Inwestycje zewnętrzne i transfery	Endogeniczne czynniki rozwoju i wiedza.
Instrumenty	Oddziaływanie bodźcowe przez subsydiowanie i pomoc państwa skoncentrowaną na infrastrukturze technicznej i przedsiębiorstwach.	Programy rozwoju oparte na różnych inwestycjach w sferze twardej i miękkiej, np. rozwój przedsiębiorczości, rynek pracy, infrastruktura.
Aktorzy /organizacje	Zarządzanie centralne z przesuwaniem kompetencji z góry na dół	Polityka oparta na współpracy na różnych poziomach zarządzania z różnymi aktorami
Rezultat	Ewaluacja ex post, mierzalność wyników	Ewaluacja ex ante, ewaluacja ex post wobec trudności w mierzeniu efektów

⁸²³ Tamże, s. 7.

⁸²⁴ Nowakowska A., *Inteligentne specjalizacje – nowa architektura regionalnej polityki innowacyjnej*, Studia Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN, 2016, nr 170, s. 312-314.

⁸²⁵ Tamże.

⁸²⁶ Tamże.

Tabela 1 przedstawia różnice w podejściu do rozwoju regionalnego, które sprzyjają wypracowaniu inteligentnych specjalizacji. Nowy paradygmat rozwoju regionalnego ma charakter bardziej jakościowy, co znajduje odzwierciedlenie w przygotowaniu inteligentnych specjalizacji⁸²⁷. Po pierwsze uwzględnia, że podstawą ich przygotowania jest wiedza oraz programy sprzyjające jej tworzeniu i wykorzystaniu. Po drugie – opiera rozwój przede wszystkim na czynnikach wewnętrznych. Po trzecie – postuluje wzmocnienie potencjału rozwoju wszystkich regionów, nie tylko „zacończonych”, a ponadto nie tylko czynników materialnych, ale także pozamaterialnych. Po czwarte – szerzej zwraca uwagę na współpracę, przy czym w pierwszej kolejności na współpracę wewnętrzną (w ramach regionu), a w drugiej – na współpracę z otoczeniem. I po piąte – jest przesunięcie z ewaluacji ex post na ewaluację ex ante, a wraz z tym szersze ujęcie uwarunkowań w przyszłości oraz ich wpływu na realizację przyjętych planów.

Koncepcje inteligentnej specjalizacji są inteligentne co najmniej z następujących przesłanek⁸²⁸. Po pierwsze wynikają one ze współpracy różnych grup interesariuszy, w tym interesariuszy lokalnych. Po drugie wypracowanie tych strategii odbywa się poprzez oddolne uczenie się. Po trzecie tworzone są warunki wspierania ich opracowania i rozwoju poprzez zapewnienie odpowiedniej informacji i infrastruktury. Po czwarte sprzyjają wdrażaniu różnego rodzaju innowacji i stymulują inwestycje sektora prywatnego. I wreszcie po piąte wszystkie te działania odbywają się w konkretnym środowisku, które ma własne cele, dlatego też wymaga realistycznego podejścia przy ich opracowywaniu, uwzględniającego lokalne atuty i możliwości oraz konkurencyjność otoczenia. Takie podejście wynika z tego, że przy ich przygotowaniu uwzględnia się partnerstwo interesariuszy (zwłaszcza najważniejszych) i różne polityki (np. innowacyjną, inwestycyjną, zatrudnienia, ekologiczną itd.). Ponadto są one oraz ukierunkowane na wykorzystanie globalnych przewag konkurencyjnych⁸²⁹.

Reasumując regionalne inteligentne specjalizacje mogą być koncepcją wdrażania polityki innowacyjnej, jeśli dobrze będą przygotowane i opierały się na co najmniej na następujących czynnikach:

- zasobach danego regionu,
- obszarach jego przewagi konkurencyjnej, a zwłaszcza komparatywnej,
- regionalnych partnerach i ich współpracy,
- wykorzystaniu publicznego wsparcia.

Wybór i przygotowywanie regionalnych inteligentnych specjalizacji

Jeśli regionalne inteligentne specjalizacje mają spełniać wymogi, dla których zostały określone i wybrane, to muszą być starannie przygotowane, w oparciu o uzgodnione założenia i metodykę. Przygotowanie może przebiegać w różny sposób, w zależności od określenia, kto przygotowuje RIS3 w danym regionie i jakie ma uprawnienia decyzyjne w tym zakresie. Podstawowe metody przygotowania regionalnych inteligentnych specjalizacji mogą być takie same, jak regionalnych i lokalnych strategii rozwojowych, tj.⁸³⁰:

1. Metoda polityczna (odgórna), w której podstawową rolę odgrywają Sejmik Województwa i Zarząd Województwa, określając zasady wyboru RIS3 i ich zakres. Prace te mogą być wykonywane samodzielnie w ramach tych instytucji, ale też mogą być zlecane na zewnątrz ekspertom. Podkreślić należy, że eksperci mają moc merytoryczną, a nie decyzyjną, wskazując na określony wybór, ale najczęściej – przy metodzie politycznej – w ramach przyjętego systemu wartości w danej instytucji. Metoda polityczna wyboru RIS3 nie zapewnia uspołecznienia wyboru, ale w przypadku małego zaangażowania społecznego może być stosowana. Jeśli zachodzi konieczność jej stosowania, to powinna być wprowadzana łącznie z narzędziami aktywizacji i mobilizowania społeczności danego regionu, a zwłaszcza przedsiębiorców.

⁸²⁷ Por. Foray D., *Understanding Smart Specialization*, [w:] *The Questions of R&D Specialization: Perspectives and Policy Implications*. Institute for Perspective Technological Studies – Joint Research Centre, Seville 2009. S. 19 i następne oraz Kardas, M., *Inteligentna specjalizacja – (nowa) koncepcja polityki innowacyjnej*, Optimum. Studia Ekonomiczne, 2011, nr 2 (50), s. 121 i następne.

⁸²⁸ *Przewodnik Strategii Badań i Innowacji na rzecz inteligentnej specjalizacji (RIS 3)*, Urząd Publikacji Unii Europejskiej, Luksemburg 2012, s. 17-18.

⁸²⁹ Dziemianowicz W., Szlachta J., Peszat K., *Potencjały rozwoju i specjalizacje polskich województw*, Geoprofit, Warszawa 2014, s. 20.

⁸³⁰ Wiatrak A. P., *Strategie rozwoju gmin wiejskich. Podstawy teoretyczne, ocena przydatności i znaczenie w przemianach strukturalnych obszarów wiejskich*, Wyd. Instytutu Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN, Warszawa 2011, s. 47-51.

2. Metoda partnerska (społeczna, oddolna), która polega na uczestniczeniu społeczeństwa w przygotowaniu regionalnych inteligentnych specjalizacji. Uczestniczenie to obejmuje przede wszystkim zbieranie informacji i wypowiedzi zainteresowanych dotyczących RIS3, opiniowanie i wyrażenie akceptacji dla określonych rozwiązań itd. W metodzie tej występuje dwa rodzaje partnerstwa, tj. społeczne i instytucjonalne. Partnerstwo społeczne obejmuje społeczność w regionie (tj. mieszkańców i przedsiębiorców oraz organizacje społeczne, natomiast partnerstwo instytucjonalne obejmuje instytucje regionalne, które uczestniczą w tym dialogu. Podejście to ma charakter twórczy i demokratyczny, ale może łączyć z trudnością wypracowania decyzji i brakiem kompromisu uczestników w procesie przygotowania i wyboru RIS3. W metodzie partnerskiej można skorzystać także z pomocy ekspertów dla przygotowywania propozycji RIS3, ale podstawowy układ decyzyjny stanowi społeczność regionu.
3. Metoda przedstawicielska, która łączy metodę polityczną i partnerską, najczęściej poprzez tworzenie komitetów na rzecz RIS3, które wypracowują wspólnie rozwiązanie. Komitety te skupiają przedstawicieli regionalnej władzy, podmiotów gospodarczych, organizacji społecznych, mieszkańców gminy itd., które są wyrazicielami interesów społeczności regionu.
4. Metoda strukturalna, łącząca regionalne inteligentne specjalizacje z planami rozwojowymi podmiotów gospodarczych w regionie. Dzięki temu jest możliwość wyznaczenia takich RIS3, które będą powiązane z ich realizacją. W tej metodzie wybór, przygotowanie i realizacja RIS3 są uzależnione przede wszystkim od aktywnych podmiotów gospodarczych, które mogą pełnić rolę liderów życia gospodarczego.
5. Metoda ekspercka, w której regionalne inteligentne specjalizacje są przygotowane w całości lub częściowo przez zewnętrznych uczestników (ekspertów lub facilitatorów). Ta metoda może być wykorzystywana w omówionych już podejściach przygotowania RIS3. Korzystanie z pomocy zewnętrznej wynika z tego, że przygotowanie społeczeństwa do opracowania RIS3 może być niewystarczające, tak samo jak i aktywność w tym zakresie. Zadaniem facilitatora i eksperta jest spojrzenie na problem – ponad ugruntowanymi już przekonaniem i układami, a następnie przekazanie najlepszych sposobów jego rozwiązania, które będą składały się na cele i zadania regionalnych inteligentnych specjalizacji. Rolą zewnętrznych uczestników jest zatem wspomaganie procesów przygotowania RIS3, poprzez stwarzanie warunków do działania i aktywnego uczestnictwa w przebiegu poszczególnych etapów jej przygotowania.
6. Metoda mieszana, która jest połączeniem omawianych metod w różnym zakresie w zależności od przyjętego wyboru, a przede wszystkim od osób, które mają uprawnienia decyzyjne dotyczące wyboru i przygotowania regionalnych inteligentnych specjalizacji.

Każda z przedstawionych metod może być podstawą przygotowania regionalnych inteligentnych specjalizacji, ale z istoty RIS3 wynika, że najlepszą jest metoda partnerska, a następnie metoda przedstawicielska. Obydwie te metody są oparte na zaangażowaniu różnych grup interesariuszy. Stosowanie tych metod można połączyć na wykorzystaniu koncepcji⁸³¹:

- Modelu potrójnej helisy, w którym jest miejsce dla trzech grup uczestników, tj. administracji, nauki i biznesu;
- Modelu poczwórnej helisy, w którym jest miejsce dla czterech grup uczestników, tj. administracji, nauki, biznesu oraz społeczeństwa/mediów;
- Modelu pięciokrotnej helisy, w którym jest miejsce dla pięciu elementów, tj. administracji, nauki i biznesu, społeczeństwa/mediów i środowiska naturalnego.

Niezależnie jednak od wybranej metody należy przeprowadzić określone działania i czynności, które skończą się realizacją wybranych regionalnych inteligentnych specjalizacji. Odbyna się to w następujących etapach⁸³²:

1. Analiza regionalnego kontekstu i potencjału innowacji;
2. Określenia procesów w zakresie RIS3 i struktury zarządzania z udziałem różnych interesariuszy;
3. Wypracowanie wspólnej wizji regionu;
4. Wybór ograniczonej liczby priorytetów dotyczących rozwoju regionalnego;
5. Przygotowanie odpowiednich instrumentów polityki innowacyjnej i jej programów;
6. Przygotowanie i zintegrowanie mechanizmów monitorowania i oceny.

W poszczególnych etapach wyboru i przygotowania RIS3 wykorzystuje się różne metody analityczne, statystyczne, ilościowe i jakościowe stosowane w ekonomii, zarządzaniu, psychologii i socjologii. Przydatność poszczególnych metod zależy od danych, fazy i etapu przygotowania prac nad RIS3, ale także i zespołu dokonującego analizy i wyboru. Poszczególne metody są połączone ze sobą, dlatego trudno jest je rozdzielić, zwłaszcza jeśli chodzi o ich zastosowanie. Niemniej jednak ich celem jest wybór i przygotowanie regionalnych inteligentnych specjalizacji i to jest podstawą ich stosowania. Metody te można podzielić na następujące grupy:

⁸³¹ Por. Bojar M., Machnik-Słomka J., *Model potrójnej i poczwórnej helisy w budowaniu współpracy sieciowej dla rozwoju innowacyjnych projektów regionalnych*, Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej, seria: Organizacja i Zarządzanie, 2014, z. 76, s. 101-109.

⁸³² *Przewodnik Strategii Badań i Innowacji na rzecz inteligentnej specjalizacji (RIS 3)*, Urząd Publikacji Unii Europejskiej, Luksemburg 2012, s. 7.

1. Metody twórczego rozwiązywania problemów, tj. metody heurystyczne, takie jak: burza mózgów, grupowego ustalania priorytetów (nominalna) i moderacji wizualnej oraz metody synektyczne, takie jak analogie, metafory i benchmarking;
2. Metody analizy strategicznej – różne metody, wśród których na szczególną uwagę przy RIS3 zasługują: analiza SWOT, analiza PEST, zrównoważona karta wyników, analiza kluczowych czynników sukcesu oraz cykl życia obszaru.
3. Metody wyboru regionalnych inteligentnych specjalizacji, którymi mogą być wymienione metody twórczego rozwiązywania problemów i metody analizy strategicznej, ale także szereg innych – łączących różne aspekty wyboru (ekonomiczny, środowiskowy i społeczny), a także sposób dochodzenia do niego. Tabela 2 zawiera metody, które mogą być pomocne przy wyborze RIS3, ale też wskazuje jakiego rodzaju mogą być tworzone kolejne ich zastosowania.
4. Metody projektowania i planowania, także zróżnicowane, ale przy wyborze i przygotowaniu RIS3 można wykorzystać metody prognostyczne, metody scenariusze, metody ekstrapolacji trendów, metody symulacji, a także metody bilansowe.

Różne metody wyboru i przygotowania RIS3, jak i ich łączenia, zwiększa możliwość poszukiwania rozwiązań nowych, oryginalnych, które mogą być podstawą rozwoju i specjalizacji danego regionu. W związku z tym należy popierać te poszukiwania, poczynając od zbierania informacji, poprzez ich analizowanie, a kończąc na wyborze, przygotowaniu i wdrażaniu regionalnych inteligentnych specjalizacji.

Tabela 2. Potencjalne metody wyboru inteligentnych specjalizacji

Analiza potencjału naukowego i technologicznego	Analiza wskaźników dotyczących działalności regionu w zakresie nauki i technologii, tj. zatrudnienie w jednostkach prowadzących badania, projekty badawcze, wyniki badań, patenty, inwestycje w B+R+I itd.
Poszukiwanie „klastrow”	Analiza regionu obejmująca określenie obszarów gospodarki, które wyróżniają się na tle innych obszarów w regionie (klastry) lub na tle innych regionów, takie jak: zatrudnienie, wartość dodana, udział w eksporcie, udział w PKB.
Foresight	Partycypacyjny proces poznania sił regionu wraz z kompleksową analizą i antycypacją przyszłych trendów z horyzontem czasowym 5-20 lat, formułowaniem strategicznej wizji i ustalaniem kierunków zmian oraz wytypowaniem sektorów z dużym potencjałem na rozwój w przyszłości.
Selekcja rynkowa	Stosowana w regionach o nierozpoznanych przewagach komparatywnych, polegająca na organicznym wyborze inteligentnych specjalizacji przez aktorów rynkowych stosujących metodę eksperymentu (wejścia i wejścia z rynku).
Selekcja konkurencyjna	Stosowany w rozwiniętych regionach, w których wiodącą rolę odgrywają firmy (lub grupy firm), które kształtują inteligentne specjalizacje poprzez konkurowanie z firmami (klastrami) z innych obszarów gospodarki o dostęp do finansowania.
Studia przypadków	Dogłębne studia przypadku istniejących grup przedsiębiorstw lub gospodarczych specjalizacji, które mają ujawnić połączenia między podmiotami (analiza łańcucha wartości) i umożliwić wybór branż o największym potencjale, np. wartości dodanej, udziale w PKB, kompetencji i kapitale ludzkim w branży.
Model grawitacyjny	Ukazuje rozmieszczenie silnych ośrodków lub obszarów potencjalnego rozwoju na poziomie subregionalnym, tj. powiatu, gminy, dzielnicy (ilościowa i jakościowa ocena siły sektora), a także może być pomocny w określaniu obszarów współpracy między regionami.

Zródło: Nazarko Ł., Inteligentne specjalizacje polskich regionów – przyczynek do ewaluacji, Przedsiębiorczość i Zarządzanie, 2014, t. XV, z. 8, cz. 1, s. 252.

Kolejnym etapem, po wybraniu i określaniu regionalnych inteligentnych specjalizacji, jest ich przygotowanie i wdrożenie. Odbywa się to różnymi drogami, ale najczęściej poprzez następujące narzędzia⁸³³:

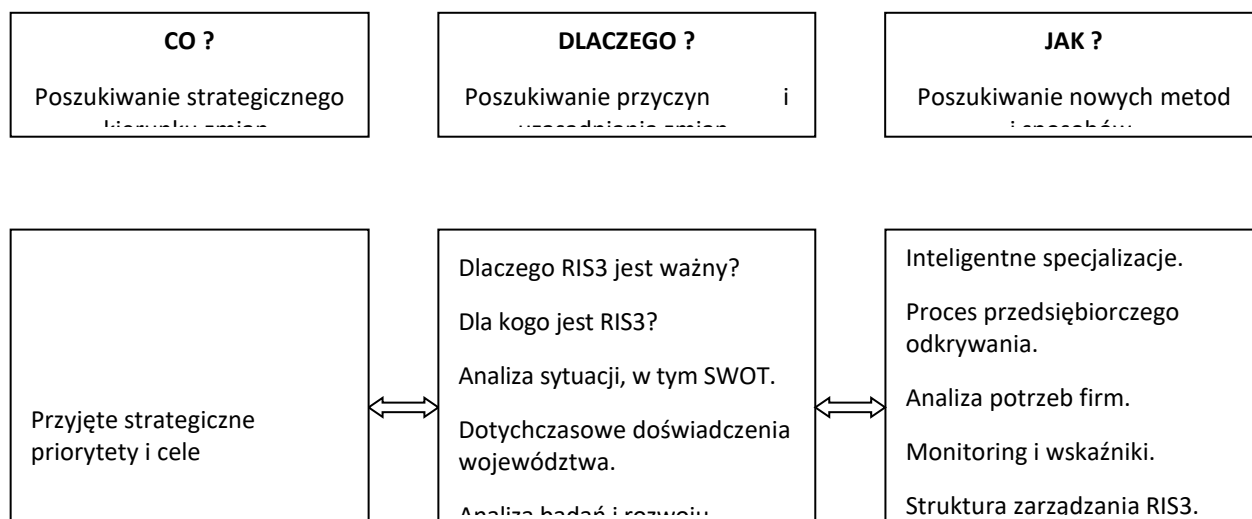
- strategie i programy rozwojowe,

⁸³³ *Przewodnik Strategii...*, wyd. cyt., s. 69 i następne.

- klastry,
- infrastruktura badawcza i parki naukowe,
- kluczowe technologie wspomagające,
- technologie informacyjne i telekomunikacyjne,
- kultura i branże kreatywne,
- innowacyjne zamówienia publiczne,
- otoczenie biznesu w sektorze MŚP przyjazne dla innowacji,
- współpraca między nauką a gospodarką,
- internacjonalizacja,
- „zielony” wzrost,
- innowacje społeczne.

Wymienione narzędzia mają różny charakter, ale na ogół są powiązane ze sobą, wzajemnie się dopełniając, dając w rezultacie efekt synergiczny. Podstawą ich są strategie i programy realizowane w danym regionie, określające kierunki jego rozwoju w oparciu o posiadane zasoby, w tym o zasoby specyficzne, specjalistyczne. Strategie i programy rozwojowe określają m. in. priorytety i cele realizowane w zakresie innowacji danym regionie, w tym inteligentne specjalizacje, a także ich wspomaganie. Aby w pełni wykorzystać te zasoby należy stosować różne narzędzia, poczynając od współpracy nauki, gospodarki i administracji w zakresie innowacji, poprzez publiczne wsparcie i stymulowanie innowacji (np. poprzez innowacyjne zamówienia publiczne), a kończąc na podejmowaniu działań na rzecz wdrożenia konkretnych rozwiązań (np. kluczowych technologii wspomagających poprzez internacjonalizację).

Rysunek 1. Ramy strategii RIS3 dla województwa świętokrzyskiego na lata 2014-2020+



Źródło: *Strategia badań i innowacyjności (RIS3). Od absorpcji do rezultatów – jak pobudzić potencjał województwa świętokrzyskiego 2014-2020+*, UM Kielce 2014, s. 7.

Rysunek 1 ukazuje ramy strategiczne RIS3 w województwie świętokrzyskim, zawarte w odpowiedzi na trzy pytania: jak, dlaczego i jak? Zadawanie pytań i udzielanie na nie odpowiedzi łączy się ze zbieraniem materiałów i danych, następnie ich analizowaniem, w tym z punktu widzenia przyjętego systemu wartości (tj. wizji, misji i celów strategicznych w zakresie RIS3), a także określeniem sposobu ich urzeczywistniania. Zwrócić tutaj należy uwagę na powiązanie poszczególnych elementów RIS3, w tym na strukturę zarządzania i sposób finansowania. Chodzi o to, aby przyjęte cele były realne, możliwe do zrealizowania w przyjętym okresie. Ponadto podkreślić należy potrzebę zwrócenia szczególnej uwagi na realność przyjętych planów w sferze publicznej, gdyż niestety wiele z nich jest tylko życzeniem. Najczęściej jest to następstwem braku narzędzi realizacji (zwłaszcza środków finansowych), ale też przyjęcia celów, które nie są połączone z zasobami i specyfiką regionu.

Charakterystyka i ocena regionalnych inteligentnych specjalizacji w Polsce

W tabeli 3 przedstawiono wykaz inteligentnych specjalizacji województw. Z analizy inteligentnych specjalizacji województw wynika, że:

- dominują RIS3 w zakresie odnawialnych źródeł energii, ochrony środowiska, biotechnologii, agrobiznesu i medycyny, które występują prawie we wszystkich województwach;
 - w kilku województwach przyjęto, że RIS3 obejmuje technologie informatyczno-komunikacyjne;
 - rzadziej występują specjalizacje dotyczące poszczególnych rodzajów przemysłu,
 - tak samo rzadko występują inteligentne specjalizacje województw w zakresie kultury, sztuki i przemysłów kreatywnych;
 - pojawiają się także specjalizacje dotyczące branży turystycznej, targowo-kongresowej, morskiej i logistyki
- Inteligentne specjalizacje w zakresie odnawialnych źródeł energii, ochrony środowiska, biotechnologii, agrobiznesu i medycyny występują – o czym był już mowa – prawie we wszystkich województwach. Te specjalizacje są ze sobą ściśle powiązane, a mianowicie łączy je jakość życia, na którą składają się produkcja żywności, środowisko i medycyna. Pozostałe RIS3 można traktować jako narzędzia ich realizacji, takie jak w przypadku :

- produkcji żywności: innowacyjne rolnictwo, przetwórstwo rolno-spożywcze, biogospodarka, biosurowce i żywność dla świadomych konsumentów oraz **żywność wysokiej jakości**;
- środowiska: zielona gospodarka, ekoinnowacje, energia zrównoważona, energetyka niskoemisyjna, ekonomia wody, opakowania przyjazne środowisku itp.;
- medycyny: zdrowie i jakość życia, medycyna i zdrowie, zdrowie i turystyka zdrowotna, bezpieczna żywność i żywienie oraz medycyna, farmacja i kosmetyki.

Przyjęcie inteligentnych specjalizacji w szeroko pojętym bloku jakość życia nie w pełni uwzględniała zasoby poszczególnych województw i ich specyfikę, a bardziej potrzeby w tym zakresie, jak przyjęcie zielonej gospodarki i medycyny w województwie śląskim. Także pozostałe inteligentne specjalizacje w większości mają charakter sprzyjający poprawie jakości życia, głównie poprzez różnego rodzaju innowacje w poszczególnych dziedzinach, a w szczególności w przemyśle. Przyjęcie technologii informacyjno – komunikacyjnych (ICT) jest ciekawym wyzwaniem, ale chyba nie do końca dostosowanym do posiadanych zasobów. Natomiast na uwagę zasługują RIS3 w województwach podkarpackim i warmińsko-mazurskim, które w pełni nawiązują do ich zasobów i aktywności w przyjętym zakresie, jak lotnictwo i kosmonautyka w województwie podkarpackim, a także ekonomia wody oraz drewno i meblarstwo w województwie warmińsko-mazurskim. Podkreślić należy, że w tych województwach wybrano najmniej inteligentnych specjalizacji, co w sumie może świadczyć, że mają taki charakter. W kilku województwach wybrano 7-8 inteligentnych specjalizacji i nawet jeśli są powiązane z zasobami, to trudno będzie je zrealizować ze względu na środki finansowe, ale także na intensywność zaangażowania władz w ich wdrażanie.

Tabela 3. Wykaz inteligentnych specjalizacji w poszczególnych województwach

Dolnośląskie	• branża chemiczna i farmaceutyczna; • mobilność przestrzenna; • żywność wysokiej jakości; • surowce naturalne i wtórne.	• produkcja maszyn urządzeń, obróbka materiałów; • technologie informacyjno – komunikacyjne (ICT).
Kujawsko-pomorskie	• zdrowa i bezpieczna żywność; • zdrowie i turystyka zdrowotna; • zaawansowane materiały i narzędzia; • transport i mobilność;	• dziedzictwo kulturowe i przemysły kreatywne; • ekoinnowacje; • technologie informacyjno-komunikacyjne (ICT); • automatyka przemysłowa.
Lubelskie	• biogospodarka; • medycyna i zdrowie;	• energetyka niskoemisyjna; • informatyka i automatyka
Lubuskie	• zielona gospodarka – ekoinnowacje; • zdrowie i jakość życia – ekorozwój;	• innowacyjny przemysł – zrównoważony rozwój; • współpraca i kooperacja żywnościowa
Łódzkie	• nowoczesny przemysł włókienniczy i mody (w tym wzornictwo); • zaawansowane materiały budowlane; • medycyna, farmacja, kosmetyki;	• energetyka, w tym odnawialne źródła energii; • innowacyjne-rolnictwo i przetwórstwo rolno-spożywcze; • informatyka i telekomunikacja.
Małopolskie	• nauki o życiu (life sciences); • energia zrównoważona; • technologie informacyjne i komunikacyjne • chemia;	• produkcja metali; • elektrotechnika i przemysł maszynowy; • przemysły kreatywne i czasu wolnego.
Mazowieckie	• bezpieczna żywność; • inteligentne systemy zarządzania;	• nowoczesne usługi dla biznesu; • wysoka jakość życia.

Opolskie	• technologie chemiczne (zrównoważone); • zrównoważone technologie budownictwa i drewna; • technologie przemysłu maszynowego i metalowego; • technologie rolno-spożywcze;	• technologie przemysłu energetycznego (w tym OZE, poprawa efektywności energetycznej); • procesy i produkty ochrony zdrowia i środowiska (life and environmental science) – specjalizacja potencjalnie inteligentna.
Podkarpackie	• lotnictwo i kosmonautyka; • jakość życia,	informacja i telekomunikacja (ICT).
Podlaskie	• przemysł rolno-spożywczy i sektory powiązane łańcuchem wartości; • ekoinnowacje, nauki o środowisku i sektory powiązane z nimi łańcuchem wartości;	• sektor medyczny, nauki o życiu i sektory powiązane łańcuchem wartości; • przemysł metalowo-maszynowy, szkodliwy i sektory powiązane łańcuchem wartości;
Pomorskie	• technologie offshore i portowo-logistyczne; • technologie ekoefektywne w produkcji, przesył, dystrybucji i zużyciu energii i paliw oraz w budownictwie;	• technologie interaktywne w środowisku nasyconym informacyjnie; • technologie medyczne w zakresie chorób cywilizacyjnych i okresu starzenia.
Śląskie	• energetyka (w tym OZE); • technologie informacyjne i komunikacyjne; • medycyna;	• zielona gospodarka; • przemysły wschodzące.
Świętokrzyskie	• zasobooszczędne budownictwo; • przemysł metalowo-odlewniczy; • nowoczesne rolnictwo i przetwórstwo spożywcze;	• turystyka zdrowotna i prozdrowotna; • branża targowo-kongresowa; • technologie informacyjno – komunikacyjne • zrównoważony rozwój energetyczny.
Warmińsko-mazurskie	• ekonomia wody, • żywność wysokiej jakości.	• drewno i meblarstwo
Wielkopolskie	• biosurowce i żywność dla świadomych konsumentów; • wnętrza przyszłości;; • rozwój oparty na ICT.	• przemysł jutra; • wyspecjalizowane procesy logistyczne; • nowoczesne technologie medyczne;
Zachodnio-pomorskie	• zaawansowane wyroby metalowe; • produkty drzewno-meblarskie; • opakowania przyjazne środowisku; • multimodalny transport i logistyka; • produkty oparte na technologiach	• wielkogabarytowe konstrukcje wodne i lądowe; • produkty inżynierii chemicznej i materiałowej; • nowoczesne przetwórstwo rolno-spożywcze; • informacyjnych.

Źródło: Zestawiono na podstawie inteligentnych specjalizacji poszczególnych województw.

Przyjęte regionalne inteligentne specjalizacje w Polsce wpisują się w pełni wymagania unijne⁸³⁴, zwłaszcza dotyczące jakości życia, a także zrównoważonej gospodarki. Tak samo większość RIS3 w województwach nawiązuje do specjalizacji krajowych, chociaż przyjęto zasadę, że Krajowe Inteligentne Specjalizacje (KIS) nie są nadrzędne względem RIS3⁸³⁵. Oznacza to, że województwa miały pełną samodzielność w ich wyborze i przygotowaniu, ale w małym stopniu skorzystały z tego wyboru. Podobieństwo RIS3 w województwach oznacza, że są one mało oryginalne. W związku z tym można postawić pytanie: czy są one inteligentne? Sądzę, że nie w pełni. Po pierwsze wynika to z podobieństwa RIS3 w województwach. Po drugie – z przyjęcia w większości województw zbyt dużej liczby RIS3. I po trzecie brakuje dostatecznego uzasadnienia ich wyboru. Niezależnie jednak od oceny wyboru inteligentnych specjalizacji w województwach należy przyznać, że wiele z nich jest powiązane z zasobami wytwórczymi, ale nie uwzględnia wszystkich uwarunkowań. I tak np. produkcja wysokiej jakości żywności w Polsce jest możliwa ze względu na niski stopień degradacji środowiska rolniczego w porównaniu z resztą UE, ale także ze względu na wykorzystanie nadwyżek zatrudnienia na wsi do pracochłonnych technologii rolnictwa i przetwórstwa ekologicznego. Jednakże jej wybór nie w pełni uwzględnia możliwość sfinansowania tej produkcji i przebudowy sektora rolnego, w tym poprzez fundusze unijne⁸³⁶.

⁸³⁴ Por. Baran A., Hajduk S., *Wybrane aspekty wdrażania inteligentnych specjalizacji w polskich regionach*, Przedsiębiorczość i Zarządzanie, 2014, t. XV, z. 8, cz. 1, s. 10-11.

⁸³⁵ Por. *Krajowa inteligentna specjalizacja (KIS)*, Ministerstwo Gospodarki, Warszawa 2014 oraz *Krajowe inteligentne specjalizacje*, Ministerstwo Gospodarki, Warszawa 2015.

⁸³⁶ Por. Wiatrak A. P., *Istota i cele krajowych i regionalnych inteligentnych specjalizacji w sektorze rolnym*, Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu, 2017, t. XIX, z. 5, s. 213-215.

Analizując inteligentne specjalizacje województw należy uwzględnić, że w dokumentach podkreśla się ich partnerskie przygotowanie. Z analizy dokumentów można sądzić, że

- proces konsultacji i partnerstwa w większości obejmował końcowe fazy przygotowania RIS3, natomiast w początkowych etapach często stosowano metodę polityczną i korzystano z opinii ekspertów;
- większość RIS3 zostało przygotowane metodą ekspercką lub ekspercko-polityczną;
- w nielicznych województwach, jak np. kujawsko-pomorskim, podstawą przygotowania RIS3 była metoda przedstawicielska, natomiast w województwie podkarpackim – RIS3 została przygotowana głównie przez pracowników Politechniki Rzeszowskiej.

Sądzę na podstawie przeprowadzonej analizy oraz po uwzględnieniu aktualnego kierunku polityki społeczno-ekonomicznej i środowiskowej, w tym zwłaszcza wytycznych i dyrektyw Unii Europejskiej, że najlepiej w te wymagania wpisuje się model pięciokrotnej helisy, w którym jest miejsce dla pięciu elementów, tj. administracji, nauki i biznesu, społeczeństwa/mediów i środowiska naturalnego. W związku z tym warto byłoby w dalszych działaniach na rzecz innowacji – nie tylko związanych z RIS3 – uwzględnić współdziałanie tych grup interesariuszy.

Zakończenie

Wdrażanie regionalnych inteligentnych specjalizacji jest koniecznością, jeśli chce się korzystać z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego. Polskie województwa rozumieją tę konieczność, czego wyrazem są przygotowywane RIS3, ale jednocześnie nie przeznaczają zbyt dużych środków na ich wdrażanie. Z analizy inteligentnych specjalizacji województw wynika, że dominują RIS3 w zakresie odnawialnych źródeł energii, ochrony środowiska, biotechnologii, agrobiznesu, medycyny i informatyczno-komunikacyjne, rzadziej występują specjalizacje dotyczące poszczególnych rodzajów przemysłu, a także w kulturze, sztuce i przemysłach kreatywnych. Pojawiają się także specjalizacje dotyczące branży turystycznej, targowo-kongresowej, morskiej i logistyki.

Większość RIS3 w poszczególnych województwach jest oparta na propozycjach unijnych. Tak samo podstawą działań innowacyjnych w Polsce są wytyczne i programy przygotowywane w Unii Europejskiej oraz wsparcie (w tym finansowe) kierowane na ich realizację. Działania innowacyjne dotyczą wszystkich sfer, nie tylko zagadnień technologicznych, ale także społecznych i środowiskowych. Duży i zróżnicowany zakres działań innowacyjnych wymaga, aby działania innowacyjne były prowadzone wspólnie przez różne rodzaje organizacji. Tymczasem w Polsce występuje zarówno niedostateczne partnerstwo w zakresie RIS3, jak i zaangażowania interesariuszy w tym zakresie. W związku z tym jest konieczne wspomaganie instytucjonalne, w tym edukacyjne partnerstwa dla innowacji i inteligentnych specjalizacji. Przy wsparciu publicznym partnerstwo na rzecz innowacji powinno być koordynowane przez organizacje publiczne.

Literatura

Baran A., Hajduk S., *Wybrane aspekty wdrażania inteligentnych specjalizacji w polskich regionach*, Przedsiębiorczość i Zarządzanie, 2014, t. XV, z. 8, cz. 1.

Bojar M., Machnik-Słomka J., *Model potrójnej i poczwórnej helisy w budowaniu współpracy sieciowej dla rozwoju innowacyjnych projektów regionalnych*, Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej, seria: Organizacja i Zarządzanie, 2014, z. 76.

Dziemianowicz W., Szlachta J., Peszat K., *Potencjały rozwoju i specjalizacje polskich województw*, Geoprofit, Warszawa 2014.

Foray D., *Understanding Smart Specialization*, [w:] *The Questions of R&D Specialization: Perspectives and Policy Implications*. Institute for Perspective Technological Studies – Joint Research Centre, Seville 2009.

Kardas, M., *Inteligentna specjalizacja – (nowa) koncepcja polityki innowacyjnej*, Optimum. Studia Ekonomiczne, 2011, nr 2 (50).

Nazarko Ł., *Inteligentne specjalizacje polskich regionów – przyczynek do ewaluacji*, Przedsiębiorczość i Zarządzanie, 2014, t. XV, z. 8, cz. 1.

Krajowa inteligentna specjalizacja (KIS), Ministerstwo Gospodarki, Warszawa 2014.

Krajowe inteligentne specjalizacje, Ministerstwo Gospodarki, Warszawa 2015.

Nowakowska A., *Inteligentne specjalizacje – nowa architektura regionalnej polityki innowacyjnej*, Studia Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN, 2016, nr 170.

Przewodnik Strategii Badań i Innowacji na rzecz inteligentnej specjalizacji (RIS 3), Urząd Publikacji Unii Europejskiej, Luksemburg 2012

Strategia badań i innowacyjności (RIS3). Od absorpcji do rezultatów – jak pobudzić potencjał województwa świętokrzyskiego 2014-2020+, UM Kielce 2014.

Strategie innowacji krajowych/regionalnych na rzecz inteligentnej specjalizacji (RIS3),
https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/smart_specialisation_pl.pdf, dostęp z 10.12.2014 r.

Wiatrak A. P., *Strategie rozwoju gmin wiejskich. Podstawy teoretyczne, ocena przydatności i znaczenie w przemianach strukturalnych obszarów wiejskich*, Wyd. Instytutu Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN, Warszawa 2011.

Wiatrak A. P., *Istota i cele krajowych i regionalnych inteligentnych specjalizacji w sektorze rolnym*, Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu, 2017, t. XIX, z. 5.

Wolniak R., *Inteligentne specjalizacje w województwie śląskim*, Systemy Wspomagania w Inżynierii Produkcji, 2016, z. 4 (16).

Urszula Żuławska⁸³⁷

POLSKA TRANSFORMACJA W ŚWIEŁIE KONCEPCJI PATH DEPENDENCE. PRZYKŁAD FINANSÓW PUBLICZNYCH.

Polish transformation in the light of the "path dependence" theory. The case of public finance.

Streszczenie

Koncepcja „path dependency” podkreśla ograniczenia, jakim podlega polityka społeczno-ekonomiczna ze względu nie tylko na stan wyjściowy systemu – w tym wypadku Polski w 1989 roku – ale także w wyniku przyjętych rozwiązań, które stworzyły i stwarzają sieci interesów. W przypadku polskiej transformacji tego typu podejście wydaje się być szczególnie uzasadnione w odniesieniu do sfery finansów publicznych, zarówno po stronie dochodowej, czyli przede wszystkim formowania i ewolucji systemu podatkowego, jak i po stronie wydatków, możliwości ich elastycznego kształtowania celem realizowania aktualnej strategii rozwojowej. Dotychczasowe analizy koncentrowały się raczej na zagadnieniu bieżącego nacisku grup interesów na politykę finansów publicznych, w niniejszym opracowaniu nacisk położony jest na ograniczenia w tym zakresie wywołane decyzjami z przed kilku do kilkudziesięciu lat. Wydaje się, że owo „pole manewru” w zakresie finansów publicznych ulega zacieśnieniu.

Słowa kluczowe: transformacja gospodarcza, nowa ekonomia instytucjonalna, zależność od ścieżki

Abstract

The idea of path dependence refers to the lock-in effects to which socio-economic policy is subject due to initial state of institutional system – in this case Poland in 1989 - as well as to the adopted solutions that created and create networks of interests. In the case of the Polish transformation, this type of approach seems to be particularly justified in relation to the sphere of public finances, both on the revenue side, i.e. primarily the formation and evolution of the tax system and on the expenditure side, the possibility of their flexible shaping in accordance with the actual development strategy. Previous analyzes focused rather on the issue of the current pressure of interest groups on public finance policy, in this study the focus is on the restrictions in this area caused by decisions from a few to several dozen years ago. This "room for maneuver" in public finance seems to be tightening.

⁸³⁷ Społeczną Akademię Nauk, zulawska@world.pl

Wstęp

Transformacja to przede wszystkim radykalna zmiana systemu instytucji, zarówno formalnych jak i nieformalnych, a więc przeciwstawienie się ścieżce zależności. Na ile było to możliwe w przypadku Polski przełomu XX i XXI wieku? Stan polskiej gospodarki w momencie przełomu był zły i nie widziano możliwości efektywnego wykorzystania istniejących zasobów czynników produkcji w ramach wcześniejszego systemu. Oznaczało to, iż instytucje formalne musiały nabrać nowego kształtu, odpowiedniego dla gospodarki rynkowej. Zmiany te mogły być jednak wprowadzane w różnym tempie (Kołodko, Owsiak), a docelowy model niejednoznaczny. Natomiast w sferze instytucji nieformalnych, choć dążono do zerwania z przeszłością, w rzeczywistości transformacja była i jest silnie uzależniona od ścieżki – trajektorii rozwojowej. Społeczeństwo obywatelskie, mimo ogromnych osiągnięć ruchu „Solidarności”, nie dysponowało okrzepniętymi instytucjami, natomiast pewne wartości zaszczerpione w poprzednim systemie, jak powszechne prawo do świadczeń socjalnych, edukacji i służby zdrowia oraz brak akceptacji dla dużego zróżnicowania dochodów były powszechnie akceptowane (Gruszevska). Celem niniejszego opracowania jest wskazanie, na ile zależność od ścieżki ujawniła się w czasie polskiej transformacji, zwłaszcza w sferze finansów publicznych.

Opracowanie opiera się na ujęciu kategorii zależności od ścieżki (path dependence) jakie nadaje mu nowa ekonomia instytucjonalna, a przede wszystkim C. D. North.⁸³⁸ Jest to ujęcie odmienne od ujęcia Davida czy Arthura⁸³⁹, odwołujących się przede wszystkim do rozwoju technologii, nawet szeroko rozumianej. Zastosowane ujęcie bierze pod uwagę nie tylko stan początkowy systemu instytucjonalnego, ale także wcześniejsze zaszczerpy, takie jak stan świadomości i wiedzy, jak też uzależnienie od wcześniej podjętych decyzji, które spowodowały powstanie trudno naruszalnych zależności sieciowych, związanych jednak raczej z ukształtowaną matrycą instytucjonalną i towarzyszącym mu systemem organizacyjnym, niż z systemami technologicznymi.

Jak podkreśla Murrell (2005) w początkowym okresie transformacji nowa ekonomia instytucjonalna nie była obecna w debacie publicznej, być może winę za ten stan ponosi presja czasu i palące problemy bieżące: zadłużenie, recesja, inflacja, bezrobocie – by wymienić tylko najważniejsze. Gdy pojawiły się prace analizujące pierwszy okres transformacji z punktu widzenia nowej ekonomii instytucjonalnej, skupiały się głównie na osiągnięciach w kreowaniu instytucji formalnych, przede wszystkim sfery politycznej i gospodarczej⁸⁴⁰. Polskę uznano za lidera przemian pośród krajów postsocjalistycznych i dopiero z czasem zaczęły ukazywać się opracowania wskazujące na zaniedbania w sferze polityki informacyjnej, a zarazem w kształtowaniu instytucji nieformalnych (Żukowski), zwracające uwagę na nieefektywność implantowanych bezpośrednio z krajów wysoko rozwiniętych instytucji (Murrell, Wilkin), negatywnych zjawisk społeczno-gospodarczych wynikających z nieefektywności instytucji (Kowalski i Wihlborg). Zaczęto zastanawiać się, czy drastyczne ograniczenie roli państwa nie przyczyniło się do zawyżenia kosztów transakcyjnych (Godłów-Legiędź, Dzionek-Kowalska 2010, Murrell). Niektóre publikacje wskazywały na wyższość chińskiej drogi transformacji – stopniowej i kontrolowanej przez państwo – nad szokowymi rozwiązaniami środkowoeuropejskimi (np. Legiędź T., Murrell).

Path dependence w poszczególnych okresach transformacji

Z punktu widzenia zależność od ścieżki polską transformację podzielić można na trzy zasadniczo różne okresy:

- okres początkowy, od rozmów okrągłego stołu po uchwalenie Konstytucji w 1997 roku;
- utrwalanie systemu, w tym starania o wstąpienie do Unii Europejskiej, jak też pierwszy okres przynależności do tego ugrupowania;

⁸³⁸ North pisał: „Trudność zasadniczej zmiany ścieżki jest oczywista i wskazuje, że proces uczenia się, dzięki któremu doszliśmy do dzisiejszych instytucji, ogranicza przyszłe wybory. (...) system przekonań, leżący u podłoża matrycy instytucjonalnej powstrzyma radykalną zmianę”. (North, 2014 ss.80-81)

⁸³⁹ Dzionek-Kozłowska tak streszcza wyniki ich badań: „w sytuacji istnienia kilku alternatywnych metod produkcji danego towaru nie zawsze wybierane były technologie najlepsze, tzn. pozwalające wytworzyć określone dobra najniższym możliwym kosztem. (...) wskazani autorzy doszli do wniosku, że w wielu takich sytuacjach kluczowe znaczenie mają, niemal całkowicie pomijane na gruncie ekonomii ortodoksyjnej, czynniki historyczne (wydarzenia czy decyzje podejmowane w przeszłości) oraz zjawiska przypadkowe” (Dzionek-Kozłowska 2009 ss.35)

⁸⁴⁰ Ciekawy przegląd kontrowersji wokół modelu transformacji, zatytułowany „Krytyka planu Balcerowicza w ujęciu Grzegorza Kołodki oraz Tadeusza Kowalika” przedstawił Rolski (2013).

Zależność od ścieżki systemu instytucji formalnych i nieformalnych, choć wzajem się warunkujących⁸⁴¹, była różna. W pierwszym okresie generalnym podejściem w zakresie instytucji formalnych była negacja instytucji pochodzących z poprzedniego okresu. To właśnie dążenie do odcięcia się, czasem za wszelką cenę, od wcześniejszych rozwiązań stanowiło o przewrotności zależności – negacja wcześniejszych rozwiązań była istotniejsza, niż efektywność rozwiązań nowych. Stąd ogromna niechęć do planowania, choćby przestrzennego, czy nadawanie niektórym pojęciom ekonomicznym nadzwyczajnych przymiotów⁸⁴². Mimo to, jak podkreśla wielu autorów, zaczynając od samego North'a, instytucji nie buduje się w próżni i tak też było w przypadku polskiej transformacji. Społeczeństwo było za demokracją, za wolnością organizowania się, słowa, religii; za niezawisłością państwa, ale przeciwko jego ingerencji w gospodarkę, którą utożsamiano z nieefektywnością systemu realnego socjalizmu, (co stworzyło przestrzeń dla skrajnie neoliberalnych rozwiązań i poważnie ograniczyło regulacyjne funkcje państwa), za prywatną własnością. Równocześnie powszechnie nie zdawano sobie sprawy z przywiązania do pewnych wartości odchodzącego systemu, nie do końca kompatybilnych z systemem rynkowym, zwłaszcza na niskim poziomie rozwoju gospodarczego: prawem do powszechnego dostępu do dóbr publicznych, takich jak opieka zdrowotna i edukacja. Łudzono się, że zmiana zabezpieczeń na starość z systemu repartycyjnego na kapitałowy zapewni co najmniej godziwe warunki życia emerytom. Natomiast raczej nie wyobrażano sobie radykalnego wzrostu zróżnicowania w podziale dochodu i majątku, choć odżegnywano się generalnie od „urawniłowki” wczesnego okresu gospodarki centralnie planowanej.

W sferze formalnych instytucji rynkowych, transformacja w pierwszym okresie polegała na imitacji, dość automatycznej, instytucji rynkowych z „Zachodu”. Niestety znajomość funkcjonowania instytucji rynkowych nie była zbyt głęboka, nie zdawano sobie sprawy, iż instytucje rynkowe w krajach wysoko rozwiniętych kształtowały się przez dziesięciolecia (North, 2014), co pozwalało na ich kolejne dostosowania. Raczej nie dysponowano wiedzą na temat różnic pomiędzy systemami gospodarczymi krajów zaawansowanych gospodarczo, ani z roli organizacji regulujących w poszczególnych wersjach systemu rynkowego. Zdawano sobie natomiast sprawę z twardych realnych ograniczeń (bieżącej sytuacji gospodarczej, sytuacji międzynarodowej), a w związku z tym z konieczności wprowadzenia rozwiązań akceptowalnych przez organizacje międzynarodowe, na których pomoc liczono.

Polska szybko stała się liderem w zakresie zmian w instytucjach formalnych: instytucjom politycznym przywrócono demokratyczną treść, stworzono formalne podstawy dla ochrony własności prywatnej, co było zresztą warunkiem napływu inwestycji zagranicznych, wyczekiwanym ze względu na załamanie gospodarcze. (Wilkin, Murrell). Przy braku wewnętrznych oszczędności ogromne nadzieje na przyspieszenie wzrostu gospodarczego i modernizację gospodarki wiązano z napływem bezpośrednich inwestycji zagranicznych, przymykając oczy – bardziej lub mniej świadomie – na negatywne skutki oparcia wzrostu gospodarczego na zewnętrznych źródłach finansowania. Starano się też szybko stworzyć podstawowe organy zapewniające funkcjonowanie rynku. Polska wyprzedziła inne kraje postsocjalistyczne w regulacji rynku papierów wartościowych: już w 1991 roku powołano Komisję Papierów Wartościowych i Giełdy (w 2007 roku przekształcona w Komisję Nadzoru Finansowego).

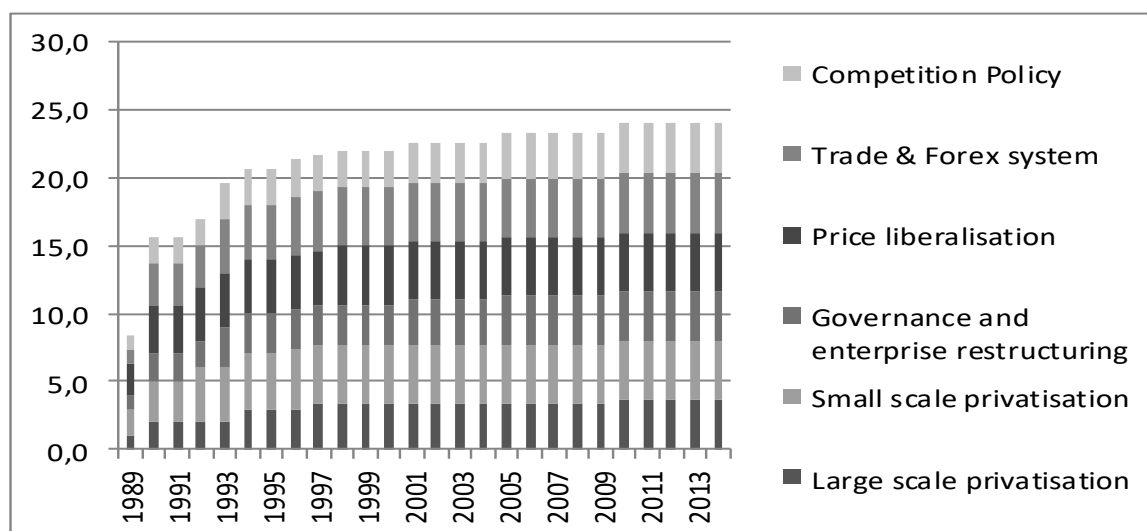
Przemiany własnościowe, choć w Polsce nie tak szybkie jak w innych krajach postsocjalistycznych, doprowadziły do powstania specyficznej struktury własności. Wcześniej istniejące przedsiębiorstwa państwowe musiały znaleźć sposoby na funkcjonowanie w systemie rynkowym, niezależnie od tego na jakim etapie przemian własnościowych się znalazły: zostały sprywatyzowane, przekształcone w spółki skarbu państwa czy też w spółki pracownicze. Postawiło je to w zupełnie nowej sytuacji, gdzie zamiast podporządkowania centralnemu rozdzielnikowi koniecznym stało się poszukiwanie kontrahentów i zawieranie kontraktów. Obok przekształcanych wcześniej istniejących firm na runku pojawiło się wiele nowych, zazwyczaj drobnych, bądź to wyłonionych w procesie prywatyzacji, bądź to nowopowstałych, konkurujących na rynku. Centralnym zagadnieniem stało się kształtowanie kosztów transakcyjnych, w Polsce wysokich w porównaniu z krajami gospodarczo bardziej zaawansowanymi (Godłów-Legiędź 2009). Inni badacze (Murrell) wskazują na szczególne trudności, na jakie napotykały firmy w Polsce – brak systemu instytucjonalnego wspomagającego egzekwowanie kontraktów. Pod tym względem firmy skazane były na bardzo niesprawnie działający system sądowiczy, lub na rozwiązania pozaprawne. Spowodowało to szerzenie się korupcji (Kowalski i Wihlborg, Murrell, Żukrowski), jak też przemocy.

Nasilenie przemian w pierwszym okresie transformacji obrazują wskaźniki publikowane przez Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju do 2014 roku.

⁸⁴¹ Szerzej na ten temat, w tym odwołując się do noblowskiego wykładu North'a, Godłów-Legiędź (2009).

⁸⁴² Prawo własności uzyskało w popularnym przekazie nawet status „świętego”. Por. <https://oko.press/swiete-prawo-wlasnosci/> dostęp 29.09.2019.

Wykres 1. Wskaźniki transformacji EBOR



Źródło: EBRD, <https://www.ebrd.com/what-we-do/economic-research-and-data/data/forecasts-macro-data-transition-indicators.html> dostęp: 17.06.2019 13.36

Wskaźniki transformacji dobrze odzwierciedlają nasilenie przemian w systemie instytucjonalnym, głównie instytucji formalnych, jakie miało miejsce na początku lat dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku. Zmiany w zakresie instytucji nieformalnych, w tym tworzenie „ładu korporacyjnego”, nie nadążały za tymi zmianami. Ukoronowaniem tego okresu było uchwalenie w 1997 roku Konstytucji RP, utrwalającej zmiany w systemie instytucji formalnych. Konstytucja gwarantowała także sprawiedliwość społeczną (art.2 Konstytucji RP). Interpretacja co rozumie się jako „sprawiedliwość społeczną”, jak też jej egzekwowanie, uwarunkowane były jednak przede wszystkim funkcjonowaniem instytucji społeczeństwa obywatelskiego, czego chyba w kolejnych latach zabrakło.

W okresie kontynuacji transformacji instytucje formalne umocniły się w swej nowej formie, zdecydowanie liberalnej, z niewielkim udziałem narzędzi regulacyjnych. W tym okresie istotny wpływ na kształtowanie instytucji formalnych miały starania o przystąpienie do Unii Europejskiej, zwłaszcza przyjęcie *acquis communautaire*, narzucających zachodnioeuropejskie rozwiązania prawne.

Znacznie gorzej przedstawiały się przemiany w zakresie instytucji nieformalnych. Udział instytucji społeczeństwa obywatelskiego był minimalny (Kowalik, Bugaj). Najpotężniejsza organizacja obywatelska dziesięciolecia poprzedzającego transformację - NSZZ Solidarność - stała się zasadniczym elementem systemu państwowego, niejako osierocając społeczeństwo, a przede wszystkim ludzi pracy. Ogólnie zmiany w instytucjach nieformalnych nie nadążały za zmianami w instytucjach i organizacjach sfery formalnej. Wprowadzone w drugiej fazie, w 1999 roku, cztery reformy (administracji zwana samorządową, oświaty, systemu emerytalnego i oświaty) zawiodły nadzieje zarówno społeczeństwa, jak i rządzących. To, iż tylko jedna z nich przetrwała, świadczy o poważnych błędach w ich przygotowaniu. Reforma która przetrwała, administracji, dość skutecznie odciąża administrację centralną od części zobowiązań związanych z zapewnieniem dostępu do dóbr publicznych, przerzucając zadania na barki samorządów lokalnych i nie zawsze zapewniając środki na ich realizację.

W okresie utrwalania przemian instytucjonalnych coraz powszechniejsze w społeczeństwie było przekonanie, iż najpierw koszty, a w późniejszym okresie korzyści z transformacji rozkładają się w społeczeństwie bardzo nierównomiernie (Bugaj, Kowalik). Natomiast organizacje państwowe, mające zapewnić efektywne funkcjonowanie rynku, a przede wszystkim chroniące prawa własności, pozostały w przeważającej mierze w swoim kształcie z końca lat dziewięćdziesiątych. Powstały jedynie nieliczne organizacje prywatne czy społeczne, samoorganizujące konsumentów i biznes, a mogące przez swoje działanie zmniejszyć koszty transformacji (Murrell). Instytucje prawa i organizacja sądownictwa także nie nadążały za wybitną „innowacyjnością” niektórych podmiotów gospodarczych, co prowadziło do szeregu nadużyć, tzw. afer. Niestety niektóre z nich wywodziły się bezpośrednio z instytucji państwowych (np. afera Funduszu Obsługi Zadłużenia Zagranicznego), a przeciąganie w czasie postępowań sądowych wskazywało na niewydolność systemu. Reasumując, w okresie do 2015 roku, czyli dość radykalnej zmiany politycznej, system instytucjonalny był niewrażliwy na sygnały płynące tak z rynku, jak i ze społeczeństwa i nie wykazywał skłonności do autokorekty. Szczególną uwagę zwracano na niejasność przepisów administracyjnych i nieskuteczność prawa, w znacznej mierze postrzegane i wykorzystywane przez społeczeństwo (Gruszewska, 2013).

To także swego rodzaju przejaw zależności od ścieżki, choć w tym wypadku dotyczy to bardzo krótkiego, z punktu widzenia tej koncepcji, okresu.

W ostatnich latach rządząca partia podjęła próbę zmiany części systemu instytucjonalnego: ograniczono niezawisłości systemu sądowiczego, zwiększono udział własności państwowej w gospodarce⁸⁴³, dokonano redystrybucji dochodów poprzez radykalne rozszerzenie świadczeń socjalnych, co niestety ogranicza możliwości ingerencji państwa na innych polach, o czym w kolejnym punkcie opracowania. Natomiast nie wydaje się, by mimo tych zmian, udało się zwiększyć zaufanie społeczeństwa do instytucji formalnych (Gruszevska 2017).

Zależność od ścieżki w sektorze finansów publicznych

Dla finansów publicznych transformacja oznaczała głębokie zmiany. Budżet państwa miał pełnić w nowym systemie niepomrotnie mniejszą rolę. W dodatku w momencie przełomu większość społeczeństwa polskiego była przekonana, iż własność państwowa w gospodarce prowadzi jedynie do niskiej efektywności i niepełnego wykorzystania czynników produkcji. Stąd prosty wniosek – im mniej państwa tym efektywniejsza gospodarka. Ten negatywny stosunek do państwa zaciążył na wprowadzanych rozwiązaniach instytucjonalnych dotyczących sektora finansów publicznych.

Zależność od ścieżki można obserwować zarówno po stronie dochodów jak i wydatków budżetu państwa. W sytuacji zdecydowanej niechęci do ingerencji państwa w gospodarkę należało się spodziewać zdecydowanego zmniejszenia poziomu budżetowej redystrybucji PKB. W pierwszych latach transformacji odziedziczony po poprzednim systemie dług (państwo musiało dodatkowo przejąć zobowiązania zagraniczne dawnych przedsiębiorstw państwowych) i towarzyszące transformacji załamanie gospodarcze utrudniło programowe cięcia w wydatkach. Podstawowym czynnikiem ograniczającym wydatki stał się po prostu brak środków na ich pokrycie.

Obok zmian w poziomie dochodów i wydatków budżetowych w relacji do PKB istotne z punktu widzenia tematu tego opracowania są także zmiany w strukturze tak dochodów jak i wydatków budżetowych, gdyż w znacznej mierze odzwierciedlają one zmiany instytucjonalne.

W początkowym okresie transformacji⁸⁴⁴ szacunkowy poziom dochodów budżetowych wynosił około 50% PKB w 1989 roku i w wyniku kryzysu transformacyjnego zmalał o około 10 punktów procentowych, przy równoczesnym zmniejszeniu tego agregatu o około 14% (Wernik). Wraz z przezwyciężeniem recesji poziom dochodów budżetowych powtórnie wzrósł, by od połowy lat 90tych, zgodnie z założeniami przebudowy systemu społeczno-gospodarczego, maleć do 2009 roku gdy osiągnęły minimalny poziom w relacji do PKB (36,6%). Kolejne lata to niewielki, ale systematyczny wzrost dochodów, do 2017 roku o 2 punkty procentowe. Zmiany w poziomie dochodów budżetowych w stosunku do PKB przedstawiono na wykresie 2. Łącznie dochody budżetowe zmalały na przestrzeni dwudziestolecia, dla którego dysponujemy porównywalnymi danymi, o 5 punktów procentowych, co przy ponad dwudziestokrotnym wzroście PKB w tym okresie oczywiście nie oznacza bezwzględnego zmniejszenia dochodów budżetowych, lecz ich wzrost (IMF Database).

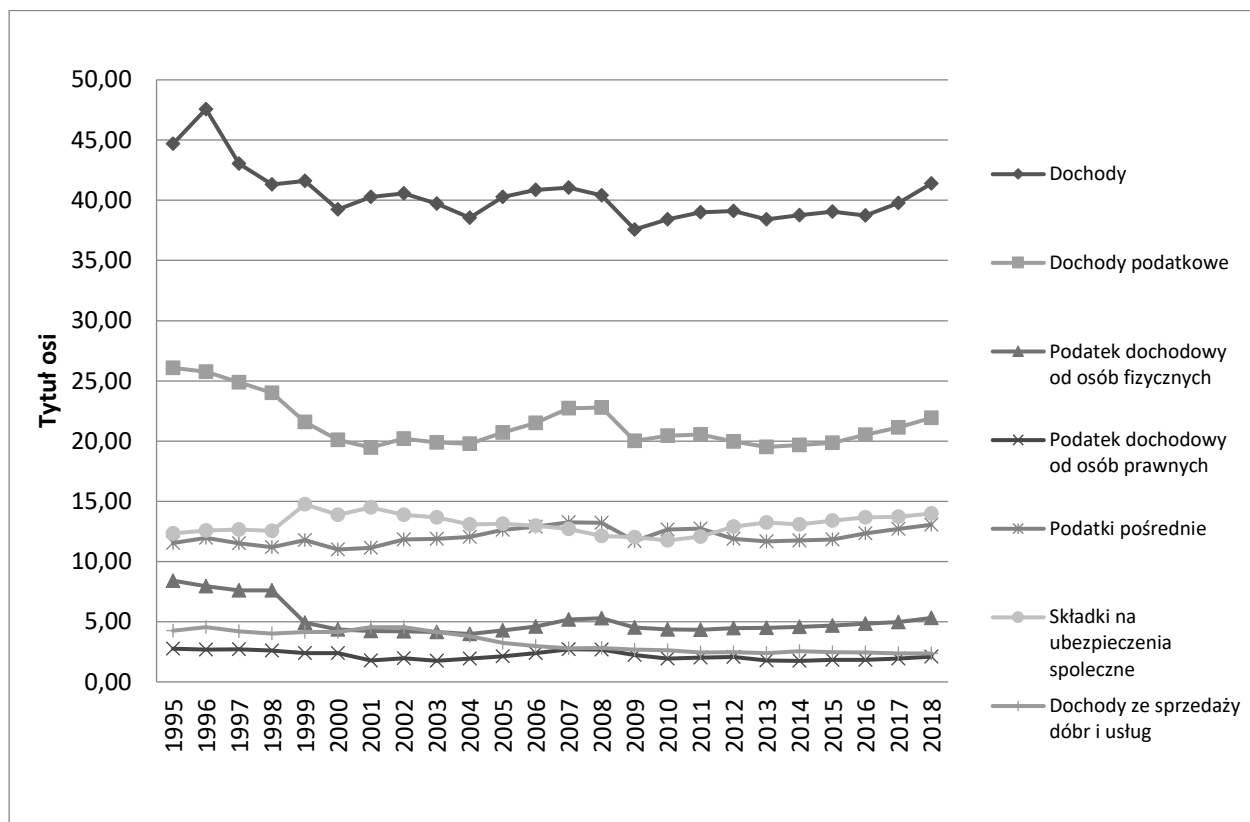
Transformacja wymagała nowego systemu generowania dochodów budżetowych, co przy zasadniczo negatywnym stosunku społeczeństwa do racjonalności dysponowania środkami publicznymi nie było proste. W poprzednim systemie głównym źródłem dochodów budżetu państwa był podatek dochodowy od przedsiębiorstw państwowych. Wobec postępującej prywatyzacji sektora produkcyjnego, polegającej zarówno na zmianie właściciela przedsiębiorstw państwowych, jak i na powstawaniu licznych nowych podmiotów prywatnych konieczna była zmiana systemu podatkowego. Dokonywano tej operacji w warunkach kryzysu, który dodatkowo ograniczył dochody z podatku od przedsiębiorstw państwowych. W dodatku przekształcający się aparat administracyjny, odpowiedzialny za pobór podatków, ceł i opłat administracyjnych działał niesprawnie.

Warto zaznaczyć, iż dokonująca się w warunkach kryzysu gospodarczego prywatyzacja przedsiębiorstw państwowych nawet w początkowym okresie transformacji generowała zaledwie około 10% całości dochodów budżetu państwa (IMF Database).

Wykres 2. Dochody budżetu państwa w relacji do PKB (%)

⁸⁴³ Zmiana struktury własności w niektórych przypadkach może mieć uzasadnienie gospodarcze

⁸⁴⁴ Ze względu na brak porównywalności danych PKB dla okresu do 1995 roku dane te przedstawiane są osobno.



Źródło: IMF Database, dostęp 23.01.2020

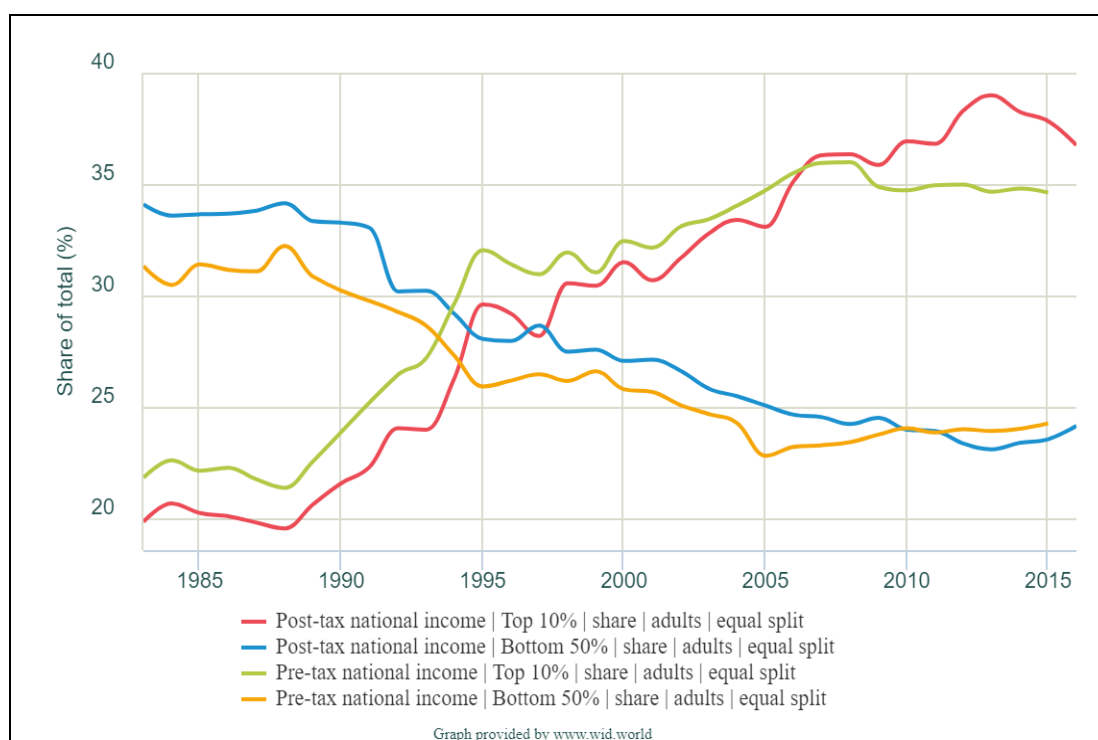
W 1991 roku wprowadzono podatek dochodowy od osób fizycznych i prawnych. Pierwszy z nich miał ogromne znaczenie dla tworzenia świadomości społeczno-gospodarczej Polaków. Podatek ten płacili prawie wszyscy dorośli obywatele, musieli zapoznać się z procedurami, nabrać świadomości, iż to nie tylko państwo ma obowiązki wobec obywatela, lecz także obywatel musi partycypować w utrzymaniu państwa. W 1993 roku podatek obrotowy zastąpiono podatkiem od wartości dodanej (typu VAT), który wraz z systemem akcyz z czasem stał się głównym źródłem dochodów podatkowych. System dochodów podatkowych nie uległ zmianom, natomiast dokonywano dość częstych korekt stawek i progów podatkowych, jak też możliwości odliczeń i zwolnień od podatku, co związane było zazwyczaj z bardziej napiętą (lata 1992-1993) lub swobodniejszą sytuacją budżetową. Te częste zmiany nie wzmacniały zaufania do systemu.

Z punktu widzenia analizy instytucjonalnej, a zwłaszcza zależności od ścieżki, wydaje się, że w drugiej połowie lat 90tych społeczeństwo doczekało się „potanienia” państwa. Nie do końca był to jednak efekt zamierzony przez władze, nie wszyscy w równej mierze korzystali ze zmniejszenia obciążeniami podatkowymi. Bez wątpienia był to okres korzystny dla osób szybko wychwytyjących nowe okazje do obniżenia zobowiązań podatkowych, w sposób legalny, półlegalny lub nielegalny. Taka „optymalizacja podatkowa” dotyczyła zwłaszcza podmiotów potencjalnie bardziej obciążonych podatkami. System - co widać wyraźnie na wykresach - nie zmierzał do większego obciążenia firm, a nawet sprzyjał ucieczce od płacy, obciążonej wyższymi daninami publicznymi, do samozatrudnienia w firmie. Inną formą unikania daniny publicznej w formie składek na świadczenia społeczne było, a po części nadal jest, zmienianie formy zatrudnienia (umowy o dzieło, umowy zlecenia).

Wydaje się, że władze, zarówno ustawodawcze jak i wykonawcze, nie reagowały na powszechnie znane metody „optymalizacji podatkowej”, ani na przejawy korupcji (Kowalski i Wihlborg). Raczej nie takiego wycofywania się państwa z gospodarki oczekiwali Polacy, zwłaszcza, że mniejsze dochody budżetowe oznaczały gorszy dostęp do dóbr publicznych, z którego społeczeństwo nie było gotowe rezygnować.

Dobrym podsumowaniem zmian jakie nastąpiły w ramach transformacji w zakresie polityki dochodów państwa wydają się być dane o podziale dochodów publikowane przez World Inequality Database.

Wykres 3. Dochody Polaków przed i po opodatkowaniu

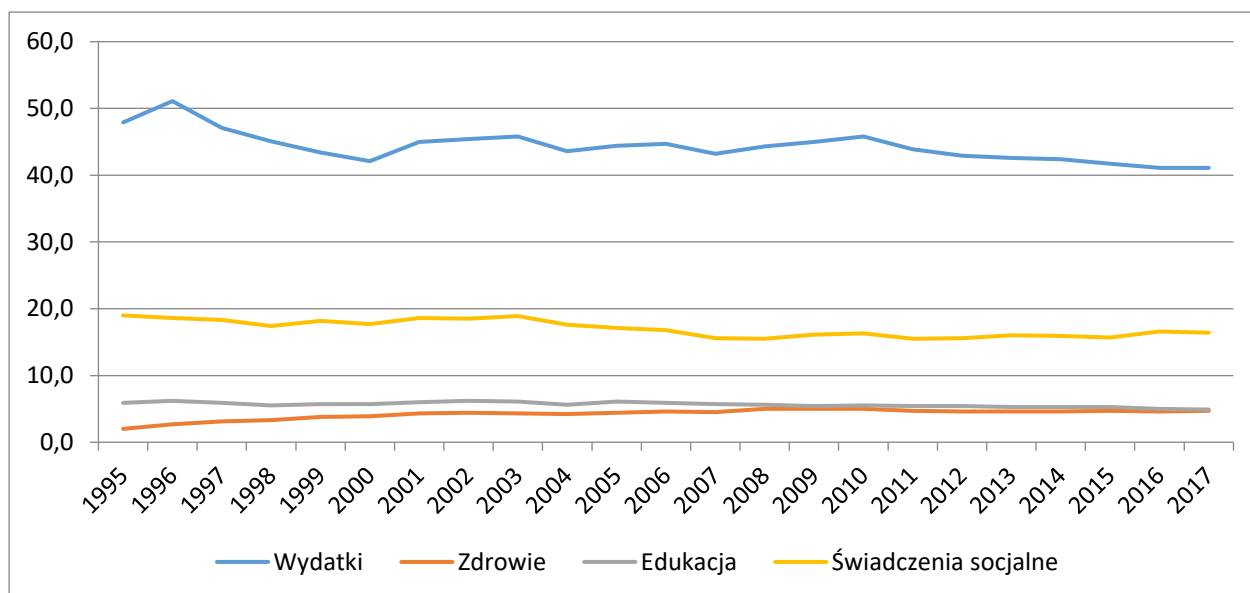


Źródło: World Inequality Database, dostęp 25.09.2019

Nawet jeśli zastosowana przez WID metodologia nie jest doskonała, to fakt, iż od drugiej połowy pierwszej dekady XXI wieku różnice dochodowe po opodatkowaniu między najbogatszymi 10 procentami Polaków, a biedniejszą połową społeczeństwa wzrastają, świadczy o podporządkowaniu instytucji interesowi wybranych grup społecznych, zaniechaniu, a nawet stosowaniu *à rebours* redystrybucyjnej funkcji finansów publicznych. Zjawisko to przez pewien czas uchodziło uwadze społeczeństwa, przez kolejne lata było coraz trudniej przez nie akceptowane, by wreszcie stać się jednym z powodów zmiany preferencji politycznych.

Mimo upływu trzech dziesięcioleci nie zdecydowano się na opodatkowanie dochodów z rolnictwa, ani na wprowadzenie podatku od wartości nieruchomości. Te dwie luki w systemie podatkowym wyraźnie wskazują na istnienie "zależności od ścieżki" po stronie dochodowej systemu finansów publicznych.

Wykres 4. Wydatki budżetu państwa w relacji do PKB (%)



Źródło: Eurostat

Po stronie wydatków rozwiązania systemowe wydają się być jeszcze ciekawsze z punktu widzenia ekonomii instytucjonalnej. Żegnając się z systemem gospodarki centralnie planowanej społeczeństwo polskie raczej spodziewało się dostępu do dóbr publicznych lepszej jakości, niż ograniczenia dostępu do nich. Tempo wzrostu gospodarczego i dochodów ludności nie było na tyle duże, by powszechnie zastąpić dobra publiczne dostarczającymi przez sektor prywatny na zasadach komercyjnych.

W początkowym okresie transformacji, wobec kryzysu gospodarczego, a co za tym idzie ograniczenia środków publicznych, w dodatku obciążonych obsługą zadłużenia zagranicznego (na szczęście ze względów politycznych odroczone), NSZZ Solidarność, a w ślad za nim społeczeństwo „rozięło nad rządem parasol”, nie domagając się zbyt intensywnie poprawy warunków życia. Wobec gwałtownie rosnącego bezrobocia zadawano się świadczeniami łagodzącymi bardzo trudną bieżącą sytuację (zasiłki dla bezrobotnych, zasiłki przedemerytalne, wcześniejsze emerytury itp.).

Sytuacja na rynku pracy – a co za tym idzie i obciążenia budżetu świadczeniami dla bezrobotnych – rozwiązana została dopiero w wyniku masowej emigracji zarobkowej po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej.

Cztery reformy wprowadzone w 1999 roku w znacznej mierze odsuwały od rządu centralnego zobowiązania wobec społeczeństwa w zakresie dostarczania dóbr publicznych. Przekazanie organom administracji terenowej części zadań z zakresu oświaty i ochrony zdrowia, z czym wiązała się dotacja budżetowa zapewniająca zaspokojenie potrzeb jedynie na podstawowym poziomie, doprowadziło do znacznego zróżnicowania w dostępie do dóbr publicznych w zależności od zasobności gminy. System edukacji został uzupełniony przez usługi sektora prywatnego, dostępne tylko dla części społeczeństwa. Podobny proces, choć w bardziej drastycznej formie, dotyczył (i dotyczy) usług medycznych.

Największą chyba porażką systemu finansów publicznych po stronie wydatków okazała się próba, a w raczej próby, reformy systemu zabezpieczeń na starość. Wprowadzone w 1999 roku filary, łączące system emerytalny repartycyjny z kapitałowym, zamiast zmniejszyć zwiększyły obciążenia dla budżetu, w dodatku nie dając szansy na godziwe zabezpieczenie na starość. Przyczyny niepowodzenia i wady reformy z 1999 roku są tematem rozlicznych studiów (Oręziak, Bugaj). Pokazują one, jak trudno, a raczej niemożliwe, jest „przeskoczyć etap rozwoju gospodarczego” i zapewnić godziwe emerytury w systemie kapitałowym. Zawierając szczerpemu krajowemu rynkowi finansowemu gromadzone środki, równocześnie przyzwalając na bardzo wysokie marże zarządzającym funduszami doprowadzono do fiaska reformy. W efekcie reforma systemu emerytalnego okazała się – dalece upraszczając zagadnienie – formą finansowania długu publicznego, co zresztą z czasem dało pretekst do likwidacji kapitałowego elementu systemu emerytalnego.

Cecha charakterystyczną polskich wydatków publicznych jest bardzo duży udział wydatków sztywnych, prawnie zagwarantowanych. Przekracza on 70% wydatków, a składają się na nie transfery do funduszu ubezpieczeń społecznych i ubezpieczeń rolników indywidualnych, koszty obsługi długu publicznego, składka do budżetu Unii Europejskiej, wydatki na obronę narodową oraz transfery do budżetów jednostek samorządu terytorialnego

(Owsiak). Ogranicza to możliwości prowadzenia aktywnej polityki fiskalnej, narażając równocześnie system na brak równowagi w okresach gorszej koniunktury.

Narastające niezadowolenie społeczeństwa między innymi z ograniczonego dostępu do dóbr publicznych rządzące od 2015 ugrupowanie polityczne stara się złagodzić przez istotne zwiększenie świadczeń finansowych dla dzieci (program 500+), emerytów (13ta emerytura), zmniejszenie podatku dochodowego dla wybranych grup pracowników. Niestety te kosztowne posunięcia ograniczają możliwości systemowego rozwiązania kwestii dostępu do dóbr publicznych poprzez wzrost nakładów na wrażliwe działy gospodarki. Równocześnie zagrażają stabilności gospodarczej tworząc presję inflacyjną i napięcia budżetowe.

Stworzony w czasie trzech dekad system finansów publicznych cechują strukturalne napięcia: po stronie dochodów jest on relatywnie liberalny, po stronie wydatków nie gwarantuje zaspokojenia potrzeb społecznych na poziomie znanym już Polakom z innych krajów Unii Europejskiej. Możliwości manewru w tak skonstruowanym systemie finansów publicznych są bardzo ograniczone.

Podsumowanie

Wydaje się, że polska transformacja w znacznie większej mierze niż z tego zdawali sobie sprawę tak zarządzający jak i społeczeństwo zależna była od trajektorii rozwojowej. Wyrażało się to zarówno w sferze instytucji nieformalnych jak i formalnych. W sferze instytucji nieformalnych transformacja blokowana była przez oczekiwania społeczne zaszczone w poprzednim okresie, ograniczoną wiedzę o funkcjonowaniu mechanizmów rynkowych, brak skłonności do samoorganizacji społeczeństwa, a co za tym idzie słabość instytucji społeczeństwa obywatelskiego. W sferze instytucji formalnych narzucenie w początkowym okresie szybkiego tempa zmiany odbiło się na ograniczonej efektywności tych instytucji, zwłaszcza w odniesieniu do organizacji gospodarczych. Szczególne odzwierciedlenie procesy te znalazły w sferze finansów publicznych.

Literatura

Bugaj R., *Plusy dodatnie i ujemne*, Poltext, Warszawa, 2015

Bugaj R., *Polska reforma zabezpieczeń na starość*, INE PAN Warszawa 2018

David P.A., *Path Dependence – A Foundational Concept for Historical Social Sciences*, w: *Clometrica* v.1 no.2 Summer, 2007

Dzionek-Kozłowska J. *Koncepcja path dependence, czyli trajektorie rozwojowe w życiu gospodarczym* ss. 33-62 w: Godłów-Legiędź J. (red) *Instytucje i transformacja*, Adam Marszałek, Toruń, 2009

Dzionek-Kozłowska J., *Rynek versus państwo w świetle dyskusji o path dependence*, w: *Ekonomia i Prawo*, tom VI ss.87-99, 2010

Godłów-Legiędź J., *Instytucje i koszty transakcji jako podstawowe pojęcia nowej ekonomii instytucjonalnej*, ss.11-32 w: : Godłów-Legiędź J. (red) *Instytucje i transformacja*, Adam Marszałek, Toruń, 2009

Godłów-Legiędź J., Legiędź T., *Interakcja instytucji formalnych i nieformalnych w procesach transformacji od planu do rynku*, ss.63-86 w: Godłów-Legiędź J. (red) *Instytucje i transformacja*, Adam Marszałek, Toruń, 2009

Gruszevska E., *Instytucje formalne i nieformalne. Skutki antynomii*, w: *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, nr 493, 2017

Gruszevska E., *Instytucje nieformalne w Polsce. Krajobraz po transformacji* w: *Studia Ekonomiczne. Współczesne problemy ekonomiczne: wybrane zagadnienia teoretyczne a praktyka gospodarcza*, Uniwersytet w Katowicach, 2013

Kołodko G. *Uwarunkowania i długookresowe implikacje Strategii dla Polski*, w: *Gospodarka Narodowa*, nr 2(298) 2019

Kowalik, T. www.Polska_transformacja.pl, Warszawskie Wydawnictwo Literackie Muza SA, Warszawa, 2009
Kowalski, T., Letza, S., Piotrowski, S., *Evolution of Personal Income Tax in Poland 1989-2008*, ss. 203-239 w: Kowalski T., Letza S., Wihlborg C. (red) *Institutional Change in the European Transition Economies. The Case of Poland*, Wydawnictwo UE w Poznaniu, Poznań, 2010

- Kowalski T., Wihlborg C. *Problems of governance and institutional environment in the european transition economies* ss.14-29 w: Kowalski T., Letza S., Wihlborg C. (red) *Institutional Change in the European Transition Economies. The Case of Poland*, Wydawnictwo UE w Poznaniu, Poznań, 2010
- Legiędź T., *Transformacja społeczno-gospodarcza w Chińskiej Republice Ludowej*, ss.106-137 w: Godłówny-Legiędź J. (red) *Instytucje i transformacja*, Adam Marszałek, Toruń, 2009
- Murrell P., *Institutions and Firms in Transition Economies*, ss.667-700 w: Menard C., Shirley M.M. *Handbook of New Institutional Economics*, Springer, Dordrecht, 2005
- North D.C., *Zrozumieć przemiany gospodarcze*, Wolters Kluwer, Warszawa, 2014
- North D.C., *Institutions and the Performance of Economies Over Time* ss.21-30 w: Menard C., Shirley M.M. *Handbook of New Institutional Economics* Springer, Dordrecht, 2005
- Owsiak S., *Finanse publiczne w okresie przemian ustrojowych w Polsce* w: *Studia Ekonomiczne* nr 2(XCIII) 2017
- Oręziak L., *OFE. Katastrofa prywatyzacji emerytur w Polsce*, Instytut Wydawniczy PiW, Warszawa 2014
- Rolski M., *Krytyka planu Balcerowicza w ujęciu Grzegorza Kołodki oraz Tadeusza Kowalika*, *Studia Ekonomiczne* 2013.
- Wernik, A., *Finanse Publiczne*, PWE, Warszawa, 2014
- Wilkin, J., *Zmiany instytucjonalne i transformacja systemów ekonomicznych – podstawy teoretyczne i doświadczenia*, *Studia Ekonomiczne* 2 (XCIII) 2017,
- Żukowski R., *Routes out of Socialism as Path-Dependent Process: Central Europe's Experiences and Lessons for Cuba* w: ASCE vol.15 (2005) ss.307-319 dostęp 20.09.2019 <https://www.ascecuba.org/c/wp-content/uploads/2014/09/v15-zukowski.pdf>

Katarzyna Kreczmańska-Gigol

Szkoła Główna Handlowa w Warszawie/Instytut Finansów

WEJŚCIE DO STREFY EURO I JEGO SKUTKI A KONWERGENCJA REALNA

Streszczenie: Wejście do strefy euro jest obowiązkiem państw członkowskich Unii Europejskiej objętych derogacją. Nie został im jednak narzucony termin, do którego powinny to zrobić. W artykule podjęto próbę odpowiedzi na pytanie, czy spełnienie warunków konwergencji nominalnej i legislacyjnej jest jednoznaczne, ze stwierdzeniem, że takie państwo jest w pełni gotowe na wejście do strefy euro. Studia literaturowe prowadziły do konkluzji, że spełnienie tych warunków nie jest wystarczające. Studia literaturowe zostały uzupełnione o badanie dwóch wskaźników konwergencji realnej – PKB per capita oraz wzrost produktywności gospodarki. Badanie potwierdziło, że konieczna jest konwergencja realna przed wstąpieniem do strefy euro.

Słowa kluczowe: strefa euro, konwergencja nominalna, konwergencja realna, derogacja

ACCESSION TO THE EUROZONE AND ITS EFFECTS AND REAL CONVERGENCE

Summary: Joining the Eurozone is an obligation of European Union Member States with a derogation. However, there is no deadline when they should do it. The article attempts to answer the question whether meeting the conditions of nominal and legislative convergence confirms that such country is fully prepared to enter the Eurozone. Literature studies led to the conclusion that meeting above mentioned conditions was not sufficient. Literature studies have been supplemented with the analysis of two real convergence indicators - GDP per capita and an increase in the productivity of the economy. The results confirmed that real convergence is required before joining the Eurozone.

Keywords: Eurozone, nominal convergence, real convergence, derogation

Wstęp

Przed Brexitem Unia Europejska liczyła 28 państw członkowskich. Spośród tych państw jedynie dwa – Wielka Brytania i Dania nie były objęte derogacją, czyli obowiązkiem docelowego dołączenia do strefy euro. Oba te państwa wynegocjowały sobie prawo samodzielnego wyboru, czy przyjmą wspólną walutę, czy nie. Pozostałe państwa członkowskie są zobowiązane przyjąć wspólną walutę, chociaż termin, kiedy mają tego dokonać nie został z góry ustalony. Państwa objęte derogacją, aby wstąpić do strefy euro muszą spełnić warunki konwergencji nominalnej i konwergencji legislacyjnej. Celem spełnienia tych warunków jest zwiększenie bezpieczeństwa funkcjonowania wspólnego rynku walutowego.

Na koniec 2018 r. dziewiętnaście państw członkowskich objętych derogacją weszło już do strefy euro. Pozostałe, zgodnie z Traktatem Unii Europejskiej muszą to zrobić w przyszłości. Do tych państw należy także Polska. W związku z tym, że nie ma sztywnego terminu na przyjęcie wspólnej waluty, każde z państw objętych derogacją i spełniających warunki brzegowe, czyli warunki konwergencji nominalnej i legislacyjnej, musi samo wybrać moment, kiedy do strefy euro chce przystąpić. W kontekście tego ważne jest uzyskanie odpowiedzi na pytanie, czy konwergencja nominalna i konwergencja legislacyjna są wystarczającymi warunkami, aby potencjalne pozytywne skutki wejścia takiego państwa do strefy euro przeważały nad potencjalnymi zagrożeniami. W artykule podjęto próbę odpowiedzi na to pytanie. Przeprowadzono studia literaturowe, które zostały uzupełnione o badanie dwóch wskaźników konwergencji realnej – wskaźnika PKB per capita oraz wskaźnika produktywności gospodarki.

Nominalne warunki wejścia do strefy euro

Warunki, jakie musi spełnić państwo, aby wejść do strefy euro dotyczą wysokiego poziomu trwałej konwergencji z państwami członkowskimi tej strefy. Nazywane są warunkami konwergencji nominalnej. Zalicza się do nich⁸⁴⁵:

- osiągnięcie wysokiego stopnia stabilności cen potwierdzonego stopą inflacji zbliżonej stopy inflacji w co najwyżej trzech Państwach Członkowskich strefy euro, które mają najbardziej stabilne ceny;
- stabilną sytuację finansów publicznych, o której świadczyć ma sytuacja budżetowa bez nadmiernego deficytu, zgodnie z artykułem 126 ustęp 6;
- utrzymywanie przez co najmniej dwa lata kursu waluty krajowej w stosunku do kursu euro na stabilnym poziomie (w granicach zwykłych marginesów wahań kursów, bez dewaluacji w stosunku do euro);
- utrzymanie na stabilnym poziomie długoterminowych stóp procentowych.

Istnienie nadmiernego deficytu stwierdza Rada Unii Europejskiej. Odbywa się to na wniosek Komisji i rozważywszy ewentualne uwagi państwa członkowskiego, którego sprawa dotyczy⁸⁴⁶. Warto zauważyć, że unikanie nadmiernego deficytu jest nie tylko warunkiem konwergencji nominalnej i musi poprzedzać wejście do strefy euro, ale jest również obowiązkiem każdego państwa członkowskiego Unii Europejskiej. Zgodnie z ustępem 1 artykułu 126 *Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, państwa członkowskie unikają nadmiernego deficytu budżetowego. Jeśli Rada stwierdzi, że w danym państwie istnieje nadmierny deficyt, kieruje zalecenia w celu jego obniżenia.

Spełnienie jednocześnie wszystkich wymienionych warunków konwergencji nominalnej, a także spełnienie warunków legislacyjnych, pozwala na wejście do strefy euro⁸⁴⁷. O ile istnieje procedura wstępowania do strefy euro, to nie ma procedury wychodzenia ze strefy euro, gdyby okazało się, że w państwie wystąpią silniejsze niż oczekiwane negatywne zjawiska towarzyszące zastąpieniu waluty krajowej przez euro lub też już po przyjęciu euro pojawią się problemy nowego państwa członkowskiego ze spełnianiem warunków konwergencji nominalnej w długim okresie. Doświadczenia państw peryferyjnych, które przyjęły euro wskazują, że łatwiej było doraźnie spełniać kryteria konwergencji realnej, a zapewnienie trwałości nastroczało wiele problemów⁸⁴⁸. Nietrwałość spełniania warunków konwergencji nominalnej

⁸⁴⁵ Warunki nominalne wejścia do strefy euro znajdują się w: *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana)*, art. 140 (dawny art. 121 ustęp 1, artykuł 122 ustęp 2 zdanie drugie oraz artykuł 123 ustęp 5 TWE), „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej”, C 326/109, 26.10.2012.

⁸⁴⁶ *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana)*, art. 126 ustęp 6 (dawny art. 104 TWE), Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, C 326/100, 26.10.2012.

⁸⁴⁷ Warunki legislacyjne to dokonanie stosownych zmian w ustawie zasadniczej oraz aktów prawa krajowego, aby zapewnić ich zgodność z przepisami *Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*. W niniejszym artykule autorka koncentruje się na kryteriach konwergencji nominalnej warunkujących wejście do strefy euro i nie analizuje wymogów konwergencji legislacyjnej.

⁸⁴⁸ J. Ostaszewski, H. Bąk (red.), G. Tchorek (red.), W. Bołkunow, K. Kreczmańska-Gigol, J. Kamiński, L. Mosiejko, *Polska w strefie euro. Szanse i zagrożenia – podsumowanie obrad*, w: *Polska w strefie euro. Szanse i zagrożenia. Wnioski z konferencji*, red. J. Ostaszewski, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2008, s. 14.

wiązała się między innymi z tym, że państwa objęte derogacją w okresie przygotowań do wejścia koncentrowały się na spełnianiu warunków nominalnych, podobnie jak bokser, który traci na wadze przed walką. Tak jak bokser, który po stoczonej walce szybko na wadze przybiera, tak państwa, które weszły do strefy euro i osiągnęły swój cel często nie starają się utrzymywać inflacji czy też deficytu budżetowego na niskim poziomie.

Dodatkowo, warto zauważyć, że wejście do strefy euro nowych państw odbywało się w przeszłości najczęściej w okresie dobrej koniunktury gospodarczej, kiedy spełnienie warunków konwergencji nominalnej było łatwiejsze. Tymczasem koniunktura zmienia się cyklicznie i członkowie strefy euro z państw peryferyjnych, czyli państw biedniejszych, mogą mieć większe problemy z utrzymaniem inflacji lub deficytu budżetowego na niskim poziomie w okresie dekonunktury.

Innym problemem po przyjęciu danego państwa do strefy euro jest stwierdzenie nieprawidłowości w dostarczanych przez to państwo danych służących do oceny spełniania warunków nominalnych, na podstawie których podjęto decyzję o przyjęciu. Tak było w przypadku Grecji, której zarzucano fałszowanie danych przed wstąpieniem do strefy euro.

Istota konwergencji realnej

W maju 2008 r. Katedra Finansów SGH, pod kierunkiem prof. Janusza Ostaszewskiego zorganizowała w Mikołajkach konferencję na temat: „Polska w strefie euro. Szanse i zagrożenia”. W trakcie obrad na temat zdolności gospodarek do integracji walutowej i czerpania z tego korzyści ścierały się dwa rywalizujące ze sobą poglądy⁸⁴⁹. Według jednego z nich: im szybciej państwo peryferyjne wchodzi do strefy euro, tym większa skala korzyści. Peryferyjne państwa, o niższym poziomie rozwoju, po wejściu do strefy euro mają szansę szybciej się rozwijać i zmniejszać dystans między nimi a bogatszymi państwami Europy. Według drugiego poglądu spełnienie warunków konwergencji nominalnej nie wystarcza. Do wspólnego pieniądza państwa objęte derogacją powinny dochodzić stopniowo, a wejście do strefy euro powinno następować dopiero po spełnieniu warunków konwergencji realnej. Zgodnie z Traktatem z Maastricht, czyli Traktatem o Unii Europejskiej, wszystkie kraje członkowskie Unii Europejskiej, poza Wielką Brytanią i Danią, które wynegocjowały sobie formułę *opt-out*, zgodnie z którą mają prawo do samodzielnego wyboru waluty, muszą przystąpić do strefy euro, czyli są objęte derogacją. Euro pojawiło się 1 stycznia 1999 r. Pytanie badawcze postawione w tym artykule brzmi następująco: Czy konwergencja nominalna wystarcza do tego, żeby uznać, że państwo przystępujące do strefy euro jest na to gotowe?

Unia walutowa oznacza eliminację wahań kursów walut państw członkowskich oraz nieodwracalne usztywnienie parytetów walutowych, któremu towarzyszy całkowita liberalizacja transakcji kapitałowych,

⁸⁴⁹ Ibidem, s. 11.

pełna integracja rynków finansowych i pełna wymiana walut⁸⁵⁰. Mundell uważał, że w przypadku państw, które są silnie zintegrowane gospodarczo, a posługują się kilkoma walutami, optymalnym rozwiązaniem jest stworzenie jednego obszaru walutowego⁸⁵¹. Można go stworzyć na dwa sposoby – albo poprzez usztywnienie kursów walut krajowych względem siebie, albo poprzez zastąpienie walut krajowych wspólną walutą.

Utworzenie wspólnego obszaru walutowego, jak również wejście do takiego obszaru, to decyzje nie tylko ekonomiczne, ale i polityczne⁸⁵². Jest to opinia, z którą autorka całkowicie się zgadza. Niektórzy idą dalej i zapominając o aspektach ekonomicznych takich decyzji twierdzą, że decyzja o rezygnacji z waluty krajowej i wejściu do wspólnego obszaru walutowego to jedynie decyzja polityczna i tak jest w przypadku decyzji o wejściu Polski do strefy euro⁸⁵³. Autorka nie może się zgodzić z takim poglądem. Wejście do strefy euro pociąga za sobą skutki ekonomiczne, dlatego moment wejścia do strefy euro powinien poprzedzać rachunek ekonomiczny. Obowiązek wejścia do strefy euro nie jest określony poprzez wskazanie konkretnej daty. O momencie wejścia decyduje państwo objęte derogacją. Wybór momentu przyjęcia euro i zastąpienia nim złotego polskiego powinien być optymalny z ekonomicznego punktu widzenia, a nie jedynie politycznego.

Do strefy euro powinny wchodzić państwa, których gospodarka gwarantuje utrzymanie stabilności cen i spójności gospodarczej w długim okresie, czyli trwale⁸⁵⁴. Autorka stoi na stanowisku, że trwałość konwergencji nominalnej zależy od stopnia konwergencji realnej. Według Lutkowskiego konwergencja realna jest to stan, w którym długookresowy trend wzrostowy PKB pozostaje zgodny z potencjałem wytwórczym kraju, zatrudnienie jest wysokie, salda bilansu handlowego i płatniczego są stabilne, nie wywołują deflacji, znacznego spadku rezerw ani nadmiernego zadłużenia⁸⁵⁵. Konwergencja realna jest to zdolność gospodarki słabiej rozwiniętej do szybszego wzrostu, a w konsekwencji zmniejszanie różnicy w bogactwie społeczeństwa w stosunku do krajów lepiej rozwiniętych⁸⁵⁶.

W literaturze przedmiotu od dawna podkreśla się, że istnienie konwergencji realnej w państwach członkowskich Unii Europejskiej ma ogromne znaczenie w samym procesie integracji gospodarczej, bo zapewnia mechanizm prowadzący do spójności gospodarczej i społecznej w krajach Unii, a zmniejszanie nierówności w dochodach jest deklarowane jako cel Unii Europejskiej⁸⁵⁷.

⁸⁵⁰ J. Barcz, E. Kawecka-Wyrzykowska, K. Michałowska-Gorywoda, *Integracja europejska w okresie przemian. Aspekty ekonomiczne*, PWE, Warszawa 2016, s. 277.

⁸⁵¹ R. Mundell, *A Theory of Optimum Currency Areas*, "American Economic Review", November 1961.

⁸⁵² Na przykład: J. Barcz, E. Kawecka-Wyrzykowska, K. Michałowska-Gorywoda, *Integracja europejska w okresie przemian. Aspekty ekonomiczne*, op. cit., s. 277.

⁸⁵³ Tak na przykład twierdził jeden z panelistów: „Ekonomiczna analiza prawa – kwestie instytucjonalne, Unia Europejska, strefa euro”, panel 11, sesja III, „X Kongres Ekonomistów”, Warszawa, 29 listopada 2019 r.

⁸⁵⁴ Europejski Bank Centralny, *Raport o konwergencji maj 2008*, s. 7.

⁸⁵⁵ K. Lutkowski, *O sposobie integracji Polski z obszarem euro. Niektóre dyskusyjne punkty strategii polityki pieniężnej po 2003 roku*, „Bank i Kredyt”, lipiec 2003, s. 23.

⁸⁵⁶ K. Kreczmańska-Gigol, *Konwergencja realna*, w: *Polska w strefie euro. Szanse i zagrożenia. Wnioski z konferencji*, red. J. Ostaszewski, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2008, s. 59.

⁸⁵⁷ M. Monfort, J.C. Cuestas, J. Ordóñez, *Real Convergence in Europe: a cluster analysis*, "Economic Modelling", t. 33, 2013, s. 689-694.

Konwergencja realna w strefie euro

Sama integracja państw w Unii, poprzez mechanizm wspólnej polityki makroekonomicznej i większą mobilność kapitału, ma prowadzić do wyrównywania się poziomu dochodów w krajach członkowskich, czyli do konwergencji realnej. W krajach o niższym poziomie dochodów na zatrudnionego stopa wzrostu dochodów jest wyższa niż w krajach o początkowych wysokich dochodach na zatrudnionego, to prowadzi do zmniejszania różnic w dochodach między zatrudnionymi w poszczególnych krajach. Jak twierdzi Baumol oraz Bank Światowy, ta prosta zależność, nazywana zjawiskiem konwergencji absolutnej, znajduje jednak rzadko potwierdzenie w praktyce⁸⁵⁸. Istnienie konwergencji absolutnej w Europie, chociaż bardzo powolnej, potwierdzili natomiast Barro i Sala-i-Martin⁸⁵⁹. Monford, Cuestas i Ordonez analizując konwergencję realną w krajach Unii Europejskiej stwierdzili znaczne rozbieżności w produktywności, w dochodach i w tempie rozwoju poszczególnych krajów. Wykorzystując jako wskaźnik PKB na zatrudnionego badali, czy kraje UE zbliżają się do jednego stanu równowagi, czy też istnieje kilka grup państw o różnym poziomie dochodów. Według badaczy konwergencja realna w Unii Europejskiej jest bardzo potrzebna, a wręcz niezbędna do jej niezakłóconego funkcjonowania, ponieważ istotne różnice w tempie rozwoju mogą zwiększać ryzyko szoków asymetrycznych⁸⁶⁰. Według Mundella, warunkiem funkcjonowania optymalnego obszaru walutowego jest brak szoków asymetrycznych⁸⁶¹.

W momencie wprowadzania wspólnej waluty Unii Europejskiej, czyli euro, zakładano, że wewnętrzny rynek oparty na swobodzie przepływu towarów, kapitału i siły roboczej spowoduje zrównoważony wzrost i konwergencję gospodarczą krajów członkowskich. Założono więc, że wprowadzenie euro wpłynie pozytywnie na zjawisko konwergencji realnej. Do tej pory prowadzono wiele badań, w ramach których analizowano zjawisko konwergencji realnej w Unii Europejskiej i samej strefie euro. Jednak wyniki badań nie są jednoznaczne⁸⁶². De Grauwe i Schnabl stwierdzili, że wejście do strefy euro przyspieszy wzrost gospodarczy i doprowadzi do szybszej konwergencji realnej w krajach południowo-wschodniej i środkowej Europy⁸⁶³.

Warto zauważyć, że kraje we wschodniej i środkowej Europie różnią się od krajów Europy Zachodniej nie tylko poziomem dochodów, ale również poziomem rozwoju instytucjonalnego. Konwergencja powinna zatem dotyczyć dwóch procesów: konwergencji realnego dochodu i konwergencji strukturalnej

⁸⁵⁸ W.J. Baumol, *Productivity Growth, Convergence and Welfare: What the Long-Run Data Show*, "American Economic Review", t. 76, 1986, s. 1072-1085; World Bank, *The East Asian miracle: economic growth and public Policy*, Washington DC: World Bank Policy Research Report, 1993.

⁸⁵⁹ R.J. Barro, X. Sala-i-Martin, *Convergence Across States and Regions*, "Brookings Papers on Economic Activity", 1 (1991), s. 107-182.

⁸⁶⁰ M. Monfort, J.C. Cuestas, J. Ordonez, *Real Convergence in Europe: a cluster analysis*, op. cit.

⁸⁶¹ R. Mundell, *A Theory of Optimum Currency Areas*, op. cit.

⁸⁶² M. Monfort, J.C. Cuestas, J. Ordonez, *Real Convergence in Europe: a cluster analysis*, op. cit.

⁸⁶³ P. de Grauwe, G. Schnabl, *Exchange Rate Stability, Inflation, and Growth in (South) Eastern and Central Europe*, "Review of Development Economics", Vol. 12, Issue 3, pp. 530-549, August 2008.

gospodarek⁸⁶⁴. Proces konwergencji krajów objętych derogacją, a pochodzących z dawnego obszaru gospodarki centralnie planowanej, nierynkowej, jest więc z natury rzeczy trudniejszy, bo bardziej złożony, niż krajów objętych derogacją, ale mających zbudowaną gospodarkę rynkową wraz z towarzyszącymi jej niezbędnymi instytucjami. Wstąpienie do strefy euro krajów z pierwszej grupy wiąże się więc z dużym wyzwaniem także dla dotychczasowych członków strefy euro. Do krajów, które muszą dokonać konwergencji w obszarze dochodów i konwergencji strukturalnej należy również Polska.

Dostępne są publikacje, które wskazują, że otwarcie rynków zbytu prowadzi do wzrostu konkurencji i wzrostu cen w nowych krajach członkowskich. Nie wywołuje więc jedynie pozytywnych skutków⁸⁶⁵.

Badania prowadzone przez Monfort, Cuestasa i Ordoneza wskazują, że istnieją znaczne rozbieżności produktywności między krajami Unii Europejskiej, zarówno należącymi do strefy euro, jak i tymi, które jeszcze do strefy euro nie dołączyły. Jednocześnie tempo rozwoju państw członkowski także jest różne⁸⁶⁶. Powiększona strefa euro z większymi różnicami strukturalnymi może zwiększyć kruchość unii walutowej, ponieważ strefa euro jest niejednorodna i podzielona. Różnice w poziomie produktywności i w poziomie dochodów między krajami strefy euro zmniejszają się zbyt wolno. Wyniki badań prowadzonych przez M. Monfort, J. Ordoneza oraz H. Selę wskazują, że pomijanie kryteriów konwergencji realnej i skupianie się na konwergencji nominalnej nie wystarcza. Gdyby konwergencja nominalna wystarczała, to po latach integracji gospodarczej nastąpiłoby upodobnienie się wszystkich państw w ramach Unii. Tymczasem badacze stwierdzili, że integracja gospodarcza nie doprowadziła do realnej konwergencji gospodarek krajów członkowskich. Sama integracja gospodarcza nie prowadzi do konwergencji realnej gospodarek⁸⁶⁷. Doświadczenia ostatniego kryzysu gospodarczego, którego oficjalny początek wiązał się z upadkiem banku Lehman Brothers, wskazują, że spełnianie przez kandydatów warunków konwergencji nominalnej nie powinno wystarczać na ich wejście do strefy euro. Konwergencja nominalna powinna być poprzedzona konwergencją realną w zakresie produktywności i dochodów. Kraje wstępujące powinny dokonać też konwergencji strukturalnej.

Ostatni kryzys wskazuje, że wymagana powinna również być konwergencja rynków finansowych⁸⁶⁸. Nitoi i Pochea w wyniku prowadzonych badań odrzucili hipotezę o konwergencji rynków finansowych w Europie Środkowo-Wschodniej, a dodatkowo doszli do wniosków, że różnice między tymi rynkami powiększyły się po ostatnim globalnym kryzysie finansowym i kryzysie związanym z zadłużeniem. Kraje te w ramach konwergencji strukturalnej powinny zwiększyć konwergencję rynków finansowych, ponieważ

⁸⁶⁴ T. Padoa-Schioppa, *Trajectories towards the Euro and the Role of ERM II*, "International Finance", 6(2003), s. 129-144.

⁸⁶⁵ K. Konopczak, A. Welfe, *Convergence-driven inflation and the channels of its absorption*, "Journal of Policy Modeling" 39, 2017, s. 1019-1034.

⁸⁶⁶ M. Monfort, J.C. Cuestas, J. Ordonez, *Real Convergence in Europe: a cluster analysis*, op. cit.

⁸⁶⁷ M. Monfort, J. Ordonez, H. Sala, *Inequality and Unemployment Patterns in Europe: Does Integration lead to (Real) Convergence ?*, "Open Economies Review", Vol. 29, Issue 4, 2018, s. 703-724.

⁸⁶⁸ M. Nitoi, M.M. Pochea, *Testing financial market convergence in Central and Eastern Europe: A non-linear single factor model*, "Economics Systems" t. 40, issue 1, 2016, s. 323-334.

konwergencja finansowa jest ważna dla stabilności Unii Europejskiej⁸⁶⁹. W literaturze przedmiotu wskazuje się, że⁸⁷⁰:

- integracja rynków finansowych umożliwia bardziej efektywny podział ryzyka i wzmacnia stabilność finansową,
- dla krajów rozwijających się integracja finansowa może być szkodliwa, bo może zwiększać niestabilność,
- kraje z dobrze rozwiniętym rynkiem finansowym w okresie przejściowym szybciej zmniejszają dystans między krajami rozwiniętymi niż kraje ze słabo rozwiniętym rynkiem finansowym.

Produktywność i poziom dochodów w krajach Unii Europejskiej i krajach strefy euro

O realnej konwergencji, czyli upodobnieniu się państw świadczyć może podobny poziom produktywności gospodarki oraz podobny poziom dochodów osób zatrudnionych. Przeprowadzono badanie produktywności i poziomu dochodów w krajach członkowskich Unii Europejskiej w latach 2005-2018. W pierwszym kroku na potrzeby badania wyodrębniono następujące grupy badawcze:

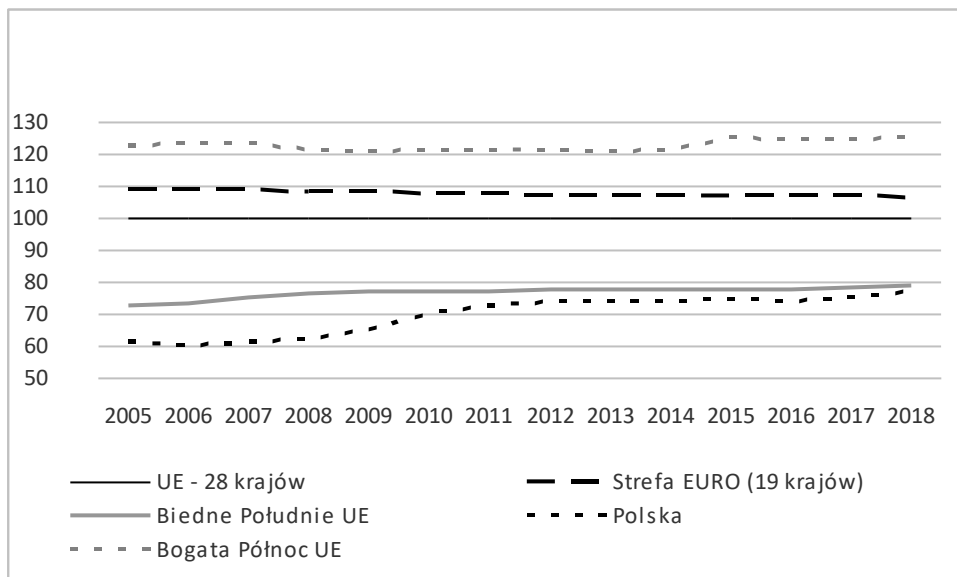
- wszystkie państwa członkowskie Unii Europejskiej, których było 28;
- państwa członkowskie Unii Europejskiej, które były jednocześnie członkami strefy euro, których było 19;
- tzw. „biedne południe UE”, do którego zaliczono – Bułgarię, Czechy, Estonię, Grecję, Hiszpanię, Chorwację, Włochy, Cypr, Łotwę, Litwę, Węgry, Malte, Polskę, Portugalię, Rumunię, Słowenię, Słowację;
- tzw. „bogata północ UE”, do której zaliczono – Danię, Niemcy, Belgię, Finlandię, Szwecję, Wielką Brytanię, Holandię, Austrię, Francję, Luksemburg, Irlandia;
- Polska.

Wyliczono średni poziom produktywności dla 28 krajów członkowskich, średni poziom produktywności dla 19 krajów strefy euro, dla państw „biednego południa”, dla państw „bogatej północy” oraz oddzielnie dla Polski. Do wyliczeń zastosowano średnią arytmetyczną. Przyjęto, że średni poziom produktywności dla 28 krajów Unii Europejskiej stanowi 100%, czyli poziom, z którym porównywano pozostałe wyniki. Wyniki dla wszystkich grup przedstawiono na wykresie 1.

Wykres 1. Produktywność (% w relacji do krajów Unii Europejskiej)

⁸⁶⁹ Ibidem.

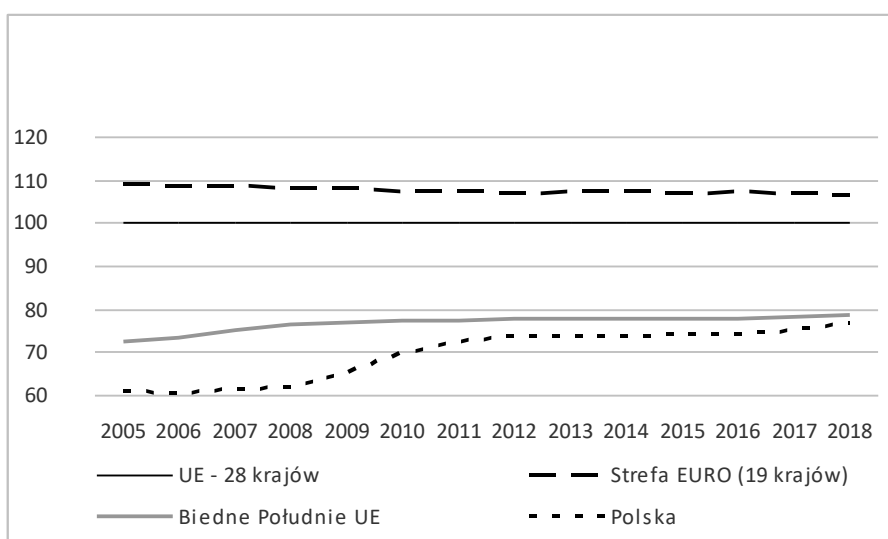
⁸⁷⁰ Ibidem.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Eurostat.

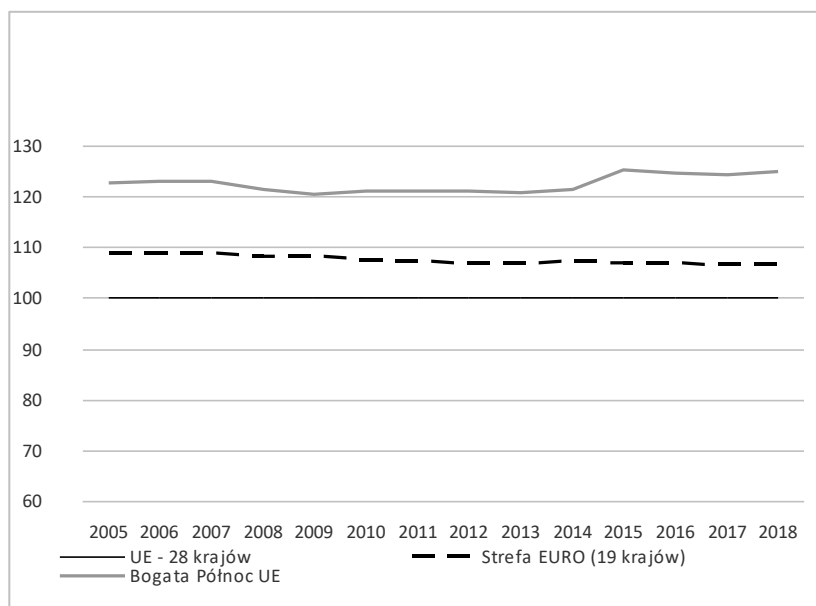
Na wykresie 1 widać, że produktywność w krajach strefy euro w ciągu całego badanego okresu była znacznie wyższa niż średnia produktywność we wszystkich krajach Unii Europejskiej. Jednocześnie w całym badanym okresie produktywność w krajach „bogatej północy” znacznie przewyższała średnią produktywność w państwach „biednego południa”, w całej Unii i w strefie euro. Zauważyć można było wręcz narastanie różnic między produktywnością w państwach „bogatej północy” i w państwach strefy euro. Narastanie różnic w produktywności między państwami strefy euro i „bogatą północą” przeczy zjawisku konwergencji realnej zachodzącej już po wstąpieniu do strefy euro.

Wykres 2. Produktywność – „biedne południe” (% w relacji do krajów Unii Europejskiej)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Eurostat.

Wykres 3. Produktywność – „bogata północ” (% w relacji do krajów Unii Europejskiej)

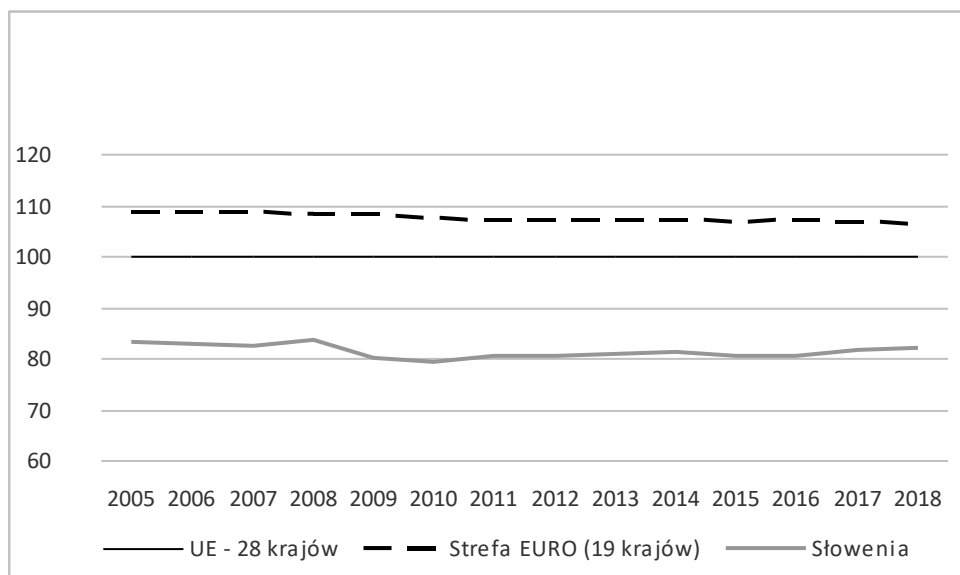


Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Eurostat.

Na wykresie 2 przedstawiono średnią produktywność w Polsce na tle średniej produktywności krajów „biednego południa”, w 28 państwach UE i w strefie euro. W państwach „biednego południa” minimalnie zbliża się do produktywności we wszystkich krajach Unii i w strefie euro. Produktywność w Polsce w ciągu ostatniej dekady zbliżała się do średniej produktywności państw „biednego południa” (wykres 2), czyli produktywność rosła szybciej niż w tych krajach i szybciej Polska zmniejszała różnice między produktywnością w krajach strefy euro. Warto jednak zauważyć, że różnice między produktywnością w Polsce i państwach strefy euro są nadal bardzo duże.

Na wykresie 3 można zaobserwować zmiany produktywności krajów „bogatej północy” w porównaniu do średniej produktywności w Unii Europejskiej i w strefie euro. Wyraźnie widać, że zwiększają się różnice między produktywnością „bogatych państwa” a produktywnością państw członkowskich strefy euro, podczas gdy produktywność krajów strefy euro zbliża się do średniej produktywności w całej Unii, ale poprzez spadek produktywności w strefie euro w porównaniu do średniej w Unii.

Wykres 4. Słowenia – do produktywność (% w relacji krajów UE) wejście do strefy euro 2007

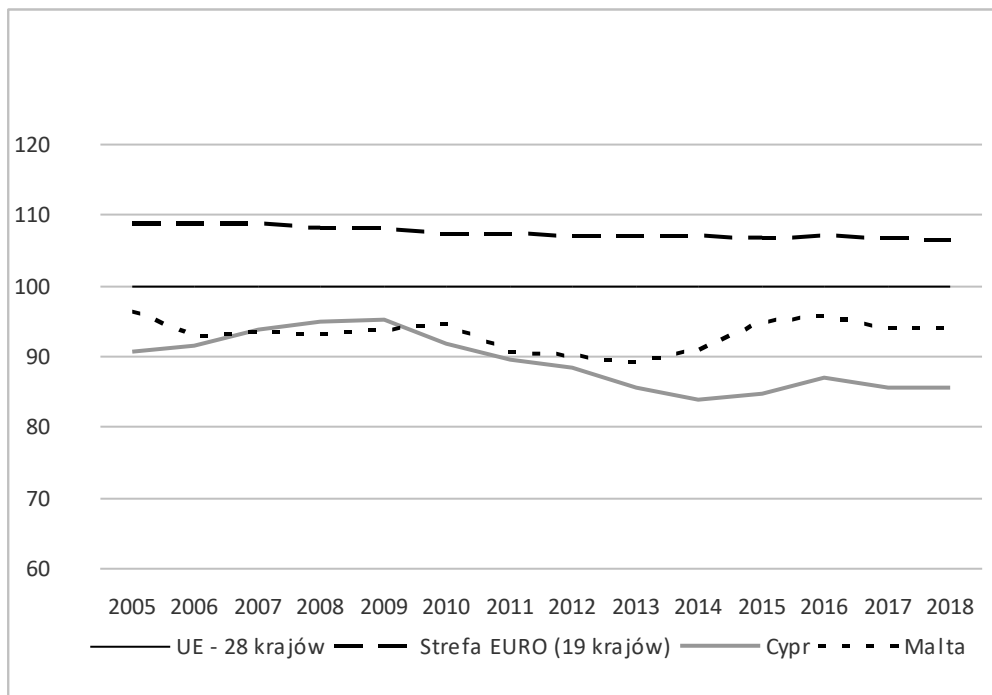


Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Eurostat.

Słowenia weszła do strefy Euro w 2007 r. Na wykresie 4 przedstawiono zmiany produktywności w Słowenii na tle wszystkich państw Unii europejskiej i na tle strefy euro. W krótkim czasie po wejściu do strefy euro zaobserwować można było zwiększanie dystansu między produktywnością w Słowenii w porównaniu do średniej produktywności w całej Unii w strefie euro. Warto zauważyć, że dystans między Słowenią i strefą euro zmniejsza się, ale głównie z powodu obniżania się produktywności w strefie euro w porównaniu do produktywności w całej Unii. Konwergencja realna w Słowenii w porównaniu do całej Unii odbywa się. Po krótkim okresie zwiększenia różnic, na początku funkcjonowania Słowenii w strefie euro, następowało powolne zmniejszanie różnic. Jednak warto zauważyć, że niwelacja różnic jest bardzo, bardzo powolna.

Cypr i Malta wstąpiły do strefy euro w 2008 r. Na wykresie 6 przedstawiono produktywność na Cyprze i na Malcie na tle średniej produktywności w Unii Europejskiej i w strefie euro. W momencie wstępowania do strefy euro produktywność Cypru i Malty była zbliżona. W kolejnych latach zwiększały się różnice między produktywnością Malty w porównaniu do średniej produktywności w unii oraz produktywnością Cypru. Nastąpił duży spadek produktywności Cypru, a produktywność Malty w porównaniu do całej Unii ulegała dużym wahaniom, chociaż cały czas była niższa niż średnia w Unii i średnia w strefie euro. W ciągu całego badanego okresu utrzymywał się duży dystans między średnia produktywnością w strefie euro i na Cyprze i Malcie. O ile w przypadku Malty na koniec badanego okresu różnice w produktywności były mniejsze niż w momencie wstępowania do strefy euro, to na Cyprze te różnice były większe. Analizując zależności przedstawione na wykresie 6 można stwierdzić, że wstąpienie do strefy euro nie gwarantuje, że będzie miała miejsce konwergencja realna, ani nie można określić ewentualnego tempa niwelacji różnic. Cypr i Malta oddaliły się od siebie pod względem produktywności po wstąpieniu do strefy euro, a nie zbliżyły.

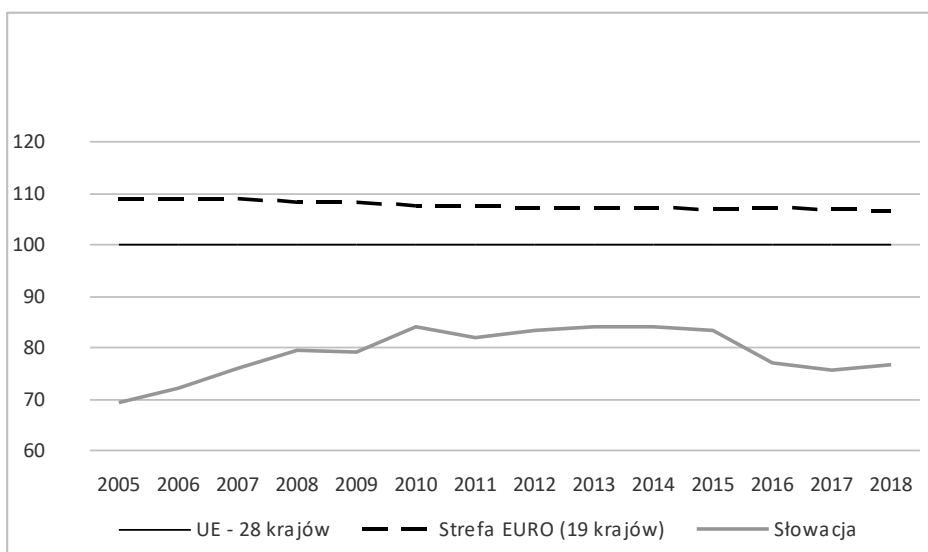
Wykres 6. Cypr, Malta – do produktywność (% w relacji krajów UE)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Eurostat.

Słowacja wstąpiła do strefy euro w 2009 r. Na wykresie 7 przedstawiono produktywność Słowacji w odniesieniu do średniej w Unii Europejskiej na tle średniej produktywności w krajach unii Europejskiej oraz krajach strefy euro. Można zauważyć, że dane przedstawione na tym wykresie przeczą zjawisku konwergencji realnej. Po wstąpieniu do strefy euro wprawdzie początkowo obserwowano zmniejszanie różnic między produktywnością w tym kraju a średnią produktywnością w całej Unii Europejskiej i w strefie euro, ale w ciągu ostatnich kilku badanych lat różnice bardzo się pogłębiły. Warto zauważyć, że pogłębienie różnic nastąpiło mimo, że produktywność w strefie euro spadała w porównaniu do produktywności w całej Unii Europejskiej.

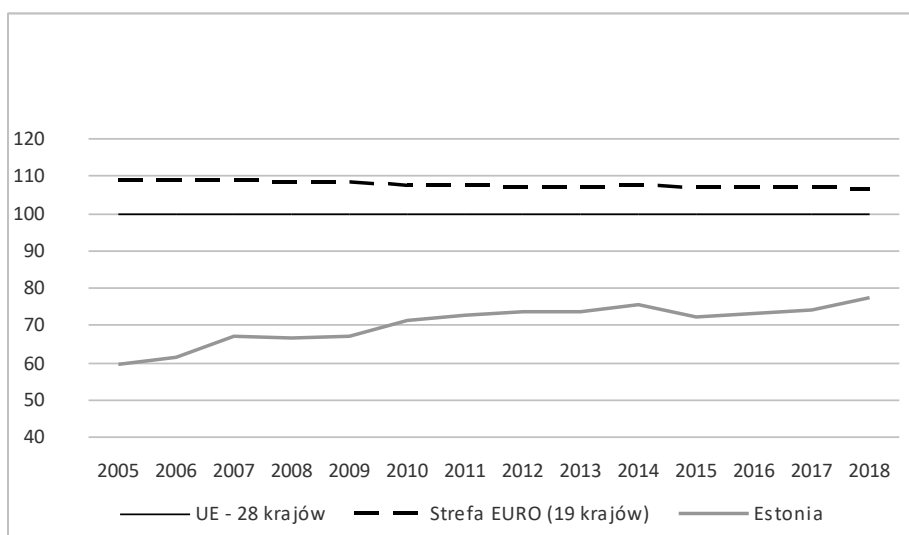
Wykres 7. Słowacja – do produktywność (% w relacji krajów UE)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Eurostat.

Estonia wstąpiła do strefy euro w 2011 r. Na wykresie 8 przedstawiono zmiany produktywności w Estonii w porównaniu do średniej produktywności w unii Europejskiej i w strefie euro. Można zaobserwować, że Estonia zmniejszała dystans między jej produktywnością a produktywnością w Unii Europejskiej i w strefie euro już przed wstąpieniem do strefy euro. Po akcesji proces konwergencji realnej przebiegał dalej, a różnice w produktywności były niwelowane z niewielkimi wahaniami w poszczególnych latach. Warto dodać, że niwelacji różnic między produktywnością w Estonii i w strefie euro sprzyjał spadek, chociaż bardzo powolny, produktywności w strefie euro w porównaniu do produktywności w całej Unii Europejskiej. Wzrost produktywności w Estonii w porównaniu do całej Unii Europejskiej był dynamiczny po wstąpieniu do strefy euro, chociaż ulegał niewielkim wahaniom.

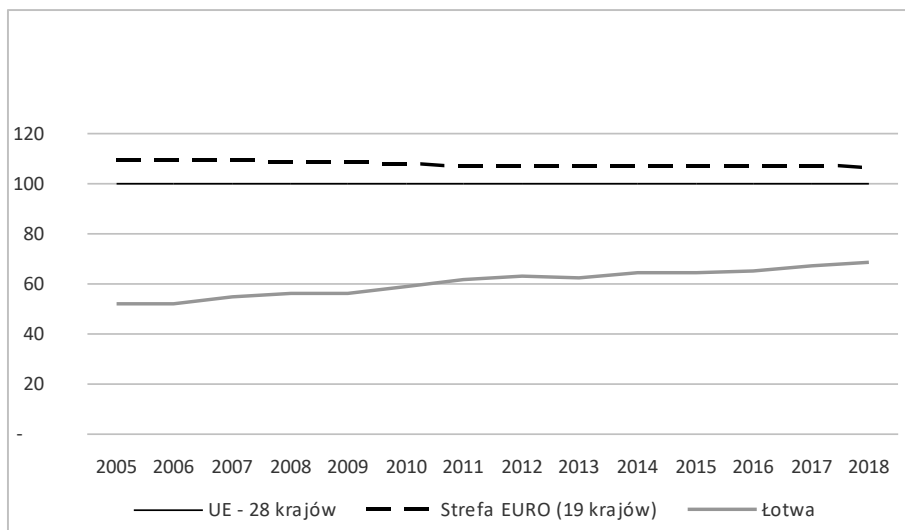
Wykres 8. Estonia – do produktywność (% w relacji krajów UE)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Eurostat.

Łotwa wstąpiła do strefy euro w 2014 r. Na wykresie 9 przedstawiono produktywność Łotwy na tle produktywności w całej Unii Europejskiej i w strefie euro. Widać, że w całym badanym okresie zmniejszały się różnice w produktywności Łotwy w porównaniu do średniej produktywności w całej Unii Europejskiej i w strefie euro. Niwelacja różnic miała miejsce w podobnym tempie i przed akcesją i po akcesji Łotwy do strefy euro.

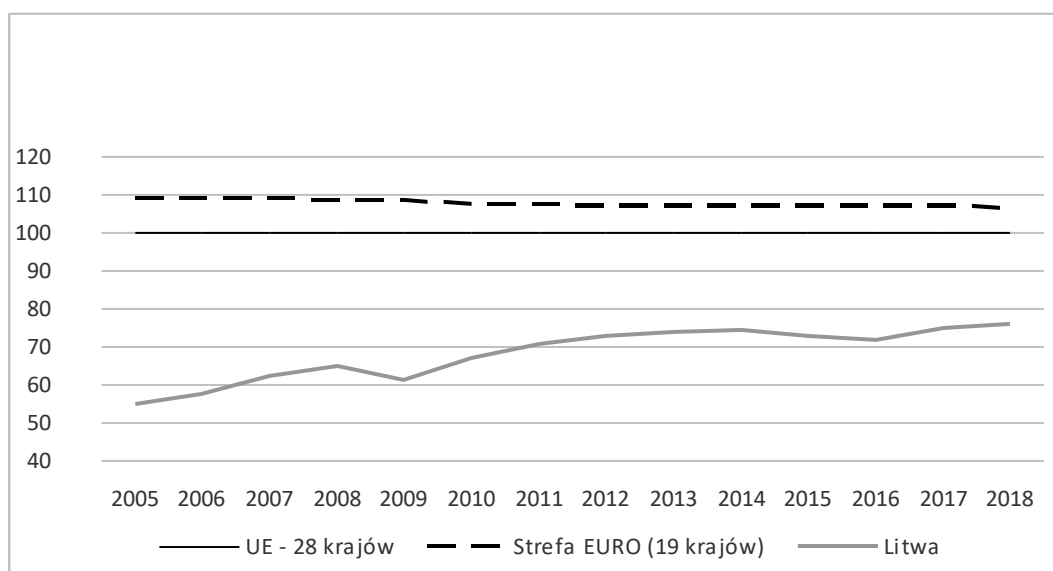
Wykres 9. Łotwa – produktywność (% w relacji do krajów UE)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Eurostat.

Litwa wstąpiła do strefy euro w 2015 r. Na wykresie 10 przedstawiono produktywność na Litwie w porównaniu do średniej produktywności w Unii Europejskiej i w strefie euro. W całym badanym okresie można było zaobserwować zmniejszanie różnic między produktywnością na Litwie w porównaniu do średniej w UE i w strefie euro, chociaż występowały niewielkie wahania. Niewielki spadek nastąpił w 2009 r., czyli na początku kryzysu gospodarczego, a także w 2016 r., czyli po wstąpieniu do strefy euro.

Wykres 10. Litwa – produktywność (% w relacji do krajów UE)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Eurostat.

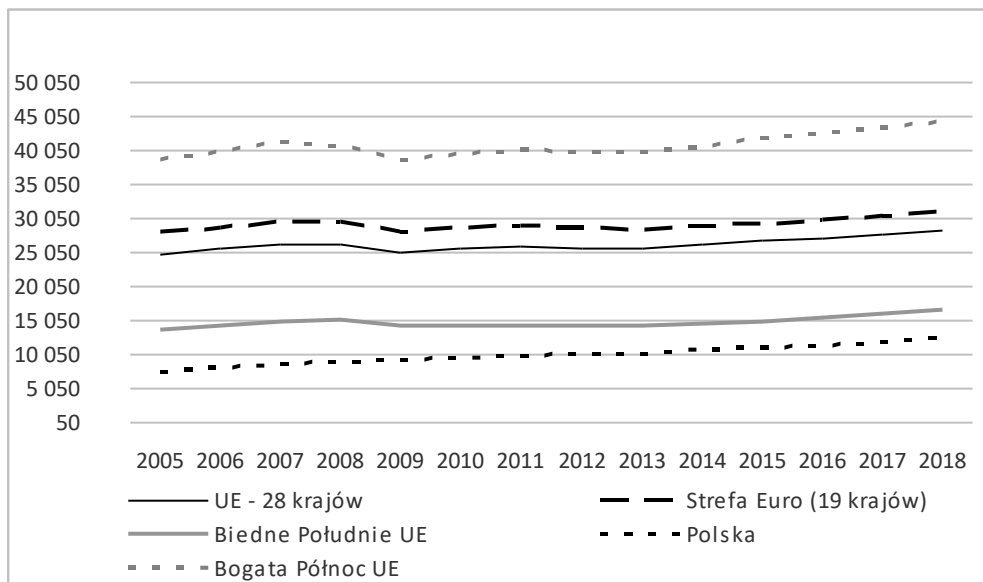
Przeprowadzona analiza wskazuje, na występowanie dużych różnic między produktywnością w krajach Unii Europejskiej. Produktywność w krajach „bogatej północy” była znacząco wyższa niż średnia produktywność w krajach „biednej północy”, w krajach Unii Europejskiej i w krajach strefy euro. Analiza

produktywności nowych krajów członkowskich w porównaniu do średniej produktywności w całej Unii i w strefie euro wskazuje, że produktywność we wszystkich nowych krajach strefy euro przed wstąpieniem była niższa niż średnia produktywność w Unii Europejskiej i w strefie euro. Nie można jednak zauważyć jednoznacznej zależności między wstąpieniem do strefy, a szybszym zjawiskiem konwergencji realnej po akcesji. Podobny proces konwergencji realnej przejawiający się niwelacją różnic w poziomie produktywności miał miejsce w niektórych krajach zarówno przed akcesją, jak i po niej. Taka sytuacja miała miejsce na Litwie, Łotwie i w Estonii. Na Słowacji po wstąpieniu do strefy euro można było obserwować zjawisko dekonwergencji realnej, czyli powiększania się różnic w produktywności. W przypadku Malty i Cypru, które wstępowały do w tym samym czasie do strefy euro produktywność zmieniała się inaczej. Na Malcie nie nastąpił spadek produktywności, chociaż produktywność zmieniała się ulegając wahaniom w czasie. Na Cyprze pogłębiły się różnice w produktywności w porównaniu do Unii Europejskiej i strefy euro po akcesji do strefy euro. W przypadku Słowenii różnice w produktywności pozostały w całym badanym okresie na podobnym poziomie, ulegając jedynie niewielkim wahaniom. Nie zaobserwowano więc wyraźnie pozytywnego zjawiska konwergencji realnej.

Kolejnym krokiem w badaniach była analiza PKB per capita w analogicznych grupach państw, jak w przypadku badania produktywności. Na wykresie 11 przedstawiono PKB per capita w poszczególnych grupach w Unii Europejskiej, przeliczone na euro. W całym badanym okresie utrzymywały się podobne różnice między grupami, czyli:

- najwyższym PKB per capita w odniesieniu do średniej w Unii Europejskiej charakteryzowały się państwa „bogatej północy”,
- wyższy niż średnia w Unii Europejskiej poziom PKB per capita miały państwa strefy euro,
- najniższym PKB per capita charakteryzowała się Polska,
- państwa „biednego południa” miały znacząco niższy poziom niż średni poziom w Unii Europejskiej.

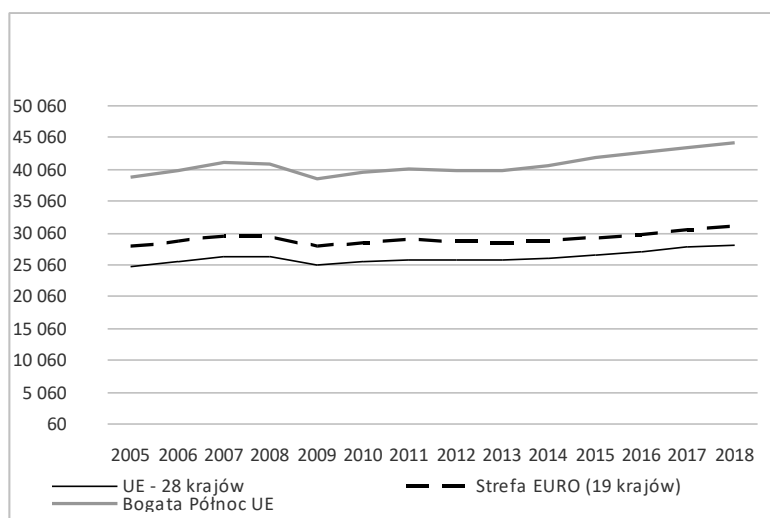
Wykres 11. PKB per capita w Unii Europejskiej (euro)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Eurostat.

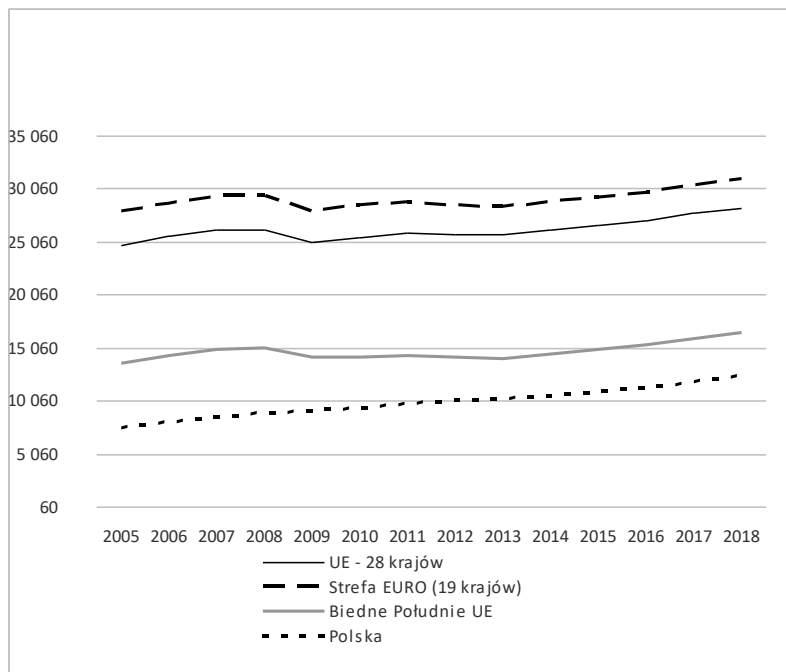
Na wykresie 12 przedstawiono PKB per capita w krajach „bogatej północy” na tle średniej w Unii Europejskiej i państw strefy euro. Można zauważyć, że różnice między państwami „bogatej północy” a średnią w Unii Europejskiej oraz strefie euro powoli, ale zwiększały się. Zaprzecza to upodabnianiu się krajów o wysokich dochodach do pozostałych krajów, czyli zaprzecza to zjawisku konwergencji realnej w Unii. Warto zauważyć, że różnice między państwami „bogatej północy” a państwami strefy euro były większe w całym badanym okresie niż różnice między średnią w Unii Europejskiej a państwami strefy euro.

Wykres 12. PKB per capita (euro) – “bogata północ”



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Eurostat.

Wykres 13. PKB per capita (euro) – “biedne południe”

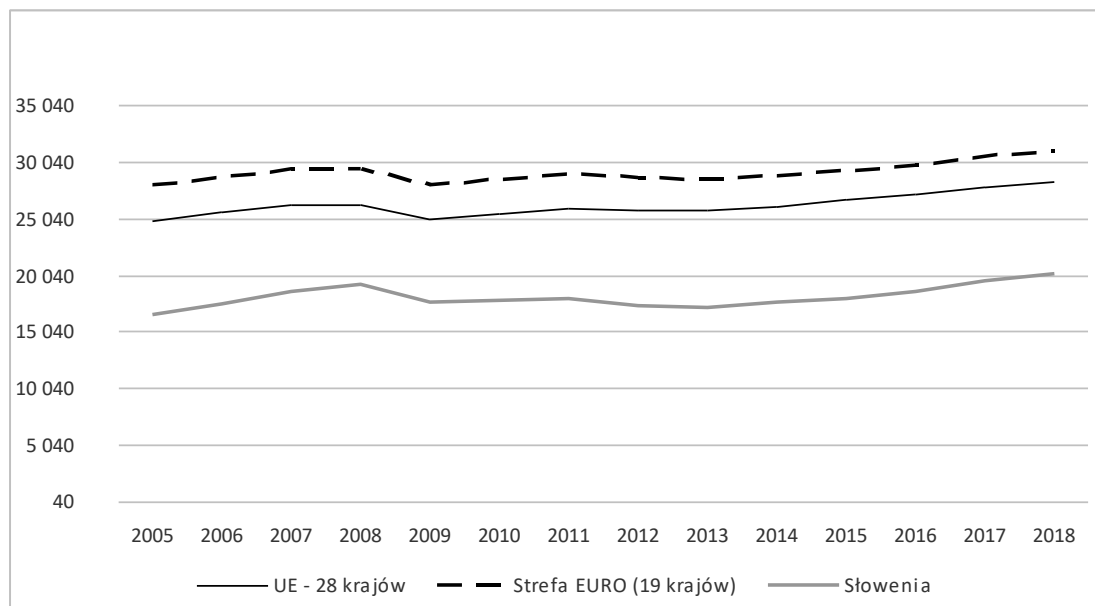


Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Eurostat.

Na wykresie 13 przedstawiono PKB per capita w państwach „biednego południa” na tle średniej w krajach Unii Europejskiej, w strefie euro oraz w Polsce. Można zauważyć, że w całym badanym okresie średni poziom PKB per capita w państwach strefy euro był wyższy niż średni poziom we wszystkich państwach członkowskich Unii Europejskiej i znacząco wyższy niż w krajach „biednego południa”. Polska miała niższy poziom PKB per capita niż „biedne południe” w całym badanym okresie, chociaż różnica między Polską i „biednym południem” malała. W całym badanym okresie utrzymywała się na mniej więcej tym samym poziomie różnica między strefą euro a średnią w Unii Europejskiej, a także różnica między średnią w Unii Europejskiej a państwami „biednego południa”. Jedynie Polska nieco zmniejszała dystans do państw „biednego południa”.

Na wykresie przedstawiono zmiany PKB per capita w Słowenii, która wstąpiła do strefy euro w 2007 r., na tle średniej w całej Unii Europejskiej, strefie euro. Zauważyć można, że cały czas PKB per capita w Słowenii było niższe niż w Unii Europejskiej i niższe niż w strefie euro. Po akcesji do strefy euro nie zauważono zmniejszania dystansu. Nie można więc było na przykładzie Słowenii stwierdzić pozytywnego upodabniania się dochodów w kraju wstępującego do strefy euro, czyli przyspieszenia konwergencji realnej. Można było zauważyć jedynie minimalne zwiększanie tego dystansu po akcesji.

Wykres 14. PKB per capita (euro) – Słowenia

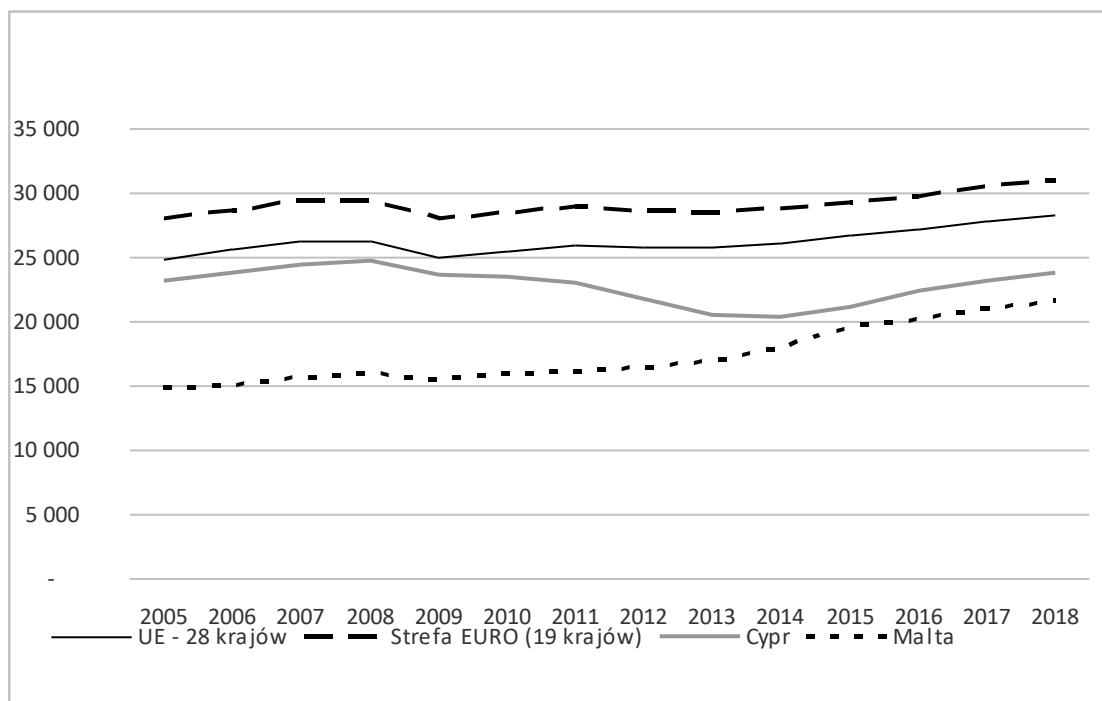


Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Eurostat.

Na wykresie 15 przedstawiono PKB per capita Cypru i Malty, które wstąpiły do strefy euro w 2008 r., na tle średniego poziomu PKB per capita w Unii Europejskiej i w strefie euro.

Przed wstąpieniem do strefy euro PKB per capita było znacząco niższe niż Cypru, niższe niż średnia w UE i niższe niż w strefie euro. W ciągu badanego okresu Malta zmniejszała dystans dzielący ją między średnim poziomem w Unii Europejskiej i średnim poziomem w strefie euro. Miała więc miejsce konwergencja realna. Między Maltą i Unią Europejską oraz strefa euro. W przypadku Cypru można było obserwować przez kilka lat po wstąpieniu do strefy euro znaczący spadek PKB per capita oraz zjawisko dekonwergencji w stosunku do Unii Europejskiej i w stosunku do państw strefy euro. Jednocześnie miała miejsce konwergencja w stosunku do biedniejszej Malty, która w całym badanym okresie nadrabiała dystans dzielący ją od Cypru.

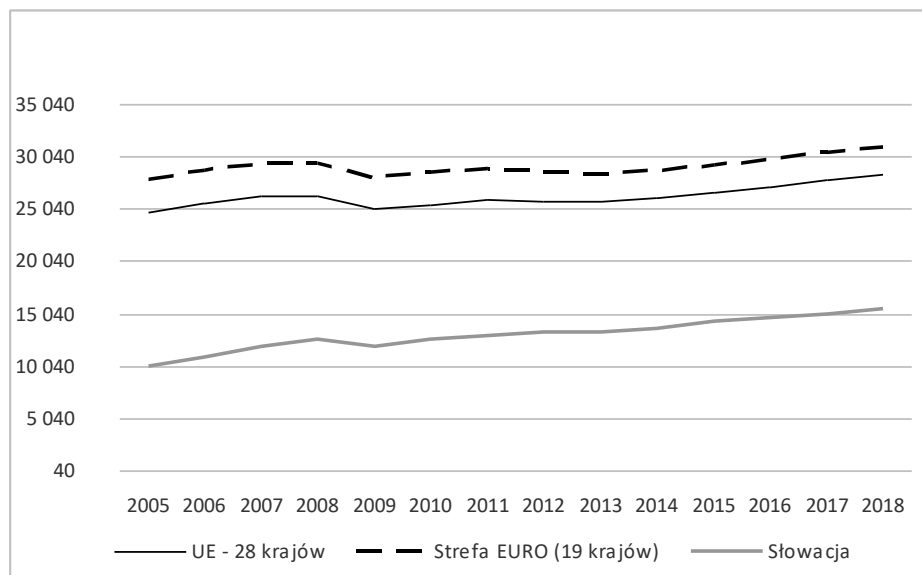
Wykres 15. PKB per capita (euro) – Cypr, Malta



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Eurostat.

Na wykresie 16 przedstawiono PKB per capita Słowacji, która wstąpiła do strefy euro w 2009 r., na tle średniego poziomu PKB per capita w Unii Europejskiej i w strefie euro. Różnice między Słowacją a Unią Europejską i strefą euro w całym badanym okresie utrzymywały się na zbliżonym poziomie. Nie można zauważyć zmniejszania dystansu między Słowacją a pozostałymi krajami, co zaprzecza tezie, że po wstąpieniu do strefy euro konwergencja realna przebiega szybciej. Poziom PKB per capita w Słowacji znacząco odbiega od średniego poziomu w Unii Europejskiej i w strefie euro. Akcesja do strefy euro nie zmieniła tej sytuacji i nie spowodowała szybszej niwelacji tych różnic.

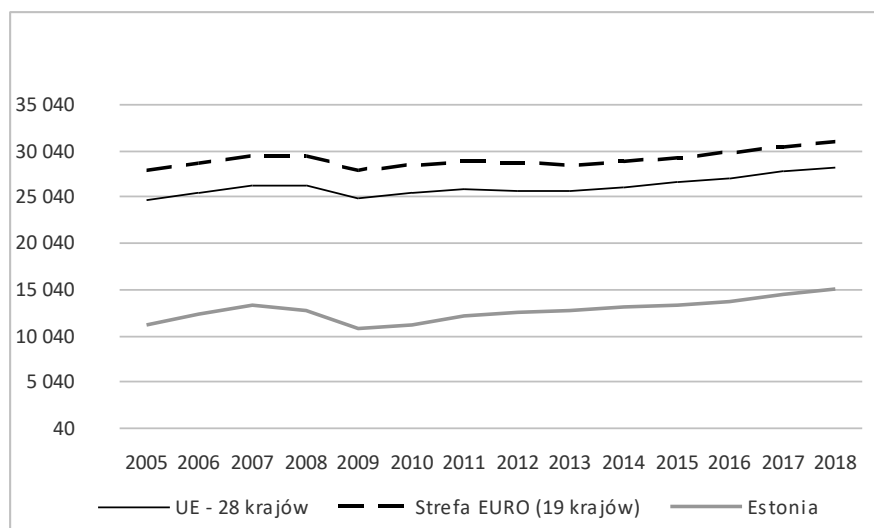
Wykres 16. PKB per capita (euro) – Słowacja



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Eurostat.

Podobne wnioski, jak w przypadku Słowacji można wyciągnąć analizując wykres 17, na którym przedstawiono PKB per capita Estonii na tle średniego poziomu PKB per capita Unii Europejskiej i strefy Euro. Akcesja Estonii, która nastąpiła w 2011 r., nie spowodowała skokowego wzrostu PKB per capita w tym kraju i szybszej konwergencji realnej niż przed akcesją.

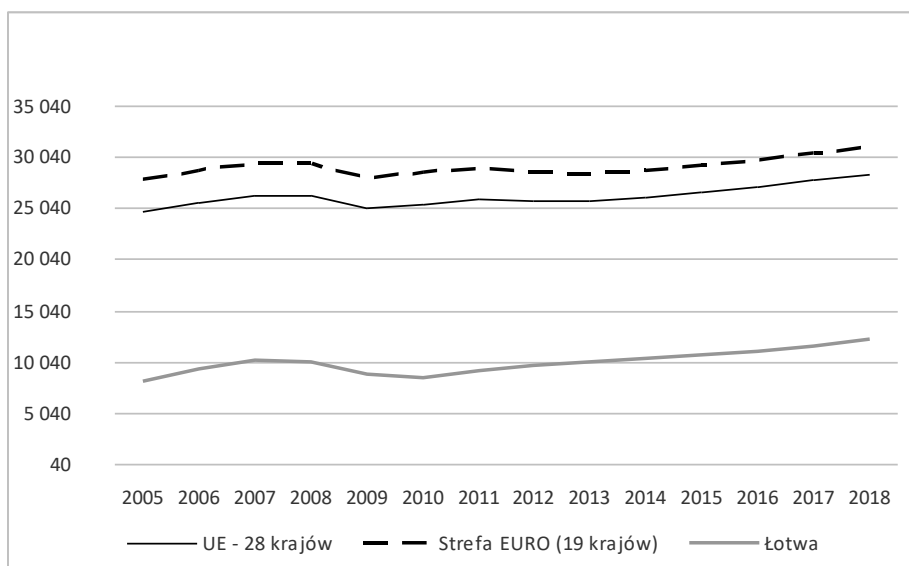
Wykres 17. PKB per capita (euro) – Estonia



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Eurostat.

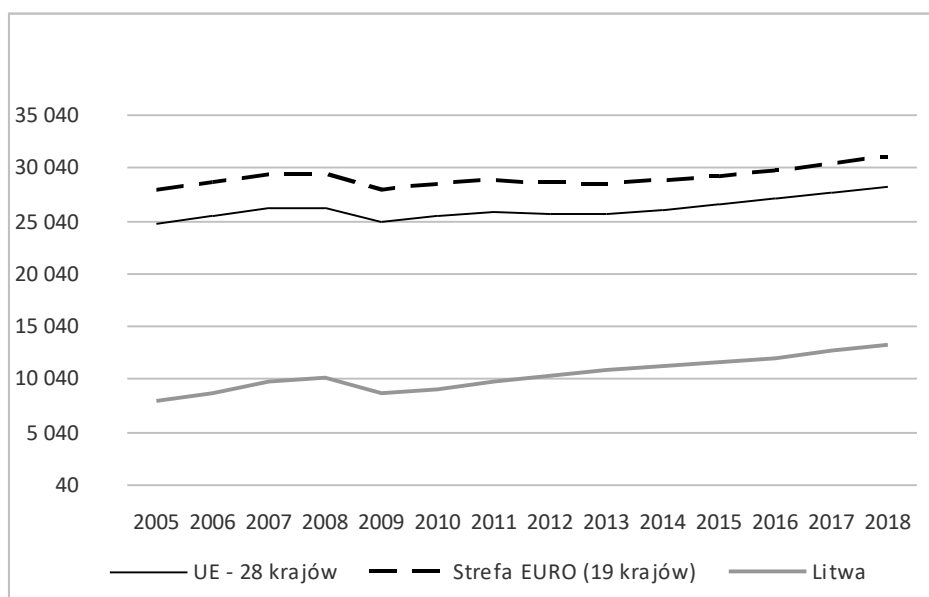
Analogiczny wniosek, jak w przypadku Słowacji i Estonii można wysnuć w stosunku do Łotwy (wykres 18). Po 2014 r., czyli po wstąpieniu Łotwy do strefy euro, nie nastąpiło zjawisko szybszej niwelacji różnic w poziomie PKB per capita między Łotwą a Unią Europejską i strefą euro. Poziom PKB per capita Łotwy jest znacząco niższy niż średni poziom w Unii Europejskiej i strefie euro.

Wykres 18. PKB per capita (euro) – Łotwa



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Eurostat.

Wykres 19. PKB per capita (euro) – Litwa



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Eurostat.

Na wykresie 19 przedstawiono PKB per capita Litwy na tle średniego poziomu PKB per capita Unii Europejskiej i strefy euro. Po wstąpieniu do strefy euro, czyli po 2015 r., nie nastąpił szybszy wzrost niż w Unii Europejskiej i w strefie euro poziomu PKB per capita tego kraju, czyli nie nastąpiło przyspieszenie zjawiska konwergencji realnej. Poziom PKB per capita Litwy był w całym badanym okresie znacząco niższy niż średnio w Unii Europejskiej i w strefie euro.

Wnioski

Teoretycznie wejście do strefy euro ma powodować przyspieszenie konwergencji realnej krajów członkowskich, ponieważ ograniczone zostaną koszty transakcyjne, a to przyczyni się do szybszego rozwoju handlu, a tym samym rozwoju gospodarki, oprócz tego następować będzie w danym państwie obniżenie stóp procentowych i to wpłynie dodatnio na wzrost inwestycji⁸⁷¹.

Wnioski płynące z przeprowadzonych badań, oparte na analizie wskaźnika produktywności w państwach członkowskich Unii Europejskiej i strefy euro wskazują, że stale utrzymują się różnice między państwami członkowskimi, a wstąpienie do strefy euro nie powoduje szybszej konwergencji realnej. Analiza poziomu PKB per capita wskazuje, że w strefie euro stale utrzymują się nierówności w poziomie dochodów. Wnioski te są zgodne z wynikami badań prowadzonych przez T.T. Azomahou, J. El ouardighi, P. Nguyen-Van, T. K. Cuon Pham wskazują, że w Unii Europejskiej ma miejsce dywergencja, a nie konwergencja w regionach o niskich dochodach i brak jest zjawiska upodabniania się w regionach o wysokich dochodach. Jedynie w regionach o średnich dochodach zauważyć można zjawisko konwergencji⁸⁷². Przed wstąpieniem do unii walutowej musi dojść do upodobnienia się gospodarki państwa wstępującego do gospodarek państw już tam funkcjonujących. Konwergencja realna powinna dokonać się przed akcesją. Proces konwergencji realnej państwa, które jest już członkiem unii walutowej, ale jego gospodarka jest dużo mniej produktywna, a społeczeństwo dużo biedniejsze, będzie odbywać się zbyt wolno. Przyczyną wzrostu tego ryzyka może być niedostosowanie polityki pieniężnej prowadzonej w obszarze unii walutowej do państw peryferyjnych⁸⁷³. Z drugiej strony spowolnienie wzrostu produktywności może być źródłem ryzyka kryzysu w samej strefie euro⁸⁷⁴.

Przeprowadzone badania zaprzeczają więc, że konwergencja realna odbywać się będzie po wstąpieniu do strefy euro szybciej. Wskazują one na konieczność konwergencji realnej jeszcze przed wstąpieniem do strefy euro, co oznacza, że konwergencja nominalna raz legislacyjna nie wystarczają, aby z dużym prawdopodobieństwem przewidzieć, że korzyści z wejścia do strefy euro będą przeważać nad zagrożeniami.

Ponieważ warunkiem istnienia optymalnego obszaru walutowego jest silna integracja gospodarcza, to moment wejścia do strefy euro powinien nastąpić po konwergencji realnej. Wniosek ten ma zastosowanie do wszystkich państw objętych derogacją, w tym do Polski. Wybór momentu wstąpienia państwa do strefy euro jest decyzją ekonomiczną, a nie jedynie polityczną. Najpierw powinno nastąpić upodobnienie gospodarki państwa kandydującego do gospodarek państw członkowskich strefy euro, a dopiero potem

⁸⁷¹ Na przykład: J.A. Frankel, A.K. Rose, *Is EMU More Justifiable ex post than ex ante?*, "European Economic Review" 41, 1997, s. 753-760.

⁸⁷² T.T. Azomahou, J. El ouardighi, P. Nguyen-Van, T.K. Cuon Pham, *Testing convergence of European regions: A semiparametric approach*, Vol. 28, Issue 3, 2011, s. 1202-1210.

⁸⁷³ K. Konopczak, A. Welfe, *Convergence - driven inflation and the channels of its absorption*, op. cit.

⁸⁷⁴ A. Bagnai, Ch. A. Mongeau Ospina, *Monetary integration vs. real disintegration: single currency and productivity divergence in the euro area*, "Journal of Economic Policy Reform", Vol. 21, No. 4, s. 353-367.

powinna nastąpić akcesja. Brak konwergencji realnej państwa wstępującego do strefy euro pociąga za sobą ryzyko spowolnienia konwergencji i rodzi zagrożenia dla stabilności samej strefy euro.

Bibliografia

1. A zomahou T.T., El ouardighi J., Nguyen-Van P., Cuon Pham T.K., *Testing convergence of European regions: A semiparametric approach*, Vol. 28, Issue 3, 2011, s. 1202-1210.
2. Bagnai A., Mongeau Ospina Ch.A., *Monetary integration vs. real disintegration: single currency and productivity divergence in the euro area*, "Journal of Economic Policy Reform", Vol. 21, No. 4, s. 353-367.
3. Barcz J., Kawecka-Wyrzykowska E., Michałowska-Gorywoda K., *Integracja europejska w okresie przemian. Aspekty ekonomiczne*, PWE, Warszawa 2016.
4. Barro R.J., Sala-i-Martin X., *Convergence Across States and Regions*, "Brookings Papers on Economic Activity", 1 (1991), s. 107-182.
5. Baumol W.J., *Productivity Growth, Convergence and Welfare: What the Long-Run Data Show*, "American Economic Review", t. 76, 1986, s. 1072-1085.
6. de Grauwe P., Schnabl G., *Exchange Rate Stability, Inflation, and Growth in (South) Eastern and Central Europe*, "Review of Development Economics", Vol. 12, Issue 3, pp. 530-549, August 2008.
7. Europejski Bank Centralny, *Raport o konwergencji maj 2008*.
8. Frankel J.A., Rose A.K., *Is EMU More Justifiable ex post than ex ante?*, "European Economic Review" 41, 1997, s. 753-760.
9. Mundell R., *A Theory of Optimum Currency Areas*, "American Economic Review", November 1961.
10. „Ekonomiczna analiza prawa – kwestie instytucjonalne, Unia Europejska, strefa euro”, panel 11, sesja III, „X Kongres Ekonomistów”, Warszawa, 29 listopada 2019 r.
11. Konopczak K., Welfe A., *Convergence – driven inflation and the channels of its absorption*, "Journal of Policy Modeling" 39, 2017, s. 1019-1034.
12. Kreczmańska-Gigol K., *Konwergencja realna*, w: *Polska w strefie euro. Szanse i zagrożenia. Wnioski z konferencji*, red. J. Ostaszewski, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2008, s. 59-65.
13. Lutkowski K., *O sposobie integracji Polski z obszarem euro. Niektóre dyskusyjne punkty strategii polityki pieniężnej po 2003 roku*, „Bank i Kredyt”, lipiec 2003.
14. Monfort M., Cuestas J.C., Ordóñez J., *Real Convergence in Europe: a cluster analysis*, "Economic Modelling", t. 33, 2013, s. 689-694.
15. Monfort M., Ordóñez J., Sala H., *Inequality and Unemployment Patterns in Europe: Does Integration lead to (Real) Convergence?*, "Open Economies Review", Vol. 29, Issue 4, 2018, s. 703-724.
16. Nitoi M., Pochea M.M., *Testing financial market convergence in Central and Eastern Europe: A non-linear single factor model*, „Economics Systems” t. 40, issue 1, 2016, s. 323-334.
17. Ostaszewski J., Bąk H. (red.), Tchorek G. (red.), Bołkunow W., Kreczmańska-Gigol K., Kamiński J., Mosiejko L., *Polska w strefie euro. Szanse i zagrożenia – podsumowanie obrad*, w: *Polska w strefie euro. Szanse i zagrożenia. Wnioski z konferencji*, red. J. Ostaszewski, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2008, s. 11-23.
18. Padoa-Schioppa T., *Trajectories towards the Euro and the Role of ERM II*, "International Finance", 6(2003), s. 129-144.

19. *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana)*, „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej”, C 326, 26.10.2012.
20. World Bank, *The East Asian miracle: economic growth and public Policy*, Washington DC: World Bank Policy Research Report, 1993.

Gabriela Przesławska

Uniwersytet Wrocławski / Instytut Nauk Ekonomicznych

INSTYTUCJONALNE DETERMINANTY MIĘDZYNARODOWEJ KONKURENCYJNOŚCI KRAJU W DOBIE CZWARTEJ REWOLUCJI PRZEMYSŁOWEJ

Streszczenie

Czwarta rewolucja przemysłowa wyznacza nowe zadania dla konkurujących krajów w globalnym świecie 4.0.

Celem artykułu jest charakterystyka powyższej problematyki, a przede wszystkim przedstawienie czynników wpływających na możliwości integracji nowych technologii ze wzrostem konkurencyjności i dobrobytu krajów. Szczególna uwaga poświęcona jest roli instytucji (reguł gry) i szerzej otoczenia instytucjonalnego (w tym udziału państwa) w kształtowaniu nowej gospodarki i społeczeństwa oraz budowaniu ram instytucjonalnych w promocji procesów innowacyjnych stanowiących istotę rewolucji 4.0.

W analizowanym kontekście - na przykładzie działalności Światowego Forum Ekonomicznego – artykuł omawia znaczenie organizacji międzynarodowych w wyznaczaniu nowych kierunków wzrostu i dobrobytu, a tym samym tworzeniu wizji porządku społeczno-gospodarczego w ramach globalizacji 4.0.

Rozważania prowadzone są przy wykorzystaniu podejść nowej ekonomii instytucjonalnej oraz wyników globalnego raportu konkurencyjności 2018-2019 opracowanego przez Światowe Forum Ekonomiczne.

Na podstawie treści Globalnego Raportu Konkurencyjności 2018-2019 (Global Competitiveness Report 2018-2019 - GCR 2018-2019) oraz krytycznej analizy literatury przedmiotu w opracowaniu przyjęto wstępną hipotezę, iż w obliczu czwartej rewolucji przemysłowej środowisko instytucjonalne kraju będzie jednym z podstawowych czynników międzynarodowej konkurencyjności i wzrostu gospodarczego.

Słowa kluczowe: czwarta rewolucja przemysłowa, konkurencyjność międzynarodowa, instytucje

Institutional determinants of international competitiveness of a country in the age of Fourth Industrial Revolution

Abstract

The Fourth Industrial Revolution assigns new tasks to the competing countries in the global World 4.0.

The purpose of the article is to characterize the above-mentioned issues and, especially, to present factors influencing the possibilities of integrating new technologies with growth in competitiveness and prosperity of the countries. Particular attention is given to the role of institutions (rules of the game) and, more broadly, of the institutional environment (including the participation of state) in shaping new economy and society as well as in building institutional framework in promoting the innovative processes constituting the essence of the Revolution 4.0.

In the analyzed context – on the example of activity of the World Economic Forum – the article discusses the significance of international organizations in setting new directions for growth and prosperity and thus creating a vision of the socio-economic order within the frames of the Globalization 4.0.

Discussion in the article takes advantage of the approaches of the new institutional economics and the results of the Global Competitiveness Report 2018-2019 drawn up by the World Economic Forum.

On the basis of the content of the Global Competitiveness Report 2018-2019 (GCR 2018-2019) and the critical analysis of literature on the subject, an initial hypothesis was adopted in the article that in the face of the Fourth Industrial Revolution, the institutional environment of the country will be one of the essential factors of international competitiveness and economic growth.

Keywords: the Fourth Industrial Revolution, international competitiveness, institutions

1. Wprowadzenie

Dani Rodrik (2019), wykładowca Uniwersytetu Harvarda, jeden najwybitniejszych ekonomistów na świecie, analizując przemiany zachodzące w ekonomii wśród nowych obszarów badań, cechujących się największą dynamiką w ostatnich dekadach, wymienia ekonomię instytucji. W powyższym kontekście, rozważając przyczyny braku oczekiwanych sukcesów prorynkowych reform przeprowadzanych w ramach konsensusu waszyngtońskiego, tj. zgodnych z hasłami prywatyzacji, deregulacji i liberalizacji jako jedną z ich przyczyn wymienia ignorowanie problemu instytucjonalnych podstaw gospodarki rynkowej. Jak uzasadnia, plan reform nie mógł odnieść spodziewanych korzyści w sytuacji, gdy stosowane prorynkowe zmiany nie uwzględniały różnic w potencjale i jakości instytucji, które w reformowanych krajach znacząco różniły się względem potencjału i jakości instytucji ukształtowanych w wysoko rozwiniętych krajach przez dziesięciolecia, a nawet wieki ⁸⁷⁵.

Jak się ocenia w literaturze ekonomicznej ostatni kryzys nie spowodował zmiany układu sił w ekonomii. Utrwalony został specyficzny metodologiczny status ekonomii, wyrażający się w: nadrzędności sposobu jej uprawiania (zasada indywidualizmu metodologicznego) oraz silnym nachyleniu w stronę formalnej analizy teoretycznej i statystycznej (analizy danych) w stosunku do realizmu teorii, co oznacza dalszą dominację nurtu ortodoksyjnego nad nurtami heterodoksyjnymi.

Stan ten sprawia, że w analizach ekonomicznych w sposób nieadekwatny ujmowane są lub nawet wyłączone najważniejsze gospodarcze problemy współczesności ⁸⁷⁶.

Występujące obecnie w gospodarce światowej nowe zjawiska związane z postępującą globalizacją, m.in. wzrost nierówności i populizmu, a także obawy przed nawrotem kryzysu i poszukiwanie sposobów ich uniknięcia, stają się

⁸⁷⁵ D.Rodrik, *Rządy ekonomii*, Wydawnictwo Naukowe PWN SA, Warszawa 2019, s.176.

⁸⁷⁶ A. Wojtyła, *Trwałe czy przejściowe zmiany w badaniach ekonomicznych w reakcji na ostatni kryzys? (w:) Ewolucja nauk ekonomicznych. Jedność a różnorodność, relacje do innych nauk, problemy klasyfikacyjne*, red. M. Gorynia, PAN, Warszawa 2019, s.69-77.

przesłanką, co podkreślane jest w światowej i aktualnej literaturze ekonomicznej, wskazującą na potrzebę reunifikacji nauk społecznych i tym samym otwarcie na idee uwzględniające rzeczywiste uwarunkowania procesów gospodarczych⁸⁷⁷.

Stąd w ramach poszukiwania nowego paradygmatu postuluje się konieczność uznania - w ramach perspektywy badawczej głównego nurtu - znacznie większej roli przypisywanej instytucjom. Jak się jednocześnie zauważa: „projektowanie instytucji jest ciągłym organicznym procesem, który musi adaptować się do sił społecznych i politycznych w taki sam sposób jak podmioty nastawione na zysk adaptują się do sił rynkowych”⁸⁷⁸. (Farmer R.E.A. 2017)

Wspomniany już D. Rodrik (2020) w ten sposób opisuje trudności związane z projektowaniem nowego porządku instytucjonalnego: *„Economistom, co oczywiste, brakuje dowodów na alternatywne ustalenia instytucjonalne, które są dalekie od naszej obecnej rzeczywistości. Wyzwanie polega na tym, by pozostać wiernym empiryzmowi bez wypierania wyobraźni potrzebnej do przewidywania integracyjnych i wzmacniających wolność instytucji przyszłości. (...) Implikacją wszystkich tych perspektyw jest to, że ekonomia musi być otwarta na instytucjonalne alternatywy i instytucjonalne eksperymenty”*⁸⁷⁹.

Powyższe wprowadzenie sygnalizuje główne problemy będącą treścią niniejszego artykułu poświęconego tworzeniu wizji nowego ładu społeczno-gospodarczego w związku czwartą rewolucją przemysłową, w którym kluczową odgrywać będą reguły gry, czyli instytucje. Zasadniczą część opracowania poprzedzona zostanie w pierwszej części ukazaniem wkładu nowej ekonomii instytucjonalnej (NEI) do opisywanej problematyki. W tym miejscu przedstawione zostaną przede wszystkim – z konieczności skrótkowo – główne elementy dorobku Douglassa Cecila Northa jako twórcy teorii wyjaśniającej przemiany gospodarcze, w tym genezę instytucji, ich znaczenie dla gospodarki oraz rolę wizjonerów w projektowaniu instytucji w warunkach niepewności towarzyszącej zmianie gospodarczej, a zarazem autora koncepcji efektywności adaptacyjnej jako miary efektywności instytucji i kryterium oceny systemu ekonomicznego. Dalsza część artykułu zawierać będzie analizę instytucjonalnych determinant międzynarodowej konkurencyjności kraju w dobie dokonującego się przełomu na podstawie światowego raportu międzynarodowej konkurencyjności 2018-2019⁸⁸⁰.

2. Znaczenie instytucji dla funkcjonowania gospodarki według nowej ekonomii instytucjonalnej w ujęciu D. C. Northa

Ekonomia instytucjonalna, to część nauki ekonomicznej, która dla poznania i wyjaśnienia procesów gospodarczych wykorzystuje instytucje, czyli reguły gry wykształcone przez społeczeństwo. Nowa ekonomia instytucjonalna (NEI) ukazuje wpływ pozaekonomicznych czynników (tj. społecznych, historycznych, prawnych, politycznych) na funkcjonowanie tradycyjnych rynków. Jednocześnie wspomniane zjawiska polityczne i społeczne poddaje analizie ekonomicznej (od I. 30. XX wieku w Stanach Zjednoczonych rozwija się nurt zapoczątkowany przez Ronalda Coase'a Ekonomiczna analiza prawa- Law&Economics).

Celem instytucji i przyczyną zmiany instytucjonalnej jest dążenie do obniżki kosztów transakcyjnych, redukcja niepewności w działalności ekonomicznej, internalizacja efektów zewnętrznych oraz osiąganie zbiorowych korzyści w wyniku społecznej koordynacji⁸⁸¹.

Przedmiotem badania pozytywnej teorii instytucjonalnej jest wyjaśnienie wpływu instytucji na zachowanie oraz działanie jednostek i organizacji, a teorii normatywnej - projektowanie zmian porządku ekonomicznego⁸⁸².

⁸⁷⁷ Ibidem

⁸⁷⁸ R.E.A. Farmer, *Prosperity for All. How to Prevent Financial Crises*, Oxford University Press, Oxford 2017 za: A. Wojtyna 2019.

⁸⁷⁹ Rodrik D. Changing-face-of-economics <https://www.project-syndicate.org/commentary/changing-face-of-economics-by-dani-rodrik-2020-01>

⁸⁸⁰ *The Global Competitiveness Report - GCR 2018-2019*, ed. K.Schwab, Geneva 2018

⁸⁸¹ D. C. North, *Understanding the process of economic change*, Princeton University Press, Princeton 2005

⁸⁸² A. Matysiak, *Paradygmat ekonomii instytucjonalnej* (w:) *Dokonania współczesnej myśli ekonomicznej. Ekonomia instytucjonalna- teoria i praktyka*. Praca zbiorowa pod red. U. .Zagóry – Jonszty, Katowice 2006, s.34

Podejście instytucjonalne czyli elementy analizy instytucjonalnej wykorzystuje się do oceny pozycji kraju w rankingu międzynarodowej konkurencyjności (tę metodę stosuje *World Economic Forum*, o czym dalej), gdyż to instytucje i porządek instytucjonalny czyli przestrzeganie praw własności, warunki do prowadzenia biznesu, tj. wolność gospodarcza, etyka w biznesie, niezależność sądownictwa i banku centralnego, odporność na korupcję, brak praktyk monopolistycznych, itp. ale także istnienie społeczeństwa obywatelskiego przesądzą o zdolności konkurencyjnej kraju.

Instytucje, czyli reguły gry tworzą bowiem podstawowe warunki funkcjonowania podmiotów gospodarczych i adaptacji krajowej struktury gospodarczej do kreowania wzrostu w zmieniającym się otoczeniu międzynarodowym.

"Rozwiązania prawne, system i polityka gospodarcza (...) wpływają na zakres wolności i intensywność konkurencji, rolę państwa, określają zakres działalności mechanizmu rynkowego i jego efektywność"⁸⁸³.

Podejście instytucjonalne stosuje się także dla oceny jakości rządzenia (*Governance*), co jest widoczne w rankingach Banku Światowego⁸⁸⁴.

Według A. Tofflera *współcześnie jakość instytucji i polityki państwa ma niejednokrotnie większe znaczenie niż tania siła robocza czy technologie*⁸⁸⁵.

Jak już wspomniano dogłębna analiza roli instytucji oraz instytucjonalnych warunków zmiany gospodarczej, to rdzeń teorii laureata Nagrody Nobla w dziedzinie ekonomii w 1993r. Douglassa Cecila Northa. Jego teoria zmiany gospodarczej poszerzyła wiedzę na temat czynników decydujących o ewolucji rynków i rozwoju gospodarek w czasie. Badania Northa dotyczące zakresu i roli instytucji w kształtowaniu środowiska instytucjonalnego jako ważnego czynnika wzrostu stały się inspiracją dla dalszych prac teoretycznych i empirycznych w ramach ekonomii rozwoju. W kontekście niniejszego artykułu należy podkreślić, że Światowe Forum Ekonomiczne (*World Economic Forum*, którego działalność jest treścią dalszej części opracowania), w corocznych raportach oceniających stan międzynarodowej konkurencyjności krajów uznaje instytucje, czyli obowiązujące reguły gry, za podstawowy warunek konkurencyjności krajów, bazując w swoich pracach właśnie na definicji instytucji autorstwa D.C. Northa z 1994 r.⁸⁸⁶

Instytucjonalna teoria długofalowych zmian gospodarczych i politycznych Northa uważana jest obecnie w literaturze przedmiotu za bezpośrednią kontynuację dzieła Adama Smitha na temat źródeł bogactwa narodów czyli przyczyn dobrobytu jednych krajów oraz ubóstwa innych. A. Smith w *Bogactwie Narodów* (1776)⁸⁸⁷ wyraźnie zaznaczał, że działalność przedsiębiorcza uwarunkowana jest istnieniem sprawiedliwego rządu i niezbędnego zaufania. Postulowany przez Smitha stan określilibyśmy dziś - w języku ekonomii instytucjonalnej - koniecznością istnienia niezbędnego otoczenia instytucjonalnego dla aktywności biznesu, tj. sprawnych instytucji formalnych i towarzyszących im norm nieformalnych. North w nawiązaniu do pracy A. Smitha również eksponuje rolę właściwego środowiska politycznego, odpowiedniej regulacji oraz egzekwowania dobrego prawa dla rozwoju rynków, co mają gwarantować instytucje⁸⁸⁸. Jak się wskazuje w literaturze takie podejście jest już z standardem i określane jako „dobre zarządzanie” (choć w l. 80. i było marginalizowane). Francis Fukuyama pisze, że ponowne uznanie przez ekonomistów i polityków znaczenia skutecznych rządów na początku lat 90. XX wieku nastąpiło pod wpływem prac D.C. Northa podkreślającego rolę państwa w tworzeniu podstaw wymiany handlowej, a zwłaszcza praw własności do promowania wzrostu⁸⁸⁹.

W kontekście treści niniejszego artykułu, w którym podkreśla się istnienie niepewności towarzyszącej zachodzącemu przełomowi i w tym sensie istotnej roli wizjonerów projektujących nowy ład społeczno-ekonomiczny należy docenić oryginalność i doniosłość instytucjonalno-kognitywnej teorii Northa, gdzie kategoria niepewności jest uznana za źródło tworzenia instytucji oraz zmiany instytucjonalnej i gospodarczej. North, choć przyznaje, że instytucje kształtują się ewolucyjnie i w sposób przyrostowy, to jednocześnie są dziełem ludzkim. Stąd źródło zmiany instytucjonalnej jako

⁸⁸³ J.W. Bossak, W. Bieńkowski, *Międzynarodowa zdolność konkurencyjna kraju i przedsiębiorstw. Wyzwania dla Polski na progu XXI wieku*, SGH, Warszawa 2004.

⁸⁸⁴ G. Prześlaska, Instytucjonalne wymiary efektywnego państwa w procesie integracji (w:) *Stosunki ekonomiczne w rozszerzonej Unii Europejskiej. Economic relations in the EU enlarged*, pod redakcją J. Kundery, Kolonia Limited, Wrocław 2007, str. 121-135.

⁸⁸⁵ J. Bossak, J.W., W. Bieńkowski, op.cit.

⁸⁸⁶ World Economic Forum 2015, Chapter 1.2.

⁸⁸⁷ A. Smith, *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*, W. Strahan and T. Cadell, London 1776.

⁸⁸⁸ D. C. North, op.cit

⁸⁸⁹ F. Fukuyama, *Governance: What do we know, and how do we know it?*, Annual Review of Political Science, 2016, vol. 19.

instytucjonalnej innowacji postrzega w umysłach ludzkich, gdzie tworzą się przekonania odnośnie do zastanej rzeczywistości i wizje jej przeobrażenia. Podejście Northa stanowi znaczący postęp w rozwoju badań dotyczących niepewności, co jest wskazaniem dla objęcia dalszymi badaniami teoretycznymi i empirycznym tego zjawiska. Modelowanie zjawiska niepewności pozwoliłoby na opracowanie bardziej dynamicznego podejścia w ekonomii, niż podejście statyczne właściwe dla ekonomii kosztów transakcji, a przede wszystkim umożliwiłoby pełniejsze badanie realiów współczesnej gospodarki, a tym samym wzmocnienie funkcji poznawczej i predykcyjnej ekonomii⁸⁹⁰.

Koncepcja Northa o roli idei, przekonań (*beliefs*), kultury, *zależności od ścieżki*, intencjonalności graczy w procesie dokonywania wyborów w warunkach niepewności jest przykładem konstruktywnego podejścia Northa do natury ludzkiego uczenia się ponieważ modyfikuje założenie racjonalności leżące u podstaw teorii ekonomii głównego nurtu. W ten sposób instytucjonalno-kognitywne podejście poszerza wiedzę na temat możliwości oraz tempa zmian instytucjonalnych i gospodarczych, które według Northa są stopniowe i przyrostowe⁸⁹¹.

Docenia się znaczenie wkładu Northa do metodologii i rozwoju współczesnej ekonomii instytucjonalnej wyrażającego się w sformułowaniu koncepcji efektywności adaptacyjnej jako miary efektywności instytucji i kryterium oceny systemu ekonomicznego, rozumianej jako zdolność instytucjonalnego otoczenia do adaptacji w warunkach niepewności, minimalizowania kosztów transakcji oraz generowania bodźców do rozwiązywania problemów w procesie rozwoju. Ekonomia neoklasyczna na określenie efektywności systemu ekonomicznego stosowała pojęcie efektywności alokacyjnej rozumianej jako optymalizacja relacji między nakładami i efektami ekonomicznymi określająca pożądaną alokację zasobów w gospodarce (przy danym otoczeniu instytucjonalnym). W ujęciu Northa ekonomia jest teorią dotyczącą wyborów nie tylko w zakresie alokacji zasobów, lecz także wyborów instytucji, które North traktuje jako dobro rzadkie (podobnie jak racjonalność)⁸⁹².

Podsumowując ocenę dziedzictwa Northa, także dla rozwoju i zróżnicowania ekonomii, można wykorzystać słowa Ronalda Coase na temat znaczenia NEI oraz powiązań między ekonomią głównego nurtu a nową ekonomią instytucjonalną, której North jest wybitnym reprezentantem: *Nie zastąpimy praw rynku, ale umieścimy go w otoczeniu, które uczyni go bardziej skutecznym*” (Coase 1999)⁸⁹³.

3. Rewolucja 4.0. Globalny Raport Konkurencyjności 2018-2019

W Globalnym Raporcie Konkurencyjności uznaje się, że Czwarta Rewolucja Przemysłowa (4IR), to nowa rzeczywistość i przełomowy okres dla milionów ludzi na całym świecie. Oznacza bowiem tworzenie nowych możliwości dla biznesu, rządu i osób prywatnych, a zarazem stanowi zagrożenie i polaryzację w ramach gospodarek i społeczeństw. Stąd w obliczu zachodzących szybkich zmian technologicznych, polaryzacji politycznej i kruchego ożywienia gospodarczego Światowe Forum Gospodarcze - *World Economic Forum* (WEF) jako najważniejsze wyzwanie przyjęło zdefiniowanie, ocenę i wdrożenie nowych ścieżek wzrostu i dobrobytu⁸⁹⁴.

Wcześniejszy raport o globalnej konkurencyjności 2015-2016 był próbą określenia czynników wpływających na poziom produktywności kraju. Orientacja na wzrost produktywności/wydajności ma bowiem uzasadnienie teoretyczne i empiryczne. Z modeli wzrostu jednoznacznie wynika, że w długim okresie, to produktywność jest podstawowym czynnikiem podnoszącym poziom dobrobytu kraju i jego obywateli. Jak się w cytowanym raporcie zauważa, począwszy od pracy Adama Smitha (1776), ekonomiści zidentyfikowali w badaniach teoretycznych i empirycznych, dziesiątki możliwych czynników – istniejących zarówno w firmach, jak i poza nimi – wpływających na poziom i tempo wzrostu wydajności i dobrobytu w różnych krajach. Termin produktywność jest szeroko stosowany jako skrót dla TFP. Prowadzone od lat 50. badania naukowe poddano formalizacji, czynniki produktywności ujęto w kategoriach matematycznych i uzyskano empiryczne dowody wskazujące, że akumulacja kapitału nie jest wystarczającą wielkością

⁸⁹⁰ G. Hodgson, *The Eclipse of the Uncertainty Concept in Mainstream Economics*, Journal of Economic Issues, March 2011, vol. 45, no. 1, pp. 159-175. DOI: 10.2753/JEI0021-3624450109.

⁸⁹¹ Na ten temat: G. Prześlowska, *Significance of uncertainty in explaining institutional change in Douglass C. North's approach*, *Ekonomia i Prawo. Economics and Law*, 2019, 18, 3, s. 331-346. DOI: 10.12775/EiP.2019.023

⁸⁹² J. Godłów, Legiędź, *Współczesna ekonomia. Ku nowemu paradygmatowi*. Wydawnictwo C.H.Beck, Warszawa 2010.

⁸⁹³ R. H. Coase., *'The Task of the Society', Opening Address to the Annual Conference of*

ISNIE, Newsletter of the International Society for New Institutional Economics 2/2 1999.

⁸⁹⁴ WEF jest uznaną organizacją międzynarodową, która ustala rekomendacje dla rządów zainteresowanych wzrostem międzynarodowej konkurencyjności ich gospodarek w odpowiedzi na najważniejsze wyzwania współczesności. W tym celu organizuje coroczne spotkania w Davos z udziałem przedstawicieli rządów, organizacji międzynarodowych biznesu, mediów, czołowych ekspertów. W swoich pracach angażuje ponad 100 rządów i kierownictwo 1000 firm.

do wyjaśnienia różnic w zakresie dobrobytu krajów i łącznej produktywności czynników produkcji (TFP)⁸⁹⁵. jako głównego i długotrwałego czynnika wzrostu, standardów życia i dobrobytu⁸⁹⁶.

W celu odzwierciedlenia ekonomicznej złożoności procesów rozwoju, *Global Competitiveness Index* obejmuje zatem szeroki zakres szereg czynników determinujących produktywność kraju na wszystkich poziomach tj. poziomie makro, mikro oraz poziomie mezo.

Raport WEF z 2018 roku powstały w związku z wyzwaniem czwartej rewolucji przemysłowej wskazuje, że warunkiem sukcesu w czasach zachodzącego przełomu, a dotyczy to wszystkich gospodarek, zaawansowanych i rozwijających, staje się wykorzystanie możliwości oferowanych przede wszystkim przez innowacje.

Zmieniony zgodnie z tym przesłaniem indeks globalnej konkurencyjności 4.0 (*Global Competitiveness Index 4.0*) identyfikuje najważniejsze czynniki, począwszy od przepisów prawnych po praktyki kulturowe, które mają być pomocne dla konkurencyjnych krajów w dążeniu do równowagi i dynamiki szeroko rozumianego ekosystemu innowacji. Indeks 4.0 pomyślany jest jako swoisty kompas dla twórców polityki zainteresowanych krajów w kształtowaniu strategii gospodarczych i monitorowaniu osiąganych postępów. Dokonana aktualizacja wskaźnika uwzględnia zarówno doświadczenia i skutki kryzysu z 2008 r., jak i wyzwania rewolucji 4IR. Światowe Forum Ekonomiczne w projekcie nowego ładu zaleca konkurującym krajom wprowadzanie odpowiednich mechanizmów w celu ograniczenia ryzyka nowych kryzysów finansowych oraz zarządzania społeczno-ekonomicznymi skutkami innowacji (by zapobiegać masowemu bezrobociu lub wstrząsom zewnętrznym).

Wprowadzony w 2018r. indeks 4IR projektuje nowy ład gospodarczy poprzez zmianę czynników napędzających wzrost i konkurencyjność; wskazuje, że wydajność i obniżka kosztów nie są już wystarczające dla sukcesu gospodarczego. Obecnie nabierają znaczenia takie czynniki jak innowacje, elastyczność i adaptacja do zmian, które stają się kluczowymi składnikami sukcesu. Oznacza to, że indeks integruje sprawdzone już czynniki konkurencyjności z nowymi pojawiającymi się dzwigniami, które zwiększają produktywność i wzrost.

Metodologia indeksu oparta jest na autorskim pomysle profesora Klausa Schwaba, założyciela i przewodniczącego Światowego Forum Ekonomicznego. Indeks stworzony został przy współpracy profesora Xaviera Sala-i-Martina z Uniwersytetu Columbia. Jest rezultatem wielu prac empirycznych, badań teoretycznych oraz konsultacji prowadzonych z udziałem ekspertów i praktyków ze środowisk akademickich, organizacji międzynarodowych, organizacji pozarządowych, ośrodków analitycznych, banków centralnych oraz rządów ocenianych krajów.

Koncepcja i definicja konkurencyjności (przyjęta przez WEF w 2004 r.) pozostaje niezmieniona i rozumiana jest jako zestaw instytucji, polityk i czynników, które uznawane są za jej główne stymulatory.

W raporcie GCR 2018 podkreślone jest, że podstawowym motorem wydajności i długoterminowego wzrostu są silne instytucje. Ich znaczenie i użyteczność dotyczy przy tym nie tylko gospodarki, lecz wykracza poza jej obręb, co jest dużo istotniejsze. Instytucje zapewniają bowiem równowagę całego systemu społeczno-ekonomicznego, czyli powszechny ład, określany też jako obowiązujący porządek społeczno-gospodarczy. Dostrzeżona po raz pierwszy przez A. Smitha w dziele o przyczynach bogactwa narodów rola instytucji została już wielokrotnie potwierdzona empirycznie. Z badań wynika, że odmienności w jakości instytucji istniejące między krajami wywołują wiele różnic w zakresie technologii, kapitału fizycznego i ludzkiego, mogą też wyjaśnić różnice między krajami pod względem osiąganego dochodu. Skłonność do inwestycji podmiotów gospodarczych jest uzależniona od istnienia prawa chroniącego własność prywatną i mechanizmów egzekwujących zobowiązania. Oczekiwania podmiotów gospodarczych są wynikiem poziomu zaufania w społeczeństwie zależnego od jakości funkcjonowania sfery publicznej, jak i sfery prywatnej.

⁸⁹⁵ *Total Factor Productivity* – TFP.

⁸⁹⁶ Z przeglądu najnowszej literatury dotyczącej wzrostu gospodarczego i dobrobytu wynika, że powszechnie uznawane czynniki, takie jak geografia i akumulacja kapitału nie mają dużego uzasadnienia empirycznego. Mniejsze znaczenie w tym zakresie przypisuje się także innym znanym czynnikom, takimi jak handel, grabież i kolonizacja. Obecnie przyjmuje się, że produktywność powodują głównie innowacje, nowe przedsięwzięcia oraz tworzenie nowych rynków umożliwiających zwiększoną konsumpcję, co przyczynia się do stałego wzrostu gospodarczego i poprawy warunków życia. Na znaczeniu zyskują także badania dotyczące wpływu instytucji na wzrost gospodarczy, a także roli międzynarodowego biznesu w przekazywaniu pozytywnych instytucji i procedur organizacyjnych. . Na ten temat: Rodrik D., Subramanian A., Trebbi F., *Institutions Rule: The Primacy of Institutions Over Geography and Integration in Economic Development*, Journal of Economic Growth, June 2004, Volume 9, Issue 2, pp 131–165; D.Acemoglu, J. Robinson, *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity and Poverty*, Crown, New York 2012; Tomizawa A, Zhao L., Bassellier G., Ahlstrom D., *Economic growth, innovation, institutions, and the Great Enrichment*, Asia Pacific Journal of Management 2019 pp. 1-25.

O zakresie zaufania społecznego decyduje fakt, czy instytucje publiczne są w stanie zapewnić podstawowy poziom bezpieczeństwa i egzekwowanie praw własności oraz to, czy w swej działalności charakteryzują się przejrzystością, wydajnością, podziałem władz i ich wzajemną kontrolą. Równie ważne znaczenie dla siły zaufania społecznego mają zasady istniejącego w kraju ładu korporacyjnego, obowiązujące w nim standardy i dominująca etyka biznesu. Dlatego GCI 4.0 szeroko definiuje instytucje jako reguły formalne, czyli prawnie wiążące ograniczenia - zasady, prawa, konstytucje i związane z nimi mechanizmy egzekwowania oraz nieformalne ograniczenia, takie jak normy zachowań, konwencje i narzucone sobie kodeksy postępowania⁸⁹⁷.

Filar Instytucje znajduje się na pierwszym miejscu spośród wszystkich dwunastu filarów konkurencyjności, co wynika z uznania przez WEF jakości instytucji za podstawowy czynnik w dążeniu do wzrostu konkurencyjności krajów. Jednocześnie w raporcie wskazuje się, że filar instytucji jest drugim (po filarze zdolności do innowacji z medianą 36) filarem o najniższej punktacji spośród 12 filarów GCI), ze średnim wynikiem 53 na max. 100, co dotyczy 117 na 140 badanych gospodarek, co oznacza, że jakość ich instytucji jest poważną barierą dla większości krajów na drodze do wzrostu konkurencyjności w okresie czwartej rewolucji przemysłowej⁸⁹⁸.

Z koncepcji Northa o znaczeniu efektywności adaptacyjnej jako kryterium efektywności istniejących instytucji wynika, że przesądza o niej zdolność kraju do dostosowania otoczenia instytucjonalnego do zmieniających się wyzwań. Potrzebę ciągłej adaptacyjności dostrzega również analizowany raport, podkreślając że w warunkach przemiany i towarzyszących jej zakłóceń, to zdolności adaptacyjne jednostek, rządów i firm będą kluczowymi cechami prowadzącymi do sukcesu. Dane raportu wskazują, że np. efektywność sektora publicznego, ważnego składnika otoczenia instytucjonalnego biznesu jest - w odniesieniu do wielu krajów - bardzo nisko oceniana (powodem jest uciążliwa regulacja, często niedostosowana czasowo, co rodzi opóźnienia w działalności firm, podnosi koszty transakcji, zmniejsza odpowiedzialność, karze mniejsze firmy. Poprzez arbitralne decyzje wadliwa regulacja tworzy przestrzeń dla korupcji. Niskie wartości w raporcie otrzymuje także wskaźnik „przyszłej gotowości” sektora publicznego, który w warunkach 4IR posiada ważne znaczenie. Wskaźnik ten odzwierciedla zdolność rządu do przygotowania się do wyzwań i obejmuje takie aspekty jak stabilność polityki, zapewnienie stabilnego środowiska dla prowadzenia działalności gospodarczej, reagowanie na zmianę, istnienie długoterminowej wizji, jak też użyteczność (adekwatność) ram prawnych do adaptacji zmian technologicznych (np. cyfrowych modeli biznesowych). Średni wynik dla większości krajów wynosi zaledwie 45. Liderami w tym zakresie są Singapur (85,6 – 1.miejsce), Luksemburg (79,0 – 2.miejsce), Stany Zjednoczone (83,5 – 3.miejsce). Polska pod względem „orientacji” rządu na przyszłość oceniona jest na 36,3 pkt. i zajmuje 110.miejsce wśród 140 gospodarek.

Jako swego rodzaju meta-instytucję, czyli *meta-regułę gry* w kształtującym się obecnie ładzie społeczno-gospodarczym należy uznać holistyczny model postępu gospodarczego, w tym koncepcję zrównoważonego rozwoju⁸⁹⁹.

W związku z tym, co postulują Klaus Schwab i Saadia Zahidi, zarządzający Światowym Forum Ekonomicznym, „istnieje potrzeba proaktywnego, dalekowzrocznego przywództwa”. I jak dalej w tym kontekście uzasadniają: „to liderzy powinni

⁸⁹⁷ Globalny raport na temat konkurencyjności GCI 4.0 składa się z 12 filarów, takich jak:

1.Instytucje; 2.Infrastruktura; 3.Przyjęcie ICT; 4.Stabilność makroekonomiczna; 5.Zdrowie; 6.Umiejędności; 7.Rynek produktów; 8.Rynek pracy; 9.System finansowy; 10.Wielkość rynku; 11.Dynamizm biznesu; 12.Zdolność innowacyjna

⁸⁹⁸ Indeks 4.0 obejmuje 20 wskaźników, którymi są: 1. Koszty działalności przestępczości zorganizowanej, 2.Wskaźnik zabójstw, 3.Występowanie terroryzmu, 4. Niezawodność służb policyjnych, 5. Kapitał społeczny, 6. Przejrzystość budżetu, 7.Niezależność sądownictwa, 8. Skuteczność ram prawnych w ochronie interesów firm przed szkodliwymi regulacjami, 9. Wolność prasy, 10. Wyniki sektora publicznego, 11. Skuteczność ram prawnych w zakresie rozstrzygania sporów, 12. E-Uczestnictwo, 13. Zdolność rządu do przedstawienia wizji przyszłości i adaptacji do zmian, 14.Występowanie korupcji, 15. Prawa własności, 16. Ochrona własności intelektualnej, 17.Ład korporacyjny, 18. Siła standardów audytu i rachunkowości, 19. Regulacja konfliktu interesów, 20. Polityka wobec akcjonariuszy.

⁸⁹⁹ Z rozważań autorów wykorzystujących dla analizy makroekonomii podejście epistemologiczno- ontologiczne wynika, że obecnie niemożliwa jest inkorporacja paradygmatu zrównoważonego rozwoju do współczesnej ekonomii głównego nurtu. Wynika to z fundamentalnych różnic cechujących badane paradygmaty, a dotyczących głównie istoty i mechanizmów prowadzących do równowagi makroekonomicznej. Podczas gdy *mainstreamowa* makroekonomia eksponuje w tym względzie znaczenie rynkowego mechanizmu koordynacyjnego wyznaczającego ceny i ilości równowagi na poszczególnych rynkach, to „paradygmat zrównoważonego rozwoju, czyli ład zrównoważony rozumiany jest jako równowaga zachodząca pomiędzy wszystkimi ładami, tj. ekonomicznym, społecznym i przyrodniczym, która może być osiągnęta w znaczącym stopniu dzięki aktywnemu państwu w procesach prowadzących do ładu zrównoważonego na różnych poziomach przestrzennych”, B.Fiedor, B. Scheuer, Z.Dokurno, *Paradygmat zrównoważonego rozwoju a współczesna makroekonomia – ujęcie epistemologiczne*, Ekonomista 2016 nr. 1, s.28.

ustalać długoterminowe priorytety i podejmować proaktywne wysiłki, aby stworzyć zrównoważone cykle między równością, trwałością i wzrostem”⁹⁰⁰.

4. Uwagi końcowe

Rozważania będące treścią niniejszego artykułu wykazały, że perspektywa nowej ekonomii instytucjonalnej stała się użyteczna w rozumieniu istoty zachodzącej zmiany, jaką jest rewolucja 4.0. Szczególnie przydatny jest w tym zakresie dorobek Douglassa Cecila Northa jako twórcy teorii wyjaśniającej przemiany gospodarcze w warunkach niepewności, podkreślającej rolę liderów zarządzających zmianą w dążeniu do wzrostu gospodarczego i dobrobytu. Z treści artykułu wynika, że jednym z liderów „rozgrywających zmianę” poprzez przedstawienie wizji nowego ładu społeczno-gospodarczego staje się Światowe Forum Ekonomiczne, corocznie udostępniające raporty międzynarodowej konkurencyjności krajów. Światowy raport konkurencyjności z 2018 r., ukazując dominujące aktualnie tendencje gospodarcze i społeczne stanowi swoisty kierunkowskaz zaprojektowany dla decydentów, liderów biznesu i innych zainteresowanych podmiotów w opracowaniu strategii zmian w dobie czwartej rewolucji przemysłowej.

Analiza instytucjonalnych uwarunkowań czwartej rewolucji przemysłowej dokonana w artykule wykazała, że *institutions matters*. Instytucje – *reguły gry* zdefiniowane w raporcie jako niezbędne bezpieczeństwo, prawa własności, kapitał społeczny, wzajemna kontrola i równowaga władz, przejrzystość i etyka, wyniki sektora publicznego i ład korporacyjny w wielu ocenianych krajach wciąż stanowią barierę, która utrudnia ich konkurencyjność, a tym samym perspektywy rozwoju gospodarczego i związanego z nim społecznego dobrobytu.

Literatura:

Acemoglu D., Robinson J.. *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity and Poverty*, Crown, New York 2012.

Bossak J.W., Bieńkowski W., *Międzynarodowa zdolność konkurencyjna kraju i przedsiębiorstw. Wyzwania dla Polski na progu XXI wieku*, SGH, Warszawa 2004.

Coase, R. H., ‘*The Task of the Society*’, *Opening Address to the Annual Conference of ISNIE, Newsletter of the International Society for New Institutional Economics*, 2/2, 1999.

Farmer R.E.A., *Prosperity for All. How to Prevent Financial Crises*, Oxford University Press, Oxford 2017.

Fiedor B., Scheuer B., Dokurno Z., *Paradygmat zrównoważonego rozwoju a współczesna makroekonomia – ujęcie epistemologiczne*, *Ekonomista* 1, 2016.

⁹⁰⁰ K. Schwab, S. Zahidi, *10 things you - and your government - should know about competitiveness in the Fourth Industrial Revolution*, 16 Oct 2018

<https://www.weforum.org/agenda/2018/10/10-things-you-and-your-government-should-know-about-competitiveness-in-the-fourth-industrial-revolution>

Fukuyama F., *Governance: What do we know, and how do we know it?*, Annual Review of Political Science, vol. 19, 2016.

Godłów – Legiędź J., *Współczesna ekonomia. Ku nowemu paradygmatowi*. Wydawnictwo C.H.Beck, Warszawa 2010.

Hodgson G. *The Eclipse of the Uncertainty Concept in Mainstream Economics*, Journal of Economic Issues, vol. 45, no. 1, 2011, DOI: 10.2753/JEI0021-3624450109.

Matysiak A. *Paradygmat ekonomii instytucjonalnej (w:) Dokonania współczesnej myśli ekonomicznej*. Ekonomia instytucjonalna- teoria i praktyka. Praca zbiorowa pod red. U.Zagóry – Jonszty, Katowice 2006.

North D.C., *Understanding the process of economic change*, Princeton University Press, Princeton 2005.

Przesławska G., *Instytucjonalne wymiary efektywnego państwa w procesie integracji (w:) Stosunki ekonomiczne w rozszerzonej Unii Europejskiej*. Economic relations in the EU enlarged, pod redakcją J. Kundery, Kolonia Limited, Wrocław 2007.

Przesławska G., *Significance of uncertainty in explaining institutional change in Douglass C. North's approach*, Ekonomia i Prawo. Economics and Law, Vol.18, Issue 3, 2019. DOI:10.12775/EiP.2019.023

Rodrik D., Subramanian A., Trebbi F., *Institutions Rule: The Primacy of Institutions Over Geography and Integration in Economic Development*, Journal of Economic Growth, 2004, Vol. 9, Issue 2, 2004.

Rodrik D., *Rzeczy ekonomii*, Wydawnictwo Naukowe PWN SA, Warszawa 2019.

Rodrik D., *Changing face of economics*, <https://www.project-syndicate.org/commentary/changing-face-of-economics-by-dani-rodrik-2020-01>

Schwab K., Zahidi S., *10 things you - and your government - should know about competitiveness in the Fourth Industrial Revolution*, 16 Oct 2018

<https://www.weforum.org/agenda/2018/10/10-things-you-and-your-government-should-know-about-competitiveness-in-the-fourth-industrial-revolution>

Smith A., *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*, W. Strahan and T. Cadell, London 1776.

The Global Competitiveness Report - GCR 2018-2019, ed. K. Schwab, Geneva 2018.

Tomizawa A, Zhao L., Bassellier G., Ahlstrom D., *Economic growth, innovation, institutions, and the Great Enrichment*, Asia Pacific Journal of Management 2019.

Wojtyna A., *Trwałe czy przejściowe zmiany w badaniach ekonomicznych w reakcji na ostatni kryzys? (w:) Ewolucja nauk ekonomicznych. Jedność a różnorodność, relacje do innych nauk, problemy klasyfikacyjne*, red. M. Gorynia, PAN, Warszawa 2019.

Znaczenie uniwersytetów w epoce postprawdy⁹⁰²

Wstęp

Pojęcie postprawdy może być potraktowane jedynie jako symbol szerszych procesów i przemian zachodzących, przynajmniej od dwóch dekad, w różnych dziedzinach życia, a zwłaszcza w polityce. Jest to jednakże zjawisko na tyle powszechne i ważne, że zasługuje na odrębną analizę, zarówno jeśli chodzi o jego genezę, uwarunkowania, zakres oddziaływania oraz skutki jakie generuje. Są to skutki dewastujące przede wszystkim życie publiczne, ale nie tylko.

W dalszych częściach artykułu przedstawię znaczenie tego pojęcia oraz spróbuję wyjaśnić dlaczego zjawisko postprawdy stało się takie powszechne w życiu społecznym i politycznym oraz jakie mogą być tego konsekwencje dla każdego z nas.

Na tle ekspansji postprawdy, analizuję funkcjonowanie współczesnych uniwersytetów, dla których prawda jest fundamentem aksjologicznym ich działalności, a więc postprawda realnym zagrożeniem. Zainteresowanie zjawiskiem postprawdy wynika z dwóch sfer mojej zawodowej działalności: jako badacza i nauczyciela akademickiego oraz analityka instytucjonalnych podstaw rozwoju społeczno-gospodarczego i politycznego. Powszechność zjawiska postprawdy ma toksyczny wpływ przede wszystkim na jakość sfery publicznej i jakość rządzenia, ale także na inne sfery życia, w tym funkcjonowanie systemu badań i kształcenia.

Na okładce jednej z najważniejszych publikacji o znaczeniu międzynarodowym, dotyczącym postprawdy, autorstwa brytyjskiego dziennikarza Matthew d'Ancony znalazło się hasło: „Witamy na pustyni postprawdy” (D’Ancona 2018). To bardzo błyskotliwa i mądra książka. Będę do niej odwoływać się w moim opracowaniu. Mam jednak poważne wątpliwości, czy postprawda gości na pustyni. A jeśli tak, to jedynie na pustyni rozumu, nauki i najważniejszych oświeceniowych wartości. Postprawda podlega niebywałej ekspansji, zajmuje coraz obszerniejsze terytoria życia publicznego i przenika umysły milionów ludzi. To jest zjawisko, które nie znalazło jeszcze należytego wyjaśnienia przez badaczy zjawisk społecznych. Postprawda splotła się licznymi więziami z dyskutowanym od kilku dziesięcioleci zjawiskiem ponowoczesności. Staje się więc silnie zakorzeniona.

Jeśli trzymać się metafory pustyni, jako siedliska postprawdy, to takie instytucje jak uniwersytety, znalazły się w nielicznych oazach, które jak wiadomo, są atrakcyjnymi miejscami na pustyni, ale

⁹⁰¹ Prof. dr hab. Jerzy Wilkin, członek rzeczywisty PAN, Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN

⁹⁰² Opracowanie to opublikowane zostało w kwartalniku „Nauka”, nr 1, 2020. W tym wydaniu wprowadzono kilka niewielkich zmian i uzupełnień.

grozi im zasypanie pustynnym piaskiem, o ile nie włożymy sporo wysiłku i pomysłowości aby je przed tym piaskiem ochronić.

Jako aktywni uczestnicy procesów zachodzących w drugiej dekadzie XXI wieku jesteśmy świadkami, a często też uczestnikami, deprecjacji czy wręcz pogardy dla wartości, które były przez wieki uznawane za najważniejsze dla nauki, moralności i organizacji życia społecznego, takich jak: prawda, rozum, wolność, tolerancja, różnorodność czy demokracja. Postprawda skutecznie przeciwstawia się prawdzie, wolność zagrożona jest przez nacjonalizm, różnorodność przez czystość rasy i wrogość wobec Innego, demokracja przez populizm i wolę większości.

Nasilenie zjawisk, które składają się na pojęcie postprawdy, szczególnie mocno i powszechnie widoczne w ostatnich kilku latach, ma swoje początki we wcześniejszych dekadach. Jak napisał Steven Pinker: „Od lat sześćdziesiątych XX wieku zaufanie do instytucji nowoczesności dramatycznie spadło, a w drugiej dekadzie XXI wieku karierę robią populistyczne ruchy, które bez ogródek odrzucają ideały Oświecenia. Mają charakter plemienny, a nie kosmopolityczny, autorytarny, a nie demokratyczny, pogardzają ekspertami, zamiast szanować wiedzę, i głoszą nostalgię za idylliczną przeszłością zamiast nadziei na lepszą przyszłość” (Pinker 2018, s. 49)

Moje rozważania będą dotyczyły przede wszystkim prawdy i tego co jej zagraża oraz najważniejszej instytucji, z założenia dbającej o prawdę, czyli uniwersytetu. Już w 1932 roku znany polski filozof Kazimierz Twardowski w wykładzie zatytułowanym *O dostojęństwie uniwersytetu* napisał:

„Komuż bowiem naprawdę na tej obiektywnej prawdzie zależy? Kto ona w oczy, staje na przeszkodzie niezmiernie licznym dążeniom, które mogą osiągać swoje cele tylko pod tym warunkiem, że starannie będą prawdę omijały. Więc śmiało się ją fałszuje, w najlepszym razie się ją przemilcza” (Twardowski 1932, s. 8)

W poniższych rozważaniach traktuję postprawdę jako zjawisko społeczne, polityczne i moralne, a nie jako problem epistemologiczny, chociaż to drugie podejście ma wielu interpretatorów, czego przykładem jest praca zbiorowa polskich autorów: *Postprawda. Spojrzenie krytyczne* (Postprawda 2018)

Nauka a prawda

Czym jest prawda i dlaczego jest bardzo ważna? W znanym, obszernym i szeroko używanym podręczniku Jana Woleńskiego: *Epistemologia* problematyce prawdy poświęcono 7 rozdziałów (z 13 w całym tomie), a więc ponad 60% tego filozoficznego dzieła liczącego 560 stron (Woleński 2005). O czym to świadczy? Przede wszystkim o znaczeniu tego pojęcia w historii filozofii i historii nauki. Po drugie, świadczy o różnorodności koncepcji prawdy i ewolucji poglądów w tej sprawie. Po trzecie, jest dowodem zafascynowania naukowców i filozofów prawdą, jako koncepcją teoretyczną i jako wartością. Prawda jest drogowskazem pracy badacza i to nie ulega podważeniu.

W tym opracowaniu nie ma miejsca na szerokie rozważania dotyczące prawdy, jako pojęcia epistemologicznego, wartości społecznej i kategorii ukierunkowującej ludzkie działania. To fascynujący obszar ludzkiego dorobku intelektualnego. Poniżej przedstawiam jedynie kilka odwołań do literatury, nie tylko naukowej, aby pokazać znaczenie prawdy i jej interpretacje.

Bohater książki Hermana Hessego: *Gra szklanych paciorków*, Józef Knecht, będąc jeszcze młodym uczniem elitarnej szkoły, w której starannie wyselekcjonowani uczniowie mają możliwość kształtowania swoich umysłów pod kierunkiem wybitnych nauczycieli - mistrzów, zwraca się do szczególnie cenionego mistrza i swojego przewodnika z następującą rozterką i pytaniem: „Gdybyż

istniała jakaś nauka, w którą można by uwierzyć! Wszystko wzajem sobie przeczy, wszystko się mija, nigdzie nie ma pewności. Wszystko można tłumaczyć tak, lecz można również tłumaczyć i odwrotnie. Całą historię świata interpretować można jako rozwój i postęp, ale równie dobrze nie dostrzegać w niej nic, prócz głupoty i rozkładu. Czyż nie ma prawdy? Prawdziwej, obowiązującej nauki?

Mistrz nigdy dotąd nie słyszał go mówiącego tak gwałtownie. Przeszedł jeszcze kawałek drogi, a potem powiedział: - Prawda, mój kochany, istnieje! Lecz 'nauka', której pożądasz, jakaś absolutna, doskonała i wyłącznie mądrością obdarzająca nauka – nie istnieje. I nie powinieneś też wcale tęsknić do takiej doskonałej nauki, przyjacielu, lecz tylko do udoskonalenia samego siebie. Boskość jest w tobie, nie w pojęciach ani książkach. Prawdą się żyje, nie wyklada się jej.” (Hesse 1971, s. 81)

W znanym poemacie, mającym charakter poradnika życiowego, zwanym *Desiderata*, który doczekał się kiedyś nawet muzycznego wykonania w „Piwnicy pod Baranami” w Krakowie, znajduje się takie stwierdzenie: „Prawdę swą głoś spokojnie i jasno, słuchaj też tego, co mówią inni, nawet głupcy i ignoranci, oni też mają swą opowieść”. Ta opowieść w doświadczeniu jednostki może być uznawana też za prawdę.

Przykładem indywidualnych poszukiwań prawdy może być zawartość książki Mariusza Szczygła: *Projekt prawda* (2016). Oto jeden z nich: „Do księgarnio-kawiarni Wrzenie Świata, w której przebywam w miarę często, weszła starsza energiczna dama. Kroczyła prosto do dużego stołu pod półką z książkami. Czyli do mnie. -To pan poszukuje prawdy? – upewniła się. (...) Uśmiechnąłem się do niej zadowolony. – Ja, proszę pana – powiedziała – mam prawdę jak cegłę. I mogłabym nią pana uszkodzić. Prawdy nie zdradziła i wyszła.” (Szczygieł 2016, s. 193). Prawda może, jak widać, dotkliwie kogoś uszkodzić. Tak więc, nie tylko zadaniem i obowiązkiem poszukiwania prawdy jest praca naukowców, w tym zwłaszcza filozofów, ale też zwykłych ludzi, dla których pojęcie prawdy zachowuje wciąż duże znaczenie.

Nauka nie zrezygnuje z dążenia do prawdy, chociaż nigdy może jej nie odkryć. Nie powinna jednak zrezygnować z tego celu, bo zaprzeczy swemu powołaniu. Naukowcy mają niekiedy przekonanie, że „ocierają się o prawdę”, że odkrywają, a raczej zgadują „myśli Boga”. Takie przekonanie wyrażają zwłaszcza przedstawiciele nauk ścisłych i eksperymentalnych. Poznanie nigdy nie jest pełne i niepodważalne – to chyba jedyny pewnik nauki. Dla naukowców prawda jest zadaniem, kierunkiem poszukiwań, a nie gotową, niepodważalną receptą czy kresem badań. Mówimy, że zadaniem badacza jest przesuwanie granic poznania (*research frontiers*), a więc prawda jest ciągle przed nimi. To dążenie, cel i związana z nim wartość ulega jednak niekiedy erozji i zaniedbania. Rodzi to zagrożenie dla aksjologicznych fundamentów nauki, ale też dla społeczeństwa.

Felipe Fernandez-Armesto w książce *Historia prawdy* napisał: „Na tle dziejów poszukiwania prawdy obecna obojętność wydaje się niespodziewaną, nietypową i niebezpieczną nowością. Takie podejmowane z głębokim przekonaniem poszukiwanie zawsze było źródłem inspiracji i pobudką do działania. Dzięki niemu dokonywał się postęp i rozwijała cywilizacja. Zarzucając je, nie mamy pewności, czy posuniemy się choćby o krok dalej, czy w ogóle przetrwamy jako gatunek” (Fernandez-Armesto 1999, s. 10). Autor ten wyraził ową opinię jeszcze przed nastaniem epoki postprawdy. A co dzieje się z kategorią i znaczeniem prawdy teraz?

Dla wielu ludzi, zatrważająco wielu, prawda jest nieefektowna, prawda nie jest sexy! To, co stało się w skali masowej, to zastępowanie prawdy (nawet przez naukę nieprecyzyjnie określonej) przez „powabne kłamstwa”, niekiedy iluzorycznie zbliżone do prawdy, siłą emocji i perswazji i niczym nie ograniczanej, subiektywnej narracji.

Rodzi to wiele nowych wyzwań i zadań dla uniwersytetów, jako najważniejszych instytucji służących dążeniu do prawdy i zmuszonych do konfrontacji z inwazją postprawdy.

Potęga i misja uniwersytetu

Idea Uniwersytetu rozumianego jako wspólnota nauczających oraz nauczanych w dążeniu do prawdy była i jest fundamentem tej instytucji. Czy ten fundament ulega podważeniu i osłabieniu w epoce postprawdy?

W czym tkwi tajemnica trwałości uniwersytetu? Znikają i pojawiają się państwa, różne ideologie, systemy polityczne i gospodarcze, a instytucja uniwersytetu trwa przez całe tysiąclecie. Gdyby szukać analogii, to tylko kościół katolicki może pochwalić się tak długim, a nawet jeszcze dłuższym trwaniem. Kościół jest jednak twierdzą wiary, a uniwersytet ostoją krytycznego rozumu.

Jedynie potężne instytucje, o niezwykłym znaczeniu i silnym zakorzenieniu w społeczeństwie mogą przetrwać przez stulecia. Siła i władza mają swoje różne źródła. Mogą to być: przemoc (państwo), autorytet wiary (kościół), potęga pieniądza (rynek), ale też rozum i wiedza. Uniwersytety budują swoją pozycję i trwałość na tym ostatnim źródle siły. Amerykański profesor Clark Kerr obliczył, że tylko 63 instytucje przetrwały od czasów średniowiecza, a wśród nich aż 58 to uniwersytety (Kerr 1963). Okazuje się, że potęgą rozumu, to niezwykle trwały fundament niektórych instytucji.

Potęga i trwałość uniwersytetu wynikają między innymi z tego, że łączy on cechy dużej i na ogół sprawnej organizacji z wieloma tradycjami i wartościami społecznymi. Niekiedy twierdzi się, że uniwersytety są depozytariuszami najważniejszych wartości społecznych. Uniwersytet jest instytucją wielofunkcyjną, a funkcje które realizuje mają fundamentalne, żywotne znaczenie dla trwałości i rozwoju społeczeństw. Wiesław Banyś zasadnicze wartości akademickie formułuje następująco: „Prawda, autonomia, wolność słowa, szacunek dla innych, rozwiązywanie problemów poprzez dialog i dyskusje, argumenty (nie: epitety), bezstronność, rzetelność, uczciwość, sprawiedliwość, kreatywność, innowacyjność, odwaga, różnorodność, tolerancja, życzliwość, lojalność, samodzielność, godność, odpowiedzialność społeczna, w tym zrównoważony rozwój społeczeństw i środowiska” (Banyś 2019, s. 9). To bardzo szeroka i zobowiązująca podstawa aksjologiczna uniwersytetu. Uniwersytet zazwyczaj był i powinien nadal być depozytariuszem i obrońcą wartości. Ta funkcja jest bardzo często wpisane w misję uniwersytetów.

Idea uniwersytetu, ukształtowana w Europie na początku drugiego tysiąclecia, wykazała się wielką siłą, trwałością i wcielała się w różne formy organizacyjne, w zależności od okresu i regionu. Tajemnicy trwałości uniwersytetów nie da się oderwać od losów cywilizacji europejskiej, bowiem były one bardzo silnie wpisane w tkankę kultury tej cywilizacji, a jak napisał Fernand Braudel, „cywilizacje są trwałością”. Autor ten stwierdza: „Cywilizacja jest zatem domeną czasu długiego trwania, nitką odwijającą się z kłębka bez końca. Jest tym, co podczas burzliwej, gęstej od wydarzeń historii jakaś grupa ludzi przechowała i przekazała następnym pokoleniom jako swoje najcenniejsze dobro.” (Braudel 2006: 69)

Działalność współczesnego uniwersytetu, polegająca na realizacji badań poszerzających granice nauki i prowadzeniu wysokiej jakości nauczania, staje się działalnością bardzo kosztowną. Aby temu podołać konieczne jest współfinansowanie tych ważnych instytucji zarówno ze środków publicznych, jak i prywatnych. Uniwersytety badawcze stają się, z jednej strony, firmami

produkującymi wiedzę mającą komercyjne zastosowania, a z drugiej, instytucjami realizującymi ważne publiczne funkcje w sferze społeczno-kulturowej⁹⁰³.

Znaczenie uniwersytetu nie wynika jedynie z jego funkcji użytkowych. Równie ważne, a może nawet najważniejsze, są wartości autoteliczne, jakie ta instytucja realizuje. Leszek Kołakowski tak pisał o tym konflikcie oczekiwań wobec uniwersytetu: „Niepodobna w rzeczy samej, udowodnić, że każdy podatnik odnosi widoczne i wymierne korzyści z tego, że ktoś inny zna język hetycki lub japońskie ogrody; należy raczej postawić pytanie ogólniejsze: po co w ogóle istnieje ta kultura, która nie służy ani postępowi technicznemu, ani pomnażaniu materialnego dobrobytu? Na to pytanie jest jednakowoż tylko jedna odpowiedź: po to by ludzkość była tym, czym była zawsze. Jeśli kultura jest luksusem, to może dlatego że sama ludzkość jest luksusem natury.” (Kołakowski 2009: 263)

Uniwersytet to bardzo ważna instytucja mająca znaczenie dla wszystkich sfer życia publicznego, ale odpowiedzialne uczestnictwo w tej instytucji to bardzo trudne zadanie. Warto przypominać to zarówno profesorom, jak i studentom.

L. Kołakowski w eseju: *Po co uniwersytet?* napisał: „Instytucja, która ma kształcić elitę umysłową kraju, musi stosować dość ostry przymus, jeśli chce to zadanie godnie spełnić. Życie zarówno studentów, jak i nauczycieli nie może być łatwe, jeśli cywilizacja nasza ma istnieć.” (Kołakowski 2009: 265)

Uniwersytet, jak już wspomniałem, zawsze był instytucją wielofunkcyjną, nie ograniczającą się tylko do badań i kształcenia.

Jedną z najważniejszych funkcji było formowanie elit społecznych. W realizacji tej funkcji niezwykle ważną rolę odgrywała wspólnotowość społeczności akademickiej. Podstawą tej wspólnotowości są określone wartości, a także zasady funkcjonowania uniwersytetów, jako instytucji szczególnej i z gruntu elitarnej. W Misji Uniwersytetu Warszawskiego zawarte jest między innymi następujące zadanie: „Obywatelską misją Uniwersytetu jest kształtowanie takich elit Rzeczypospolitej, które będą w swej działalności posługiwać się *imperia rationis* a nie *ratione imperii*” (uchwalona przez Senat Uniwersytetu Warszawskiego 26 września 2001 r.)

K.Z. Sowa, zasłużony nauczyciel i administrator akademicki, tak napisał o zaniku wspólnotowości uniwersytetów w Polsce: „główną przyczyną kryzysu elitotwórczej roli szkół wyższych (uniwersytetów) jest przede wszystkim masowość kształcenia na poziomie wyższym. Ale są też i inne przyczyny, wśród których osłabienie, by nie powiedzieć: zanik wspólnotowości polskich środowisk akademickich wydaje się przyczyną najważniejszą. (...) We współczesnych polskich szkołach wyższych stosunek osobowy mistrz – uczeń został praktycznie wyparty przez urzeczowione, by nie powiedzieć: skomercjalizowane, stosunki formalne. Student na ogół nie ma pojęcia, kim jest wykładowca, co reprezentuje sobą jako uczony, a czasem nawet nie pamięta jego nazwiska” (Sowa 2009, s.35). Zanika więc podstawowa cecha nauczania akademickiego, jaką przez wieki była silna relacja: mistrz – wychowanek (student). Takie relacje udaje się zachować jedynie w najlepszych uniwersytetach, gdzie proporcje między liczbą nauczycieli akademickich i studentów, a także stopień zaangażowania studentów w proces kształcenia i badań naukowych są odpowiednio przestrzegane. Są to jednak bardzo kosztowne instytucje, ale bardzo ważne dla kształcenia elit intelektualnych i najwyższej klasy specjalistów, tak ważnych dla rozwoju cywilizacyjnego kraju. Jak

⁹⁰³ Wszechstronny przegląd funkcji współczesnego uniwersytetu (uczelni akademickich) prezentuje Jerzy Woźnicki (Woźnicki 2007)

wielkich nakładów i korzystnych uwarunkowań instytucjonalnych umożliwiających kształcenie elit i realizację badań na najwyższym poziomie przedstawiłem w studium porównawczym najlepszych uniwersytetów w Polsce, Wielkiej Brytanii i w Stanach Zjednoczonych, pokazując jednocześnie jak dużo mamy do zrobienia w tej dziedzinie w naszym kraju (Wilkin 2010)

Erozja elitarności i jakości kształcenia na większości uniwersytetów spowodowana została także przez ekspansję elektronicznych systemów przekazywania wiedzy. Dla znacznej części studentów źródłem wiedzy nie jest uniwersytecki profesor ale „profesor Google”. Ten drugi profesor bywa jednak często źródłem wiedzy zawodnej, powierzchownej, a nawet niebezpiecznej.

Powiem może rzecz dla niektórych zaskakującą i nieoczywistą: powszechna cyfryzacja komplikuje proces nauczania, zwiększa zapotrzebowanie na wszechstronnie wykształconych, zaangażowanych nauczycieli akademickich, dobrze poruszających się też w świecie wirtualnym. Internet i inne osiągnięcia z zakresu cyfryzacji ułatwiają dostęp do wiedzy i informacji, ale utrudniają mądre i twórcze skorzystanie z tych zasobów. Bardzo pięknie i trafnie napisał o tym zjawisku Umberto Eco: „Ze wszystkich rodzajów oszołomień i zawrotów głowy ten, który serwuje nam Internet, jest najbardziej mistyczny. Sieć jest bytem niemal totalnie wirtualnym, który oferuje nam realny katalog informacji, dzięki którym możemy poczuć się bogaci i wszechmocni. Jedyny problem polega na tym, że nie wiemy, które z jego elementów odnoszą się do danych ze świata realnego, a które nie. Znikło rozróżnienie między prawdą a fałszem” (Eco 2011, s. 212)

Korzystanie z łatwo dostępnej wiedzy internetowej osłabia umiejętność oceniania jakości tej wiedzy i jej źródeł. Pamiętam jak na jednym z pierwszych wykładów z historii gospodarczej, w których uczestniczyłem na Uniwersytecie Warszawskim w latach 1960-ych, wybitny historyk prof. Witold Kula stwierdził, że podstawą warsztatu historyka, a także każdego badacza, jest krytyka i ocena źródeł. Jakość i rzetelność źródeł empirycznych, dokumentacji i innych materiałów badawczych jest podstawą jakości procesu badawczego i tworzonych koncepcji teoretycznych.

Masowość i łatwość dostępu do wiedzy, o bardzo zróżnicowanej jakości, rodzi także pytania o relacje między wiedzą a mądrością. Zadaniem uniwersytetu jest przecież kształcenie ludzi mądrych. Jest to szczególnie ważne w epoce ekspansji bezmyślności, na co zwrócił ostatnio uwagę Tadeusz Gadacz: „Olbrzymi rozwój nauki, nowych technologii i szeroki dostęp do wiedzy nie tylko wyhamowały bezmyślności, ale wręcz ją pogłębiły, a może tylko ujawniły” (Gadacz 2019, s. 267). Ten znany badacz i filozof analizując przyczyny tego zjawiska w polskich uniwersytetach dochodzi do następującego wniosku: „Rozum jest bliski mądrości. Słowo obecnie rzadkie. Nie występuje w Krajowych Ramach Kwalifikacji, tak jakby celem uniwersytetu było jedynie kształcenie intelektualnie sprawnych, ale niekoniecznie mądrych ludzi. Już ta różnica między intelektem a rozumem pokazuje, że można jednocześnie być człowiekiem niezmiernie intelektualnie sprawnym i bezmyślnym. Nasze czasy bardziej cenią intelekt niż rozum” (Gadacz 2019, s. 271).

Proces polegający na przechodzeniu od absorpcji wiedzy (zwłaszcza internetowej) do pogłębiania mądrości to trudne zadanie, które powinno być jednakże najważniejszym celem kształcenia uniwersyteckiego. Warunki funkcjonowania współczesnego uniwersytetu, nie tylko w Polsce, komplikują się, a nawet degenerują.

Kilka lat temu, w artykule o problemach współczesnego uniwersytetu (i innych szkół wyższych) napisałem, że jednym z obowiązkowych przedmiotów na każdej uczelni powinien być przedmiot: „Jak twórczo korzystać z zasobów wirtualnego świata aby nie zagubić się w nim i nie zwariować?” (Wilkin 2014). Kiedyś wystarczało na uczelniach obowiązkowe przeszkolenie z „wiedzy bibliotecznej”, aby skorzystać z tradycyjnych źródeł wiedzy, czyli zbiorów głównie drukowanych i

dostępnych w bibliotekach. Od szkoły podstawowej aż po uniwersytet pojawiła się potrzeba nauczycieli-przewodników po wielce skomplikowanym świecie wirtualnej rzeczywistości, tej „niepapierowej”. I nie chodzi tu o umiejętności techniczne, bo większość uczniów i studentów, ma często w tej dziedzinie większe umiejętności od nauczycieli, ale o kształcenie tego, na co wskazuje U. Eco: umiejętność rozróżniania między prawdą a fałszem. Gotowa i łatwo dostępna wiedza z internetu, nie zastępuje znajomości metod dochodzenia do mądrości i prawdy. Na to zadanie systemu edukacji wskazuje też Łukasz Turski: „Uważam, że dziś jednym z najważniejszych zadań kształcenia jest wpojenie uczącym się pokoleniom konieczności i nawyku posługiwania się procedurami sprawdzania rzetelności informacji i weryfikacji zdobywanej wiedzy (...) Nauczanie przestanie być wówczas procesem przekazywania wiedzy, a stanie się procesem prawdy o wiedzy” (Turski 2019, s. 260-263)

Dążenie do prawdy dokonuje się różnymi drogami. W naukach społecznych i humanistycznych, ale nie tylko, dużą rolę w tym procesie odgrywa dialog, wymiana argumentów, uzgadnianie stanowisk, otwarcie na różnorodność postaw, poglądów itp. Henryk Samsonowicz, historyk i były rektor UW, analizując wielowiekowe dzieje uniwersytetu, stwierdził, że ich charakterystyczną cechą było „nauczanie przez gadanie” (Samsonowicz 2014). Ten mechanizm uczenia się i dochodzenia do prawdy podlega współcześnie silnej erozji.

Jakub Janiszewski w artykule „Umysł rozpieszczony” tak pisze o sytuacji na amerykańskich uniwersytetach: „Spora część amerykańskich studentów nie chce już debaty, nie rozumie też szkoły jako miejsca, w którym mieliby nauczyć się myśleć, argumentować i toczyć spory. Zamiast tego woli współczesną wersję trybalizmu – zamknięcie się we własnym, najlepiej jednorodnym etnicznie i kulturowo gronie, przy jednoczesnym kultywowaniu poczucia wykluczenia, gniewu i nieufności wobec wszelkich odmiennych opinii i przekonań. Żyją w przekonaniu, że słowa są równie niebezpieczne jak czyny, ludzie dzielą się na dobrych i złych, a wszelka konfrontacja z tym co niewygodne, trudne i obce może tylko osłabić. (...) Przede wszystkim mają mniej kontaktów społecznych: od świata interakcji międzyludzkich oddziela ich ekran dotykowy” (Janiszewski 2018, s. 49-51)

Czym jest postprawda i jakie niesie zagrożenia?

Pojęcie postprawdy pojawiło się stosunkowo niedawno, ale szybko stało się popularne i szeroko dyskutowane. Jak wiele tego typu powszechnie używanych pojęć stało się ono swoistym intelektualnym „wytrychem”, otwierającym wiele znaczeń. Z różnych względów, jest jednak ono użyteczne, bowiem zwraca uwagę na wiele zjawisk ze sobą powiązanych i odzwierciedla ważną cechę współczesności.

Jerzy Bralczyk tak to charakteryzuje: „Samo pojęcie *postprawdy* wydaje się homologiczne: dobrze pasuje do tego, co oznacza i co ma diagnozować. Jest niejasne, może być używane wielorako bez szczególnej odpowiedzialności, dlatego jest wygodne” (Bralczyk 2018, s. 227). Autor ten następnie stwierdza: „Ale potrzeba prawdy bywa nie tylko instrumentalnie albo patetycznie wyrażana. Życie w prawdzie jest postrzegane jako wartość i cnota, kłamstwo i zakłamanie są jednymi z powszechnie uznawanych za najsilniej zagrażające antywartości.” (Bralczyk 2018, s. 228)

Inny polski autor tak definiuje to pojęcie: „Postprawda jest zwyczajnym kłamstwem, oszustwem, zazwyczaj świadomie wykorzystywanym do jakichś celów. Niestety, została ona bardzo zgrabnie opakowana w ładnie brzmiące słowa i bywa przedstawiana jako część pewnej narracji, fabuły, opowieści, dzięki której łatwiej nam się odnaleźć i powiązać z tym, co ktoś ma nam do przekazania” (Firmhofer 2019, s. 2).

Ralph Keyes, autor jednej z najbardziej znanych i najwcześniejszych prac o zjawisku postprawdy, tak je definiuje: „Kłamcy istnieją od zawsze, ale zwykle kłamali z odrobiną niepewności, niepokoju, poczucia winy, wstydu, a co najmniej zmieszania. Dzisiaj spryt pozwala nam wypracować wiele uzasadnień dla naginania prawdy, dzięki którym możemy oszukiwać bez poczucia winy. Nazywam to zjawisko postprawdą. Żyjemy w czasach postprawdy. Postprawdziwość mieści się w etycznej szarej strefie. Dzięki niej możemy oszukiwać bez poczucia nieuczciwości” (Keyes 2017, s. 15)

Autor ten przedstawia różne współczesne i powszechnie używane synonimy kłamstwa, takie jak np.: nie kłamstwo, ale błąd w ocenie, mijanie się z prawdą, stopniowanie uczciwości, kłamanie jako „wzbogacanie prawdy” itp.

Postprawda to nie tylko proliferacja i tolerancja kłamstwa w różnych dziedzinach życia politycznego, społecznego, a także – niestety – akademickiego. To także postępujące osłabienie siły i znaczenia argumentów, faktów, nauki, na rzecz emocji, podejrzeń, złudzeń i „powabnych kłamstw”.

Pojawiło się zjawisko instytucjonalizacji kłamstwa i zarządzanie kłamstwem. Operowanie kłamstwem, jako narzędziem realizacji swoich interesów i wpływania na innych, jest chyba tak stare, jak sama ludzkość, ale w XXI wieku możliwości i skutki ekspansji kłamstwa uległy niebywałemu poszerzeniu. Taka pożywkę stwarza internet, gigantyczna oaza anonimowości, a także środki masowego przekazu, pozbawione w znacznej części misji publicznej i moralnych oraz etycznych fundamentów. Trafnie ujmuje to d’Ancona: „Kiedy komunikujesz się w mediach społecznościowych ze ‘znajomymi’, których nie spotykasz nigdy na żywo, częściej, niż widzisz swych prawdziwych przyjaciół; kiedy wreszcie twoje pojęcie ‘przestrzeni publicznej’ ogranicza się do ekranu w twojej dłoni: wszystko to pozbawia obywatelstwa siły napędowej. Zachęca do bierności, tak ważnej dla postprawdy.” (D’Ancona 2018, s. 144)

Jesteśmy świadkami czegoś, co można nazwać alienacją informacji. Jako jej odbiorca i użytkownik nie wiemy skąd ona pochodzi, jaka jest jej wartość, rzetelność i przeznaczenie. Nie mamy wpływu na jej obieg, gromadzenie i wykorzystanie – teraz i w przyszłości. Na ważną stronę tej alienacji zwrócił uwagę Edward Snowden: „Jesteśmy pierwszymi ludźmi w dziejach świata dotkniętymi problemem nieśmiertelności danych; jako pierwsi musimy zmierzyć się z prawdą, że informacje na nasz temat mogą istnieć wiecznie. To dlatego spoczywa na nas szczególna powinność. Musimy zadbać o to, by dane o naszej przeszłości nie zostały wykorzystane przeciwko nam ani naszym dzieciom” (Snowden 2019, s. 423) Trzeba jednak ze smutkiem stwierdzić, że zrealizowanie tej powinności jest mało realne. Na ogół czujemy się w tej sprawie bezsilni. Nigdy nie wiemy jak informacje, niekiedy podłe i nieprawdziwe, zostaną wykorzystane przeciwko nam. Jest to przykre doświadczenie rosnącej liczby osób, wobec którego czują się oni bezsilni.

Pojęcie postprawdy, jej znaczenie i skutki jakie wywołuje, w znacznym zakresie spopularyzowane zostały po opublikowaniu w 2016 r. przez brytyjski „The Economist” artykułu: *Post-truth politics. Art of the lie*. Znajdujemy w nim następujące stwierdzenie:

„Termin postprawda wychwytuje sedno nowego zjawiska: prawda nie jest falsyfikowana czy kontestowana; ma po prostu drugorzędne znaczenie. Celem politycznych kłamstw jest tworzenie fałszywego obrazu świata” (The Economist 2016). Tygodnik ten podaje cztery przykłady zastosowania takiego podejścia do realizacji celów politycznych: seria kłamstw i przekłamań wykorzystywanych przez Donalda Trumpa, tzw. „kłamstwo smoleńskie” (interpretacja przyczyn katastrofy smoleńskiej, jako wyniku spisku) wykorzystywane przez obecne władze w Polsce, przypisywanie CIA inspiracji i kierowania próbą zamachu stanu i niepokojami społecznymi w Turcji

oraz upowszechnianie kłamliwych danych i zagrożeń związanych z członkostwem Wielkiej Brytanii w UE, co miało wpływ na głosowanie w sprawie Brexitu.

Jak stwierdza wielu badaczy zjawisk społecznych, postprawda nie jest ani prawdą, ani też nieprawdą. Jest to postawa wobec tego, co nas otacza i sposób subiektywnego oceniania rzeczywistości. Np. D. Trump chętnie używa argumentu, iż on czuje, że coś jest prawdą (*feel true*), nie mając ku temu żadnych racjonalnych podstaw.

Co jest więc ważne dla rosnącej części współczesnych społeczeństw? Emocje, uprzedzenia, nieufność do elit i nauki oraz apoteoza „mojej prawdy”, stały się legitymizowaną powszechnie postawą.

W polskich środkach masowego przekazu klasycznym już przykładem działania w duchu postprawdy stał się przypadek politycznej manipulacji Jacka Kurskiego, byłego prezesa Telewizji Polskiej, najważniejszego medium publicznych środków przekazu, który przed wyborami upowszechnił plotkę dotyczącą D. Tuska o „dziadku z Wehrmachtu” wiedząc, że jest to bzdura, ale użyteczna, bo jak stwierdził; „ciemny lud to kupi”. Tomasz Lis, który był świadkiem tej wypowiedzi, tak komentuje ową postawę: „dla Kurskiego pojęcie prawdy nie istnieje, ona go nie interesuje. Nie ma prawdy, są wyłącznie słowa, które może są prawdziwe, a może nie, to dla niego zupełnie bez znaczenia. Słowa nie służą do opisywania rzeczywistości, ale do uzyskiwania przewagi nad przeciwnikiem. Nie ma słów, których nie można wypowiedzieć, jeśli przyniosą one korzyści.” (Lis 2018, s. 179)

Upowszechnianie postprawdy rujnuje podstawy demokracji i to jest jednym z najważniejszych zagrożeń tego zjawiska. Trafnie określił to Steven Pinker: „Dobry ustrój demokratyczny pozwala ludziom żyć w bezpieczeństwie, bez przemocy anarchii, oraz w wolności, bez przemocy tyranii. Już tylko z tego powodu demokracja należy do najważniejszych czynników ludzkiej pomyślności. (Pinker 2018, s. 242) Na następnej stronie S. Pinker dodaje: „Same demokracje zdawały się osuwać w autorytaryzm po zwycięstwach populistów w Polsce i na Węgrzech, czy po przejęciu władzy przez Recepta Erdogana w Turcji i Władimira Putina w Rosji (powrót sułtana i cara)” (Pinker 2018, s. 243).

Dziennikarze „Washington Post” wykazali, że Donald Trump od początku swej prezydentury posłużył się 12 tysiącami kłamstw i przekłamań (Polityka 40/2019, s. 4). Ten licznik stale się kręci.

Kariera kłamstwa przenika różne dziedziny życia politycznego, społecznego i naukowego. Wśród wielu wzbudza w pełni uzasadniony, najwyższy niepokój. Kłamią nie tylko politycy, to samo robią ekonomiści, socjologowie, a także przedstawiciele innych nauk. Poszerza się zjawisko nazywane „nauką skorumpowaną”. Wartości akademickie są narażone szczególnie tam, gdzie zachodzi bliski związek nauki z biznesem. Komercjalizacja nauki stała się czymś powszechnym, ale jak stwierdza Sheldon Krimsky: „komercjalizacja ta leży u podstaw swoistej kultury zachłanności, w której konflikty interesów burzą zaufanie społeczne pokładane w nauce” (Krimsky 2006, s. 12). Bob Jessop wskazuje na upowszechnianie się „kapitalizmu akademickiego”, ekonomizację szkolnictwa wyższego i badań naukowych oraz ich finansjalizację (Jessop 2019). W jakimś stopniu jest to proces nieuchronny i racjonalnie uzasadniony, ale rodzący też wiele zagrożeń dla jakości badań i kształcenia oraz aksjologicznych fundamentów uniwersytetu.

Autorzy niedawno wdrożonej w Polsce reformy szkolnictwa wyższego i nauki (zwanej reformą 2.0 lub reformą Gowina) za jeden z jej najważniejszych celów przyjęli wzmocnienie obecności polskich uczelni i innych jednostek badawczych w nauce światowej, głównie przez umiędzynarodowienie

publikacji powstających w naszym kraju. Taki cel nie budzi zastrzeżeń. Zastrzeżenia i głęboki niepokój budzi sposób realizacji tego celu. Nadal poziom finansowania zarówno szkolnictwa wyższego, jak i badań naukowych pozostaje na bardzo niskim poziomie, a warunki dla prowadzenia zaawansowanych, innowacyjnych i wartościowych badań nie uległy poprawie. Kraj nasz ma nadal jeden z najniższych nie tylko w Unii Europejskiej, ale na świecie, wskaźników udziału wydatków na badania i wdrożenia (R&D) w produkcie krajowym brutto (zaledwie około 1%). Bardzo zróżnicowane jednostki badawcze uczelni, PAN i tzw. instytuty resortowe wtłoczone zostały do dość jednolitego systemu oceny parametrycznej, będącej podstawą ich kategoryzacji i finansowania. W rezultacie rodzi się „przemysł produkowania publikacji” nakierowanych na zdobywanie punktów, a nie przesuwanie granic wiedzy, nauki i wzbogacanie dorobku intelektualnego. Żerują na tym międzynarodowe firmy (wydawnictwa) o bardzo podejrzanym rodowodzie i jakości. W kraju trwa konkurencja, oparta jednak na wątpliwych zasadach, o bardzo ograniczone środki przeznaczone na wspieranie badań i kształcenia. Ten proces czeka jeszcze na pogłębioną diagnozę i ocenę, ale powody do zaniepokojenia lawinowo narastają. Nie dążenie do prawdy, wzbogacanie mądrości, przesuwanie granic poznania, kształcenie elit i inne cele zawarte w misjach uniwersytetów i jednostek badawczych są najważniejsze, ale efekty rywalizacji zawarte w urzędowych algorytmach oceny nauki i naukowców.

Ekonomiści są szczególnie narażeni na pokusy nie tylko komercjalizacji swojej wiedzy, co nie musi być naganne, ale wykorzystywanie tej wiedzy w celach niekiedy wątpliwych moralnie. Zilustrowali to znakomicie dwaj wybitni profesorowie, laureaci nagrody im. A. Nobla w ekonomii: G.A. Akerlof i R.J. Shiller w książce pod znamienitym tytułem: *Złować frajera. Ekonomia manipulacji i oszustwa* (2017). Piszą oni: „Ponieważ naszą słabością jest to, że nie wiemy dokładnie, czego naprawdę potrzebujemy, i ponieważ słabość tę można celowo generować, podtrzymywać i wzmacniać, producenci skwapliwie wykorzystują każdą okazję do tego, aby nabrać nas na zakup czegoś nowego, z myślą o swoim zysku. Namierzają nas, dopadną i wykorzystają. Złowią nas jak bezradną rybkę” (Akerlof, Shiller 2017, s. xxiii). Gdy zaczynałem studia ekonomiczne na Uniwersytecie Warszawskim utkwiła mi w pamięci uwaga przeczytana w jednej z prac wybitnej ekonomistki Joan Robinson: „ekonomii warto uczyć się między innymi dlatego, aby nie dać się ekonomistom wodzić za nos”. Tę uwagę można rozszerzyć także na inne dziedziny wiedzy.

Bezkarna ignorancja

Tim Berners-Lee, współtwórca WWW, w rozmowie z włoskim dziennikarzem Luca Fraigli, tak mówi o stanie i problemach sieci: „Przez te 30 lat sieć oznaczała rozwój, dawała prawo głosu tym, którzy go nie mieli, stała się miejscem spotkań, księgarnią, sklepem, szkołą czy kinem. Ale dała także pole manewru oszustom, osobom siejącym nienawiść i przestępcom. (...) Internet jest odzwierciedleniem społeczeństwa, tak więc odzwierciedla zarówno jego zalety, jak i wady” (Berners-Lee, s. 7).

Javier Marias, najbardziej chyba znany współczesny pisarz hiszpański, w rozmowie z Michałem Nogasiem, wyraził następującą opinię: „Ludzie – a zajęło im to jedynie kilkanaście lat – stali się znacznie bardziej powierzchowni, po prostu płytki. Stracili rozagę i rozsądek. (...) Najwięcej zawdzięczamy internetowi i sieciom społecznościowym, które coraz mocniej zaciskają nam pętlę wokół szyi. Nie chodzi mi jedynie o nawyki, odruchy, ciągłe sprawdzanie wiadomości, ale o miraże, którym ludzie ulegają. O to, że prawdziwe życie może być gdzieś indziej, że to w zasadzie bez różnicy. Dzisiejszy człowiek mówi bez przerwy i bez opamiętania, każde słowo wydaje mu się ważne, nie ma znaczenia czy wypowiedziane w kawiarni, przez telefon, w internecie. Co więcej, wydaje mu się również, że każde słowo jednocześnie staje się opinią, z którą cały świat powinien

się liczyć. Dożyliśmy czasów, w których wszyscy argumentują, dyskutują z faktami, czują się w tej ignorancji bezkarni. Czy kogoś dziś dziwi, że jedna osoba mówi: 'Słońce wschodzi na wschodzie', a druga osoba odpowiada bez jakiegokolwiek zawstydzenia: 'No cóż, to twoje zdanie'? Mnie już to nawet nie śmieszy, raczej obezwładnia." (Marias 2018, s. 27-28)

Ma rację M. d'Ancona, że „ten bowiem, kto dziś mówi prawdę, musi przemawiać zarówno do głowy, jak i do serca” (D'Ancona 2018, s. 134). Uniwersytety przez wieki doskonaliły się w przemawianiu do głowy, traktując to za swoje główne posłannictwo. Być może, jest już najwyższy czas aby zaczęły przemawiać także do serca, w sposób odpowiedzialny, a więc podbudowany rozumem. To jest wielkie wyzwanie, z którym uniwersytety muszą się uporać.

Literatura

Akerlof G.A., Shiller R.J. (2017). *Złować frajera. Ekonomia manipulacji i oszustwa*, Warszawa: Polskie Towarzystwo Ekonomiczne

Banyś W. (2019). Sama wiedza to nie wszystko... O wartościach i odpowiedzialności uniwersytetu. „Nauka”

Berners-Lee T. (2019). *Jak internet zszedł na psy*. Luca Fraioli rozmawia z Timem Berners-Lee, „Nasza Europa”, dodatek do „Gazety Wyborczej”

Biga B., Izdebski H., Hausner J., Kudłacz M., Obłój K., Paprocki W., Sztompka P., Zmysłony M. (2017). *Open Eyes Book 2*, Kraków: Fundacja Gospodarki i Administracji Publicznej

Bralczyk J. (2018). Postprawda. [w:] *Open Eyes Book 3*. Kraków: Fundacja Gospodarki i Administracji Publicznej

Braudel, F. (2006): *Gramatyka cywilizacji*, Oficyna Naukowa, Warszawa

D'Ancona M. (2018). *Postprawda*, Warszawa: Wydawnictwo Krytyki Politycznej

Eco U. (2011) *Wyznania młodego pisarza*, Świat Książki, Warszawa

Fernandez-Armesto F. (1999). *Historia prawdy*, Poznań: Zysk i S-ka, Wydawnictwo

Firmhofer R. (2019): *Jak nie wpaść w sidła postprawdy?*, Kongres Obywatelski. Idee dla Polski. 19.09.2019

Gadacz T. (2018): Uniwersytet w czasach bezmyślności. [w:] *Open Eyes Book 3*. Kraków: Fundacja Gospodarki i Administracji Publicznej, s. 267-279

Grabowski T.W., Lakomy M., Oświecimski K., Pohl A., red. (2018). *Postprawda. Spojrzenie krytyczne*. Kraków: Wydawnictwo Naukowe Akademii Ignatianum.

Janiszewski J. (2018). *Umysł rozpieszczony*, „Polityka” nr 41, 10.10-16.10.2018, s. 49-51.

Jessop B. (2018): Odmiany kapitalizmu akademickiego i przedsiębiorcze uniwersytety, [w:] *Open Eyes Book 3*. Kraków: Fundacja Gospodarki i Administracji Publicznej, s. 281-315

Kerr, C.: (1963): *The Uses of the University*, Cambridge Mass.: Harvard University Press,

- Keyes R. (2017): *Czas postprawdy. Nieszczerość i oszustwa w codziennym życiu*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN,
- Kołąkowski, L. (2009): *Po co uniwersytet?* [w:] *Czy Pan Bóg jest szczęśliwy i inne pytania*, Wydawnictwo Znak, Kraków
- Krimsky S. (2006). *Nauka skorumpowana?* Warszawa: Państwowy Instytut Wydawniczy
- Lis T. (2018). *Historia prywatna*. Wydawnictwo Wab, Warszawa
- Marias J. (2018). *Boskie oko internetu*. Z Javierem Mariasem rozmawia w Madrycie Michał Nogaś. „Gazeta Wyborcza” 8-9 grudnia 2018 r. s. 26-27
- Pinker S. (2018). *Nowe Oświecenie. Argumenty za rozumem, nauką, humanizmem i postępem*. Zysk i s-ka Wydawnictwo, Poznań
- Samsonowicz H. (2014): Tam gdzie pilnie pytano, [w:] *Uniwersytety – 700 lat sporów*. „Polityka”, Niezbędnik Inteligenta, 4/2014
- Snowden E. (2019): *Pamięć nieulotna*, Kraków: Insignis Media
- Sowa K. Z. (2009): *Gdy myślę uniwersytet ...*, Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego
- The Economist (2016): *Post-truth politics. Art of the lie*, September 10
- Turski Ł. A. (2018): Edukacja w czasach powszechności kłamstw i oszustw, [w:] *Open Eyes Book 3*. Kraków: Fundacja Gospodarki i Administracji Publicznej, s. 255-265
- Twardowski K. (1932). *O dostojności uniwersytetu*, Poznań: Uniwersytet Poznański
- Wilkin J. (2010): *Ile kosztuje dobry uniwersytet?* „Nauka”, nr 4, s. 137-146
- Wilkin J. (2014): *Czy uniwersytet może uratować swoją duszę, misję i znaczenie?* „Uniwersytet Warszawski. Pismo uczelni”, nr 2, s. 8-11
- Woleński J. (2005). *Epistemologia. Poznanie, prawda, wiedza, realizm*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN
- Woźnicki, J. (2007): *Uczelnie akademickie jako instytucje życia publicznego*. Warszawa: Fundacja Rektorów Polskich

Streszczenie

Znaczenie uniwersytetów w epoce postprawdy

Tezą tego artykułu jest stwierdzenie, że postprawda podlega niebywalej ekspansji, zajmuje coraz obszerniejsze sfery życia publicznego i przenika umysły milionów ludzi. Jest to zjawisko, które nie znalazło jeszcze należytego wyjaśnienia przez badaczy zjawisk społecznych o zasięgu globalnym. W artykule prezentowane są różne definicje postprawdy i jej interpretacji

Rozważania zawarte w tym opracowaniu dotyczą przede wszystkim znaczenia prawdy i tego co jej zagraża oraz najważniejszej instytucji, z założenia dbającej o prawdę, czyli uniwersytetu. W artykule przedstawiane są funkcje uniwersytetu i współczesne warunki jego funkcjonowania, w

tym zagrożenia dla utrzymania dążenia do prawdy, jako misji oraz aksjologicznego fundamentu tej instytucji.

Idea uniwersytetu, ukształtowana w Europie na początku drugiego tysiąclecia, wykazała się wielką siłą, trwałością i wcielała się w różne formy organizacyjne, w zależności od okresu i regionu. Tajemnicy trwałości i znaczenia uniwersytetów nie da się oderwać od losów cywilizacji europejskiej. Upowszechnianie zjawiska postprawdy jest jednak najpoważniejszym zagrożeniem dla tej instytucji.

Ekspansja postprawdy zmienia także jakość życia publicznego i stanowi podłoże jego degeneracji, w czym dużą rolę odgrywają liczne patologie internetu, upowszechnianie kłamstw i zaskakująco szybko poszerzająca się akceptacja tego zjawiska.

Słowa kluczowe:

Postprawda, prawda, uniwersytet, ekspansja kłamstwa.